
Gouvernance économique européenne : l'Union à la croisée des chemins

Pervenche Berès

Avril 2012

Comité d'études des relations franco-allemandes
Ifri Bruxelles



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Cette note est publiée dans le cadre d'une collaboration entre le Cerfa et Ifri Bruxelles. Plusieurs spécialistes, de différentes orientations, ont été invités à établir un bilan et à proposer des solutions sur la crise actuelle en s'intéressant notamment aux dimensions franco-allemandes et européennes.

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien de la Direction de la prospective du ministère des Affaires étrangères et européennes et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Directeurs de collection : Yann-Sven Rittelmeyer, Hans Stark

ISBN : 978-2-36567-014-2

© Ifri – 2012 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteur

Pervenche Berès est élue au Parlement européen depuis 1994 et membre du groupe S&D (groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates). Après avoir été présidente de la Commission des affaires économiques et monétaires de 2004 à 2009, elle devient présidente de la Commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL). Elle a également été rapporteur de la Commission sur la crise financière, économique et sociale (CRIS) de 2009 jusqu'à la fin de ses activités en juillet 2011.

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris, Pervenche Berès fut administratrice de l'Assemblée nationale de 1981 à 1988 puis de 1993 à 1994. Entre 1988 et 1992, elle travailla comme conseillère technique chargée des affaires internationales au cabinet de Laurent Fabius, président de l'Assemblée nationale. Membre du Conseil national du Parti socialiste depuis 1993, elle fut conseillère municipale à Sèvres entre 2001 et 2008.

Pervenche Berès a publié de nombreux articles, dont « L'Europe est-elle sociale ? » dans la revue *Reflets et perspectives de la vie économique* en 2010 et « Crise financière : pourquoi ? Que faire ? » dans la revue *Politiques* en 2008.

Résumé

La crise a fait avancer un débat sur la gouvernance économique ou sur le gouvernement économique qui ne décollait pas depuis l'adoption du traité de Maastricht. Toutefois, si des actions ont été entreprises, elles n'ont pas permis de résoudre la question fondamentale posée : faire que l'euro soit au service du projet que les citoyens veulent bâtir ensemble et qu'il les arme dans la compétition mondiale.

Dans un premier temps, les responsables politiques n'ont pas pris la mesure de la crise. Ils se sont trompés dans le diagnostic et se sont évertués à réduire la gouvernance économique de l'euro à une surveillance budgétaire accrue.

Cette contribution établit le constat des défaillances de la méthode intergouvernementale au détriment d'un engagement plus fort du Parlement européen. L'auteur plaide en faveur d'une gouvernance économique renforcée fondée notamment sur la création d'un Trésor européen et d'euro-obligations. Elle appelle également à la renégociation du traité relatif à la stabilité, à la coordination et à la gouvernance pour lui apporter une composante de croissance plus marquée.

Table des matières

INTRODUCTION	4
LA CRISE A-T-ELLE FAIT L'OBJET DU BON DIAGNOSTIC ?	5
UNE GESTION TARDIVE ET PUNITIVE DE LA CRISE QUI CONDUIT A UN TRAITE INTERNATIONAL INUTILE ET DANGEREUX	9
QUELLE BONNE GOUVERNANCE ECONOMIQUE POUR L'UNION ET LA ZONE EURO ?	14
LA RENEGOCIATION DU PACTE BUDGETAIRE POUR UNE NOUVELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE EUROPEENNE	17

Introduction

Cinq ans après l'implosion de la bulle des *subprimes* aux États-Unis, l'Union européenne et singulièrement la zone euro sont toujours plongées dans la crise, au bord de la récession. Le marasme économique et financier s'amplifie sur le terrain social : en février 2012, le ministère du Travail espagnol annonçait un chômage touchant plus de 4,7 millions de personnes, dont plus de la moitié des jeunes de moins de 25 ans¹, un triste record. Les perspectives économiques de la Commission européenne du 23 février dernier sont préoccupantes : la zone euro connaîtrait une nouvelle récession en 2012, enregistrant un repli de 0,3 % de son activité économique².

Les fortes tensions exercées sur le marché des titres de dette souveraine persistent et pourraient à nouveau faire peser des menaces sur la stabilité d'un des pays membres de la zone euro faisant courir un risque de désintégration de l'Union économique et monétaire (UEM) elle-même. Au cours du premier semestre 2010, les dirigeants européens pensaient que seule la Grèce devrait bénéficier d'une aide financière d'urgence pour faire face à ses besoins de refinancement ; or, depuis, l'Irlande et le Portugal ont dû être secourus.

Deux ans après le premier sommet européen, sous la responsabilité du président Herman van Rompuy, consacré à la crise de la dette souveraine le 11 février 2010, il est possible de dresser un bilan d'étape des avancées et des lacunes observées dans le domaine de la gouvernance économique européenne : la crise a-t-elle fait l'objet du bon diagnostic ? Quelle est la qualité de la réponse apportée jusqu'ici et, en particulier, le traité intergouvernemental définissant le pacte budgétaire permettra-t-il de répondre aux défis économiques actuels et futurs de l'Europe ? Quelle bonne gouvernance économique pour l'Union et pour la zone euro ?

¹ « Un jeune espagnol sur deux au chômage », *Latribune.fr*, 2 mars 2012, disponible sur : <<http://tinyurl.com/bqlrslk>>.

² Commission européenne, *Prévisions intermédiaires : légère récession accompagnée de signes de stabilisation*, 23 février 2012, disponible sur : <<http://tinyurl.com/c2dzplv>>.

La crise a-t-elle fait l'objet du bon diagnostic ?

Dans la dimension internationale de la crise, la critique de la gouvernance économique doit être faite au plan mondial, y compris dans les limites des réponses apportées jusqu'ici par une approche trop intergouvernementale et partielle du G20. Ces faiblesses expliquent pour beaucoup que la crise de liquidités déclenchée le 9 août 2007 se soit transformée en une crise de solvabilité lors de la chute de Lehman Brothers le 15 août 2008, période pendant laquelle l'essentiel des réponses apportées auront été les injections de liquidités par les banques centrales, à commencer par la Banque centrale européenne (BCE).

Mais la zone euro paraît plus durement et durablement frappée par une crise née aux États-Unis dont la gestion n'a pas permis d'imposer des conditions au secteur bancaire alors que la puissance publique se portait à son secours sous présidence française de l'Union européenne en octobre 2008. La crise a agi comme révélateur d'ambiguïtés de l'Union économique et monétaire (UEM) qui ont cessé d'être constructives. Elles ont contribué à plonger l'Europe un peu plus dans la crise en lui donnant une nouvelle dimension, celle d'une crise des dettes souveraines. Dès l'automne 2009 et l'élection de Georgios Papandréou au poste de Premier ministre en Grèce, qui rend immédiatement public l'ampleur des erreurs accumulées par ses prédécesseurs, l'Union a agi trop peu, trop tard. Une autre histoire aurait pu s'écrire si dès février 2010, les responsables de la zone euro avaient accepté le vrai diagnostic : l'UEM était victime des conséquences pour la dette souveraine de la crise née sur les marchés financiers, elle était à l'échelle du monde la victime la plus fragile du fait de l'inachèvement de sa construction et donc du déséquilibre entre les bras économique et monétaire de son Union. Ceux qui veulent voir dans cette crise uniquement un problème grec font fausse route, notamment en omettant de tirer les leçons des agissements d'acteurs comme Goldman Sachs qui auront à la fois aidé la Grèce à maquiller ses comptes et gagné beaucoup d'argent dans la gestion de la dette souveraine de ce pays y compris à travers le marché des *credit default swap*³ (CDS), incitation à incendier ceux vis-à-vis desquels on a pris une assurance. La

³ M. Vignaud, « Grèce : l'Europe au secours des spéculateurs », *Lepoint.fr*, 29 février 2012, disponible sur : <<http://tinyurl.com/chlob8t>>.

responsabilité individuelle de la Grèce existe mais ignorer que cette crise renvoie aussi à des responsabilités collectives où les déséquilibres et les dérives internes se sont creusés, aggravés par un contexte de crise financière, c'est se priver du bon diagnostic.

Sur le plan de la gouvernance économique, cette situation est née de l'inachèvement de l'UEM. Fatigués par le processus du passage à l'euro, les responsables européens et singulièrement français et allemands s'en sont tenus à un Pacte de stabilité qui n'avait de croissance que le nom, que certains avaient vite qualifié de « stupide⁴ » et qui représente un stade infantile de la politique économique puisqu'il conduit à piloter l'économie d'un espace aussi intégré que la zone euro à partir de deux indicateurs chiffrés dont on vérifie la réalisation *ex post*. La stratégie de Lisbonne appuyée sur la méthode ouverte de coordination et censée compléter ce dispositif s'est avérée être une coquille molle progressivement déséquilibrée au service de la compétitivité.

Pour répondre au défi, le couple franco-allemand a favorisé un face-à-face intergouvernemental qui n'a pas contribué à apporter les réponses adaptées à la gestion d'une crise de cette ampleur.

Les réunions des chefs d'État et de gouvernement se sont multipliées au cours des 24 derniers mois dans une mise en scène orchestrée par le duo Angela Merkel et Nicolas Sarkozy accompagnée de rencontres bilatérales préalables sans atteindre l'objectif d'une stabilisation de la zone euro et d'un retour à l'emploi. Les relations entre ces deux pays occupent naturellement une place importante au sein de la construction européenne, compte tenu de leur poids relatif dans l'économie de la zone, mais les autres chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, en particulier les membres de la zone euro, ont été relégués au rang de partenaires de seconde zone, loin d'arbitrages politiques importants. Ce piège du tête-à-tête aura été scellé en particulier lors du sommet bilatéral de Deauville⁵ d'octobre 2010. Le « Pacte euro plus » y est adopté pour devenir, selon ses auteurs, l'arc-boutant de la politique économique de la zone euro alors qu'il est décidé dans le secret d'une délibération entre deux États dirigés par des conservateurs et qu'il provoque l'ire de leurs partenaires qui y voit « un rapt politique qu'ont opéré Nicolas Sarkozy et Angela Merkel⁶ ». En agissant ainsi, le couple franco-allemand ne valorise pas les atouts français et allemands, ainsi, par exemple, la question du dialogue social, au cœur de la réussite du modèle allemand, n'est jamais mentionnée comme un modèle à suivre. L'approche suivie écarte volontairement la méthode

⁴ Entretien de Romano Prodi par A. Leparmentier et L. Zecchini, « La France sera en minorité si elle n'est pas le levain de l'Europe », *Le Monde*, 18 octobre 2002.

⁵ I. Traynor, « Le putsch Merkel-Sarkozy », *Presseurop.eu*, 20 octobre 2010, disponible sur : <<http://tinyurl.com/374bejv>>.

⁶ C. Chatignoux et K. de Meyer, « Gouvernance de la zone euro : Trichet mécontent du pacte franco-allemand », *Les Échos*, 22 octobre 2010, disponible sur : <<http://tinyurl.com/c8hyl3s>>.

communautaire dont la principale raison d'être est pourtant d'optimiser la capacité de dialogue entre ces deux États, tout en permettant aux autres d'être pleinement acteur d'une construction d'intérêt commun. Ils ont aussi écarté la méthode communautaire, puisqu'ils avaient au préalable reconduit à la tête de la Commission José Manuel Barroso pour sa capacité à être leur secrétaire général plutôt que celui qui utilise son monopole d'initiative pour inventer du lien entre États et faire vivre l'intérêt général européen. Reconduit en vertu de ce profil, il est difficile au moment où la crise exigerait plus de vision et d'action commune de lui en confier la responsabilité. Cette stratégie et cette politique sont mortelles car elle retourne les peuples européens contre leur meilleure arme dans la mondialisation et face à la crise. En ne donnant pas à l'Union les moyens d'agir, on favorise le repli national des peuples, sciant ainsi la branche sur laquelle l'Europe est assise. L'opposition entre méthode intergouvernementale et méthode communautaire cache une autre réalité : la méthode communautaire a été inventée pour dépasser les intérêts nationaux mais elle ne fonctionne bien que si les États membres se font confiance et lui font confiance.

Beaucoup tient aussi à la difficulté du dialogue franco-allemand sur ces questions. À Berlin, on plaide pour une Union politique tout en demandant le respect strict de règles dans une logique selon laquelle il suffit que chacun garde sa maison en ordre pour que l'ordre général règne. À Paris, on manie depuis longtemps le concept de gouvernement économique sans accepter d'en tirer les conséquences. C'est sur ce terrain de dialogue de sourds que se sont creusées les divergences de compétitivité entre les États membres de la zone sans qu'aucun acteur ne tire la sonnette d'alarme.

Le bilan fait par la Commission européenne elle-même des dix premières années de fonctionnement de la zone en mai 2008 identifiait pourtant comme insoutenable l'aggravation des déséquilibres internes, résumée en une divergence de compétitivité. La monnaie unique et le Pacte de stabilité n'ont pas agi comme un facteur de convergence entre les économies. Au contraire, les effets du passage à la monnaie unique sur l'attractivité des territoires en fonction de la logique des rendements croissants en particulier dans l'industrie ont été sous-évalués. La révision du Pacte de stabilité en 2005, à la demande de l'Allemagne et de la France, est aujourd'hui utilisée par certains pour expliquer les dérives actuelles des finances publiques. C'est ignorer que cette révision n'avait pas changé la logique du Pacte. L'enjeu est de tirer les leçons de cette analyse en termes économiques et de penser l'euro comme un espace où la responsabilité doit être exercée de manière conjointe et solidaire plutôt que de l'aborder comme une raison de définir une ligne de partage entre les bons et les mauvais élèves de l'euro, les premiers devant faire la leçon aux seconds dans une approche déséquilibrée selon que les pays sont en déficit ou en excédent.

Cependant, la période nécessite de superposer une analyse politique à celle en termes de méthode. L'examen des origines de la crise que traversent les États membres de la zone euro constitue un point de clivage politique important à l'échelle européenne. La droite européenne, à l'instar de la chancelière allemande et du président de la République française ont réduit le renforcement de la gouvernance économique européenne au durcissement de la surveillance budgétaire à travers le renforcement du Pacte de stabilité, sans changer fondamentalement la nature de la gouvernance économique de la zone. Surtout, ils ont refusé de tirer les conséquences du fonctionnement de la zone depuis sa création et son évolution, terrain sur lequel est venu s'inscrire la crise de la dette souveraine. L'approche suivie l'aura été par le gouvernement français d'abord parce que, sur le fond, elle coïncide avec le programme d'une droite qui ne voit pas d'inconvénient à se servir de cette crise pour réduire la voilure de l'intervention de l'État, obsédée par l'idée que le niveau de la dépense publique est la question centrale. Ensuite, parce qu'il était convaincu que suivre l'Allemagne était le moyen de préserver la qualité de la signature française vis-à-vis des agences de notation de crédit.

La reconnaissance du bon diagnostic aurait conduit le couple franco-allemand à un double saut auquel les deux acteurs en présence ne semblent pas prêts. Du côté français, l'acceptation que le gouvernement économique signifie une certaine dose de fédéralisme sans que cela doive être interprété comme une « solution allemande » ; du côté allemand, l'acceptation qu'une union politique suppose une union de transferts qui ne peut pas être définie par un seul pays, fut-il en excédent commercial.

Une gestion tardive et punitive de la crise qui conduit à un traité international inutile et dangereux

L'usage privilégié de la méthode intergouvernementale et d'une certaine approche politique a conduit à intervenir d'abord « trop peu, trop tard » puis à le faire de manière punitive puisqu'une gouvernance qui se résume à des règles ne sait inventer comme contre-feu que des sanctions pour accompagner l'aide enfin accordée. Celle-ci est pourtant dans l'intérêt de tous, personne n'ayant intérêt à laisser se développer un effet de contagion et la situation résultant aussi des carences collectives dans la gestion de l'UEM.

L'exemple de la Grèce permet de vérifier l'efficacité des politiques mises en œuvre. C'est ce que le Groupe socialiste et démocrate du Parlement européen a voulu faire en missionnant sur place une troïka alternative à celle composée par la Commission, la BCE et le Fonds monétaire international (FMI), chargée de suivre la mise en place du programme de sauvetage de ce pays⁷. Composée de trois anciens ministres (Elisa Ferreira, Robert Goebbels et Ivailo Kalfin), elle a permis de démontrer l'impasse de la solution retenue. Au cours de l'échange organisé le 27 mars dernier entre la troïka officielle et les membres des Commissions économique et monétaire et affaires sociales et emploi du Parlement européen, plusieurs points sont apparus :

- « l'appropriation par la classe politique grecque est une condition *sine qua non* du succès du programme », estime la troïka. Comment une telle appropriation pourrait-elle se faire sans délibération démocratique ou sans une appropriation par les citoyens et les partenaires sociaux ?
- l'insistance mise par les représentants de la troïka sur le besoin que l'administration grecque prélève l'impôt alors que l'essentiel de la ressource taxable fait l'objet d'une évasion fiscale à propos de laquelle la Grèce seule ne peut pas grand-

⁷ Commission européenne, *Recommendation for a Council Decision amending Decision 2011/734/EU addressed to Greece with a view to reinforcing and deepening fiscal surveillance and giving notice to Greece to take measures for the deficit reduction judged necessary to remedy the situation of excessive deficit*, COM(2012) 116 final, 9 mars 2012, disponible sur : <<http://tinyurl.com/cp5xlyq>>.

chose et sur laquelle l'Union n'a engagé aucune négociation sérieuse avec la Suisse qui détient dans ses banques l'équivalent de la dette grecque, contrairement à ce qu'ont fait les Américains⁸ ;

- le programme de sauvetage repose pour beaucoup sur l'importance accordée à la question du coût unitaire du travail, notion dont les tenants et les aboutissants sont contestés par de nombreuses personnalités aussi diverses que Paul Krugman ou Jacques Delors⁹.

Le dernier stade de cette approche est la signature, le 1^{er} mars dernier, du Traité relatif à la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) par 25 des 27 chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne¹⁰. Dès le départ, le Royaume-Uni s'est opposé à toute modification du Traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne. Il est paradoxal que ce pays, ayant renoncé à sa capacité d'influence par son absence de la rédaction du Traité, vienne ensuite expliquer qu'il est temps de poser la question de la croissance. Il aurait été plus crédible en pesant en ce sens dans la rédaction du Traité, même si les conditions qui avaient été posées par ce pays pour être partie prenante à la négociation, relatives à la législation sur les marchés financiers, étaient inacceptables. En agissant ainsi, le Royaume-Uni a permis à l'Allemagne, soutenue par la France, de proposer l'élaboration d'un traité international afin de disposer d'un acte solennel contraignant liant les pays membres de la zone euro et ceux souhaitant s'y associer sur une culture de stabilité budgétaire.

La méthode sape les fondements de la délibération européenne, elle permet aussi au couple franco-allemand d'échapper à la convocation d'une convention, difficilement contournable dans une procédure normale de révision des traités, qui aurait donné toute sa place au Parlement européen et aux Parlements nationaux, creusant ainsi un peu plus le déficit démocratique de la gouvernance économique. L'évitement de la méthode communautaire est scellé avec ce traité international par une chancelière partisane de la méthode de l'Union et un président français convaincu que le

⁸ S. Peca, « Controverse sur les milliards grecs », *Courrier international*, 27 octobre 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/cbu7cg2>>.

⁹ Pour P. Krugman, voir par exemple « Competitiveness : A Dangerous Obsession », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 2, mars-avril 1994, p. 28-44. Pour J. Delors, voir par exemple Commission européenne, *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, Livre blanc, COM(93) 700, 5 décembre 1993. Cette contribution est au fondement du fameux triptyque « croissance, compétitivité et emploi » de Jacques Delors.

¹⁰ *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, 1^{er} mars 2012, disponible sur : <<http://tinyurl.com/d33ukot>>.

gouvernement de l'Union doit dorénavant relever des seuls chefs d'État et de gouvernement¹¹.

Ce traité traduit une volonté de la chancellerie exprimée dès le lendemain de l'accord de principe sur le premier plan d'aide à la Grèce en mars 2010, finalisé deux mois plus tard, lorsque le président Herman van Rompuy constitue un groupe de sages. La chancellerie indique alors que le groupe ne devrait pas s'interdire de proposer une révision du Traité, même si, avec le président français, ils avaient quelque temps plus tôt considéré que l'adoption du traité de Lisbonne devait durablement améliorer le fonctionnement de l'Union. L'idée était d'obliger les États membres à inscrire la règle dite d'or dans leur Constitution, à l'instar de ce que l'Allemagne venait de faire en modifiant sa loi fondamentale, d'institutionnaliser des sanctions – y compris sur les fonds structurels – ce qui est aujourd'hui proposé, enfin d'ouvrir la possibilité d'une suppression des droits de vote, seule proposition jusqu'ici non suivie d'effet.

Les chances que ce groupe de sages débouche sur des résultats satisfaisants étaient relativement faibles. Il aurait dû traiter des défauts de construction qui expliquaient les difficultés que connaissait l'UEM. Malheureusement, il a fallu vite déchanter. Contrairement au groupe présidé par Jacques Delors et à l'origine de l'UEM, celui-ci allait être composé en qualité de sage par des ministres des Finances moins obsédés par l'architecture optimale de la zone ou par les leçons à tirer du passé que par le besoin de « rétablir la confiance des marchés » sous la menace que faisait peser sur leur dette souveraine les agences de notation de crédit. J'avais de mon côté proposé au Parlement européen de constituer, en parallèle, un véritable groupe de sage¹² que Tommaso Padoa Schioppa avait accepté de présider. Catherine Day, secrétaire générale de la Commission, a convaincu les présidents de groupe de ne pas s'engager sur cette voie au motif que les choses iraient vite et que le Parlement n'aurait pas les moyens de délibérer à temps sur la base du travail d'un groupe de sage autonome. Depuis, que de temps perdu !

Le TSCG fixe comme objectif le renforcement du pilier économique de l'UEM en favorisant la convergence des économies des États membres (articles 3 et 12). Il est présenté par ses principaux promoteurs comme la pierre angulaire de la gouvernance économique européenne. Mais il faut d'abord s'interroger sur l'opportunité politique d'un tel projet qui cherche seulement à durcir la discipline budgétaire au sein de la zone euro. Les États

¹¹ « C'est par l'intergouvernemental que passera l'intégration européenne parce que l'Europe va devoir faire des choix stratégiques, des choix politiques », extrait du discours prononcé à Toulon par Nicolas Sarkozy le 1^{er} décembre 2011.

¹² P. Berès (rapporteur), *Projet de rapport sur la crise financière, économique et sociale : recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre (rapport à mi-parcours)*, (2009/2182(INI)), paragraphe 153, 6 mai 2010, disponible sur : <<http://tinyurl.com/cfpjwjx>>.

cocontractants devront introduire, dans un dispositif, de préférence de nature constitutionnelle, une « règle d'or » limitant le déficit structurel à 0,5 % du produit intérieur brut (PIB) alors que de nombreux économistes relèvent le caractère non pertinent de la notion de déficit structurel et pro cyclique d'une règle interdisant toute politique contracyclique de soutien à l'économie¹³. La Cour de justice pourra décider de sanctions contre les États en défaut sur ce point. Les sanctions prévues par le Pacte de stabilité deviennent quasi automatiques puisqu'une majorité qualifiée d'États membres de la zone euro deviendra nécessaire pour les rejeter.

Le TSCG laisse de côté le paquet de six textes relatifs à la gouvernance économique révisant le Pacte de stabilité ayant fait l'objet d'après discussions entre le Parlement européen et le Conseil. La valeur ajoutée du traité par rapport au droit dérivé adopté ou qui s'apprête à l'être – deux nouveaux textes relatifs à la surveillance des procédures budgétaires ont été mis sur la table par la Commission européenne en novembre 2011 – est incertaine¹⁴. Intergouvernemental, le traité méprise les fondements de l'Union en s'affranchissant de ses bases légales tout en faisant appel à certaines de ses institutions (Commission et Cour de justice) mais en écartant le Parlement européen. C'est un paradoxe que les pouvoirs ainsi confiés à deux institutions communautaires soient parfois perçus comme une percée fédérale voulue par l'Allemagne alors que ce texte ignore le Parlement européen, dont ce pays était jusqu'ici le grand défenseur. Dans un autre couple franco-allemand, Helmut Schmidt et Valéry Giscard d'Estaing, l'équilibre avait été trouvé autour de la création du Conseil européen en échange de l'élection au suffrage universel du Parlement européen. Ici, le rôle du Parlement européen a été marginalisé et réduit au rang d'observateur d'une négociation entre États.

Ce « pacte budgétaire » n'apporte rien de nature à engager l'Europe sur la voie du redressement économique et budgétaire. Il s'inscrit dans le prolongement des mesures prises depuis le début de la crise grecque. Il ignore le constat fait par la Commission européenne en mai 2008 sur l'importance des déséquilibres macro-économiques dans la zone euro¹⁵ et le travail de rééquilibrage timidement amorcé dans le paquet de six textes législatifs adoptés à l'automne 2011 dont deux portent sur la question des déséquilibres macro-économiques¹⁶. La convergence des politiques

¹³ A. Barbier-Gauchard, *Intégration budgétaire européenne. Enjeux et perspectives pour les finances publiques européennes*, Bruxelles, De Boeck, p. 82 et suivantes, 2008.

¹⁴ Entretien avec Daniel Cohn-Bendit par J. Quatremer, « L'Europe négocie un traité dont elle n'a pas besoin », *Libération*, 23 janvier 2012, disponible sur : <<http://tinyurl.com/cmbynh4>>.

¹⁵ Commission européenne, *Economic Forecast Spring 2008*, disponible sur : <<http://tinyurl.com/bua3lgv>>.

¹⁶ Conseil de l'Union européenne, *Gouvernance économique, le Conseil adopte des textes législatifs*, 8 novembre 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/d5uyyw8>>.

macroéconomiques et sociales est la grande absente de ce traité. Limitée à l'adoption de règles d'or contraignantes, la gouvernance de la zone euro oblige les États à restreindre leurs moyens d'intervention budgétaires, faisant peser un risque majeur sur l'activité économique, avec l'enclenchement d'un cercle vicieux au sein duquel la généralisation des politiques d'austérité condamnerait progressivement l'ensemble des États membres à une situation de récession prolongée sans parvenir à l'assainissement souhaitable des finances publiques. Les dernières prévisions publiées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sont parlantes : si la zone euro souhaite éviter la répétition d'un scénario à la japonaise dans lequel la récession s'installerait durablement, il est indispensable d'inventer une voie alternative permettant de concilier les principes de responsabilité budgétaire et de relance par l'investissement¹⁷. Mais la conception de la croissance sous-tendue par la majorité du Conseil est la même que celle qui prévaut à la BCE lorsqu'elle argumente que sa meilleure contribution à la croissance, et donc aux objectifs de l'article 2 du traité, est de maintenir la stabilité des prix. Avec le même raisonnement, la majorité du Conseil, et c'est le raisonnement sous-tendu par le TSCG, pense que la meilleure contribution des États membres au retour à la croissance est l'assainissement des finances publiques¹⁸.

Enfin, pour l'actuel gouvernement allemand, le TSCG est aussi une contrepartie à la solidarité créée par l'instauration du Mécanisme européen de stabilité (MES). Cela explique que le MES, signé une première fois en juillet 2011, ait dû être signé une nouvelle fois parallèlement au TSCG pour ajouter un considérant organisant une passerelle entre les deux textes, rendant impossible son acceptation par ceux qui souhaitent renégocier ce dernier.

¹⁷ Organisation de coopération et de développement économique, *Étude de la zone euro 2012*, 27 mars 2012, disponible sur : <<http://tinyurl.com/cgcgyan>>.

¹⁸ Voir *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, article 1 : « Par le présent traité, les parties contractantes conviennent, en tant qu'États membres de l'Union européenne, de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale. », disponible sur : <<http://tinyurl.com/d33ukot>>.

Quelle bonne gouvernance économique pour l'Union et la zone euro ?

Depuis près de deux ans, l'Allemagne et la France ont eu la possibilité de présenter leur vision de l'avenir de la gouvernance économique européenne en précisant les contours d'une telle construction.

Loin de leur vision intergouvernementale et d'abord bilatérale, le Parlement européen a affirmé une vision forte soulignant le besoin de plus d'Europe au moment même où l'horizon économique et social européen s'assombrissait¹⁹. Dans le rapport sur la crise dont j'avais la responsabilité, le Parlement européen estime que l'Union européenne doit prendre pleinement sa part dans l'exercice des compétences partagées avec les États membres, contribution qui ne peut pas se résumer à la réalisation du marché intérieur, facteur d'intégration seulement négative, comme le formule Michel Aglietta²⁰. La création d'une Communauté européenne de l'énergie permettrait de mettre en œuvre une stratégie d'intégration positive, de renforcer l'indépendance de l'Union européenne, de promouvoir des énergies renouvelables et d'assurer la transition énergétique et la compétitivité d'une économie européenne plus durable. En parallèle, l'Union devrait s'engager dans une vraie politique industrielle avec la réalisation de grands projets comme les réseaux à large bande, les investissements dans l'énergie et la recherche.

Pour cela, l'Union devra disposer de moyens financiers adaptés au niveau d'ambition attendu. À côté d'un financement par des *project bonds*, le budget de l'Union qui atteint aujourd'hui à peine 1 % du produit national brut (PNB) européen devrait être en perspective quatre à cinq fois plus important. La question des ressources budgétaires allouées à l'Union européenne constitue à bien des égards la nouvelle frontière de l'intégration économique et budgétaire. L'instauration d'une taxe sur les transactions financières à

¹⁹ Parlement européen, *Résolution sur la crise financière, économique et sociale : recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre*, (2010/2242(INI)), 6 juillet 2010, disponible sur : <<http://tinyurl.com/d52sohy>>.

²⁰ M. Aglietta, L. Berrebi, A. Cohen, N. Bayik, *La Crise de la dette souveraine en zone euro*, Groupama Asset Management, « Expertises », n° 8, octobre 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/cqm5xj6>>.

l'échelle européenne permettrait de dégager près de 57 milliards d'euros par an tout en luttant efficacement contre les transactions purement spéculatives²¹. La proposition de la Commission constitue une base de discussion utile en allouant le produit de cette taxe à hauteur d'un tiers pour le budget des États membres et deux tiers pour le budget de l'Union en déduction du montant des contributions versées par les États membres. De la même manière, l'instauration d'une taxe carbone aux frontières de l'Union soutenant la lutte contre le réchauffement climatique et l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre serait nécessaire. Cependant, ces avancées seront difficiles à obtenir à court terme tant, dans une période de fortes contraintes exercées sur les finances publiques nationales, les États membres sont récalcitrants à faire fonctionner l'effet de levier du budget européen à travers une réorientation des dépenses d'investissement communautaire.

Fonder une véritable gouvernance économique européenne suppose une ambition politique forte qui aille au-delà de l'organisation, deux fois par an, de sommets réunissant les dirigeants de la zone euro, tel que le prévoit le TSCG (article 12). L'Union européenne doit se doter d'un véritable Trésor européen, capable de fournir une expertise autonome sur la situation économique et budgétaire des États membres et d'évaluer précisément leurs besoins. Ce Trésor constituerait le contrepoids économique à la politique monétaire menée par la BCE.

Mais la définition des grandes orientations de politique économique européenne doit aussi s'accompagner d'un renforcement de la légitimité démocratique. Si le contexte économique et politique actuel ne se prête pas au « grand soir » institutionnel, il n'en demeure pas moins que la question de la légitimité démocratique des décisions prises à l'échelle européenne revêt une importance tous les jours plus importante. À cet égard, la Commission européenne a proposé en juin 2010 la mise en place du « semestre européen », pour coordonner en amont les politiques budgétaires et économiques des pays membres de la zone euro, en lien avec la stratégie UE 2020 et le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), à partir d'un document qu'elle rend public en fin d'année : l'examen annuel de croissance²². Sur cette base, le Conseil européen de printemps adopte des conclusions ensuite déclinées par les États membres dans des plans nationaux de réformes (PNR) et des

²¹ Commission européenne, *Proposition de directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7/CE*, COM(2011) 594 final, 28 septembre 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/72du9gd>>.

²² Commission européenne, *Communication au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi, Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE*, COM(2010) 367 final, 30 juin 2010, disponible sur : <<http://tinyurl.com/bsqxhbt>>.

programmes de stabilité et de convergence (PSC) examinés par la Commission européenne, qui rédige en réponse des recommandations par pays avant la fin du premier semestre. Aujourd'hui, le déroulement de ce cycle qui détermine la et les politiques économiques à mettre en œuvre, socle du débat dans tout régime démocratique, fait l'objet de discussions « derrière des portes closes », entre le Conseil et la Commission européenne. En charge du rapport sur le semestre européen, nous avons, avec l'ensemble des députés du Parlement européen, envoyé un message clair aux chefs d'État et de gouvernement en soutenant que la coordination des politiques économiques ne saurait donner lieu à un marchandage entre les États et la Commission européenne, tout en prenant soin d'exclure les représentants du Parlement européen²³. Le Parlement européen doit à l'avenir être pleinement inclus dans ce processus et se voir reconnaître un pouvoir de codécision. Partie intégrante d'une gouvernance économique efficace des politiques économiques et budgétaires, le semestre européen doit être le cadre au sein duquel l'assainissement des finances publiques se combine avec la réalisation des objectifs de la stratégie *EU 2020*. La discussion sur ce point a été engagée lors du Conseil européen de mars 2012 par le président du Parlement européen et doit être poursuivie au fil de la nécessaire évolution institutionnelle qui accompagnera l'approfondissement de l'UEM. En attendant, le Parlement européen agit comme si.

²³ Parlement européen, *Résolution sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques* (2011/2071(INI)), 1^{er} décembre 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/bl6c6hh>>.

La renégociation du Pacte budgétaire pour une nouvelle gouvernance économique européenne

« L'Union est à la croisée des chemins : soit les États membres décident d'unir leurs efforts pour renforcer l'intégration, soit la stagnation au niveau décisionnel et les divergences sur le plan économique pourraient mener l'Union à sa désagrégation²⁴. » Ce constat inscrit dans le rapport final sur la crise financière, économique et sociale par le Parlement européen est toujours d'actualité.

Deux idées doivent être retenues pour mener la discussion sur la gouvernance économique européenne à l'avenir :

- le renforcement de l'intégration économique et politique de l'UEM ne peut se limiter aux discussions plus ou moins fréquentes entre Paris et Berlin en fonction de leurs affinités politiques. L'« entre-soi » franco-allemand a montré plus d'une fois ses limites au cours de cette crise. Le caractère ostentatoire de cette relation privilégiée est de moins en moins accepté par leurs partenaires, qui n'hésitent pas à former des coalitions *ad hoc* pour soutenir leurs propres initiatives. Le refus exprimé par la France et l'Allemagne de s'associer à l'initiative en faveur d'une relance de la croissance par le marché intérieur, préparée par le président du Conseil italien Mario Monti et par le Premier ministre britannique David Cameron, n'a pas empêché 12 dirigeants européens de s'y associer²⁵, signifiant au « moteur » franco-allemand que d'autres voix existent ;
- l'Union européenne et la zone euro ne pourront pas retrouver le chemin d'une croissance durable créatrice d'emplois en

²⁴ Parlement européen, *Résolution sur la crise financière, économique et sociale : recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre*, (2010/2242(INI)), 6 juillet 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/d52sohy>>.

²⁵ *A Plan for Growth in Europe*, 20 février 2012, disponible sur : <<http://tinyurl.com/d8pdjsg>>. Cette lettre a été signée par les Premiers ministres David Cameron, Mark Rutte, Mario Monti, Andrus Ansip, Valdis Dombrovskis, Jyrki Katainen, Taoiseach Enda Kenny, Petr Nečas, Iveta Radičová, Mariano Rajoy, Fredrik Reinfeldt et Donald Tusk.

s'enfermant dans la politique d'austérité que représente en l'état le Pacte budgétaire.

Candidat à l'élection présidentielle française, François Hollande a d'ores et déjà exprimé son souhait de renégocier le TSCG au lendemain de son élection. Certains contestent au candidat socialiste le droit de renégocier ce Traité signé par 25 des 27 chefs d'État et de gouvernement de l'Union, que seul le Portugal a ratifié à ce jour. Ils semblent oublier qu'ils viennent de résigner le traité relatif au MES. Ensuite, l'aggravation de la récession en Europe apporte la démonstration que le volet correctif du Pacte de stabilité repose sur une erreur de diagnostic et de réponse économique : héritée de l'ordo libéralisme, la philosophie des réponses proposées parfait le constitutionnalisme économique en partant du principe qu'il suffit aux États de définir une règle d'équilibre budgétaire contraignante pour que l'assainissement des finances publiques soit garanti. L'Espagne a récemment apporté le camouflet le plus sérieux à cette école de pensée : devant faire face à une contraction sans précédent de son activité économique, le gouvernement conservateur ibérique a dû reconnaître qu'il lui était impossible de réduire le déficit public de 8,5 % à 4,4 % en une année²⁶. L'Espagne a obtenu partiellement gain de cause sur la réévaluation de son objectif de réduction de déficit à 5,3 % pour 2012, la Commission européenne prenant acte des carences du Pacte de stabilité révisé et de son manque de souplesse.

La renégociation du traité souhaitée par François Hollande ouvre la voie au rééquilibrage de la gouvernance économique européenne en proposant un pacte de responsabilité, de gouvernance et de croissance. Cette position est partagée au sein de la famille socialiste européenne, y compris par le président du Parti social-démocrate allemand (SPD), Sigmar Gabriel²⁷ ; elle s'imposera à la table du Conseil dès lors que les Français auront désigné François Hollande comme président de la République sur la base de ce mandat.

La discipline budgétaire est indispensable, mais un traité qui n'aurait pour finalité que de contraindre les États de la zone euro à la mise en œuvre de politiques d'austérité sous la menace de sanctions financières condamne les États à imposer une saignée économique et sociale qui renforcera la récession en Europe. Sans retour d'une croissance durable, le retour à l'équilibre budgétaire posé comme objectif central du traité est illusoire.

C'est la raison pour laquelle François Hollande propose de doter l'Union européenne des outils nécessaires au retour de la

²⁶ « L'Espagne reste déterminée à réduire son déficit public », *Lemonde.fr*, 2 avril 2012, disponible sur : <<http://tinyurl.com/cnj8u8>>.

²⁷ Entretien de François Hollande et de Sigmar Gabriel par M. Semo, et al., « Ensemble nous pouvons faire bouger les choses », *Libération*, 26 mars 2012, disponible sur : <<http://tinyurl.com/dyvwqvk>>.

croissance par la relance de l'investissement. Cinq propositions devraient animer une telle renégociation :

- les sommets de la zone euro devraient avoir pour objet de définir des politiques favorables à un développement durable et à la création d'emplois, comme préalables indispensables à la réduction effective des déficits publics ;
- les sujets couverts par le paquet de gouvernance économique devraient être traités sur un pied d'égalité, ce qui suppose d'accorder la même attention aux déséquilibres macroéconomiques internes à l'Union et à la poursuite de la consolidation budgétaire ;
- l'objectif de stabilité des marchés financiers doit être clairement établi, en particulier dans l'Eurozone ainsi que la nécessité d'assurer une allocation optimum des capitaux ;
- la création d'euro-obligations organisant la solidarité en contrepartie d'une approche budgétaire plus intégrée. En ce sens, les représentants du Parlement européen, lors de la négociation du projet de traité international, avaient proposé un article : « Exprimant leur disponibilité à explorer en temps voulu les prochaines étapes en faveur d'une intégration économique plus étroite au sein de l'UE, notamment par le développement progressif d'obligations communes de la zone euro²⁸ » ;
- l'établissement d'un Trésor européen articulé avec le futur MES sous l'égide d'un vice-président de la Commission en charge de l'euro et de la croissance, responsable devant le Parlement européen.

Sur ce dernier point, il est significatif que Jacques Delors, longtemps partisan de la coordination des politiques économiques comme point d'équilibre à l'Union monétaire, considère désormais que l'équilibre ne sera pas possible sans un minimum de fédéralisme²⁹.

Au-delà de cette renégociation, les mesures d'urgence destinées à apaiser les tensions exercées sur les États en difficulté financière supposent de renforcer les moyens d'intervention du MES en lui octroyant une licence bancaire qui lui permettrait d'accéder aux liquidités de la BCE. Cela rapprocherait la zone euro des conditions de financement des économies américaine ou britannique qui, avec un déficit ou une dette publics plus dégradés que la plupart des États membres de la zone euro, ont jusqu'ici peu inquiété les marchés quant aux conditions de financement de leur dette. La crise a fait

²⁸ Document interne à la représentation du Parlement européen dans le cadre de la négociation du TSCG.

²⁹ J. Delors, « Pour un renouveau de l'Europe », *Notre Europe*, 11 avril 2012, disponible sur : <<http://tinyurl.com/br8ne52>>.

avancer un débat sur la gouvernance économique ou sur le gouvernement économique qui ne décollait pas depuis l'adoption du traité de Maastricht. Des actions ont été entreprises sans parvenir à résoudre la question fondamentale posée : il reste beaucoup à faire pour que l'euro soit au service du projet que les citoyens veulent bâtir ensemble et qu'il les arme dans la compétition mondiale tout en leur permettant de porter leur message démocratique et social dans le monde. Les progrès dans le domaine de la gouvernance économique de la zone euro passent par davantage d'exercice de la responsabilité conjointe et solidaire, ce qui relance le débat sur le degré de fédéralisme souhaitable.

Cependant, cette question ne peut pas et ne doit pas être ouverte indépendamment de celle des choix politiques, économiques et sociaux, ainsi que du contrôle démocratique au plan européen et national.

Dans ce débat, la relation franco-allemande joue un rôle majeur, mais le rapport entre États ne doit pas faire oublier là aussi la question encore plus importante du contenu des orientations portées qui, elle, est de nature politique.

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy-oriented*. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Sylvie Goulard, *La France et l'Allemagne face à la crise : doute sur le diagnostic et la méthode*, « Note du Cerfa », n° 94a, mars 2012.

Brigitte Knopf, Hendrik Kondziella, Michael Pahle, Mario Götz, Thomas Bruckner et Ottmar Edenhofer, *La Sortie du nucléaire en Allemagne : scénarios de politique énergétique*, « Note du Cerfa », n° 93, février 2012.

Andreas Mehler et Christian von Soest, *La Politique africaine de l'Allemagne : quelles convergences avec la France ?*, « Note du Cerfa », n° 92, janvier 2012.

Hans-Georg Ehrhart, *L'Interaction civilo-militaire dans la politique de sécurité allemande : le cas de l'Afghanistan*, « Note du Cerfa », n° 91, décembre 2011.

Henning Riecke, *La Culture stratégique de la politique étrangère allemande*, « Note du Cerfa », n° 90, novembre 2011.

Robert Kaiser, *Le Budget européen à l'heure de la crise – Positions allemandes relatives au CFP 2014-2020*, « Note du Cerfa », n° 89, octobre 2011.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la république fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Yann-Sven Rittelmeyer est chercheur au Cerfa et responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Nele Wissmann travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».

Ifri Bruxelles

Pour l'Ifri, la dimension européenne est primordiale. Si elle est implicite dans la plupart de ses activités – analyses de la relation UE-Russie, UE-Turquie, UE-Chine, questions euro-méditerranéennes, ou encore Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ou politique de voisinage –, elle est explicitement revendiquée dans certains programmes de recherche, comme le centre Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie, le programme Espace, le centre Migrations et Citoyennetés, les études du Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) et du Centre franco-autrichien pour le rapprochement en Europe (CFA).

L'Ifri est présent à Bruxelles à travers son bureau situé au cœur du quartier européen : un bureau qui constitue une interface entre les activités de l'Ifri à Paris et la place européenne et qui ambitionne d'enrichir le débat européen par une approche pluridisciplinaire couvrant toutes les dimensions des relations internationales.

Vivien Pertusot assure la responsabilité du bureau d'Ifri Bruxelles. Laura Parmigiani est chercheur pour le centre Énergie et est installée dans les locaux d'Ifri Bruxelles.