

Transformer les politiques publiques, le débat politique et les processus au sein de la zone euro

Vivien A. Schmidt

Introduction

La crise de la zone euro continue à poser des défis majeurs à l'Union européenne (UE) et à ses États membres. Les problèmes découlent des politiques publiques déficientes menées au sein de la zone euro, des jeux politiques pervers, et des processus fondés sur des règles impératives. En présentant la crise comme celle de la dette publique (plutôt que de l'excès privé), puis en diagnostiquant ses causes comme comportementales (le non-suivi des règles par les États membres) plutôt que structurelles (liées à la conception de l'euro), les dirigeants de l'UE ont produit des politiques qui n'ont pas réussi à lui apporter des solutions durables. À la base de cette analyse erronée se trouve le récit politique que les dirigeants de l'UE tiennent depuis longtemps à propos de l'euro, promettant que la monnaie unique allait amener la convergence vers une croissance orientée sur l'exportation et la « compétitivité » pour autant que les États membres suivent les règles de stabilité. Lorsque la crise de la dette souveraine a frappé, plutôt que de chercher à réparer l'euro en lui adjoignant les éléments manquant à l'union monétaire, ou en cherchant à modérer ses effets grâce à des politiques anticycliques, les dirigeants européens ont redoublé les règles, insistant sur le fait que la croissance proviendrait de la consolidation budgétaire pour tous (réduction rapide du déficit et de la dette) et des réformes structurelles (axées sur l'accroissement de la flexibilité du marché du travail et la réduction des coûts de protection sociale) pour les pays enfreignant les règles.

Ces politiques ont laissé l'Europe face à un risque de déflation : une croissance lente, un chômage élevé, la montée des inégalités, et une crise humanitaire qui menace les Européens les plus pauvres, en particulier dans le sud et l'est de l'Europe. Politiquement, la réponse des citoyens s'est montrée de plus en plus eurosceptique et volatile, à

mesure que la perte de confiance dans les gouvernements nationaux et l'Union européenne aboutissait à un cycle de défaite des gouvernements sortants, à la montée des partis extrémistes et des mouvements populistes. Les processus n'ont fait qu'aggraver la situation politique et économique.

Les processus de gouvernance de l'Union européenne ont en effet imposé des contraintes majeures à la politique économique des États membres et, dès lors, limité leur capacité à répondre aux préoccupations des citoyens, en même temps qu'ils bouleversaient le vieil équilibre institutionnel de l'UE. La prise de décision au sein de la zone euro a combiné un excès d'intergouvernementalisme (un Conseil européen excessivement dominant a transformé la Commission en secrétariat, tout en marginalisant le Parlement européen) et une montée du supranationalisme : la Banque centrale européenne (BCE) a « sauvé l'euro », en échange de l'austérité et des réformes structurelles dans les États membres tandis que la Commission a joué un rôle de plus en plus important en matière de surveillance budgétaire. Les processus d'élaboration des politiques de l'UE qui en ont résulté ont été caractérisés par « gouverner par les règles » et « réguler par les chiffres », via des règles de stabilité macro-économique fixant des objectifs chiffrés spécifiques en matière de déficits et de dettes – l'austérité et les réformes structurelles étant imposées aux membres ne respectant pas les règles et les chiffres.

C'est pour l'ensemble de ces raisons que 2014 pourrait très bien se voir considérée à l'avenir comme une année charnière pour l'UE. Les élections au Parlement européen, à l'occasion desquelles le leader du groupe victorieux a été nommé président de la Commission européenne, pourraient aider à renforcer l'influence du Parlement européen (PE), tout en augmentant la légitimité politique de la Commission et, de ce fait, son autonomie vis-à-vis du Conseil. En outre, la politique est de retour, non seulement grâce à la campagne électorale paneuropéenne, mais également au Conseil, dans la mesure où certains États membres ont contesté les règles et poussé à une plus grande flexibilité dans les processus. Quant à la Commission, avec le temps, elle est devenue de plus en plus flexible dans ses interprétations des règles, alors même que la BCE a réinterprété son mandat à plusieurs reprises – avec dans les deux cas, de meilleurs résultats à la clé. Le problème est que tous les acteurs de l'UE ont essentiellement

réinterprété ces règles « en catimini », sans l'admettre dans leurs discours. Bien que ces modifications incrémentales des règles aient été utiles, elles ne sont pas en mesure de résoudre la crise, en particulier parce que le silence à propos de la nécessité d'un changement empêche tout débat quant à ce qui pourrait et devrait être fait.

La question est donc de savoir si des changements significatifs dans les politiques publiques, le débat politique et les processus auront lieu en 2015. L'UE est dotée d'un nouveau PE, d'une nouvelle Commission avec un nouveau président, d'un Conseil comportant quelques nouveaux visages. En outre, chacun admet désormais que l'économie européenne demeure en difficulté. Mais cette fois-ci sera-t-elle vraiment différente, et les acteurs de l'UE prendront-ils les mesures audacieuses nécessaires pour résoudre la crise une fois pour toutes ? La réponse apportée à la crise grecque en juillet 2015 ne le laisse pas penser. Et peu de choses sont susceptibles de changer, en termes de programme politique global tant que les dirigeants de l'UE ne modifient pas leur récit politique sur l'euro et les sources de la croissance (qui exige des investissements importants ainsi qu'un relâchement du côté de la demande plutôt que le maintien de l'austérité ou même de la stabilité). Il est peu vraisemblable que se contenter d'un rafistolage des politiques et du récit s'avère suffisant.

Ce chapitre, qui s'efforce de proposer en quoi cette fois-ci pourrait être différente des années précédentes, suggère des propositions de renforcement de l'intégration économique européenne, discute des défis et des opportunités, des initiatives économiques possibles, et émet des suggestions de réorganisation de la surveillance budgétaire ainsi que de décentralisation du Semestre européen. Le chapitre se conclut par des considérations quant à la manière de repenser la future gouvernance de la zone euro ainsi que celle de l'Union européenne. Il commence par analyser les problèmes en matière de politiques publiques, de débat politique et de processus de la zone euro.

1. Les défis posés par la crise de la zone euro : politiques publiques, débat politique, processus

1.1 Les problèmes de la zone euro

Les problèmes de la zone euro remontent à ses prémisses, dans le traité de Maastricht, au début des années 1990. Les États membres y ont abandonné leur souveraineté monétaire sans la mise en commun d'un fonds de ressources centralisées. En lieu et place, la responsabilité budgétaire est restée du ressort des États membres parallèlement au principe établi de longue date selon lequel la couverture des coûts sociaux de l'ajustement incombait aux États membres. Quelles qu'en soient les raisons – le désir de garder le contrôle sur les budgets et les finances nationales ou la crainte d'avoir à payer pour les erreurs des autres – cet état de fait a eu pour conséquence que la zone euro n'était pas préparée à répondre à une crise majeure. N'avoir aucun mécanisme en place lors du déclenchement d'une crise de cette ampleur constituait un défi majeur. La vision et le courage étaient donc nécessaires. Tous deux se sont avérés rares.

Au lieu d'imiter les États-Unis et le Royaume-Uni, qui, depuis 2008, ont répondu à la crise économique par une politique monétaire agressive, d'importants stimuli budgétaires, et un nettoyage immédiat du secteur bancaire, la zone euro a mené une politique monétaire passive, arrêté trop tôt sa politique de relance, et prêté peu d'attention au secteur bancaire. En outre, quand la crise de la dette souveraine a frappé en 2010, les autorités monétaires (BCE) ont continué à y apporter une réponse limitée, les autorités politiques (Conseil) ont poussé au resserrement budgétaire, et les acteurs institutionnels de l'UE en général, craignant la réaction des marchés financiers, n'ont pas laissé les créanciers privés porter le fardeau des pertes, celles-ci étant plutôt transférées vers les pouvoirs publics (et les contribuables) nationaux (voir, par exemple, Mody 2015). En outre, en échange de la création de mécanismes de renflouement destinés à offrir de la « solidarité économique » aux pays à risque – le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilité (MES) – les États membres de l'UE ont ratifié des pactes et traités encore plus rigides.

L'austérité budgétaire et la restriction des dépenses publiques s'en sont suivies à travers l'Europe. En outre, pour les pays en difficulté, des prêts de renflouement ont été consentis à des taux d'intérêt prohibitifs, sans aucune restructuration de la dette initiale mais avec des programmes rendant obligatoires la réduction rapide du déficit et les réformes structurelles. Pour les pays risquant de devoir recourir à ces programmes, des politiques de réduction rapide du déficit ont également été mises en œuvre. Dans les deux cas, la demande de baisse rapide du déficit a fait en sorte que les gouvernements se sont livrés à des coupes généralisées réduisant les perspectives de croissance non seulement à court terme – du fait d'une importante contraction économique qui a massivement augmenté le chômage et le ratio dette/produit intérieur brut (PIB) – mais également à moyen terme à cause des coupes dans l'enseignement (voir Agostini et Natali, ce volume), la formation, et le soutien à la *Research and Development* (R&D). En outre, les coupes dans les salaires du secteur public, les pensions, l'aide sociale, les soins de santé (voir Stamati et Baeten, ce volume) et d'autres services publics ont également porté l'injustice sociale au niveau d'une « crise humanitaire ». Les citoyens les plus pauvres de ces pays se sont retrouvés sans accès à une nourriture adéquate, à des soins de santé abordables, ou des abris tandis que l'augmentation constante du chômage a provoqué des vagues d'émigration des plus qualifiés, en particulier les jeunes (voir les rapports du Conseil de l'Europe 2013 ; Caritas Europe 2015 ; PE 2015).

En conséquence, après plus de cinq années d'austérité et de réformes structurelles, l'UE se débat toujours dans la crise économique. Bien que ses pires moments – connus entre 2010 et 2012 – soient peut-être derrière nous, la crise continue de sévir, certes moins intensément, sous la forme de pressions déflationnistes, d'un chômage toujours élevé, de pauvreté (Frazer *et al.* 2014) et de violations des droits de l'Homme (Conseil de l'Europe 2013 ; Parlement européen 2015) accroissant la « misère humaine » à travers l'Europe.

1.2 Les politiques publiques déficientes de la zone euro

Les problèmes de la zone euro peuvent être attribués en grande partie aux politiques publiques déficientes qui ont contribué à la mauvaise performance économique de l'UE. Ces politiques impliquent des échecs

en matière de cadrage de la crise, de diagnostic et de choix des remèdes, ainsi qu'un manque de solutions profondes.

La première des défaillances provient du (mauvais) cadrage de la crise, qui a été considérée comme crise de la prodigalité publique. Ce cadrage s'est généralisé de façon inappropriée à partir du cas de la Grèce. Pour tous les autres pays, le problème était plutôt celui de la dette privée résultant du gonflement massif des bilans des banques, de l'endettement croissant des ménages, et de la mauvaise évaluation du risque souverain par les marchés (De Grauwe et Ji 2012 ; De Grauwe 2013; Blyth 2013). Mais l'interprétation de la crise comme crise de la dette publique dans les pays de la périphérie a alimenté la résistance à toute forme d'approfondissement de l'intégration économique puisqu'on jouait sur les craintes que cela créerait une « union de transferts » au sein de laquelle les Européens du Nord auraient à payer pour les dettes accumulées au Sud.

Le deuxième échec est celui du diagnostic du problème, supposé comportemental et découlant du non-respect par les États membres des règles du pacte de stabilité et de croissance (PSC) (Jabko 2015). Tout au long des années 2000, les États membres de la périphérie comme l'Espagne et l'Irlande étaient des modèles d'obéissance aux règles, contrairement à des pays comme l'Allemagne et la France, qui les ont enfreintes au milieu des années 2000 (mais pour de bonnes raisons, à savoir, ne pas réduire les dépenses pendant une récession). Le vrai problème était structurel : la politique monétaire *one size fits none* de ciblage de l'inflation menée par la BCE a produit des écarts croissants plutôt que de la convergence entre pays excédentaires et déficitaires (Enderlein *et al.* 2012 ; De Grauwe 2013 ; De Grauwe et Ji 2013). Insister pour que tous les pays se serrent simultanément la ceinture afin de devenir plus « compétitifs », c'est ne pas tenir compte de l'interdépendance des pays excédentaires et déficitaires, et du problème de la mobilité de la moyenne, qui est au cœur de ces efforts (par exemple, Skidelsky 2013 ; Matthijs et Blyth 2011 ; Wolf 2013). Les politiques publiques elles-mêmes sont en outre fondamentalement asymétriques dans leurs effets, car même si elles pouvaient fonctionner pour les pays du Nord, dont le modèle est tiré par les exportations, elles laisseraient l'Europe du Sud sans autre alternative qu'une spirale sans fin de compression des salaires (Scharpf 2013 ; 2014).

Le troisième échec provient du choix de remèdes centrés sur des politiques monétaristes pro-cycliques, l'austérité budgétaire, et les « réformes structurelles », plutôt que sur des politiques anticycliques qui auraient généré de la croissance par le biais d'un stimulus macroéconomique, d'une politique industrielle d'investissement et de soutien socio-économique (Scharpf 2012 ; 2013 ; 2014 ; De Grauwe 2013). La persistance des problèmes pour les États membres sous surveillance ou sous programme avait beaucoup moins à voir avec leur endettement ou leur « compétitivité » qu'avec l'« arrêt soudain » du financement par les marchés, causé lui-même par l'incertitude qu'ont générée les déclarations des dirigeants européens ou leur (in)action en matière d'approfondissement de l'intégration économique européenne (Jones 2010 ; 2015a).

L'échec fondamental découle d'un manque de solutions adéquates qui laissent en place un mécanisme incomplet de mutualisation des risques et d'assurance, décidé davantage par défaut que de manière intentionnelle (Schelkle 2015 ; Jones 2015b). Si les critiques considérant la zone euro comme impossible dans la mesure où elle ne constitue pas une Zone monétaire optimale (ZMO) sont légion (par exemple, Eichengreen 1991 ; 2012 ; Feldstein 1997), elles ont toutes tendance à supposer que, par définition, l'UE ne peut pas partager le risque par le biais du fédéralisme fiscal, comme le font des entités tout aussi hétérogènes, par exemple les États-Unis (Henning et Kessler 2012). Même si l'UE ne deviendra certainement jamais un État fédéral comme les États-Unis, il existe de nombreux moyens d'approfondir l'intégration économique de manière à la rendre plus robuste et capable de surmonter les chocs asymétriques et les pressions des marchés financiers mondiaux. Des solutions alternatives auraient consisté à compléter l'union monétaire par une union financière (Jones 2015b) ou même une union budgétaire, via une certaine forme de mutualisation de la dette (par exemple, les euro-obligations) et des stabilisateurs macroéconomiques (par exemple, un fonds de chômage – Dullien 2012 – ou un « fonds d'ajustement cyclique » – Enderlein *et al.* 2013).

Les résultats de ces politiques parlent d'eux-mêmes quant à leurs effets sur le bien-être, la santé et les perspectives d'emploi des citoyens. En mars 2015, le chômage des jeunes était à 20,9% dans la zone euro dans son ensemble, de plus de 40% en Italie (43,1%) et plus de 50% en Espagne (50,1%) et en Grèce (50,1% en janvier) (Eurostat 2015). Un

rapport du Conseil de l'Europe (2013) a conclu que les programmes d'austérité suscités par la crise avaient sapé les droits humains dans des domaines clés, en grande partie en raison des réductions des dépenses sociales publiques, en particulier dans les pays soumis à des programmes de sauvetage international. L'exigence, imposée par la Troïka, que les dépenses publiques grecques en matière de santé ne dépassent pas 6% du PIB en constitue une illustration. Pour 2014, un rapport de Caritas Europe (2015) a d'ailleurs détaillé l'ampleur du problème : plus d'un tiers de la population dans cinq États membres de l'UE était confronté au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et un enfant sur trois vit dans la pauvreté dans 14 des 28 pays de l'UE. En outre, un rapport du Parlement européen (2015) portant sur sept pays a offert des détails quant aux réductions drastiques des dépenses d'éducation, au transfert des coûts de santé de l'État vers le citoyen et au retour en arrière des progrès en matière de santé ainsi qu'à la hausse massive du chômage. Il est particulièrement accablant de constater que les baisses de dépenses tendent à « imposer des coupes horizontales et aveugles dans les domaines ciblés, en vue de répondre à des économies budgétaires déterminées à l'avance » (*ibid.*), plutôt que de cibler spécifiquement les gaspillages des ressources publiques. La capacité administrative de l'État dans ces pays a naturellement souffert de ces mesures ainsi que du gel des salaires du secteur public. Plus généralement, l'investissement public dans les infrastructures a stagné au sein de la zone euro, à cause de la « règle d'or » ou du « frein à l'endettement » que les États membres ont adopté – et qui fait également obstacle à la croissance et à la compétitivité.

1.3 Vie politique de plus en plus volatile au sein de l'UE

La confiance des citoyens envers leurs gouvernements nationaux et la gouvernance de l'UE s'est érodée de façon spectaculaire à mesure que les performances économiques de la zone euro se détérioraient. L'insatisfaction des citoyens est née non seulement du contexte économique, mais aussi du contexte politique dans lequel des processus de décision apparemment apolitiques au niveau de l'UE ne laissent que peu de possibilités de recours politique au niveau national pour changer les décisions (voir Schmidt 2006). Il en a résulté des changements de plus en plus fréquents de gouvernements ainsi que l'émergence de

nouveaux partis extrémistes, et une baisse continue de la confiance dans l'UE et les gouvernements nationaux.

Cette augmentation de la volatilité politique provient de l'impression qu'ont les citoyens que leurs préférences – qu'elles soient exprimées par les urnes, les partenariats sociaux, les mouvements sociaux, ou dans la rue – ne sont pas prises en compte (Mair 2013). Leur réponse à ce qu'ils perçoivent comme le mépris de leurs droits a été de punir les responsables politiques nationaux avec une fréquence et une intensité croissantes, ce qui a mené de plus en plus souvent à la non-reconduction des gouvernements sortants (Bosco et Verney 2012). La déception à l'égard des dirigeants nationaux est devenue la règle, même dans les pays centraux. La France en constitue un bon exemple : le président Hollande a la plus faible cote de popularité de tous les présidents de la Ve République (12% en novembre 2014). Les gouvernements sont généralement plus fragiles, avec des majorités gouvernant souvent sur le fil du rasoir, et les partis traditionnels qui gagnent les élections éprouvent plus de difficultés à former des gouvernements. Mais ce qui s'avère le plus problématique pour l'UE est l'émergence de gouvernements antidémocratiques, comme c'est le cas en Hongrie, ainsi que la croissance continue des partis d'extrême droite, comme le parti néonazi Aube dorée en Grèce, les Vrais Finlandais et les Démocrates de Suède.

L'augmentation de l'euroscpticisme et du sentiment anti-européen fait partie intégrante de l'instabilité politique. Elle est attestée non seulement par la montée des extrêmes droites dures, mais aussi de populistes moins extrêmes tant à droite, qu'à gauche, et au centre. Ces partis apparaissent non seulement dans les pays les plus durement touchés par la crise, en Europe méridionale et orientale mais aussi dans ceux qu'elle a largement épargnés, principalement en Europe du Nord et en Scandinavie (Taggart et Szczerbiak 2013 ; Usherwood et Startin 2013), ainsi qu'en Allemagne, avec la montée fulgurante de l'AFD (Alternative pour l'Allemagne) en 2014. Il est important de constater que la déception des citoyens européens par rapport à l'UE s'observe dans la polarisation des opinions à travers les sphères publiques nationales d'Europe, en particulier entre le Nord et l'Europe du Sud (Kriesi et Grande 2015).

Les seuls signaux encourageants en ce qui concerne les partis populistes proviennent de Syriza en Grèce et de Podemos en Espagne (voir Hyman, ce volume). Ce qui a rendu ces nouveaux partis crédibles pour une grande partie de l'électorat, c'est non seulement qu'ils se sont attaqués ouvertement à des questions difficiles concernant la répartition des coûts de la consolidation budgétaire, mais aussi le fait que leur exclusion initiale du pouvoir les ont mis en bonne position pour apporter un véritable renouveau à la politique de leur pays et générer des « réformes structurelles » favorables aux citoyens et axées sur la réduction de la corruption, l'amélioration de la collecte des impôts, et la promotion de la justice sociale. Ils se sont opposés à la poursuite des programmes d'austérité et des réformes structurelles sous leur forme actuelle. Avec les victoires électorales de Syriza au niveau national et de Podemos au niveau local (notamment au poste de maire de Madrid), leur capacité à tenir leurs promesses sera mise à l'épreuve. Pour le moment, il est cependant trop tôt pour dire quel poids ils auront, même si les négociations prolongées de Syriza avec l'UE en vue d'obtenir un nouvel accord sur la dette laissent penser qu'ils n'ont pas été en mesure de modifier le récit politique de la zone euro ou son ordre du jour, en dépit de leurs nombreuses tentatives. La question principale pour Syriza, consistera maintenant à savoir si son gouvernement réussira à introduire les réformes indispensables dans le domaine de la lutte contre la corruption, le renforcement administratif de l'État et la collecte des impôts – et tout cela malgré le maintien de l'austérité exigée par les dirigeants de la zone euro.

Au niveau de l'UE, les résultats des élections au Parlement européen sont aussi un signe de la montée de l'eurosepticisme. Le Front national de Marine Le Pen (FN) a obtenu le meilleur score électoral en France ; c'est aussi le cas pour le Parti de l'indépendance de Nigel Farage (UKIP) au Royaume-Uni. Par contre, la victoire massive (40%) des sociaux-démocrates (PD, Partito Democratico) du premier ministre Renzi en Italie (une première dans l'histoire de l'Italie après-guerre) laisse penser que tout ne va pas si mal. En fin de compte, les partis extrémistes représentent maintenant environ 20% des membres du Parlement européen (MPE).

Bien que les élections de 2014 au Parlement européen n'aient pas beaucoup contribué à inverser la tendance eurosceptique, elles ont mis un frein à l'érosion électorale en termes de participation : le taux de

42,5% en 2014 n'était que d'un demi-point inférieur à celui de 2009. Malgré le fait que les préoccupations politiques nationales aient continué à dominer le vote, le débat était davantage centré sur les questions européennes. Et la campagne elle-même était plus politisée, générant ainsi plus d'intérêt de la part des citoyens. Les partis présents au PE ont désigné leurs candidats respectifs à la présidence de la Commission dans des campagnes à l'échelle européenne et ceux-ci ont participé à des débats télévisés, même si les résultats furent mitigés en terme d'intérêt ou de sensibilisation citoyenne. Alors que la majorité des électeurs étaient informés du « *Spitzenkandidat* » dans les pays du cœur de l'Europe, comme l'Allemagne et la France, ce n'était pas le cas au Royaume-Uni.

Cependant le problème de la légitimité politique du PE demeure. La question consiste à savoir quelle est la légitimité d'un parlement pour lequel 56,9% de l'électorat n'a pas voté? Et comment peut-on considérer comme légitime un Parlement quand, parmi les votants, près d'un tiers a porté son choix sur des partis extrémistes ayant peu de chance de succès aux élections nationales? Le Parlement européen a désormais un centre politique de plus en plus mince et coincé entre des extrémistes de droite et de gauche. La majorité a dès lors inévitablement été constituée par la « grande coalition » du centre droit, du centre gauche et des libéraux, sous la direction d'un ancien premier ministre luxembourgeois, qui fut aussi l'un des membres ayant siégé le plus longtemps au Conseil européen. Dans ces circonstances, l'avènement d'un PE, au sein duquel les débats et les votes seraient plus clairement identifiables le long de lignes traditionnelles droite/gauche afin de donner aux citoyens un choix clair entre les partis de gauche et de droite, se fait encore attendre.

Entre-temps, les élections du PE en 2014 ont également été importantes pour les processus de décision au sein de l'UE. La nomination par le Conseil du chef du parti gagnant comme président de la Commission a conféré une nouvelle légitimité politique à la Commission et à son président, puisque ce dernier est désormais le représentant directement élu du peuple. Cela peut aider à rétablir l'équilibre institutionnel de la gouvernance de la zone euro.

1.4 Processus de gouvernance de l'UE fondé sur des règles

Suite à la crise, l'« équilibre démocratique » ancien, en fonction duquel tous les acteurs institutionnels de l'UE étaient impliqués dans la prise de décision dans différents domaines, s'est dérégulé. L'intergouvernementalisme est devenu le principal mode de gouvernance, éclipsant la méthode communautaire. Le Conseil européen est devenu l'acteur institutionnel prédominant de la gouvernance de la zone euro, le Parlement européen en était très souvent absent, et la Commission largement subordonnée au Conseil (Fabbrini 2013 ; Schmidt 2015). Ce changement a incité Habermas (2011) à mettre en garde contre les dangers d'un « fédéralisme exécutif », qui s'est traduit par un transfert considérable de la puissance économique et budgétaire vers l'UE, sans aucune augmentation concomitante de la participation politique des citoyens.

Le supranationalisme s'est également renforcé de manière significative. Même si la Commission a été affaiblie dans son rôle traditionnel d'initiateur, elle a gagné plus de pouvoirs supranationaux de supervision dans le cadre du Semestre européen. En outre, la BCE est sans doute devenue l'acteur le plus important lorsqu'il a fallu répondre à des moments de crise existentielle. Ses solutions techniques se sont accompagnées d'un principe de réciprocité politique exigeant que les États membres s'engagent sur la voie de la consolidation budgétaire et des réformes structurelles. En outre, de nouvelles responsabilités de la BCE en matière d'Union bancaire, de Mécanisme de surveillance unique (MSU) et de Mécanisme de résolution unique (MRU) ont accru ses pouvoirs supranationaux, ajoutant une nouvelle série d'organismes de régulation et de sauvetage supranationaux à ceux déjà mis en place, tels que le MES et le FESF – qui ne sera bientôt plus opérationnel.

La prédominance croissante de ces deux modes de gouvernance est le résultat du renforcement de la gouvernance fondée sur les règles lors de la crise de la zone euro. Au début de la crise de l'euro, les dirigeants européens sont devenus obsédés par les règles, les chiffres et les pactes – notamment le *Six-Pack*, le *Two-Pack* et le « pacte budgétaire », chaque fois plus stricts sur la nature des règles, plus restrictifs en ce qui concerne les chiffres, et plus punitifs pour les États membres enfrenant les exigences. En l'absence de toute intégration politique ou économique plus profonde, l'UE a fini par « gouverner par les règles »

et « réguler par les chiffres » pour tout ce qui concerne la zone euro (Schmidt 2015). Les politiques d'austérité axées sur la réduction rapide du déficit avec des pressions aux réformes structurelles – souvent synonymes de réduction des droits et protections des travailleurs – ont ravagé « l'Europe sociale », en particulier dans les pays de sa périphérie qui étaient soumis aux règles de conditionnalité.

Cependant, lentement mais sûrement, la détérioration des économies et l'accroissement de l'instabilité politique ont soumis les acteurs institutionnels de l'UE à une pression qui les a poussés à réinterpréter les règles en fonction desquelles ils avaient mené les politiques économiques. Ils l'ont fait de diverses manières, par exemple en élargissant leur mandat, en changeant les sujets sur lesquels ils mettent l'accent, en approuvant des dérogations ou en augmentant la flexibilité. Mais ils ne l'ont pas fait formellement. Ils ont agi de manière informelle et progressive, réinterprétant les règles sans l'admettre dans leur discours au public. Cela a contribué à ralentir la crise économique, mais pas à y mettre fin. La réinterprétation des règles « à la sauvette » a peu fait pour atténuer le mécontentement public. Cela n'a en rien contribué non plus à l'Europe sociale, alors que la pauvreté, la misère et les inégalités augmentent, que le taux de chômage demeure à un niveau exagérément élevé, et que les compétences et espoirs d'une génération entière de jeunes chômeurs s'évanouissent. Dans la Commission précédente (2009-2014), seule la « Garantie pour la jeunesse » peut être considérée comme une démarche proactive visant à traiter les problèmes de politique sociale générés par la politique économique de la zone euro. Dans la nouvelle Commission, en revanche, le nouveau « plan d'investissement », qui promet de lever 315 milliards d'euros pour l'investissement dans l'économie réelle des États membres, commence au moins à aborder plus globalement les problèmes liés à la croissance.

Cela dit, le fait de réinterpréter les règles à la sauvette a permis aux acteurs de l'UE d'introduire des changements incrémentaux, qui ont maintenu l'économie européenne en vie, mais pas en bonne santé. L'austérité a peu à peu été abandonnée, cédant la place à la modération, les réformes structurelles devenant le principal cri de ralliement.

La Banque centrale européenne (BCE) est passée de règles de politique monétaire de type *one size fits none* qui aggravaient les écarts économiques entre États membres à « tout ce qu'il faut » (le fameux

whatever it takes du président de la BCE Mario Draghi en juillet 2012). L'engagement pris en 2012 d'acheter une partie de la dette d'un État membre en cas de nécessité et la promesse faite en 2014 de pratiquer l'assouplissement quantitatif (entamé au début de 2015) ont transformé la BCE en une sorte de prêteur en dernier ressort, dans les faits sinon dans les discours (Buitier et Rahbari 2012), et ce, en dépit du fait que ses statuts excluent explicitement ce rôle. Même si elle apparaît comme le « héros » de la crise, la BCE – et son insistance sur une conditionnalité stricte (austérité et réformes structurelles étant les conditions de réciprocité liées à son intervention) pour mettre fin aux attaques du marché – a contribué au ralentissement économique de la zone euro et à une paupérisation accrue. En outre, la BCE prend aussi des risques, en termes de légitimité politique, lorsqu'elle envoie des lettres secrètes aux premiers ministres les menaçant de retirer le soutien de la Banque centrale si leurs gouvernements ne se conforment pas à ses exigences. Après le scandale provoqué en Espagne en 2013 par la révélation de la lettre de Trichet à Zapatero, la question a de nouveau défrayé la chronique en novembre 2014, lorsqu'il est apparu que Trichet avait envoyé au Premier ministre irlandais Brian Lenihan une lettre qui avait eu pour résultat d'engager le pays dans un sévère plan de sauvetage tout en protégeant les principaux détenteurs d'obligations, et ceci afin de préserver la confiance dans le système bancaire européen.

Entre-temps, le Conseil a largement continué à gouverner selon des règles de négociation intergouvernementale taillées sur mesure (*one size fits one*) qui ont donné à l'État membre le plus puissant (l'Allemagne) une influence hors normes lui permettant ainsi d'imposer ses préférences en faveur de règles toujours plus strictes (Jacoby 2015). Cela a déséquilibré le « couple » franco-allemand traditionnel (Fabbrini 2013) : le Conseil est désormais dominé par l'Allemagne, qui forme des alliances avec d'autres dirigeants d'Europe du Nord et d'Europe centrale. Mais même si l'Allemagne a maintenu un discours axé sur l'austérité et les réformes structurelles, elle a accepté de façon intermittente des instruments d'intégration plus profonde et a ajouté la croissance à son discours sur la stabilité ainsi que, en 2014, la flexibilité. Il faut remarquer cependant que dans son discours de juin au Bundestag, la chancelière Merkel a déclaré que la flexibilité avait déjà été intégrée dans les règles et qu'il n'était donc pas nécessaire de les changer. En 2014, la France et l'Italie ont tenté d'amener le Conseil à plus de flexibilité, en politisant le processus de surveillance budgétaire

du « Semestre européen », sans toutefois réellement contester les règles de stabilité et les objectifs chiffrés. Cette politisation fait partie d'un jeu visant à se légitimer au niveau national en assurant des règles de réinterprétation de plus en plus souples, tout en utilisant la pression exercée de l'extérieur par l'UE pour maintenir la dynamique interne en faveur des réformes. Mais cette stratégie, qui peut avoir contribué à légitimer les programmes de réformes dans leurs pays, a en même temps transformé l'Union européenne en bouc émissaire, et versé de l'eau au moulin des populistes.

Dans ce contexte, la Commission européenne a concentré son action sur la mise en œuvre des politiques. En l'absence de véritables remèdes à la crise (comme une union fiscale ou des euro-obligations), elle a été coincée dans sa recherche de solutions, un peu « comme l'ivrogne qui cherche ses clés perdues sous le lampadaire parce que c'est là qu'est la lumière » (Mabbett et Schelkle 2014). Reconnaisant cette réalité, alors que les performances en matière d'activité économique se détérioraient, la Commission a consenti de plus en plus d'exceptions et d'ajustements flexibles aux pays non soumis à des programmes. Ce fut le cas en 2014, lorsqu'elle a accordé à la France et à l'Italie de nouvelles extensions leur permettant de satisfaire aux critères de déficit. Mais officiellement, la Commission a toujours nié cette flexibilité et souligné qu'elle appliquait de manière stricte et uniforme des règles de contrôle budgétaire *one size fits all*, et ce, afin de contourner les pressions politiques et les objections des membres du Conseil qui étaient favorables à l'austérité¹.

Pour les pays soumis à des programmes, il en est allé autrement. Dans sa critique du sauvetage grec, le Fonds monétaire international (FMI) (2013 : 13) a blâmé la Commission pour « avoir mis davantage l'accent de ses réformes sur la conformité aux normes de l'UE que sur leur impact en termes de croissance ». Une critique similaire a été exprimée à l'égard du Semestre européen dans un rapport de juin 2014 du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France) suggérant que l'efficacité de l'approche « pouvait être sujette à discussions » (Nicolai et Valla 2014 : 16). En fait, même si, au fil du temps, le processus du Semestre européen est devenu plus enclin à

1. Voir le blog d'Olli Rehn : http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/blogs/rehn/.

inclure notamment les questions sociales dans ses considérations et recommandations (Zeitlin et Vanhercke 2014), celles-ci ne se sont pas nécessairement traduites en actions de la part des gouvernements des États membres. C'est dans les Examens annuels de la croissance produits par la Commission que l'accent mis sur la réduction rapide du déficit était le plus visible, à commencer par le rapport de 2011 qui a donné la priorité à la consolidation budgétaire, et ensuite à la lutte contre le chômage via des réformes du marché du travail, laissant la troisième place à d'autres actions plus favorables à la croissance et à la résolution des problèmes sociaux. Ceci eut pour conséquence que les gouvernements des États membres se sont préoccupés avant tout de réduire leur déficit, en s'inquiétant très peu de croissance ou de justice sociale.

Donc, même si le Parlement européen n'a toujours « aucune envergure » en termes de définition des politiques à suivre, ses critiques sur l'action du Conseil et de la Commission, ainsi que son influence sur la nomination d'un président de la Commission lié au parti sorti victorieux des élections européennes lui ont assuré une présence croissante, même si l'on ne peut pas parler d'influence dans le domaine politique.

Alors, où va l'Union européenne ? Les changements incrémentaux des règles ne sont pas à la hauteur de l'audace nécessaire pour amener l'Europe à dépasser la crise une fois pour toutes. Mais c'est pour l'instant tout ce qui est dans l'ordre du possible. Je ferai donc ci-dessous quelques recommandations en faveur d'une réinterprétation accrue des règles et des rôles des acteurs de l'UE.

2. Renforcer l'intégration économique européenne. Oui, mais comment ?

La situation nouvelle, propre à l'année 2015, présente un certain nombre de défis et d'opportunités. Celles-ci proviennent du rééquilibrage potentiel entre institutions de l'UE suite à l'élection du Parlement européen. Les défis découlent de la persistance des problèmes liés au contexte économique et politique de la zone euro.

2.1 Défis et opportunités du jour

La question est aujourd'hui de savoir si, et comment, la zone euro, sa nouvelle Commission et ses nouveaux leaders institutionnels, sont capables de fournir des solutions neuves en changeant les politiques publiques, la vie politique et les processus. Des voies existent déjà. Des débats entre dirigeants au Conseil ont abouti à un accord établissant que la croissance doit être au centre de la politique économique, mais pas au détriment de la stabilité, et que la flexibilité est acceptable, tant qu'elle reste dans les limites des règles établies. Le nouveau président de la Commission a proposé un fonds d'investissement (voir le chapitre de Myant, ce volume) et une série d'autres initiatives. Malheureusement, les discussions officielles ont peu porté sur des solutions durables apportant une intégration plus profonde. Beaucoup d'idées existent cependant déjà pour aller de l'avant : les acteurs institutionnels de l'UE, les think-tanks, les chercheurs et certains dirigeants des États membres ont proposé différentes manières d'avancer.

La situation nouvelle peut également offrir des opportunités inédites pour sortir de l'impasse institutionnelle. L'entrée en fonction de nouveaux dirigeants et la nouvelle Commission présidée par le chef de la majorité élue au Parlement européen sont prometteuses pour ce qui concerne la restauration de l'équilibre institutionnel de l'UE dans son ensemble. La gouvernance de la zone euro doit fonctionner comme la plupart des autres domaines de la législation de l'UE, ce qui signifie qu'elle devrait principalement recourir à la méthode communautaire pour légiférer. Ceci conférerait plus d'« envergure » au PE, en lui donnant un rôle dans les décisions concernant la zone euro, tout en réduisant la domination intergouvernementale du Conseil dans la gouvernance de la zone euro. La nouvelle connexion directe du Parlement européen à la Commission, tout en donnant aux représentants directement élus par les citoyens de l'UE plus de voix dans la gouvernance de la zone euro, peut aussi donner aux citoyens le sentiment qu'après tout leur voix compte quand même. Elle peut également augmenter l'autonomie de la Commission par rapport au Conseil.

Le Conseil lui-même devrait devenir une arène plus ouverte et transparente au débat politique concernant les règles. En outre, la BCE devrait limiter son attention aux questions liées à l'euro dans le cadre de la gouvernance monétaire, laissant l'orientation de la politique

économique aux autres acteurs institutionnels, tout en faisant tout ce qui est nécessaire en tant que quasi prêteur en dernier ressort et superviseur bancaire.

Enfin, la nouvelle Commission détient potentiellement une plus grande indépendance en matière d'initiatives audacieuses et de proposition d'idées nouvelles. Cette indépendance résulte de sa nouvelle double responsabilité – vis-à-vis du Parlement européen et du Conseil – et de la nomination par le Conseil d'un président de la Commission représentant la majorité au Parlement européen. Le fait de servir deux maîtres est en effet susceptible de donner à la Commission une plus grande autorité pour exercer un leadership indépendant de ces deux instances.

La Commission européenne pourrait s'en trouver réhabilitée et, dès lors, capable de recommencer à faire ce qu'elle fait de mieux, à savoir agir comme un *vivier d'idées*, ou être un terrain propice aux idées novatrices – un terrain sur lequel des solutions possibles sont débattues à droite, à gauche, et au centre, et où de nouvelles synthèses sont proposées. Cette réhabilitation pourrait contribuer de manière significative à la découverte de nouveaux moyens de sortir de la crise de la zone euro. Les idées novatrices portées par des acteurs techniques dans des moments de crise latente sont en effet très importantes dans la mesure où les acteurs politiques peuvent s'en emparer quand la crise devient beaucoup plus brûlante. Cela pourrait également permettre à la Commission de dire la vérité, à savoir qu'en effet elle se montre flexible dans ses interprétations des règles et ses calculs, tout en lui donnant la possibilité d'avancer les arguments susceptibles de légitimer tant ses raisons que sa manière de le faire.

La crise grecque aurait pu constituer une nouvelle opportunité de résolution de la crise de la zone euro qui mine l'UE. De nouvelles négociations sur la dette grecque et le danger du Grexit ont entraîné le réveil d'une crise brûlante, qui a contribué à la concentration des énergies. La question consistait à savoir comment résoudre cette crise pour que chacun en sorte gagnant. Il pourrait être utile d'admettre qu'un grand nombre de citoyens européens, et pas seulement les Grecs, en ont assez de l'austérité. En témoignent la montée de Podemos en Espagne, les protestations contre le prix de l'eau en Irlande, la force croissante du Sinn Fein, et les protestations au Portugal, sans mentionner les problèmes rencontrés par Hollande pour contenir sa

gauche. La seule bonne voie pour sortir de la crise aurait été de proposer une solution qui réinitialise l'ensemble de l'approche de l'UE. Au lieu de cela, Syriza a été poussé à accepter le maintien de l'austérité et des réformes structurelles en échange d'un nouveau plan de sauvetage. La plupart de ces concessions ont aliéné non seulement les dirigeants d'Europe du Nord, qui ont estimé que la Grèce n'avait pas respecté « les règles », et les citoyens d'Europe centrale et orientale dont l'hostilité provenait de leur propre expérience de l'austérité et du fait qu'ils sont plus pauvres que les Grecs. Mais ces concessions ont même aliéné d'autres dirigeants d'Europe du Sud qui s'étaient engagés à poursuivre leurs efforts pour imposer des réformes structurelles.

L'UE a besoin d'une remise à zéro en termes de politiques publiques, ainsi que d'une nouvelle vision et d'un nouveau récit sur l'orientation qu'elle prend et ses raisons. La crise grecque aurait pu en être l'occasion, mais il ne faut pas que ces nouveaux éléments se focalisent exclusivement sur la Grèce. La seule solution est de « prendre le large » et d'offrir une sortie de crise globale à tous les États membres. Mais pour ce faire, il faut une intégration économique plus profonde et l'adoption de solutions quasi « fédérales ».

Aucune de ces solutions ne sera aisée. Les problèmes s'alimentent à plusieurs sources : des désaccords continuels en ce qui concerne les meilleurs remèdes stratégiques (comme évoqué ci-dessus) ; des obstacles institutionnels comme la règle de l'unanimité qui permet à un État membre d'opposer son veto à toute initiative fondée sur le traité ; et des obstacles juridiques, puisque la plupart des règles sont basées sur le traité. Tout aussi problématiques sont les différences de philosophie économique, en particulier entre, d'une part, l'ordo-libéralisme allemand et les institutions de l'UE pour qui les États membres doivent résoudre leurs problèmes par eux-mêmes et, d'autre part, des approches plus pragmatiques de la gouvernance économique favorisant des solutions plus collectives. Ces différends nuisent en particulier au développement de solutions potentielles en termes de politique sociale à l'échelle de l'UE, telles que des propositions pour un « État d'investissement social »².

2. Vandenbroucke et Vanhercke évoquent à ce sujet « 10 casse-têtes à résoudre » : http://europesworld.org/wp-content/uploads/sites/3/2014/03/03_03_14_Report_SocialUnion_FINAL_V-1.pdf.

2.2 Propositions de politiques pour accroître l'intégration économique

Il existe de nombreux arguments en faveur d'une intégration accrue de la zone euro, en particulier en vue de la rendre plus efficace et légitime. Les propositions de politiques énumérées ci-dessous ne sont pas mutuellement exclusives, bien que certaines puissent servir des objectifs similaires et soient mutuellement substituables. Beaucoup de ces politiques auraient comme conséquence de renforcer les liens budgétaires entre États membres de l'UE, et nécessiteraient donc une coordination renforcée des politiques dans l'UE. Le Semestre européen revêtirait donc une importance accrue (voir paragraphe suivant).

- *Mutualisation de la dette* : celle-ci pourrait impliquer l'émission d'euro-obligations (jusqu'à, par exemple, 60%) afin d'arrêter une fois pour toutes les attaques du marché sur les États souverains. Alternativement, la réorganisation du surendettement de longue date (en particulier l'Italie) et la restructuration de la dette ou la baisse des taux d'intérêt à un niveau proche de zéro, accompagnées d'un allongement des maturités à trente ans, cinquante ans ou plus. Aucune de ces solutions ne nécessite une coordination très centralisée ni des règles en matière de déficit/dette. Une fois établie, la mutualisation de la dette via des euro-obligations, permettrait à la BCE de s'engager plus facilement dans des opérations monétaires sur titres (en cas de besoin) et d'assouplissement quantitatif (Claessens *et al.* 2012). Cela signifierait que, tout comme les États américains, les États membres pourraient faire faillite (et demander un prêt-renflouement auprès du MES) sans mettre en péril l'ensemble du système (Henning et Kessler 2012).
- *Financement d'urgence de la BCE* : une alternative, en particulier pour les pays soumis à la pression des marchés, serait de libérer la BCE de l'interdiction du financement monétaire des États – ce qui lui permettrait de ne pas inonder les marchés de capitaux avec son programme d'assouplissement quantitatif d'un montant de 1,2 milliard (qui présente le risque d'induire l'inflation du prix des actifs) – et de l'autoriser à fournir un financement d'urgence aux États membres dont le taux de chômage est supérieur à la moyenne (à condition qu'ils acceptent d'appliquer un gel des

salaires sans exception aucune pendant trois ans – type de contrôle keynésien des salaires de court terme qui fut mis en œuvre avec succès au cours des années 1950 et 1960)³.

- *Instruments politiques liés à la solidarité* : ceux-ci pourraient inclure un fonds d'ajustement cyclique pour empêcher que les pays entrent en surchauffe ou en refroidissement excessif et/ou un fonds d'assurance-chômage. En tant que fonds, ces instruments ne nécessiteraient pas non plus de grandes avancées dans la coordination des politiques, mais seulement une surveillance continue puisque les États membres y contribueraient ou en retireraient de l'argent selon qu'ils sont en surchauffe ou en déflation, ou qu'ils souffrent d'un chômage élevé (Enderlein *et al.* 2013).
- *Des instruments apportant des rentrées financières à l'UE* : que les instruments générés soient liés à la dette ou bien à la solidarité, l'UE a également besoin de ses propres sources de recettes. Cela implique un renforcement de l'intégration et de la coordination au niveau de l'UE. Celle-ci dispose en effet de peu de rentrées autonomes et dépend plutôt des États membres pour son budget de fonctionnement. Cette situation est hautement problématique dans la mesure où l'UE est toujours sous-financée pour ses activités propres, en particulier parce qu'une grande part de son budget est consacrée à la politique agricole commune (PAC). Comme l'a avancé Maduro (2012) : « la solidarité financière dans l'UE doit être séparée des transferts entre États et plutôt reliée à la prospérité générée par le processus d'intégration économique européenne ». Les exemples abondent :
 - *une taxe sur les transactions financières* (TTF), sur le modèle de la taxe Tobin, et élargissant la TTF déjà en cours de préparation grâce à la coopération renforcée d'un nombre limité d'États membres (mais dont il semble que le produit sera reversé aux États) ;
 - *un impôt européen sur les sociétés* qui pourrait également impliquer l'harmonisation des différents impôts nationaux sur

3. Merci à Fritz W. Scharpf pour cette suggestion. Voir aussi Scharpf (1991, Ch. 5).

les sociétés, de manière à s'assurer que les entreprises européennes payent une taxe raisonnable dans leur pays d'origine, que les multinationales ne soient plus en mesure de déjouer le système, et qu'elles payent un montant approprié d'impôts ;

- *une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur la richesse générée par l'UE* liée aux opérations transfrontalières et/ou ventes en ligne (dans le cadre du nouveau marché des services numériques de l'UE) qui pourrait compenser les effets de débordement du Marché unique, en particulier en ce qui concerne les problèmes environnementaux, urbains et sociaux (Maduro 2012) ;
- *une taxe de solidarité* (ou un fonds de solidarité) prélevée sur tous les citoyens et résidents de l'Union européenne, visant la réduction de la pauvreté. Dans un premier temps, il pourrait s'agir de versements volontaires, éventuellement recueillis par le biais des impôts nationaux via une case à cocher sur les déclarations d'impôt, le produit étant ensuite transféré à l'UE qui serait chargée de son administration (Schmidt 2012).

2.3 L'avenir de la surveillance budgétaire

La nouvelle Commission a déjà réinterprété et rendu plus légitimes les règles de diverses manières. Plus important encore, elle a présenté les réformes structurelles comme une espèce de monnaie d'échange permettant aux États d'obtenir une plus grande flexibilité en termes de rythme de réduction de la dette (par exemple, dans les cas de la France et de l'Italie, au grand dam des Allemands et des Finlandais). L'Examen annuel de la croissance de 2015 a explicité encore un peu plus clairement que les problèmes et solutions potentielles diffèrent fortement d'un pays à l'autre, de sorte qu'il n'y a pas de *one size fits all* en matière de recommandations ou de décisions (Commission européenne 2014). La Commission a également déclaré que les budgets consacrés au Fonds d'investissement Juncker ne seront pas imputés aux déficits.

Parmi les autres possibilités, on notera :

- *La déductibilité de l'investissement économique* : pourquoi, par exemple, ne pas sortir des bilans les investissements destinés à favoriser la croissance, comme les projets d'infrastructure, d'éducation, de formation, de recherche et développement ? Telle semble être l'idée sous-jacente à la déductibilité des investissements par les États membres dans le cadre du Plan d'investissement Juncker. Mais pourquoi ne pas faire de même pour tous les investissements analogues (Schmidt 2012) ?
- *La déductibilité de l'investissement social* : pourquoi ne pas rendre déductibles les efforts en vue de l'amélioration des compétences et du capital humain dans le cadre de l'initiative « d'investissement social » de l'UE qui vise à promouvoir la croissance des économies basées sur le savoir et le capital humain (De Vincenti et D'Alema 2011) ?
- *Des carottes et pas seulement des bâtons* : en allant encore plus loin, pourquoi ne pas utiliser des carottes en même temps que les bâtons, et offrir des financements de projet et de l'allègement de la pauvreté en échange des réformes structurelles, ou au moins imposer que les coupes budgétaires des pays soumis à programmes n'interfèrent pas avec les objectifs propres de l'UE en matière d'« Europe sociale » ? En fait, pourquoi ne pas faire en sorte que les mesures prises pour atteindre les objectifs d'Europe 2020, qui se concentrent sur l'investissement dans l'éducation, la formation et la R&D ainsi que sur la réduction du chômage des jeunes et la pauvreté, soient prises en compte pour retarder la réduction des déficits ?
- *Chercher la manière de rendre les statistiques plus transparentes et moins pénalisantes pour les pays en difficulté*. La méthode de calcul de la dette et du déficit nationaux appliquée par Eurostat se fonde sur des critères d'exhaustivité et les valeurs du marché. À ce titre, elle a tendance à désavantager les pays que les marchés considèrent comme étant moins viables. Lorsqu'une économie faiblit, et que les marchés perdent confiance, les statisticiens sont plus susceptibles de re-catégoriser les entreprises publiques comme déficitaires, et donc d'imputer ces déficits aux États. Ceci aggrave les difficultés de rétablissement rencontrées par des pays déjà faibles, et renforce la probabilité qu'ils enfreignent les règles (Mabbett et Schelkle 2014 : 15-17).

2.4 La décentralisation du Semestre européen

Le Semestre européen est fortement centralisé, en grande partie afin d'assurer une cohérence suffisante et une surveillance adéquate dans l'application des règles de stabilité aux États membres. Dans ce processus, la Commission a été jusqu'ici l'autorité chargée de s'assurer de leur conformité. Cet exercice centralisé impose des chiffres dont le dépassement déclenche des sanctions fortes et rapides (bien qu'ils puissent être interprétés de manière flexible). En outre, comme l'admet la Commission elle-même dans son Examen annuel de la croissance (2015), la légitimité démocratique du processus a parfois été remise en question, son efficacité aussi, vu le faible pourcentage de recommandations qui ont été appliquées. En outre, l'impératif de réduction rapide du déficit s'est traduit, dans le chef des pays concernés par des programmes ou risquant de l'être, par une tendance à mettre en œuvre des réductions généralisées, non ciblées et sans effet sur les réformes structurelles génératrices de croissance, et qui se sont souvent avérées socialement injustes.

En responsabilisant les acteurs locaux par la décentralisation du processus, le Semestre européen pourrait contribuer à générer d'autres types de réformes « structurelles » plus praticables, et mieux ajustées à l'économie politique propre à chaque État membre. Si les règles elles-mêmes pouvaient acquérir plus de flexibilité dans le cadre de ce processus décentralisé (par exemple, en encourageant les États membres à s'atteler à la réalisation des objectifs d'Europe 2020), le Semestre européen lui-même pourrait se transformer en aubaine pour l'Europe sociale.

De manière plus générale, il faudrait modifier le rôle confié à la Commission au sein d'un système plus décentralisé de surveillance et de soutien, en ouvrant le processus aux acteurs-experts nationaux, aux membres du parlement, aux organisations non gouvernementales (ONG), aux représentants syndicaux, et à d'autres intervenants (voir Zeitlin et Vanhercke, ce volume). Bien que la Commission doive continuer à assumer son rôle de coordination des politiques, le Semestre européen doit être décentralisé autant que possible, afin que les États membres puissent se l'approprier. Certains de ces éléments ont déjà été énoncés dans l'édition 2015 de l'Examen annuel de la croissance, mais je tiens à les répéter :

- *d'exécuteur à facilitateur* : la Commission doit devenir l'« organisateur » ou le « facilitateur » de la Communauté en supervisant un processus hautement décentralisé dans lequel les parlements nationaux, les ONG et les partenaires sociaux sont des parties intégrantes « du semestre national ». Ceci pourrait se faire selon les lignes de la « Méthode ouverte de coordination », mais plus important encore, c'est l'État membre qui serait chargé de « transposer » ce processus de manière à l'adapter aux modes de consultation nationaux ;
- *les processus au niveau national* devraient établir les grandes priorités en matière de réformes structurelles, la Commission se chargeant de fournir des conseils, des données statistiques officielles, etc., à toutes les parties impliquées ;
- *les délibérations au niveau de l'UE* doivent veiller à ce que la Commission elle-même soit plus « démocratique » en interne, avec une plus grande implication des autres DG et une ouverture à leurs contributions ;
- *les processus au niveau de l'UE* relatifs au Semestre européen devraient ramener le Parlement européen dans le processus décisionnel ;
- *les pays sous programme* devraient pouvoir profiter de la même flexibilité que celle dont les États membres normaux bénéficient au sein du Semestre européen – et être débarrassés de la Troïka.

3. Gouvernance de la zone euro

3.1 Propositions pour démocratiser la zone euro

Décentraliser le Semestre européen afin de le démocratiser ne suffira pas à assurer l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de la zone euro. Il est encore plus important que les États membres de l'UE impliquent le Parlement européen dans le processus décisionnel courant concernant la politique de la zone euro. Pour cela, il faudra s'éloigner de l'intergouvernementalisme et revenir à la méthode communautaire. Ce changement permettrait d'assurer plus de débat politique, et d'équilibrer quelque peu l'influence démesurée de certains États membres au sein du Conseil.

Pour que le Parlement européen fasse partie intégrante du processus et que la méthode communautaire devienne le principal *modus operandi*, certaines règles découlant des traités devraient toutefois devenir des lois ordinaires, ce qui implique qu'elles seraient ouvertes à modification suite à des débats et compromis politiques. Il faudrait également autoriser l'*opt-out* pour certains États membres, sous réserve de refus à la majorité qualifiée (Scharpf 2014b). Les avantages seraient nombreux, mais on assisterait surtout à la fin de la règle de l'unanimité qui impose un verrou via les traités – qui, une fois approuvés, ne peuvent plus être remis en cause en raison du piège de la décision à l'unanimité. Le Royaume-Uni applique avec sagesse la règle selon laquelle un Parlement ne peut pas lier les mains du suivant. Toutes les démocraties permettent des amendements aux Constitutions par un vote à une majorité qualifiée (en général deux tiers). Seule l'UE permet aux traités d'être immuables du fait de la règle de l'unanimité. Le Conseil a déjà tenté de contourner ce problème de manière informelle, par exemple, lors de la mise en place du FESF via de multiples accords bilatéraux, et lorsque le pacte budgétaire a été adopté en dehors des traités (pour contourner le veto du Royaume-Uni).

La récente proposition de création d'un Parlement spécial pour la zone euro constitue en revanche une mauvaise idée, notamment parce que tous les États membres à l'exception de deux (UK et DK et leurs clauses de non-participation) sont voués à en devenir membres dans un avenir pas trop lointain. Comment ce Parlement de la zone euro serait-il composé ? À partir du Parlement européen existant ? Ou bien via de nouvelles élections permettant de se concentrer uniquement sur ce sujet ? Et jusqu'à quel niveau d'abstention cet organe pourrait-il encore être considéré comme légitime ? Au lieu de mettre en place un Parlement de la zone euro, des sessions extraordinaires du Parlement européen pourraient être organisées pour évoquer les questions liées à la zone euro. Chacun y aurait droit à la parole et à l'écoute, mais les votes seraient réservés aux membres de la zone euro, en supposant que leurs politiques n'affectent que ces derniers. Cela dit, dans les cas où les politiques discutées affecteraient également les autres États membres, et/ou que d'autres États membres souhaiteraient en faire partie, ils devraient également être en mesure de voter. Il serait préférable de consacrer du temps à chercher la manière de revitaliser le Parlement européen actuel et de renforcer ses liens avec les parlements nationaux, plutôt que de créer un nouvel organe spécial.

3.2 Repenser la gouvernance de l'Union européenne, si celle de la zone euro se renforce

En émettant des propositions de renforcement supplémentaire de l'intégration économique, d'aucuns ont plaidé en faveur d'un « noyau dur européen » dans lequel un groupe compact d'États membres acceptant une union budgétaire serait entouré par un cercle plus large constitué par un groupe de pays à la structure plus lâche, réunis par le Marché unique⁴. Mais ces propositions ne prennent pas en compte la réalité de l'UE⁵. À l'exception du Marché unique qui rassemble tout le monde, l'UE est essentiellement composée de groupes d'États membres, réunis en communautés de politiques qui se superposent avec des limites variables en termes de membres. Ce n'est pas seulement le cas de la zone euro, mais également de Schengen (où le Royaume-Uni et l'Irlande ne figurent pas, mais qui compte la Suisse, la Norvège et l'Islande), de la Politique de sécurité et de défense commune (non-participation danoise alors que tous les autres États membres y participent), et de la Charte des droits fondamentaux (non-participation du Royaume-Uni et de la Pologne). En outre, le nombre et la variabilité de ces communautés de politiques de l'UE ne peuvent qu'augmenter au fil du temps suite au renforcement de la coopération dans un éventail de domaines, avec notamment des « pôles régionaux » d'États membres dans des domaines tels que la sécurité, l'énergie, et l'immigration (Tocci 2014).

La création d'un noyau dur autour de la zone euro peut avoir comme conséquence de rendre plus difficile la formation d'autres groupes communautaires potentiels, puisque ces autres groupes seraient susceptibles de se caractériser par un degré de plus en plus élevé de différenciation sans intégration – c'est déjà le cas pour le transport, les communications et l'infrastructure – ou même par la fragmentation et le risque de désintégration – dans des domaines comme l'énergie, l'environnement, les migrations, la mobilité et l'asile (Tocci 2014). En

4. Parmi eux le groupe Gliénicker (2013), le groupe Eiffel (2014), l'initiative Future of Europe (2012) et le président Hollande (2013).

5. J'aime désigner l'UE comme un « État région », une union régionale d'États nations dans laquelle la tension créative entre l'Union supranationale et ses États membres assure à la fois une intégration régionale continuellement renforcée et une constante différenciation nationale (Schmidt 2006).

outre, vu les désaccords entre États membres au sujet de ces questions, il n'y a aucune garantie que même un noyau dur autour de la zone euro puisse s'élargir pour intégrer ces autres domaines stratégiques.

Imaginer la zone euro comme le noyau revient à ignorer les effets de sa crise. Elle a créé une division croissante dans les constructions d'identité économique, en particulier entre Europe du Nord et du Sud, mais aussi, plus généralement, entre l'intérieur et l'extérieur de la zone euro. Il n'est pas certain qu'un petit noyau dur puisse être en mesure de parvenir à un accord plus facilement qu'un groupe reprenant l'ensemble des membres de l'UE. En outre, la création d'un tel noyau dur risquerait très probablement d'aliéner définitivement les États membres réticents à l'adhésion à l'euro, comme le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède. Il serait en outre susceptible de renforcer la cause du « Brexit » (sortie britannique de l'UE), si le Royaume-Uni devait se sentir complètement marginalisé dans la gouvernance de l'UE.

Viennent s'ajouter à ces problèmes des questions plus pratiques. Quels États membres doivent être inclus, et lesquels doivent être exclus ? En particulier, dans le cas où les États membres laissés de côté disposent de capacités dont le noyau a besoin pour réussir dans un autre domaine donné (par exemple, la Grande-Bretagne en matière de politique de défense et de sécurité ; la Suède sur l'environnement). En outre, si tous les États membres ont théoriquement vocation à devenir membres du noyau à une date ultérieure (en particulier si l'euro constitue le « noyau »), est-il indiqué d'en exclure certains aujourd'hui ? Dans les faits, la plupart des États membres sont liés d'une manière ou l'autre à la gouvernance de la zone euro. Tous les États membres ont adhéré au PSC, au Semestre européen, et au *Six-Pack* (qui demande à tous les membres dont la dette dépasse les 60% de faire le nécessaire pour se rapprocher de la conformité et les soumet à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques) ; tous sauf le Royaume-Uni ont adhéré au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (le « pacte budgétaire », qui renforce la législation évoquée ci-dessus en en faisant également un traité) ; 23 États membres ont rejoint le « Pacte Euro Plus » (axé sur l'amélioration de la compétitivité, l'emploi et la consolidation budgétaire, il rassemble 17 membres de la zone euro ainsi que la Bulgarie, le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie) ; et 17 États membres (zone euro) ont signé le *Two-Pack*

(renforcement des dispositions du Semestre européen et des mécanismes de financement tels que le MES et le MESF) (Tocci 2014).

L'UE ne peut, en somme, pas être composée d'un « noyau dur ». Elle gagne à être considérée comme étant composée de nombreux groupes de politiques qui se superposent, groupes qui par leur chevauchement constituent un *noyau mou* englobant une grande majorité des États membres (Schmidt 2009). Ce noyau mou comprend également la zone euro.

Mais alors, comment concevoir une réinitialisation de la gouvernance économique européenne au sein et au-delà de la zone euro ? Comment l'UE peut-elle dépasser le « gouvernement par les règles » et la « décision par les chiffres » ? Les réinterprétations des règles qui ont déjà amené une politisation plus poussée du Conseil, une Commission potentiellement plus autonome et doublement responsable, un PE disposant de plus de pouvoir, et une action de la BCE assimilable à celle d'un prêteur en dernier ressort suggèrent le début du chemin qui permettra d'aller au-delà de la gouvernance basée sur les règles. Les recommandations appelant au renforcement des politiques favorables à la solidarité économique et sociale constituent un apport à cet égard. Mais une meilleure coordination de la gouvernance économique européenne est également nécessaire. Avec un Semestre européen plus décentralisé, le système d'élaboration et de supervision européenne des budgets des États membres ajoute des processus *bottom-up* aux processus *top-down*. Mais ces derniers peuvent et doivent également être réformés. Il faut éviter de continuer à les enfermer dans des règles fournissant des objectifs chiffrés.

Au lieu de parler et/ou d'agir comme si les règles et les chiffres étaient gravés dans le marbre, il faut les considérer comme des lignes directrices générales – ce qu'ils sont d'ailleurs effectivement devenus en pratique. Les objectifs spécifiques pourraient donc être revus à la hausse ou à la baisse lors des discussions budgétaires annuelles portant sur ce dont l'ensemble de l'économie de l'UE a besoin pour sa croissance et sa prospérité. Ces révisions ont en réalité déjà commencé de façon informelle, l'accent principal n'étant plus mis sur l'austérité mais sur la croissance et l'investissement. Mais ce processus pourrait être formalisé dans un exercice annuel au cours duquel la Commission pourrait émettre des recommandations fondées sur les prévisions de la

BCE en matière de taux d'inflation adéquat, en concertation avec les responsables nationaux du Semestre européen. Ces propositions pourraient être ensuite délibérées au Conseil – entre membres et non membres de la zone euro. Les recommandations seraient ensuite prises en considération au sein du Parlement européen, en concertation avec les parlements nationaux. Un tel système européen de coordination budgétaire se rapprocherait d'une gouvernance économique au niveau de l'UE en accord avec les besoins réels des économies nationales et de celle de l'UE, mieux susceptible de répondre à l'évolution des réalités et plus ouverte aux besoins des économies hétérogènes des États membres européens.

Conclusion : cette fois-ci serait-elle vraiment différente ?

Compte tenu de la crise de la zone euro, qui a été un catalyseur de polarisation croissante des politiques et des identités, le danger que court la zone euro est celui de la *désintégration différenciée*. Le meilleur remède contre ce danger réside dans l'élaboration par les dirigeants de l'UE de nouvelles visions de ce qu'est l'UE et de la direction qu'elle doit prendre. Cette élaboration devrait aller de pair avec de nouveaux processus politiques impliquant les citoyens et les parlements dans la décision politique aux niveaux national et de l'UE. Ceci est particulièrement important pour la gouvernance de la zone euro, qui a dévié du vieil équilibre démocratique de l'UE par un excès d'intergouvernementalisme et de supranationalisme. En ce qui concerne le Semestre européen, s'il est maintenu, il doit être de plus en plus décentralisé afin d'assurer qu'une plus grande flexibilité puisse s'accompagner d'un discours de légitimation. Au-delà, l'UE doit réparer les politiques de la zone euro afin de garantir une meilleure performance économique. Ceci implique un approfondissement de l'intégration économique, de manière à ce que les initiatives qui contribuent à une réelle solidarité économique et sociale se substituent aux règles et aux chiffres purement punitifs. Si l'UE et les États membres de la zone euro n'agissent pas ensemble, ils joueront le chacun pour soi, avec des conséquences de plus en plus négatives pour tous, et pas seulement pour l'Europe du Sud.

La question est à nouveau : cette fois-ci sera-t-elle vraiment différente ? L'UE est-elle en mesure de modifier ses politiques, sa vie politique et

ses processus, de manière à résoudre définitivement la crise de la zone euro ?

Beaucoup d'éléments suggèrent que c'est peu probable. Du point de vue politique, la confiance du public dans les institutions nationales et de l'UE a chuté de façon spectaculaire de même que le soutien à l'intégration économique européenne, alors que le mécontentement des citoyens par rapport aux gouvernements nationaux et à l'UE ont augmenté. Cette tendance s'est traduite par une augmentation de la volatilité de la vie politique au niveau national. Le populisme est en croissance, de plus en plus de gouvernements en place n'ont pas été réélus, et les partis extrémistes porteurs de messages anti-euro et anti-UE ont attiré l'attention, des votes, et obtenu des sièges tant dans les parlements nationaux qu'au Parlement européen.

Les jeux politiques pervers ont été alimentés par la mauvaise performance économique de l'UE, et en particulier des membres de la zone euro, avec une divergence croissante entre les économies exportatrices et excédentaires d'Europe du Nord et celles des autres pays. Les politiques de la zone euro, obnubilées par la « gouvernance par les règles et les décisions sur base des chiffres », n'ont pas amélioré la situation. Les budgets d'austérité, qui exigent une réduction rapide des déficits et de la dette, accompagnés de réprimandes appelant à des « réformes structurelles », n'ont pas fonctionné. La dette en pourcentage du PIB a augmenté dans les pays les plus à risque alors que la croissance reste aléatoire et que la pauvreté et l'inégalité augmentent en même temps que le chômage, mettant en péril la stabilité politique. Et pourtant, l'UE a semblé incapable de changer de cap.

Les dirigeants européens semblent enfermés dans ce genre de politique par des logiques institutionnelles qui rendent quasi impossible toute modification formelle des règles tant qu'une divergence importante de points de vue subsiste entre les États membres sur ce qu'il faut faire et comment le faire (en particulier compte tenu de la règle de l'unanimité pour la révision des traités). Les logiques politiques n'ont fait que renforcer cette impasse institutionnelle, en particulier lorsque les dirigeants européens craignent de perdre des voix au profit des extrêmes, de droite ou de gauche. En outre, s'étant eux-mêmes engagés à poursuivre un renforcement de plus en plus contraignant des règles, les dirigeants européens ont rencontré des difficultés pour légitimer un

changement de cap, même lorsqu'ils y étaient eux-mêmes favorables. De plus, le nouvel accord de sauvetage en réponse à la crise grecque actuelle, par lequel une austérité sévère a été imposée au gouvernement de gauche radicale et acceptée par celui-ci, semble avoir abouti au renforcement de la seule coalition favorable à la gouvernance par des règles et des chiffres.

Enfin, dans ce contexte, le manque de volonté politique ou de confiance suffisante entre États membres pour prendre des mesures susceptibles de résoudre la crise une fois pour toutes ne surprend pas. Des suggestions visant à une intégration économique renforcée et concentrée sur des remèdes plus positifs, comme ceux mentionnés dans ce chapitre (notamment une certaine forme de mutualisation de la dette, différentes formes de solidarité sociale, des propositions de stratégies d'investissement, ou même l'harmonisation des politiques fiscales) reviennent périodiquement dans les débats. Mais à l'exception de l'union bancaire (une grande exception), elles ne sont pas allées très loin.

Malgré tout, l'année 2014 a été différente : le changement est dans l'air. L'opinion publique est en train de changer. Bien que les extrêmes aient recueilli plus de voix, la confiance du public dans les institutions européennes et les gouvernements nationaux est maintenant en légère hausse, après un brusque déclin depuis le début de la crise⁶. Cela peut être dû au moins en partie au sentiment que les politiques, la vie politique et les processus sont peut-être en train de changer pour le mieux.

Tout d'abord, la politique est de retour. En particulier, la campagne électorale pour l'élection du Parlement européen a attiré l'attention sur les différences politiques entre les candidats des partis à travers les débats entre candidats à la présidence et les campagnes nationales. Certains dirigeants des États membres de l'UE au sein du Conseil ont également contesté les règles plus ouvertement, et ont débattu des mérites de la stabilité par rapport à la flexibilité, alors qu'ils mettaient

6. La confiance dans les institutions de l'UE a diminué, d'un sommet de 57% au printemps 2007 jusqu'à un creux de 31% au printemps 2012, en 2013 et au printemps 2014, puis elle a rebondi à 37% à l'automne 2014. La confiance dans les gouvernements nationaux est passée d'un sommet de 43% au printemps 2007 à 24% à l'automne 2011 et à un minimum de 23% à l'automne 2013, puis elle est remontée à 29% à l'automne 2014. Eurobaromètre EB 82 (2015).

en même temps tous l'accent sur la nécessité de croissance. Quant aux politiques publiques, la Commission s'est montrée de plus en plus flexible dans son interprétation des règles, offrant plus de dérogations sur les chiffres, tandis que la BCE a pris des mesures supplémentaires pour résoudre la crise, jusqu'à sa pratique actuelle de l'assouplissement quantitatif. De plus, le président de la Commission nouvellement élu a promis d'établir un Fonds d'investissement (Conseil européen 2014) et de lutter contre le chômage des jeunes et la pauvreté à travers des programmes ciblés.

Seul le temps dira si le changement d'état d'esprit en 2014 sera suivi par un changement des perspectives économiques de l'UE, avec une vie politique moins volatile, des politiques publiques plus efficaces et des processus de gouvernance améliorés. La capacité de la Commission à diriger le mouvement demeure une question ouverte, tout comme la volonté du Conseil de l'y autoriser. En outre, même si, en principe, les élections au Parlement européen ont donné aux citoyens de l'UE une voix plus directe dans la gouvernance de l'UE, la légitimité qui découle de cette voix n'est pas assurée en pratique, vu le taux élevé d'abstention aux élections européennes, qui y ont également introduit un important contingent d'extrême droite. En outre, les politiques nationales sont devenues de plus en plus instables, du fait du gain en voix et en audience des nouveaux *challengers* situés aux extrêmes. Si l'économie européenne devait rester dans le marasme, ou se dégrader, alors que le jeu politique demeure volatile et que les politiques publiques semblent inefficaces, 2014 constituerait quand même une année charnière. Ce serait en effet différent cette fois-ci, mais pour le pire, et pas le meilleur.

Références

- Blyth M. (2013) *Austerity: the history of a dangerous idea*, Oxford, Oxford University Press.
- Bosco A. et Verney S. (2012) Electoral epidemic, *South European society and politics*, 17 (2), 129-154.
- Buiter W. et Rahbari E. (2012) The European Central Bank as lender of last resort for sovereigns in the Eurozone, *Journal of Common Market Studies Annual Review*, 50, 6-35.

- Caritas Europe (2015) Poverty and inequalities on the rise – just social systems needed as the solution. Crisis monitoring report 2015. <http://www.caritas.eu/news/poverty-and-inequalities-on-the-rise-people-need-fair-solutions>
- Claessens S., Mody A. et Vallee S. (2012) Paths to Eurobonds, Bruegel Working Paper 2012/10, Bruxelles, Bruegel.
- Commission européenne (2014) Examen annuel de la croissance 2015, COM (2014) 902, 28 novembre 2014.
- Conseil de l'Europe (2013) Safeguarding human rights in times of economic crisis, Issue Paper 2013 (2), novembre.
- Conseil européen (2014) Conclusions, 18 décembre 2014, EUCO 237/14, 18 décembre 2014.
- De Grauwe P. (2013) The political economy of the Euro, *Annual Review of Political Science*, 16, 153-70.
- De Grauwe P. et Ji Y. (2012) Mispricing of sovereign risk and macroeconomic stability in the Eurozone, *Journal of Common Market Studies*, 50 (6), 866-880.
- De Grauwe P. et Ji Y. (2013) From panic driven austerity to symmetric macroeconomic policies in the Eurozone, *Journal of Common Market Studies, Annual Review*, 51, 31-41.
- De Vincenti C. et D'Alema M. (dir.) (2011) Fair, robust, and sustainable: a recipe for Europe's growth, Rome, ItalianiEuropei/Foundation for European Progressive Studies.
- Draghi M. (2012) Speech at the global investment conference in London, 26 juillet 2012. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>
- Dullien S. (2012) A European unemployment insurance as a stabilization device – selected issues, Paper prepared for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10437&langId=en>.
- Eichengreen B. (1991) Is Europe an optimum currency area?, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 3579.
- Eichengreen B. (2012) European monetary integration with the benefit of hindsight, *Journal of Common Market Studies*, 50 (S1), 123-136.
- Enderlein H., Bofinger P., Boone L., De Grauwe P., Piris J.-C., Pisani-Ferry J., João Rodrigues M., Sapir A. et Vitorino A. (2012) Completing the Euro – A road map towards fiscal union in Europe, Report of the "Tommaso Padoa-Schioppa Group", *Notre Europe Study*, 92.
- Enderlein H., Guttenberg L. et Spiess J. (2013) Blueprint for a cyclical shock insurance in the Euro Area, *Notre Europe/Jacques Delors Institute, Studies and Reports*, septembre 2013.
- Eurostat (2015) Unemployment statistics. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics

- Fabbrini S. (2013) Intergovernmentalism and its limits, *Comparative Political Studies* 46 (9), 1003-1029.
- Feldstein M. (1997) The political economy of the European Economic and monetary union: political sources of an economic liability, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 6150.
- Fonds monétaire international (FMI) (2013) Greece: ex post evaluation of exceptional access under the 2010 stand-by arrangement, IMF Country Report, 13 (156) juin, Washington D.C., FMI.
- Frazer H., Guio A-C., Marlier E., Vanhercke B. et Ward T. (2014) Putting the fight against poverty and social exclusion at the heart of the EU agenda: A contribution to the Mid-Term Review of the Europe 2020 Strategy, European Social Observatory Research Paper, 15, octobre 2014, Bruxelles, OSE.
- Habermas J. (2011) *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlin, Suhrkamp.
- Henning R. et Kessler M. (2012) Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union, Bruxelles, Bruegel.
- Jabko N. (2015) The crisis of EU institutions and the weakness of economic governance, in Matthijs M. et Blyth M. (dir.) *The future of the Euro*, New York, Oxford University Press.
- Jacoby W. (2015) The timing of politics and the politics of timing, in Matthijs M. et Blyth M. (dir.) *The future of the Euro*, New York, Oxford University Press.
- Jones E. (2010) Merkel's folly, *Survival*, 52 (3), 21-38.
- Jones E. (2015a) Getting the story right, European Investment Bank Institute, *European Debates*, 5, janvier 2015.
- Jones E. (2015b) Forgotten financial union: how you can have a Euro crisis without a Euro, in Matthijs M. et Blyth M. (dir.) *The future of the Euro*, New York, Oxford University Press.
- Kriesi H. et Grande E. (2015) Political debate in a polarizing Union, in Cramme O. et Hobolt S. (dir.) *Democratic politics in a European Union under stress*, Oxford, Oxford University Press.
- Mabbett D. et Schelkle W. (2014) Searching under the lamp-post: the evolution of fiscal surveillance, LSE Europe in Question Discussion Paper Series, 75/2014, Londres, LEQS.
- Maduro Miguel Polares (2012) A new governance for the European Union and the Euro: democracy and justice, Paper prepared for the Constitutional Affairs Committee of the European Parliament, DG for Internal Policies, Policy Dept. C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, PE 462-484, septembre.
- Mair P. (2013) *Ruling the void: the hollowing of western democracy*, Londres, Verso.
- Matthijs M. et Blyth M. (2011) Why only Germany can fix the Euro: reading Kindleberger in Berlin, *Foreign Affairs*, 17 novembre 2011.
- Mody A. (2015) Living dangerously without a fiscal union, Bruegel Working Paper 2015/03, Bruxelles, Bruegel.

- Nicolaï J.-P. et Valla N. (dir.) (2014) Rapport. Quelle France dans dix ans?, France Stratégie, juin 2014, Paris, Commissariat général à la stratégie et à la prospective.
- Parlement européen (2015) The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU: comparative analysis, study prepared for the Committee on civil liberties, Justice and Home Affairs of the EP, PE 510.021 2015.
- Scharpf F. W. (1991) Crisis and choice in European social democracy, Ithaca, Cornell University Press.
- Scharpf F. W. (2012) Monetary Union, fiscal crisis and the pre-emption of democracy, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 9 (2), 163-198.
- Scharpf F. W. (2013) Monetary Union, fiscal crisis and the disabling of democratic accountability, in Schäfer A. et Streeck W. (dir.) *Politics in the Age of Austerity* Cambridge, Polity, 108-142.
- Scharpf F. W. (2014a) Political legitimacy in a non-optimal currency area, in Cramme O. et Hobolt S.B. (dir.) *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford, Oxford University Press.
- Scharpf F.W. (2014b) After the crash: a perspective on multilevel European democracy, MPFIG discussion paper 14/21, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Schekle W. (2015) The insurance potential of a non-optimum currency area, in Cramme O. et Hobolt S. B. (dir.) *Democratic politics in a European Union under stress*, Oxford, Oxford University Press.
- Schmidt V. A. (2006) *Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Schmidt V. A. (2009) Re-envisioning the European Union: identity, democracy, economy, *Journal of Common Market Studies*, 47, Annual Review (2009), 17-42.
- Schmidt V. A. (2012) EU differentiated integration and the EU political economy, Policy brief for the European Parliament Committee on Constitutional Affairs for the workshop on 'Challenges of Multi-Tier Governance in the European Union: Effectiveness, Efficiency and Legitimacy', PE474.438.
- Schmidt V. A. (2015) Forgotten democratic legitimacy: 'governing by the rules' and 'ruling by the numbers', in Matthijs M. et Blyth M. (dir.) *The future of the Euro*, New York, Oxford University Press.
- Skidelsky R. (2013) Austere illusions, *Social Europe*, 22 mai. <http://www.social-europe.eu/2013/05/austere-illusions/>
- Taggart P. et Szczerbiak A. (2013) Coming in from the cold? Euroscepticism, government participation and party positions on Europe, *Journal of Common Market Studies*, 51 (1), 17-37.
- Tocci N. (2014) Imagining post-crisis Europe, *Imagining Europe*, Istituto Affari Internazionali Working Paper, 10, juin 2014, Rome, IAI.
- Usherwood S. et Startin N. (2013) Euroscepticism as a persistent phenomenon, *Journal of Common Market Studies*, 51(1), 1-16.

- Wolf M. (2013) Germany's strange parallel universe, Financial Times, 24 septembre 2013.
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2014) Socializing the European Semester? Economic governance and social policy coordination in Europe 2020, Draft Report prepared for the Swedish Institute of European Studies (SIEPS), 1 octobre 2014.