

# **Perspectives d'avenir**

## **Faire face au défi de l'UE(M) : un nouvel ensemble de politiques publiques via un nouvel accord politique**

**David Natali**

Comme le montre cette édition du *Bilan social de l'Union européenne*, l'année 2013 a été caractérisée par un mélange de hauts et de bas. Pour le bas, il y a l'apparente impasse des réformes institutionnelles et de gouvernance et la montée des mouvements politiques anti-européens. Pour le haut, il y a notamment le débat intellectuel et politique animé sur l'avenir de la gouvernance économique et sociale, qui s'est développé dans la perspective des élections européennes de mai 2014. Dans l'ensemble, les événements de 2013 ont confirmé la perception généralisée de la nécessité pressante de réformer la gouvernance économique de l'UE(M) et son interaction avec la, toujours insuffisante, dimension sociale<sup>1</sup>.

Comme l'ont souligné de nombreux auteurs (Vandenbroucke *et al.* dans ce volume), l'Europe sociale est nécessaire – pour des raisons fonctionnelles, économiques et politiques – pour trouver un moyen de sortir de la crise. Ce dernier chapitre fournit quelques réflexions supplémentaires sur l'avenir de l'Union européenne et les problèmes très complexes auxquels sont confrontés les décideurs. Pour sauver l'Europe, il s'agira de trouver un nouvel accord entre l'intégration économique et la protection sociale ; ainsi qu'entre les institutions supranationales et les États membres.

---

1. Nous utilisons ici l'acronyme UE(M) pour représenter l'ambiguïté persistante du débat sur la révision du projet d'intégration. Certains analystes se concentrent sur l'Union européenne, d'autres sur la seule zone euro. Cette ambiguïté fait partie de la confusion actuelle quant à ce qui doit être fait pour sauver l'intégration européenne.

La question clé que nous abordons ici est celle de la bonne stratégie pour s'attaquer aux problèmes de l'UE. Afin d'y répondre, il nous faut d'abord revenir sur les origines de l'Union européenne et les principales phases de son évolution. Les chapitres précédents (voir Degryse *et al.* et Hemerijck) ont montré l'importance d'une approche historique dans l'analyse de l'UE. Elle est utile pour suivre l'évolution à long terme à la fois des idées et des institutions qui ont caractérisé l'intégration européenne. Pour savoir dans quelle direction aller, il est important de savoir d'où nous venons.

L'intégration européenne se caractérise en effet par différentes phases, chacune marquée par un paradigme spécifique. Ces derniers (ensembles de normes, d'objectifs et d'instruments) se composent de deux éléments principaux : un cadre de politique publique, qui définit l'ambition économique et sociale du projet, et un cadre politique, qui fournit un modèle à l'interaction des institutions politiques nationales et supra-nationales.

Comme nous le montrerons plus loin, l'évolution dans le temps du projet d'intégration a été caractérisée par deux phases distinctes. La première a émergé du traité de Rome, et s'est avérée efficace – au moins jusque dans les années 1970 – dans la production de croissance économique pour les États membres et de protection sociale pour leurs citoyens, par le biais d'un processus de convergence. La deuxième phase a émergé du traité de Maastricht et a été beaucoup moins efficace, comme en témoignent la crise économique récente et la divergence progressive des performances économiques et sociales des États membres. Tant ses dimensions politiques que ses politiques publiques sont fragiles. Les problèmes de politiques publiques sont liés à la fragilité persistante de la croissance économique, au taux de chômage élevé, et à l'augmentation des divergences entre Nord et Sud. Les tensions politiques touchent au manque de légitimité de l'UE et à l'apparente faiblesse du soutien populaire à une intégration plus poussée. L'hypothèse avancée dans les chapitres précédents, et approuvée dans cette contribution conclusive, c'est que l'Europe a besoin d'un nouveau paradigme, qui doit être élaboré via une révision en profondeur de ses composantes politiques et de politiques publiques. Il ne s'agit pas seulement d'ajouter un chapitre social au système de gouvernance économique et monétaire, mais de procéder à une révision en profondeur.

La section 1 examinera les paradigmes qui ont historiquement façonné le processus d'intégration : le paradigme d'après-guerre (mis en place avec le traité de Rome) et le paradigme qui sous-tend l'Union monétaire (fondé sur le traité de Maastricht). La section 2 abordera les lacunes actuelles du projet de l'UE(M) – qui sont les héritières de Maastricht – et la nécessité de réformes. La section 3 mettra en lumière la perspective d'un nouveau compromis, la persistance de la faiblesse du soutien au renforcement de la dimension sociale, ainsi que l'émergence d'un nouveau consensus autour d'une Europe plus juste et plus solidaire.

## **L'intégration européenne comme processus bidimensionnel**

L'évolution historique de l'intégration européenne a été caractérisée par un changement des cadres politiques et de politiques publiques. Les deux dimensions font en réalité partie d'un même paradigme<sup>2</sup>, qui établit les objectifs économiques et sociaux des politiques publiques, ainsi que la dynamique politique et la source de la légitimité des institutions impliquées dans le projet. Selon les termes de Scharpf (1999), nous nous penchons sur la légitimité entrante (*input legitimacy*) et produite (*output legitimacy*). La légitimité produite découle d'une reconnaissance du fait que les règles ont efficacement résolu les problèmes ; la légitimité entrante repose sur l'idée que les choix politiques sont fonction des préférences des citoyens. Les cadres politiques et de politiques publiques sont fondés sur une division du travail entre l'UE et les États membres. Cette section résume les deux paradigmes qui ont inspiré l'UE à ce jour.

### Le consensus d'après-guerre

Selon les termes de Ferrera (2005), le projet de l'UE, quand il a été lancé dans les années 1950, ne visait pas à remettre en question l'État-providence national. Au contraire, il consistait en une interaction vertueuse

---

2. Un paradigme est constitué d'un cadre causal et normatif cohérent ainsi que de l'ensemble des instruments servant à le mettre en œuvre (Hall 1993).

entre des économies ouvertes – intégrées par le marché unique – et une zone fermée de solidarité définie au niveau national. La théorie s'apparentait à la division du travail qu'illustre le célèbre slogan « Keynes chez soi, Smith à l'étranger » (Gilpin 1987). Le cadre de politique publique qui sous-tend le traité de Rome a été conçu pour favoriser la compétitivité économique des États membres, grâce à l'achèvement du marché unique. Les bénéfices de la croissance économique et du bien-être étaient censés aider à renforcer les racines nationales de l'État-providence. Et c'est ce qui s'est produit, au moins jusqu'aux années 1970. La croissance économique continue à conférer une légitimité accrue au projet européen, et fournit les moyens dont les États-providence nationaux avaient besoin pour intégrer davantage les sociétés européennes (Natali 2012 : 221). Au niveau européen, comme le souligne Hemerijck dans ce volume, l'intégration des marchés a contribué à la prospérité économique, tandis qu'au niveau national « la combinaison de l'économie keynésienne et de l'assurance sociale beveridgienne a rendu le capitalisme moderne compatible avec la démocratie de masse ». Pendant ce temps, la politique budgétaire et monétaire continuait à relever de la compétence des États membres.

En termes de cadre politique, c'est le rôle clé des technocrates, opérant au moyen d'instruments réglementaires, qui a été marquant. Les décideurs politiques de l'UE ont mis en œuvre la stratégie de tenue de marché en recourant à la législation de l'UE pour renforcer la concurrence et l'égalité des chances. Les institutions supranationales travaillaient dans un contexte d'« intégration par la ruse » (Majone 2005). Pour citer Pascal Lamy, « c'était l'approche de Monnet : les gens n'étaient pas prêts à accepter l'intégration ; il fallait donc s'y mettre sans trop les informer de ce qui se passait » (Ross 1995 : 194, cité dans Majone 2010). C'est ainsi que les institutions européennes ont bénéficié d'une légitimité produite, découlant de l'*efficacité* de la réglementation. En revanche, les institutions politiques des États membres bénéficiaient à la fois d'une légitimité entrante et produite. Les institutions nationales supposaient la participation politique et la représentation du peuple pour s'attaquer aux problèmes de redistribution (*légitimité à l'entrée*). Les décisions en matière de politique budgétaire et de protection sociale résultaient des conflits et compromis politiques. Ces décisions ont également gagné en *légitimité produite* en raison de la prospérité économique durable et de l'amélioration de la protection contre les risques sociaux (Tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1 Paradigmes de l'intégration européenne

Paradigme de l'intégration européenne		Cadre de politique publique	Cadre politique	
			Dynamiques	Légitimité
Consensus d'après-guerre (Keynes chez soi/Smith à l'étranger)	Niveau de l'UE	Tenue de marché	Politiques réglementaires (Bas)	Pas entrante Produite
	Niveau des États membres	Production de la protection sociale (contrôle budgétaire complet)	Politiques redistributives (Haut)	Entrante Produite
Consensus de Maastricht (Smith chez soi et à l'étranger)	Niveau de l'UE	Tenue de marché (contrôle budgétaire partagé)	Politiques réglementaires/redistributives (Haut/Bas)	Pas entrante Pas produite
	Niveau des États membres	Production de la protection sociale (contrôle budgétaire partagé)	Politiques redistributives/soustractives (Haut)	Entrante Pas produite

L'interaction vertueuse entre l'intégration économique au niveau européen et l'État-providence au niveau national a atteint un sommet dans les années 1970 (à la fin de « l'âge d'or » de l'État-providence). Depuis lors, une telle interaction est devenue beaucoup plus difficile à réaliser. Dans les années 1980, la nécessité de relancer le projet européen a donné lieu à un nouveau projet ambitieux : achever le marché unique, puis créer l'UEM. À cette époque, l'idée était de réviser l'ancien compromis entre intégration économique et cohésion sociale. Le renforcement de la protection dans le cadre des quatre libertés fondamentales et du contrôle plus strict des politiques budgétaires, macro- et micro-économiques aurait dû s'accompagner d'un nouvel élan de définition de l'Europe sociale (Natali 2012). Aucune de ces tentatives n'a pourtant contribué à sauver l'ancien paradigme (voir Pochet 2005 pour un examen détaillé de ces tentatives).

### Le consensus de Maastricht

Au début des années 1990, le projet européen a marqué la fin du compromis d'après-guerre. Le traité de Maastricht (1992) a fourni un paradigme nouveau, destiné à remodeler l'interaction entre l'UE et les

États membres. L'Union monétaire a constitué une nouvelle étape dans le processus d'intégration, ainsi qu'une révision en profondeur de l'ensemble des politiques publiques décidées après la Seconde Guerre mondiale (Degryse *et al.* dans ce volume).

L'UE est devenue plus ambitieuse en ce qui concerne la libéralisation des opérations en capital, l'activation complète du marché unique des personnes, des biens, des services et des capitaux, et le renforcement de la politique de la concurrence. Le lancement de l'UEM a ensuite ajouté de nouveaux outils pour compléter l'union monétaire, via la convertibilité des devises, l'élimination des marges de fluctuation et la fixation irrévocable des parités de change. Verdun (2013 : 24) a évoqué une « UEM asymétrique », marquée par l'intégration complète de la politique monétaire (une véritable union monétaire) alors que l'intégration des politiques économiques restait limitée (une union économique moins développée). Le nouveau paradigme de politique publique a été inspiré par le rapport Delors de 1989 (*ibidem*).

Le consensus de Maastricht a également largement déstabilisé la division du travail préalable entre les institutions supranationales et nationales. Le nouveau paradigme a vu l'UE jouer un rôle clé en matière de politique monétaire, et détenir une influence plus explicite dans le domaine des politiques budgétaires (et indirectement dans le domaine des politiques sociales). Cela signifie que les objectifs clés de politiques publiques du processus d'intégration ont été posés en ces termes : renforcement du marché intérieur, amélioration de la stabilité monétaire (inflation faible), augmentation de la viabilité à long terme des budgets publics, et insistance sur la nécessité de réformes structurelles pour renforcer la compétitivité. Par rapport aux objectifs des politiques publiques du « consensus d'après-guerre », ce fut un véritable saut quantique. Le nouveau paradigme a donc été formulé comme « Smith chez soi et à l'étranger » (Natali 2012). Pendant ce temps, les États membres connaissaient une autonomie très réduite dans les domaines mentionnés ci-dessus : la politique monétaire a été déplacée au niveau supranational, et les politiques budgétaires et de protection sociale ont été mises sous pression par les règles (strictes) proposées par l'UE.

Ces tendances ne se sont pas accompagnées d'un ensemble de réformes institutionnelles complet, cohérent, et compatible avec la révision du cadre politique du processus d'intégration. L'UE a commencé à

interférer avec les politiques de redistribution, allant ainsi au-delà du domaine des compétences réglementaires qui caractérisaient la phase d'« intégration par la ruse ». D'une part, aucune source nouvelle de légitimité entrante n'a été ajoutée par les traités. D'autre part la légitimité produite a commencé à s'affaiblir, dans le sillage des turbulences économiques et des ralentissements cycliques. Les citoyens commencèrent à témoigner des signes de méfiance envers leurs institutions politiques nationales (Tableau 1).

Le cadre politique mis en place par le traité de Maastricht constituait une sorte de patchwork : une combinaison de technocratie toujours accrue et de certaines caractéristiques intergouvernementales. Le premier exemple de la tendance à une approche plus technocratique est celui du statut de la Banque centrale européenne (BCE) – qui dispose d'un statut constitutionnel lui accordant une indépendance totale. Selon les termes de Majone (2010), les parlements nationaux des États membres de la zone euro ont perdu tout contrôle sur la politique monétaire, tandis que le Parlement européen est dépourvu de tout pouvoir dans ce domaine. La BCE est libre de fonctionner dans un vide politique. En ce qui concerne les caractéristiques intergouvernementales, le traité de 1992 instaurant l'UEM reconnaissait la nécessité de promouvoir une plus grande intégration, non seulement de la politique monétaire et économique (UEM), mais aussi d'autres domaines. L'intégration se limitait toutefois à l'accroissement de la coordination entre les gouvernements des États membres (Amato *et al.* 2013 : 29). Comme le dit Bardi (2013), depuis Maastricht, il a été généralement admis que les décisions de politiques publiques de l'UE seraient légitimées par une somme de légitimités nationales transmises via les institutions intergouvernementales.

## **Le défi de l'UE ou comment mettre en place un nouveau cadre de politique publique par le biais d'un compromis politique plus légitime**

Ni les politiques publiques ni le cadre politique qui sous-tend le consensus de Maastricht n'ont livré ce que les dirigeants de l'UE espéraient. Les contributions à ce volume (Hemerijck et Vandenbroucke *et al.*) éclairent les principales failles du nouveau paradigme d'intégration.

Le premier problème de politique publique est lié à l'asymétrie dans la conception de l'UEM. L'absence de pouvoirs budgétaires s'est avéré constituer un défaut majeur. L'intégration monétaire et la rigueur accrue de la coordination budgétaire ont éliminé deux instruments clés auxquels les États membres recouraient auparavant pour affronter les chocs économiques : la dévaluation monétaire et les dépenses publiques (en matière de protection sociale). Les chocs économiques ne peuvent pas être entièrement absorbés par les seules politiques nationales, compte tenu des contraintes imposées par la politique monétaire unique et du fait que la dévaluation n'est plus possible pour contribuer à remédier à la situation. Nombreux sont donc ceux qui ont souligné la nécessité de doter la zone euro d'une capacité budgétaire, susceptible de constituer une forme d'assurance.

La faiblesse de la coordination économique est le deuxième défaut de conception de la politique actuelle. L'insuffisance de la coordination macroéconomique et les évolutions divergentes des salaires et de la productivité se traduisent par des écarts de compétitivité importants, des déficits élevés des comptes courants dans certains pays et des excédents élevés dans d'autres (voir Fichtner dans ce volume). Sans action, cette situation entraîne une divergence économique durable.

Un problème connexe concerne l'équilibre entre la coordination de la politique économique et de la politique sociale. Depuis le traité de Maastricht, de nombreuses tentatives ont été menées pour améliorer cet équilibre, mais leurs résultats sont demeurés limités. Cet équilibre supposé entre les dimensions économique et sociale ne s'est pas concrétisé : le dialogue social européen a connu à la fois des progrès et des reculs, la législation sociale de l'UE n'a que peu avancé, et les essais de coordination souple via de nouvelles modalités de gouvernance n'ont été que partiellement couronnés de succès. Ce qui est devenu de plus en plus évident (surtout depuis la *Grande récession*), c'est la différence de rythme en matière d'intégration économique et sociale, ainsi que la prédominance de l'orthodoxie néo-libérale dans l'élaboration des politiques publiques de l'UE (Vandenbroucke *et al.* dans ce volume).

Toutes ces tensions en matière de politiques publiques ont des implications politiques claires. Les politiques publiques purement technocratiques ne conviennent plus à l'UE. Ceci est également vrai de la BCE et de son rôle accru en matière de politique monétaire et



économique. Si certains commentateurs ont proposé une lecture positive de cette tendance, d'autres y voient une perpétuation des hypothèses institutionnelles erronées qui sous-tendaient le traité de Maastricht (Majone 2010). Le rôle de la Banque comme organe pleinement indépendant résulte du manque de mécanismes de gouvernance économique (par exemple, une coordination plus profonde des politiques économiques). Tant qu'on ne s'attaquera pas à ces manquements, la BCE continuera à exercer par défaut son autorité sur l'ensemble de la politique monétaire (*ibidem* : 7).

La montée de la méthode intergouvernementale est à l'origine de tensions supplémentaires. Les principales décisions prises depuis la crise ont résulté d'accords intergouvernementaux et ont été perçues comme imposées par les États membres les plus puissants (à savoir l'Allemagne) (Bardi 2013). En conséquence, la légitimité produite ne fonctionne plus, tandis que la légitimité entrante demeure faible<sup>3</sup>.

Certains auteurs ont parlé d'une « dyscratie » entre les États membres et le processus politique européen. Bien que les décisions de politiques *publiques* soient entre les mains des institutions et organes européens (par exemple la BCE) – qui sont aussi éloignés du contrôle des citoyens que possible –, la politique demeure, elle, au niveau des États membres (Matarazzo 2103)<sup>4</sup>.

## Quelle stratégie pour un nouveau paradigme ?

L'Europe a donc besoin d'un nouveau cadre de politique publique, qui abandonne la stratégie « Smith chez soi et à l'étranger », mais il lui faut aussi un nouveau compromis politique qui aille au-delà de la vieille « méthode Monnet » et de la reprise plus récente de la méthode

- 
3. La Convention de 2002/2003 a tenté de résoudre ce problème via une Constitution européenne. L'objectif était de relancer la méthode communautaire et d'accroître la légitimité entrante de l'UE. Toutefois, son échec, consécutif aux référendums français et néerlandais, a bloqué tout progrès dans ce domaine, à quelques exceptions près (Amato 2014).
  4. Cela débouche sur le phénomène de « politiques publiques dépourvues de politique » : des politiques publiques mal construites couplées à un faible niveau de responsabilisation démocratique (Schmidt 2012 cité dans Matarazzo 2013).

intergouvernementale. C'est ensemble que les deux faces de ce défi doivent être traitées.

Dans les sections suivantes, nous apportons un éclairage sur les résultats du débat intense entre les parties prenantes et les analystes : ils indiquent deux chemins pour une nouvelle stratégie politique et de politique publique. La voie minimaliste consiste en une approche très pragmatique visant à résoudre les problèmes actuels : elle semble possible mais pourrait ne pas se révéler particulièrement efficace. La seconde voie est plus ambitieuse et innovante : elle requiert du soutien et du courage politiques, mais elle pourrait – et c'est là le risque – s'avérer impraticable<sup>5</sup>.

## **Deux voies pour une stratégie de politique publique favorable à la croissance**

### **Une voie minimaliste vers la croissance**

Une des deux lignes d'action est très pragmatique. Elle tient compte des limites évidentes (à la fois politiques et juridiques) qui rendent très difficile d'effectuer le saut quantique vers une Union plus fédérale, dotée de pouvoirs dans le domaine des politiques économiques et sociales. L'idée est donc d'adopter une approche « *step by step* », conforme à la tendance récente en matière de coordination des politiques économiques et sociales. Thillaye (2013a et 2013b) propose une vision intéressante dans l'étude approfondie qu'il a consacrée au potentiel de renforcement de la coordination. Dans ce scénario, le cadre « Smith chez soi et à l'étranger » n'est pas abandonné, mais révisé.

Une première possibilité provient de la « clause sociale horizontale » introduite par le traité de Lisbonne (article 9 TFUE). Cette clause n'a pas encore contribué à renforcer la dimension sociale de l'UE. Elle pourrait toutefois être plus systématiquement invoquée. En parallèle, le pilier social de la procédure d'évaluation des incidences de l'UE pourrait, lui aussi, être renforcé<sup>6</sup>. Cela nécessiterait l'intégration des

---

5. Nous n'évoquons pas ici les propositions plus radicales visant une limitation progressive des compétences de l'UE en matière de politiques économiques et sociales – ce qui, en fait, saperait l'UE (voir De Beer 2014).

6. Voir Marlier et Natali (2010) pour une analyse approfondie de ces instruments.

objectifs sociaux de l'UE dans l'ensemble des compétences politiques et de leurs instruments (de régulation et de coordination).

Le dialogue social européen offre une deuxième possibilité. Il pourrait servir de plate-forme de progrès, en matière de fixation des salaires et de coordination de celle-ci entre États-membres de l'UE(M), ainsi que pour la mise en place de nouveaux programmes paneuropéens (comme la réglementation sur le salaire minimum et/ou un régime d'assurance chômage pour les membres de l'UEM). Ce dernier point s'est avéré très difficile à mettre en œuvre, mais de nouvelles tentatives pourraient permettre d'élaborer une conception commune des questions transnationales. Une option consisterait à associer formellement les partenaires sociaux aux discussions sur l'évolution des salaires dans la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM), comme cela a été discuté lors d'une réunion récente du Comité de l'emploi du Conseil, en présence des partenaires sociaux (Thillaye 2013a). La Commission envisage également cette possibilité dans sa communication sur la dimension sociale de l'UEM (Commission européenne 2013).

Une troisième possibilité pourrait consister en un « recalibrage » du Semestre européen et une mise en œuvre plus équilibrée de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Comme d'autres l'ont déjà dit (Sabato *et al.* 2014), l'UE devrait offrir une évaluation de l'impact du Semestre sur la réalisation des objectifs à long terme de l'Union (convergence et développement durable). Les recommandations fondées sur le Pacte de stabilité et de croissance et la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) ont souvent nui au développement d'une véritable stratégie de protection sociale et d'investissements. Pour parvenir aux résultats promis en termes de réduction de la pauvreté et d'investissement dans l'éducation, par exemple, le processus de coordination doit être plus marqué. Le « Moniteur des performances en matière de protection sociale » (*Social Protection Performance Monitor – SPPM*) mis en place par le Comité de la protection sociale et approuvé par le Conseil en octobre 2012, fournit aux décideurs politiques et dirigeants de l'Union européenne un ensemble d'indicateurs sociaux compatibles avec une coordination renforcée. Il pourrait s'agir d'un bon complément aux accords « de convergence et de compétitivité » signés entre les États membres et l'Union européenne pour aider à la mise en œuvre de réformes

structurelles et de stratégies favorables à la croissance (Vandenbroucke et Vanhercke 2014).

L'ensemble de ces mesures (résumées dans le tableau 2) peuvent être facilement activées et sont susceptibles d'apporter des améliorations à court terme à la coordination de la politique sociale. Le risque existe, cependant, qu'elles ne perpétuent une stratégie « invisible » et inefficace, et donc l'inertie de l'UE en matière politique et de politique publique.

Tableau 2 Options de renouvellement du paradigme d'intégration de l'UE

Voies pour un nouveau paradigme		Cadre de politique publique	Cadre politique
Voie minimaliste (Smith chez soi et à l'étranger)	Niveau de l'UE	Tenue de marché (contrôle budgétaire partagé) Coordination économique et sociale plus efficace  Conditionnalité	Méthode intergouvernementale  Intégration différenciée  Légitimité (indirecte) entrante et produite
	Niveau des États membres	Production de la protection sociale (contrôle budgétaire partagé)	Légitimité entrante et produite
Voie plus ambitieuse (Smith et Keynes chez soi et à l'étranger)	Niveau de l'UE	Tenue de marché Contrôle budgétaire partagé  Capacité fiscale de l'UEM (taxation) Investissements de l'UE  Production partagée de la protection sociale (Stabilisateurs automatiques EU)	Fédéralisme  Deuxième Chambre au niveau de l'UEM  Président de l'UE  Légitimité entrante et produite (dans un système fédéral)
	Niveau des États membres	Production partagée de la protection sociale  Contrôle budgétaire partagé	Légitimité entrante et produite (dans un système fédéral)

### Une voie plus ambitieuse vers la croissance

Comme souligné dans les chapitres précédents, une stratégie plus ambitieuse consiste à doter l'UE(M) de tous les instruments nécessaires pour faire face aux chocs asymétriques et à créer une union monétaire intégrée, disposant d'outils plus acérés que la seule coordination

budgétaire et économique. C'est la principale caractéristique du système fédéral américain repérée par Henning et Kessler (2013) : le gouvernement fédéral ne fournit aucune garantie aux dettes publiques de l'État, mais il intervient par le biais d'investissements axés sur la croissance pour aider les États souffrant d'une crise de la dette souveraine, et ne mettre en œuvre des mesures d'austérité que par la suite (cité dans Amato 2014). Dans ce cas, le cadre de la politique peut être résumée par le slogan « Smith et Keynes chez soi et à l'étranger »<sup>7</sup>.

Deux mesures largement complémentaires sont souvent proposées pour rendre le *policymix* de l'UE plus équilibré et plus favorable à la croissance économique : augmenter les ressources financières allouées au budget de l'UE (et/ou de la zone euro), et doter les institutions de l'UE de pouvoirs en matière de politique de redistribution. Les chapitres de ce *Bilan* ont déjà fourni une évaluation détaillée de certaines de ces propositions : la mise en place d'un programme de revenu minimum, un système paneuropéen d'assurance chômage, etc. Ce dernier, en particulier, exigerait la participation active des partenaires sociaux, qui joueraient un rôle clé dans le renforcement de la légitimité et de l'efficacité (Tableau 2, ci-dessus).

Nombreux sont ceux qui insistent sur la nécessité d'augmenter les ressources de l'UE pour stimuler la croissance et proposent la mise en œuvre d'une nouvelle taxe européenne sur les bénéfices des sociétés au niveau de l'UEM. Elle permettrait de créer un budget pour l'UEM, de l'ordre de 0,5 à 1 % du PIB des 18 pays membres. À court terme, cette mesure accroîtrait les moyens disponibles pour des mesures favorisant la croissance, tout en luttant contre l'optimisation fiscale<sup>8</sup>.

Une autre consisterait à stimuler les investissements par le biais de la Banque européenne d'investissement et de projets d'investissement. Mais, comme évoqué dans la préface de ce *Bilan*, ce type d'approche

---

7. La marge de manœuvre des États membres pour mener des politiques keynésiennes dépend en grande partie de leur situation budgétaire (de leur niveau de déficit et de dette publics, par exemple).

8. Voir le Manifeste pour une union politique de l'euro présenté par *Le Monde*, <http://www.lemonde.fr/idees/article/2014/02/16/manifeste-pour-une-union-politique>, comme la réponse française au « Gliénicker Gruppe allemand », <http://www.glienickergruppe.eu/english.html>.

requiert du temps pour être correctement mis en œuvre et produire des effets en termes de croissance. Un soutien financier permettrait également de renforcer la dimension sociale de l'UEM, par exemple en orientant les dépenses des États vers la « modernisation des systèmes de formation professionnelle ou l'accroissement de l'efficacité des politiques de marché du travail ». En général, l'éducation et la formation, la R&D, l'innovation technologique, les modes de production et de consommation durables, le vieillissement actif et les stratégies d'apprentissage tout au long de la vie, les services de soin (en particulier, la garde d'enfants), et autres services destinés à améliorer la qualité de vie constituent autant de domaines clés dans lesquels concentrer les moyens (Sabato *et al.* 2014). La CES (2013) a proposé un ensemble cohérent de mesures visant à stimuler l'investissement en Europe : via le Plan pour l'investissement, une croissance durable et des emplois de qualité, le mouvement syndical européen a dressé une liste de priorités constitutives d'une voie alternative pour les politiques publiques.

Le récent essai de Boitier *et al.* (2013) montre clairement l'effet potentiel que pourrait avoir une augmentation des investissements favorables à la croissance, tant au niveau européen que national. La croissance moyenne de l'UE au cours des deux prochaines décennies pourrait doubler, et passer d'environ 1 à 2 % du PIB, entraînant des conséquences positives pour le marché du travail : une augmentation d'environ 15 millions de travailleurs dans la population active de l'UE d'ici à 2030.

## Deux voies vers un cadre politique plus légitime

De même qu'il y a deux approches possibles pour le cadre de la politique publique, il y a également deux voies pour le cadre politique : une approche minimaliste, sur la base du *statu quo* juridique et politique, et une voie plus ambitieuse, suivant une stratégie plus novatrice visant à rendre l'UE plus démocratique et efficace.

### **Le chemin minimaliste (retour aux États membres)**

L'approche la plus pragmatique se montre quelque peu sceptique à l'égard de la possibilité d'une Union européenne plus politisée et fédérale (Hurrelmann *et al.* 2013). Une grande partie de la littérature

émet des doutes quant aux tendances à la fédéralisation, et considère le scénario d'un approfondissement de la coopération entre États membres comme plus réaliste que celui d'une fédération européenne.

C'est le cas de l'approche « républicaine » de la légitimité démocratique présentée par Bellamy (2013). D'après lui, la vision républicaine considère les « intrants » démocratiques comme porteurs de valeur intrinsèque et comme uniques moyens légitimes de poursuivre et préserver les droits et intérêts des citoyens (Scharpf 2012). Les républicains soutiennent que la légitimité démocratique des États dépend de leur aptitude à représenter le peuple : les politiciens doivent donc rendre des comptes aux citoyens sur les politiques qu'ils mènent. Bellamy applique cette approche au contexte européen, et conclut que l'UE est légitime si elle représente les États membres et leurs « citoyens nationaux », plutôt qu'un hypothétique « peuple » européen. Dans cette logique « républicaine », la future UE devrait fonctionner sur la méthode intergouvernementale, et se fonder sur un processus différencié d'intégration à différents niveaux.

C'est ce que Buras (2013) nomme la « révolution silencieuse », celle qui s'est produite depuis la crise de la dette souveraine et la crise institutionnelle. Différents groupes de pays ont conclu des accords, via le droit international ou celui de l'UE, pour résoudre des questions spécifiques : par exemple, la dette publique (par le MES) ; l'immigration (via Schengen), etc. (voir également Fernandez 2013). Ceci pourrait également constituer une des possibles voies à suivre dans un avenir proche : une Europe moins ambitieuse, avec des réseaux sectoriels (composés d'institutions régionales, d'ONG, etc.), qui fonctionnerait de bas en haut pour construire une « Europe de l'excellence » dans des domaines tels que la protection de l'environnement, la recherche, etc. (Zielonka 2014). Si elle est appliquée à l'UE(M), cette approche pourrait impliquer la scission de la zone euro et la mise en place d'un nouveau système monétaire pour la périphérie sud (Amato 2014).

Ce scénario politico-institutionnel serait largement conforme avec la voie de politique publique accordant la priorité à la coordination entre institutions nationales plutôt qu'à l'intégration. Les États membres demeureraient la source principale de la dynamique et des conflits politiques, tandis que les institutions de l'UE s'affaibliraient progressivement.

### **La voie plus ambitieuse (vers une UEM fédérale)**

Beaucoup d'analystes et de parties prenantes ont conçu une stratégie beaucoup plus ambitieuse pour sauver l'Europe (Versini 2014). Nous pensons ici à ceux qui ont appelé à un nouveau « grand plan » en faveur d'un type d'intégration plus fédéraliste (voir Giddens 2013, Tsoukalis 2013). Deux hypothèses ont été proposées : d'une part, un renforcement du pouvoir législatif, qui se verrait doté d'une deuxième chambre parlementaire ; d'autre part, le renforcement du pouvoir exécutif, avec un président de l'Union qui soit plus fort, ou encore une fusion des rôles de président de la Commission et de président du Conseil européen en une seule personne.

Un groupe d'intellectuels français, dont Palier et Piketty, ont proposé la création d'une chambre parlementaire pour la zone euro. Cette chambre serait composée de députés européens issus des 18 pays appartenant à la zone euro et d'un groupe de députés issus des parlements nationaux. Un tel système permettrait de s'attaquer au déficit démocratique de l'UEM et d'accroître la légitimité de ses institutions, dans un contexte où les multinationales pourraient être sommées de payer des impôts à l'UEM, ou les États membres de verser une contribution. En d'autres termes, il s'agirait des premiers pas vers une véritable fédération.

Un autre scénario se fonderait sur une présidence plus forte du Conseil européen. Ce président serait élu par une assemblée de représentants du Parlement européen et de parlements des États membres. En guise d'alternative, certains évoquent la fusion des deux présidents, du Conseil et de la Commission, en une personne unique : le Président de l'Union (Duff 2006). Celui-ci serait le chef de l'exécutif européen. Il ou elle serait nommé(e) après les élections européennes, lors desquelles les candidats feraient campagne les uns contre les autres. Enfin, le Président de la Commission pourrait également jouer le rôle de Président du Conseil européen.

Ce renforcement du pouvoir législatif et/ou exécutif conduirait à un accroissement des compétences de l'UE en matière de politique économique et sociale. Pour Giddens (2013) notamment, l'intégration politique doit porter sur les risques majeurs que sont le changement climatique, l'insécurité sociale et les flux migratoires. Même si cette vision paraît raisonnable, le principal problème réside dans sa faisabilité. Les récentes élections européennes, le Parlement plus fragmenté qui en



est issu, et la montée de l'euroscpticisme semblent entrer en contradiction avec ce « grand plan » (Garbasso 2013).

Quelle que soit la stratégie, qui va le soutenir ?

Dans les sections précédentes, nous avons résumé l'ensemble des options évoquées (d'autres auraient pu être mentionnées) dans les débats européens et nationaux. Certaines d'entre elles, en particulier les plus ambitieuses, requièrent un énorme soutien politique pour se transformer en véritables étapes vers une UE(M) plus efficace et plus légitime. Il s'agit là de la question cruciale, à laquelle les parties prenantes et les forces politiques doivent s'attaquer.

Les dernières élections européennes ont confirmé la croissance des forces anti-européennes et la faiblesse des partis politiques traditionnels. Les résultats ouvrent de nouveaux scénarios pour l'avenir, dont certains sont plus porteurs de risques que d'opportunités. C'est un défi pour les responsables politiques, mais aussi pour le mouvement syndical et les partenaires sociaux en général. Comme souligné plus haut, l'un des rares points communs des plans minimalistes et ambitieux pour l'Europe réside dans la nécessité d'avoir des partenaires sociaux capables de dépasser le *statu quo* et d'offrir à l'UE des idées et des ressources organisationnelles.

Avril 2014

## Références

- Amato G. (2014) Un amore difficile, in Amato G. et Galli della Loggia E. (dir.) *Europa Perduta?*, Bologna, Il Mulino.
- Amato G., Mény Y., Barbier C. et Natali D. (2013) Muddling through the Crisis: The Contradictions of Recent EU Reforms, *Revista Italiana Politiche Pubbliche*, 2/2013, 173-197.
- Bardi L. (2013) Parties, Party System and Party Government in the European Union, in Giusto H. (dir.) *Democratic Legitimacy and Political Leadership in the European Union*, Roma, Italiani Europei, Friedrich Ebert Stiftung, Next Left, Foundation for European Progressive Studies.
- Bellamy R. (2013) An ever closer union among the peoples of Europe: Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU, in

- Bellamy R. et Kröger S. (dir.) Representation and Democracy in the EU, a Special Issue of the Journal of European Integration, 35 (5), juillet 2013 .
- Boitier B., Lancesseur N. et Zagamé P. (2013) Global scenarios for socio-ecological transition, Neujobs working paper, D.9.2, 4 septembre 2013 ([http://www.neujobs.eu/sites/default/files/NEUJOBS\\_D9\\_2\\_final\\_May\\_2013.pdf](http://www.neujobs.eu/sites/default/files/NEUJOBS_D9_2_final_May_2013.pdf)).
- Buras P. (2013) The EU's Silent Revolution, Policy Brief, 87, European Council on Foreign Relations, septembre 2013 ([http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR87\\_EU\\_SILENT\\_REVOLUTION\\_AW.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR87_EU_SILENT_REVOLUTION_AW.pdf)).
- CES (2013) A new path for Europe: ETUC plan for investment, sustainable growth and quality jobs, adopted at the meeting of the ETUC Executive Committee on 7 November 2013 ([http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/EN-A-new-path-for-europe\\_3.pdf](http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/EN-A-new-path-for-europe_3.pdf)).
- Commission européenne (2013) Communication de la Commission Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire, COM (2013) 690 final du 2 octobre 2013.
- De Beer P. (2014) Why The Future of Social Europe Lies in the Member States, Social Europe Journal, 25 avril 2014 (<http://www.social-europe.eu/2014/04/future-social-europe-lies-member-states/>).
- Duff A. (2006) Plan B: How to Rescue the European Constitution, Studies and Research, 52, Paris, Notre Europe ([http://www.notre-europe.eu/media/etud52-en\\_01.pdf?pdf=ok](http://www.notre-europe.eu/media/etud52-en_01.pdf?pdf=ok)).
- Fernandes S. (2014) Who calls the shots in the euro area? 'Brussels' or the Member States?, Policy paper, 111, Paris, Notre Europe – Institut Jacques Delors, 15 mai 2014 (<http://www.eng.notre-europe.eu/011-18893-Who-calls-the-shots-in-the-euro-area-Brussels-or-the-member-states.html>).
- Ferrera M. (2005) The Boundaries of Welfare, Oxford, Oxford University Press.
- Garbasso G. (2013) Turbulent and mighty continent. What future for Europe?, Synthesis report, Paris, Notre Europe – Institut Jacques Delors ([http://www.eng.notre-europe.eu/011015-108-Publications.html\\_4](http://www.eng.notre-europe.eu/011015-108-Publications.html_4)).
- Giddens A. (2013) Turbulent and mighty continent. What future for Europe?, Bristol, Polity Press.
- Gilpin R. (1987) The political economy of international relations, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Hall P. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, Comparative Politics, 25 (3), 275-296.
- Henning C.R. et Kessler M. (2012) Fiscal Federalism: US History for Architects of European Fiscal Union, Working paper series, 12.1, Washington D.C., Peterson Institute for International Economics.
- Hurrelmann A., Gora A. et Wagner A. (2013) The Politicization of European Integration: More than an Elite Affair?, Political Studies, 1/2013, 1-17.
- Majone G. (2005) Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth, Oxford, Oxford University Press.

- Majone G. (2010) *The European Union's Democratic and Other Deficits: Back to the First Principles*, Salzburg Papers on European Integration 01-10, SCEUS Salzburg Centre of European Union Studies/Jean Monnet Centre of Excellence, avril 2010.
- Marlier E. et Natali D. (dir.) avec Vandam R. (2010) *Europe 2020: Towards a more social EU?*, Bruxelles, PIE Peter Lang.
- Matarazzo R. (2013) *The EU Democracy and the Challenge of Politicization*, in Giusto H. (dir.) *Democratic Legitimacy and Political Leadership in the European Union*, Roma, Italiani Europei, Friedrich Ebert Stiftung, Next Left, Foundation for European Progressive Studies.
- Natali D. (2012) *Future prospects – Has the European Social Model really gone?*, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2011*, Bruxelles, ETUI/OSE, 237-249.
- Pochet P. (2005) *The Open Method of Coordination and the Construction of Social Europe: An historical perspective*, in Zeitlin J. et Pochet P. avec Magnusson L. (dir.) *The Open Method of Coordination in Action*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 37-82.
- Ross G. (1995) *Jacques Delors and European Integration*, New York, Oxford University Press.
- Sabato S., Natali D. et Barbier C. (2014) *A Model for Implementing Sustainable and Qualitative Growth in the EU*, Working Paper, Wilfried Martens Centre for European Studies et OSE ([http://martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/qualitative\\_and\\_sustainable\\_growth\\_ready\\_for\\_website.pdf](http://martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/qualitative_and_sustainable_growth_ready_for_website.pdf)).
- Scharpf F W. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.
- Scharpf F W. (2012) *Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the euro crisis*, MPIfG Discussion Paper, 12/6, Düsseldorf, Max Planck Institute for the study of societies ([http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp12-6.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp12-6.pdf)).
- Schmidt V. (2012) *The eurozone crisis challenge to democracy: which way forward?*, 14 décembre 2012 ([http://www.opendemocracy.net/vivien-schmidt/eurozone-crisis-challenge-to-democracy-which-way-forward#\\_ftn1](http://www.opendemocracy.net/vivien-schmidt/eurozone-crisis-challenge-to-democracy-which-way-forward#_ftn1))
- Thillaye R. (2013a) *Coordination in place of integration? Economic governance in a non-federal EU*, Working paper, Policy Network, 24 juillet 2013 ([http://www.policy-network.net/publications\\_detail.aspx?ID=4442](http://www.policy-network.net/publications_detail.aspx?ID=4442)).
- Thillaye R. (2013b) *Gearing EU Governance towards Future Growth*, Policy Network paper, mars 2013 ([http://www.policy-network.net/publications\\_detail.aspx?ID=4355](http://www.policy-network.net/publications_detail.aspx?ID=4355)).
- Tsoukalis L. (2013) *The Unhappy State of the Union* (<http://www.notre-europe.eu/media/the-unhappy-state-of-the-union-loukas-tsoukalis.pdf?pdf=ok>).
- Vandenbroucke F. avec Vanhercke B. (2014) *A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack*, Friends of Europe, Printemps 2014.

- Verdun A. (2013) The building of economic governance in the European Union, *Transfer*, 19/1, 23-35.
- Versini C. (2014) Redesigning the European Project to improve Employment and Democracy?, Synthesis Report, Paris, Notre Europe – Institut Jacques Delors, 16 mai 2014 (<http://www.notre-europe.eu/media/euprojectdemocracy-employment-versini-ne-jdi-may14.pdf?pdf=ok>).
- Zielonka J. (2014) *Is the European Union doomed?*, New York, Wiley.

Tous les liens ont été vérifiés le 11 juin 2014.