

Question d'Europe

n°167 et 168

26 avril 2010

de Jean-François Jamet

Économiste à la Fondation,
maître de conférences à Sciences Po.

Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ?

RÉSUMÉ Le projet de créer un gouvernement économique européen n'est pas sans rencontrer un certain nombre d'obstacles économiques, politiques et institutionnels. Mais ils ne sont pas infranchissables. La réflexion sur le gouvernement économique européen permet du reste de constater que ces obstacles sont aussi le plus souvent des facteurs déstabilisants pour l'économie européenne. Elle permet ainsi de pointer ses faiblesses structurelles, ce qui est en soit utile. Définir un gouvernement permettrait en outre d'être plus attentif à sa légitimité vis-à-vis des citoyens, à sa réactivité et à sa lisibilité. Le terme même de gouvernement suppose en réalité une plus grande responsabilité politique et la nécessité d'une stratégie plus claire.

Le pouvoir exécutif associé à ce gouvernement pourrait être constitué autour d'un duo aux rôles mieux précisés et renforcés : la Commission assurerait le leadership dans le domaine des affaires réglementaires/microéconomiques et le Conseil assurerait le leadership dans le domaine macroéconomique. Pour améliorer l'efficacité de leur action, il est indispensable que la Commission se concentre sur la définition d'un programme de mesures concrètes en vue de renforcer la compétitivité européenne (et notamment l'investissement) et de passer d'une logique de résultat en réalité peu contraignante à un accord sur les moyens à mettre en œuvre. Quant au Conseil et à l'Eurogroupe, ils doivent renforcer le rôle et la légitimité de leurs présidences, améliorer la supervision macroéconomique européenne, créer un cadre pour la gestion du risque de défaut au sein de la zone euro, adopter un discours économique commun dans les enceintes internationales, moderniser le budget européen et s'accorder sur un effort de convergence renouvelé.

INTRODUCTION La crise grecque a mis en évidence que l'Union européenne, et en son sein la zone euro, traversent non seulement une crise économique mais aussi une crise politique. Face à des défis qui s'accumulent (difficile sortie de récession, augmentation du

chômage, dérive des finances publiques, vieillissement de la population, affaiblissement structurel de la croissance potentielle, raréfaction des ressources naturelles, déséquilibres macroéconomiques internes), les Européens semblent divisés. Pire que cela, la crise révèle qu'il manque à l'Union européenne à la fois des mécanismes de contrôle crédibles (le Pacte de stabilité et de croissance n'a pas été respecté), les moyens de ses ambitions en matière de compétitivité (la Stratégie de Lisbonne n'a pas atteint ses objectifs) et une capacité de réaction rapide et solidaire en période de crise.

Au moment même où les Européens demandent à l'Union de jouer un rôle plus important pour apporter les réponses nécessaires à une crise internationale en matière de politique économique, ils découvrent avec frustration les faiblesses de la gouvernance économique européenne. Non pas que des progrès n'aient pas été réalisés par rapport au passé : le rôle protecteur de l'euro est apparu au grand jour, évitant l'« islandisation » des pays européens les plus touchés par la crise, les règles du marché intérieur et les institutions communautaires ont évité les replis protectionnistes du passé. Mais le caractère incomplet de la gouvernance économique européenne et l'incapacité de l'Union européenne ou même de la zone euro à parler d'une seule

Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ?

voix sont manifestes. La crédibilité de la politique économique européenne en ressort durablement affectée. C'est dans ce contexte que la notion de « gouvernement économique européen » est revenue sur le devant de la scène. Ce concept est pourtant mal défini. Du point de vue allemand, il a longtemps été considéré comme renvoyant à un projet français, inacceptable, de constituer un contrepouvoir à la Banque centrale européenne, susceptible de peser sur la politique monétaire et de limiter ainsi l'indépendance de la BCE. Il convient d'exclure cette notion pour qu'un débat serein sur la question du gouvernement économique européen puisse avoir lieu (la France n'a d'ailleurs jamais précisé clairement ce qu'elle entendait par gouvernement économique) et que l'on puisse savoir de quoi il est question avant de porter un jugement trop hâtif.

Le débat a été rouvert par le revirement de la chancelière allemande Angela Merkel, qui a exprimé le besoin d'un gouvernement économique européen à l'occasion du Conseil européen de mars. C'est d'ailleurs au président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, qu'a été confiée la tâche d'en préciser les contours possibles, d'ici fin 2010. C'est là une mission susceptible de donner un lustre particulier à sa fonction, nouvellement créée par le Traité de Lisbonne.

Néanmoins, la tâche n'est pas aisée, en particulier parce que la question se pose de savoir si ce gouvernement doit s'appliquer à la zone euro ou à l'Union européenne (comment concevoir un gouvernement dans un cadre à géométrie variable ?) et s'il peut trouver une solution aux dilemmes politiques récurrents dans l'Union (rôle des États, des autorités indépendantes et des sources de légitimité démocratique comme le Parlement ; préférence pour la norme et exigence de réactivité ; représentation extérieure ; etc.). Mais elle conditionne la capacité de l'Union européenne à sortir de sa double crise, politique et économique, crise que Gramsci définissait comme « cet interrègne où meurt le vieil ordre alors que le nouveau ne parvient pas encore à naître ».

Heureusement, le débat foisonne. Il n'y a probablement jamais eu autant de propositions en vue d'améliorer l'organisation européenne en matière de politique économique. Ceci permet de rester optimiste, malgré les

désaccords politiques récents entre États membres. Dans le passé, les crises ont fait avancer l'Europe après les difficultés et crispations initiales. Espérons qu'il en soit de même à cette occasion.

L'objectif de cette étude est de réfléchir aux questions posées par la notion même de gouvernement économique : que recouvre-t-elle et qu'est-ce qui la distingue de la notion de gouvernance économique utilisée jusque là dans le cadre européen ? (1) Quels sont les obstacles qui ralentissent sa mise en place ? (2) Enfin est-il possible de passer du slogan à la réalité et de préciser concrètement les modalités politiques d'un gouvernement économique européen ? (3)

Il s'agit en réalité de renouer le fil de la construction des instruments politiques de la gestion des biens économiques communs aux Européens, en s'appuyant sur une analyse dépassionnée et concrète de la notion de gouvernement économique. Le risque est sinon qu'un retour en arrière se produise, sous la forme d'un repli national favorisé par la déception quant à la capacité de décision au niveau européen. Ce remède illusoire serait pire que le mal.

1. DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE AU GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE : QUELLE GESTION DES BIENS COMMUNS EUROPÉENS ?

L'organisation de la politique économique européenne est complexe pour de nombreuses raisons. D'abord, parce qu'elle articule différents niveaux de gouvernement sans disposer pour autant de gouvernement fédéral et donc d'un leadership et d'une représentation extérieure immédiatement identifiable. Ensuite parce que le degré de dévolution des prérogatives en matière économique au niveau européen varie en fonction de la compétence considérée : ainsi, la politique monétaire est centralisée, tandis que les décisions budgétaires restent essentiellement du ressort des États membres. Enfin, parce que le contrôle démocratique reste le plus souvent indirect, entre autorités indépendantes chargées de l'application de règles communes et diplomatie des États coordonnant des décisions nationales : seules les questions réglementaires et le mince budget de l'Union font l'objet d'un réel pouvoir de la

(1) Les sondages Eurobaromètre montrent que le rôle que les Européens souhaitent voir jouer à l'Union européenne a augmenté avec la crise, même si l'on continue à observer des disparités entre les États membres. Voir notamment les réponses à la question 16 de l'Eurobaromètre standard 71 (septembre 2009) qui souligne l'évolution depuis l'Eurobaromètre standard 65 (février-mars 2006) : 70% des Européens souhaitent que les décisions en matière de politique économique soient prises de plus en plus au niveau européen, soient 10 points de plus qu'en 2006.

(2) L'Islande a connu une grave crise monétaire. La crise a entraîné la faillite des principales banques du pays, entraînant la rapide dépréciation de la monnaie islandaise qui a elle-même rendu impossible le remboursement des dettes contractées en devises étrangères. Ce cercle vicieux, qu'avaient connu certains pays européens en 1992-1993, a été évité dans la zone euro grâce à l'assurance apportée par la monnaie unique, qui permet une mutualisation des risques. Voir sur ces différents points Jean-François Jamet et Franck Lirzin, "L'Europe à l'épreuve de la récession", Questions d'Europe - Policy Papers de la Fondation Robert Schuman, 2 mars 2009.

(3) Sur ce point, on se reportera utilement à l'analyse de Justin Vaïsse : "Les implications de la crise économique pour l'Union européenne, vues d'Amérique", Questions d'Europe - Policy Papers de la Fondation Robert Schuman, 15 juin 2009.

part du Parlement.

La notion de gouvernement européen renvoie en fait à un désir d'augmenter la légitimité et l'efficacité de cette organisation. Il convient néanmoins de préciser le sens du terme. Ceci suppose de comprendre l'économie politique de la gouvernance actuelle, de nature largement intergouvernementale (c'est-à-dire qui coordonne l'action de plusieurs gouvernements disposant de l'essentiel du pouvoir de décision), par opposition à celle d'un gouvernement européen, c'est-à-dire d'un dispositif qui se définirait par référence à des biens communs européens et non par référence à une pluralité de légitimités nationales.

1.1. Gouvernement et gouvernance : de quoi parle-t-on ?

Le terme consacré à propos de l'organisation de la politique économique européenne a été, jusqu'à présent, celui de gouvernance économique. Ce terme demande à être défini. Il peut du reste donner l'impression d'avoir été utilisé en raison même de son manque de précision, pour désigner un objet complexe car n'obéissant pas à une logique uniforme. Ce n'est sans doute pas un hasard s'il a surtout été utilisé pour décrire les instances économiques internationales et les instances économiques européennes.

Si l'on se réfère à un autre domaine où le terme de gouvernance est employé (la gouvernance d'entreprise) et à l'utilisation qui a été faite jusqu'ici de la notion de gouvernance économique européenne, on peut en donner la définition suivante : la gouvernance économique désigne les modalités de répartition du pouvoir de décision en matière de politique économique entre les différentes institutions qui en sont chargées.

Dans l'Union européenne, un certain nombre d'aspects de cette gouvernance ont été soulignés. La gouvernance est d'abord multi-niveaux, au sens où elle doit articuler différents niveaux de décision, depuis l'échelon local jusqu'à l'échelon européen. Il s'agit donc de définir la compétence de chacun des échelons, sachant qu'une même compétence peut être exclusive ou bien partagée. Une gouvernance multi-niveaux est ainsi plus ou moins décentralisée mais des chevauchements de compétence sont possibles, notamment parce que

l'allocation des prérogatives résulte le plus souvent de négociations débouchant sur des compromis entre centres de pouvoir attachés à conserver leurs prérogatives (4). Sur un plan normatif, l'économie politique s'est largement penchée sur la question des critères d'optimalité de la répartition des prérogatives (5). Ce critère est résumé ainsi : un arbitrage doit être rendu entre les avantages de la centralisation (prise en compte des externalités, des risques de passagers clandestins, des économies d'échelle, des possibilités de redistribution) et ses inconvénients (risque de frustrer les préférences locales lorsqu'elles sont divergentes ou d'appliquer une même politique à des situations objectivement différentes). La dimension statique de cet arbitrage (i.e. l'évaluation coût-bénéfice à un moment donné) est reprise dans le cadre institutionnel européen sous la forme du principe de subsidiarité et des processus de différenciation (par exemple zone euro vs. UE pour la politique monétaire). Certains travaux ont néanmoins souligné la nécessité de se placer dans un cadre dynamique, ce qui permet de penser le rôle des processus de convergence politique et économique qui ont caractérisé la construction européenne depuis ses débuts.

Une autre dimension permettant de caractériser une gouvernance économique est celle de l'équilibre entre règles et pouvoir discrétionnaire, qui est directement lié à la question de la légitimité démocratique des décisions en matière de politique économique. En effet, si la théorie économique a souligné l'utilité des règles, en matière de politique monétaire par exemple (en vue de stabiliser les anticipations d'inflation et ainsi l'inflation elle-même (6)), mais aussi en matière budgétaire, c'est parce qu'elle craint une forme de myopie démocratique du fait de la préférence des hommes politiques pour le court terme, de leur tentation de recourir à des mesures « populistes » (baisse des taux d'intérêt excessive pour favoriser la croissance à court terme au risque de déclencher une spirale inflationniste, déficit budgétaire permettant de baisser les impôts et/ou d'augmenter les dépenses au prix d'une augmentation de la dette publique) et de la difficulté pour les citoyens d'opérer un contrôle efficace en raison de la même préférence pour le court terme ou de la technicité des problèmes. La solution trouvée à ce problème consiste à ce que la démocratie vienne au

(4) On se reportera utilement à Liesbet Hooghe et Gary Marks "Optimality and Authority: A Critique of Neo-Classical Theory", *Journal of Common Market Studies* 38 (2000), 5: 795-816;

(5) Voir sur ce point : Alberto Alesina et Romain Wacziarg (1999) 'Is Europe Going too Far?'. *Carnegie-Rochester Conference Volume, supplement of the Journal of Monetary Economics*, December, pp. 1-42. ; Stefan Collignon (2004) 'Is Europe going far enough? Reflections on the EU's economic governance'. *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 5, pp. 909-925 ; Jean-François Jamet (2010), 'The optimal assignment of prerogatives to different levels of government in the EU', *Journal of Common Market Studies* (à paraître).

(6) Voir sur ce point l'article séminal de Kydland, F. E. et Prescott, E. C. (1977), « Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans », *The Journal of Political Economy*, vol. 85(3), pp. 473-91

Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ?

secours d'elle-même en décidant de se lier les mains au travers de règles définies à l'avance. La théorie économique est allée encore plus loin en recommandant de confier l'application et le contrôle de ces règles à des autorités indépendantes, de façon à éviter les risques de « capture du régulateur » par des intérêts particuliers (7). D'un point de vue politique, l'établissement de règles est parfois perçu comme un moyen de limiter les passions politiques et les divisions que peuvent susciter les décisions discrétionnaires. Il y a néanmoins un arbitrage à réaliser car le pouvoir discrétionnaire n'a pas que des désavantages. Il permet une plus grande réactivité et l'adaptation de la politique économique aux circonstances conjoncturelles, ce qui en fait un instrument crucial en période de crise et peut être utile dans la gestion du cycle économique. C'est la raison pour laquelle certaines règles (comme l'objectif de déficit au sein du Pacte de stabilité et de croissance) sont suspendues en cas de circonstances exceptionnelles. C'est aussi la raison pour laquelle les règles économiques prennent souvent la forme d'un encadrement du pouvoir discrétionnaire plutôt que de sa suppression pure et simple.

Selon les solutions apportées à ces différents arbitrages (centralisation/décentralisation, règle/choix discrétionnaire) et leur traduction institutionnelle, la gouvernance économique peut donc varier considérablement. Il existe ainsi de très nombreuses formes de gouvernance. En ce sens, la mise en place d'un gouvernement économique n'est que l'une des formes de gouvernance possibles. On a pourtant souvent opposé gouvernance et gouvernement, en donnant un sens plus connoté au terme de gouvernance, qui renvoie alors à un ensemble de règles et d'institutions permettant la coordination entre gouvernements nationaux (au niveau européen ou international), dans le cadre d'une logique diplomatique visant à articuler des éléments de régulation de natures diverses. Gouvernance rime alors avec tempérance, c'est-à-dire avec la capacité des gouvernements nationaux à s'imposer une forme d'autorégulation qui dépend de la vertu de chacun, ce qui donne une dimension quasi morale au discours qui lui est associé. Par opposition, le gouvernement économique renvoie alors à une légitimité unitaire de nature politique, incarnée dans un leadership clair, qui repose en démocratie sur

un mandat populaire et qui dispose du pouvoir exécutif permettant la mise en œuvre de ses décisions.

Mais plus précisément, comment caractériser le concept de gouvernement économique ? Stefan Collignon a donné une définition pertinente du gouvernement, qui peut-être déclinée aisément dans le domaine économique : « Un gouvernement est un agent désigné par le peuple pour mettre en œuvre des politiques de gestion de biens communs »(8). Dans cette définition, on retrouve la notion de légitimité populaire (constitutionnelle). Mais elle a surtout le mérite de mettre le doigt sur la question des biens communs, c'est-à-dire des biens qui sont caractérisés, à l'extrême, par leur ouverture à tous (pas de discrimination entre bénéficiaires). Certains de ces biens ne sont pas limités dans leur utilisation et il n'y a donc pas de risque de rivalité entre bénéficiaires : c'est le cas des résultats de la recherche fondamentale par exemple. Mais d'autres sont confrontés à la « tragédie des biens communs » : il s'agit alors de réussir à gérer la rareté des ressources communes ouvertes à tous, chacun étant tenté de s'en approprier le maximum individuellement(9). La solution est alors soit de privatiser la ressource en définissant un système de marché (de prix) permettant d'en limiter l'utilisation, soit de mettre en place une politique publique pour sa gestion (par la règle, la fiscalité ou une décision collective concernant l'allocation des ressources). Le risque est, dans le premier cas, de ne pas réussir à prendre en compte l'ensemble des externalités et de générer des inégalités portant atteinte à la cohésion politique des bénéficiaires potentiels de la ressource. Dans le second, le risque est celui lié à la gestion des rentes (existence de « passagers clandestins », nécessité de mécanismes de contrôle efficaces, difficulté à déterminer la politique optimale dans un cadre inter-temporel et éminemment politique).

Quels sont les biens communs européens dans le domaine économique ? La plupart sont le résultat d'un processus de convergence économique, réglementaire et politique, ce qui souligne que leurs contours sont nécessairement mouvants et qu'ils le resteront à l'avenir. Parmi les biens communs européens figurent le marché intérieur (la liberté de circulation des biens, ses services, des personnes et des capitaux), l'agriculture (résultat de l'accord politique sur la politique agricole

(7) On se reportera utilement aux articles de George J. Stigler (1971). « The Theory of Economic Regulation » *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, no. 1, pp. 3-21. ; et de Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole (1991). "The politics of government decision making. A theory of regulatory capture", *Quarterly Journal of Economics*, 106(4): 1089-1127.

(8) Voir Stefan Collignon, "Tackling Europe's Legitimacy Crisis – A Republican Approach to Euroland's Governance", in Rolf Caesar, Wim Kösters, Hans-Helmut Kotz et Daniela Schwarzer (dir.), *Governing the Eurozone – Looking ahead after the first decade*, SWP (Institut allemand des affaires internationales et de sécurité), décembre 2009

(9) On se reportera sur ce point à l'ouvrage d'Elinor Ostrom, qui a reçu le Prix Nobel d'économie en 2009: *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1990.

commune en vue d'assurer l'autosuffisance alimentaire européenne), l'environnement, la sécurité industrielle et énergétique, les infrastructures transfrontalières, le maintien d'un environnement concurrentiel pour les consommateurs et les entreprises, mais aussi – dans la zone euro du moins – les grandes variables économiques (inflation, taux d'intérêt, taux de change, balance des paiements courants, politiques budgétaires et salariales, tarif extérieur) du fait de leur fixation en commun ou de leur forte interdépendance. Cette liste n'est pas restrictive : elle dépend des processus de convergence (et de divergence) passés et encore à l'œuvre. Certains biens communs dépassent du reste le cadre européen (l'environnement par exemple, les équilibres macro-économique et financiers internationaux) mais l'Union européenne peut dans ces cas là rester un cadre de gestion utile, quoique par défaut, lorsque les négociations diplomatiques ne permettent pas au processus de convergence politique d'aboutir à des décisions engageant l'ensemble de la communauté internationale.

1.2. Les limites de la gouvernance intergouvernementale actuelle

1.2.1. Une organisation complexe et peu lisible

L'une des difficultés récurrentes de la gouvernance économique au niveau international, touche à la faiblesse de la communauté politique, qui empêche le plus souvent, au moins initialement, de créer une institution chargée de l'ensemble des biens communs. Cette difficulté tient à deux types de désaccords qui peuvent apparaître entre pouvoirs préexistants : les désaccords sur la définition des biens communs et les désaccords sur les règles de gestion ainsi que sur les choix discrétionnaires qui doivent s'appliquer à ces biens communs. Cette situation conduit le plus souvent à créer peu à peu des institutions spécialisées qui se voient confier chacune la responsabilité de la mise en œuvre d'une politique commune dans un domaine de compétences bien délimité. Il est dès lors plus difficile de faire le lien entre les différents domaines de compétence (en vue de mettre en œuvre une stratégie intégrée et cohérente) et il est plus difficile de mettre en place des politiques de redistribution en raison de la faible du sentiment d'appartenance à une même

communauté politique et de l'insuffisante conscience des interdépendances réciproques. Ces constats s'appliquent non seulement à l'ébauche de gouvernance économique mondiale (qui s'appuie sur un réseau d'organisations internationales indépendantes et peu coordonnées entre elles) mais aussi à la gouvernance économique européenne (10).

Celle-ci est en effet caractérisée par la multiplicité des arrangements institutionnels relatifs aux différents domaines de compétence :

- certains biens communs sont l'objet d'une compétence exclusive de l'Union européenne (marché intérieur, PAC, politique de la concurrence, politique commerciale, politique monétaire), qui assure alors un véritable leadership. D'autres bien communs font l'objet d'une compétence partagée (politique de la recherche, politique énergétique, politique des infrastructures et des transports) où la part de l'Union est encore réduite.
- les biens communs requérant des dépenses de redistribution ou d'investissement sont financés de façon très inégale par un budget communautaire limité (1% du PNB de l'UE) et enjeu de la querelle du « juste retour » entre les États membres : la PAC, qui absorbe 42% du budget, est critiquée ; les politiques de cohésion représente une part importante du budget communautaire (36%), tout en étant insuffisante (avec 0,36% du PNB européen) pour jouer un rôle de stabilisation significatif en période de crise ; enfin, les dépenses destinées à la compétitivité (8,8% du budget communautaire et 0,09% du PNB européen) restent marginales et ne peuvent donc avoir l'effet de levier escompté sur l'ensemble de l'économie européenne.
- Dès lors, il n'est pas étonnant que les domaines où le rôle de l'Union européenne est important soient les domaines réglementaires qui ne demandent que peu de dépenses (marché intérieur, politique de la concurrence, politique commerciale, politique monétaire) ou pour lesquels l'UE dispose d'une masse critique (PAC) en raison des montants limités à mobiliser (l'agriculture représente une faible part du PIB européen). Sans surprise ces domaines sont aussi ceux pour lesquels, l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive. Dans les autres domaines, la compétence est partagée mais le financement vient pour une très large part des États et le niveau communautaire se voit donc avant tout confier un rôle de coordination.

(10) Pour une description de la gouvernance économique européenne actuelle, on se reportera à Jean-François Jamet, « La gouvernance économique de l'Union européenne : controverses et pistes de réformes », *Questions d'Europe - Policy Papers de la Fondation Robert Schuman*, 9 juillet 2007.

Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ?

• Les arrangements institutionnels varient également en fonction des modes de décision. Certaines compétences sont confiées à des autorités indépendantes (BCE pour la politique monétaire, CJCE pour le contrôle du droit communautaire) ou quasi indépendantes (par exemple la direction générale de la concurrence de la Commission européenne). Dans les autres domaines, un équilibre des pouvoirs a été organisé mais la séparation des pouvoirs est moins bien assurée. Le pouvoir d'initiative législative appartient à la Commission mais le Conseil et le Parlement jouent un rôle d'orientation important dans la consultation initiale. Le pouvoir législatif lui-même est confié au Parlement et au Conseil dans les domaines de codécision et au Conseil dans les autres cas. Le pouvoir de contrôle est partagé entre la Commission (pour les compétences exclusives), la CJCE (pour le droit communautaire) et le Conseil (pour le Pacte de stabilité et de croissance et les différents éléments de la stratégie de compétitivité, la Commission faisant rapport au Conseil qui décide ou non de sanctions en cas d'infraction). Enfin, le pouvoir exécutif est également partagé entre le Conseil (qui tranche les questions extérieures et donne les impulsions face aux sujets d'actualité) et la Commission (qui dispose de l'administration communautaire et est chargée de la gestion des affaires courantes). Ces chevauchements ne facilitent pas la lisibilité de la gouvernance européenne.

• Enfin, les arrangements institutionnels varient géographiquement. La différenciation (ou géométrie variable) caractérise de nombreux domaines, depuis l'Union économique et monétaire (16 États membres sur 27 font partie de la zone euro ; ils se retrouvent au sein de l'Eurogroupe qui est une institution informelle correspondant au Conseil Ecofin en formation restreinte) jusqu'à l'espace Schengen.

1.2.2. Une crédibilité écornée dans les domaines soumis

à la coordination intergouvernementale

Les domaines de compétence exclusive de l'UE font l'objet d'une crédibilité forte : les autorités en charge de la politique monétaire (BCE) et de la politique de concurrence européenne (Commission) sont reconnues internationalement pour leur compétence, malgré la possibilité d'erreurs d'appréciation ponctuelles et les

débats que peuvent susciter les règles que ces autorités sont chargées d'appliquer. La politique du marché intérieur et la politique commerciale commune disposent également d'une forte visibilité internationale : les règles communautaires s'exportent et l'UE dispose d'une voix forte dans les négociations commerciales à l'OMC. Ces différents aspects de la gouvernance économique ont, en outre, montré leur solidité dans le contexte de la crise : un repli protectionniste a été dans une large mesure évité, les règles de concurrence ont continué à être appliquées avec un dispositif assoupli et accéléré en matière d'aides d'Etat, enfin la BCE a joué un rôle déterminant face à la crise de liquidités sur le marché interbancaire.

Néanmoins, sur d'autres sujets, comme la politique budgétaire et la politique de compétitivité, qui sont soumis à une coordination intergouvernementale, la gouvernance économique européenne a vu sa crédibilité fortement affaiblie au cours de la période récente. Non pas que rien n'ait été fait et que le tableau soit uniquement noir. Le Pacte de stabilité et de croissance, et la Stratégie de Lisbonne ont eu le mérite de fixer des objectifs légitimes : l'augmentation de la compétitivité et la maîtrise des finances publiques. Mais ils ont souffert de la faiblesse des moyens destinés à en permettre la mise en œuvre et le contrôle.

A leur entrée dans l'Union économique et monétaire, la Belgique, l'Italie et la Grèce étaient déjà loin de respecter le critère d'une dette inférieure à 60% du PIB (la dette publique de l'Italie et de la Belgique s'établissaient par exemple à 114% du PIB en 1999, celle de la Grèce à 103% du PIB en 2001). Le calcul politique fut alors que la trajectoire de leur dette était bien orientée et que la baisse des taux d'intérêt permise par l'appartenance à la zone euro leur permettrait de poursuivre l'effort d'assainissement : cela se vérifia pour la Belgique, mais non pour l'Italie et la Grèce qui relâchèrent leur effort. Plus généralement, entre le lancement de l'euro et le début de la crise, si la part de la dette publique dans le PIB a baissé dans la zone euro (de 71,7% du PIB en 1999 à 66% en 2007), elle a progressé dans plusieurs États membres (France, Allemagne et Portugal). De nombreux pays ont enfreint les règles du Pacte de

stabilité et de croissance en matière de déficit public à au moins une reprise au cours de cette période : la Grèce, l'Italie, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et le Portugal. Ces infractions répétées ont souligné que trop souvent, les autres gouvernements européens ont renoncé à exercer une pression forte en vue de l'ajustement budgétaire dans ces pays. La situation n'était certes pas catastrophique à l'époque (même si l'Italie et la Grèce était déjà dans une situation difficile), mais l'absence d'ajustement a empêché plusieurs États européens de constituer les marges de manœuvre nécessaires en vue d'une conjoncture moins favorable.

Cette faiblesse a été bien résumée par Tommaso Padoa-Schioppa : « faire coïncider une politique économique de l'union avec un 'pouvoir de coordination' des politiques nationales est une illusion (...) parce que ce pouvoir étant confié à ceux là même qui doivent s'y soumettre se révèle impossible, précisément lorsque les divergences sont plus fortes (11) ». C'est d'autant plus vrai dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne : la coordination est plus difficile à 27 qu'à 6. Tommaso Padoa-Schioppa en déduit par différence qu'« un gouvernement économique de l'Union ne peut être fait que d'actions où l'Union est l'acteur et non pas le coordinateur ».

Néanmoins, si l'on compare les difficultés actuelles de certains pays à leur performance passée vis-à-vis du Pacte de stabilité et de croissance, on constate que plusieurs États qui connaissent une grave crise avaient été « vertueux » dans le passé en matière budgétaire : c'est le cas notamment de l'Irlande et de l'Espagne. Ceci a souligné une limite supplémentaire de la supervision macroéconomique européenne : son caractère incomplet. En particulier, la supervision de l'évolution de la balance des paiements courants, de l'endettement privé et de l'expansion du crédit dans l'économie aurait permis de constater la fragilité de pays comme la Grèce (forte dépendance des créanciers extérieurs et déficit structurel de la balance des paiements courants), l'Espagne (exposée à une bulle du crédit et à un déficit structurel de la balance des paiements courants) et l'Irlande (exposée à une rapide expansion du crédit et au plus fort endettement privé

de la zone euro : 378% du PIB en 2007).

La raison de la perte de crédibilité de l'Union européenne en matière de stratégie de compétitivité est plus évidente encore. La Stratégie de Lisbonne a fixé des objectifs extrêmement ambitieux, non seulement dans le discours (on ose à peine se rappeler désormais que l'objectif initial était de faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » à l'horizon de 2010) mais dans ses lignes directrices elles-mêmes : les objectifs étaient d'atteindre en 2010 3% de croissance, un effort de R&D de 3% du PIB, un taux d'emploi de 70% ainsi qu'un ensemble d'objectifs intermédiaires. Si des progrès ont été réalisés avant la crise (12), la réalité actuelle en 2010 est loin des objectifs : la croissance potentielle de l'UE est estimée entre 1 et 1,5%, le taux d'emploi est de 65%, l'effort de R&D a stagné à 1,9% du PIB. L'échec de la Stratégie de Lisbonne souligne là encore les difficultés d'une gestion intergouvernementale guidée par une obligation de résultats abstraite car irréaliste au lieu d'une obligation de moyens renvoyant à un programme politique composé d'un ensemble de mesures concrètes accompagnées d'un calendrier pour leur réalisation.

Confrontée à la crise, la gouvernance économique a prouvé sa solidité dans les domaines de compétence exclusive de l'Union. Cela n'a pas été le cas dans les domaines relevant d'une gestion intergouvernementale. Le plan de relance proposé par la Commission fin 2009 n'a pas constitué le cadre pertinent de l'action des États membres, sans doute parce qu'il proposait un effort de chaque Etat membre à hauteur de 1% de son PIB, sans tenir compte des différences de situation des différents États membres, à la fois en termes de finances publiques et de profondeur de la récession. On a alors découvert la faiblesse des instruments de réponse commune à une crise économique : la faible taille du budget de l'Union ne lui permet pas de jouer ce rôle. Pire, la crise a souligné la double absence de mécanisme de solidarité budgétaire (clause de « no bail-out ») et de contrôle crédible des finances publiques des États membres (les comptes grecs ayant été maquillés à plusieurs reprises).

Enfin, la dimension intergouvernementale de la

(11) "Cinq questions à Tommaso Padoa-Schioppa à la veille du Conseil européen du printemps", Notre Europe, 24 mars 2010

(12) Voir sur ce point Yves Bertoncini et Vanessa Wisniewska (2007). La stratégie de Lisbonne : une voie européenne dans la mondialisation, Note de la Fondation Robert Schuman, n°41.

gouvernance économique européenne en matière budgétaire et dans le domaine des politiques de compétitivité conduit à une représentation extérieure multiple : les États européens ne parlent pas d'une seule voix au G20 (mais à 6, voire 7 voix), au FMI ou à la Banque mondiale. L'absence de représentation extérieure commune est aussi la raison pour laquelle l'Europe peine à faire entendre sa voix face à la Chine et aux États-Unis : pour la zone euro dans le domaine des relations monétaires internationales, et pour l'UE en matière environnementale lors de la conférence de Copenhague.

1.2.3. Diplomatie et démocratie : l'enjeu de la légitimité des décisions européennes en matière économique

La gouvernance économique actuelle pose en outre un problème de légitimation des décisions. Une large part des décisions européennes en matière de politique économique sont prises soit par des autorités indépendantes, soit soumises à la décision des États c'est-à-dire à un processus de négociation essentiellement diplomatique. Néanmoins, il existe une exception d'importance : la réglementation. De ce point de vue, il n'est pas inintéressant de constater que ce qui a le plus réuni les Européens dernièrement, y compris dans les enceintes internationales, est le souhait d'une réglementation financière plus développée. Il n'en reste pas moins que les citoyens peuvent regretter de ne disposer que d'une influence limitée sur certaines décisions majeures de politiques économiques au niveau européen, en particulier en matière de choix budgétaire et de politiques de compétitivité.

De facto, on peut parler d'une « préférence pour la diplomatie » dans ces deux domaines. La tendance des gouvernements nationaux est en effet de chercher à trouver un point d'équilibre entre la représentation d'intérêts nationaux (du moins tels qu'ils les définissent) et électoraux d'un côté, et les positions de leurs partenaires européens de l'autre, en vue de tenter de trouver un compromis. D'un point de vue théorique, il n'y a pas de raison que le résultat soit optimal : l'électeur médian au Conseil n'est pas nécessairement l'électeur médian parmi les citoyens européens. Pour tenter de limiter les risques associés, la tentation est

de prendre moins de risque politique et de ne prendre de décision que sur les sujets les plus consensuels, après un difficile travail de synthèse. Un autre facteur de sous-optimalité est le fait qu'une fois la décision prise, les chefs d'Etat et de gouvernement peuvent être tentés soit de s'attribuer le mérite d'un accord lorsqu'il leur paraît proche de leur objectif de départ, soit d'en rejeter la responsabilité sur les contraintes « imposées » par l'Union européenne lorsqu'ils n'en sont pas satisfaits. C'est là un facteur de division que l'on voit aussi à l'œuvre lorsqu'une proposition est émise par un Etat membre : la tendance est souvent chez les autres États membres de réagir avec méfiance, voire avec un préjugé négatif. Cela a été le cas avec le Fonds monétaire européen (FME). Proposé par l'Allemagne alors que la France y réfléchissait elle-même, la réaction française a été de répondre immédiatement que le FME n'était pas une priorité au lieu de proposer une conception alternative du FME qui aurait favorisé la discussion. Il serait préférable que le débat soit moins empreint de méfiance et qu'avant que les États ne se prononcent pour ou contre une proposition d'un autre Etat, ils prennent le temps de discuter des modalités précises de la proposition. Le risque est sinon que l'Union se prive de bonnes idées pour de mauvaises raisons.

Dès lors, l'idée d'un gouvernement économique correspond à la volonté de mettre en place un mode de fonctionnement moins tributaire de cette « préférence pour la diplomatie ». Elle renvoie à une conception plus directe et transparente de la décision. Un gouvernement porte un mandat et est responsable de sa gestion des biens communs devant l'ensemble des citoyens ayant accès à ses biens communs. Il dispose d'un pouvoir d'initiative et d'exécution au niveau central. Dans ce cadre, le rôle du Conseil comme représentant des intérêts nationaux serait de garantir que la diversité des situations et des préférences est prise en compte, comme force de rappel. Mais, un gouvernement économique européen doit nécessairement être émancipé, d'une façon ou d'une autre (nous verrons plus loin les alternatives envisageables), des intérêts purement nationaux. Cela doit lui permettre de porter un discours commun à la fois à l'intérieur (adressé à l'ensemble des citoyens

européens, au-delà du simple cercle des praticiens des affaires européennes à Bruxelles et dans les capitales européennes) et à l'extérieur de l'Europe.

Si les fragilités de certains aspects de la gouvernance économique actuelle rendent intéressante la proposition d'un gouvernement européen destiné à en améliorer la lisibilité, la légitimité et la crédibilité, il convient aussi de comprendre les obstacles qui se dressent devant un tel projet avant de chercher à lui donner forme.

2. LES OBSTACLES À LA CONSTITUTION DU GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE EUROPÉEN

Il n'est en effet pas question de nier qu'il existe des obstacles à la constitution d'un gouvernement économique européen. Ces obstacles naissent de divergences économiques et politiques ainsi que de problèmes de nature institutionnelle. Néanmoins ces obstacles sont aussi le plus souvent des obstacles au bon fonctionnement du marché intérieur, à la croissance européenne, à la crédibilité de l'euro. Ils soulignent la nécessité d'un processus de convergence renouvelé qui peut être l'un des objectifs de la mise en place d'un gouvernement économique commun.

2.1. Asymétries : les déséquilibres internes de la zone euro

L'analyse économique considère en général que la zone euro n'est pas une zone monétaire optimale dans la mesure où les mouvements de travailleurs y sont assez faibles, l'intégration politique peu poussée, le budget communautaire réduit, ce qui ne permet pas de lisser les chocs dits « asymétriques » (c'est-à-dire les chocs qui touchent différemment les États membres). La conclusion à en tirer est ambiguë : une telle situation peut conduire à juger qu'il est nécessaire de continuer à disposer de mécanismes d'ajustements nationaux autonomes capables de prendre en compte les effets asymétriques des chocs, ou à considérer qu'il faut au contraire renforcer l'intégration politique en vue de permettre des formes de redistribution/réallocation et de prendre en compte les risques systémiques qui peuvent naître de chocs au départ asymétriques, de façon à se rapprocher d'une situation de zone monétaire optimale.

La question de savoir si les divergences économiques existantes doivent être un argument en faveur ou en défaveur de la mise en œuvre d'un gouvernement économique est donc difficile à trancher sur un plan théorique. On sait néanmoins que la mise en commun d'instruments de politiques économiques suppose pour être efficace d'enclencher et de réussir un processus de convergence, comme ce fut le cas pour l'Union économique et monétaire au travers des critères de convergence de Maastricht.

Mais les divergences économiques constituent de facto un obstacle à la mise en place d'un gouvernement économique car elles génèrent périodiquement des tensions économiques et politiques entre les États membres.

2.1.1. Du rattrapage à la crise des finances publiques : le piège de la dette

Les critères du Pacte de stabilité et de croissance n'ont pas permis de réduire les asymétries les plus importantes en matière de finances publiques, certains pays comme la Grèce ou l'Italie ne parvenant pas à réduire significativement leur dette publique. La crise a ajouté, à la liste des pays exposés à une crise des finances publiques, quelques États qui semblaient pourtant avoir été « vertueux » auparavant. Au contraire, d'autres pays qui n'ont pas toujours respecté les critères du Pacte (la France ou l'Allemagne notamment), apparaissent comme plus solides. Comment expliquer ce phénomène ?

L'observation de l'histoire économique des dernières décennies permet de discerner un trait commun à ces pays confrontés à des difficultés de finances publiques. Ils ont pour la plupart connu des processus de rattrapage rapide qui leur ont permis d'augmenter les dépenses en vue de créer un État providence ou de baisser les impôts. Ils ont ensuite été confrontés à une chute de leur croissance mais, en raison de la brutalité de cette chute ou de l'incapacité de la classe politique à proposer et faire accepter les ajustements nécessaires (baisse des dépenses et/ou augmentation des impôts).

Dans le contexte de la crise actuelle, c'est la brutalité du choc qui explique la détérioration extrêmement rapide de la situation des finances publiques en Irlande

Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ?

et en Espagne. L'Irlande possédait ainsi un budget en équilibre en 2007 et avait connu une croissance très rapide (5% en moyenne annuelle entre 2001 et 2007). Mais la crise a engendré une récession particulièrement prononcée (le PIB irlandais a reculé de 3% en 2008 et de 7,5% en 2009) avec un effet mécanique lié à la baisse des recettes fiscales (et ce malgré une politique de rigueur – et non de relance –) : le déficit public a atteint 7,2% en 2008 puis 12,5% en 2009. La dette publique devrait passer de 25% en 2007 à 83% en 2010. En Espagne, la même situation s'est produite ; elle possédait un budget en excédent en 2007 et avait connu une croissance forte (3,4% en moyenne annuelle entre 2001 et 2007). Mais la récession et le plan de relance mis en place par le gouvernement ont fait exploser le déficit public, qui a atteint 4,1% en 2008 puis 11,2% en 2009. La dette publique espagnole devrait progresser de 36% en 2007 à 74% en 2011.

L'histoire des dettes publiques grecque et italienne est un peu différente : le même mécanisme est à l'œuvre mais étalé sur une durée plus longue.

L'Italie, confrontée à une forte demande sociale à la fin des années 1960, a développé l'Etat providence au moment même où sa croissance structurelle ralentissait (13). Les hommes politiques de l'époque ont d'abord pensé que ce ralentissement n'était que conjoncturel (alors que le rythme de croissance italien est passé de plus de 5% en moyenne dans les années 1960 à 2% dans les années 1980, 1,6% dans les années 1990 et -0,2% depuis 2001). De 1972 à 1994, le déficit public annuel a été supérieur à 9% du PIB sans discontinuer, faisant exploser la dette publique, passée d'environ 50% à 122% du PIB. Depuis la crise de 1992-1993, la politique économique italienne se résume donc essentiellement à un difficile effort de réduction de cette dette. Et cet effort n'est pas fini : la dette publique italienne atteint 115% de son PIB.

L'histoire de la Grèce est comparable. Sa dette publique est passée de 26,5% à son entrée dans l'Union européenne en 1981 à 98% en 1993 en raison d'une forte augmentation des dépenses publiques dans un contexte de croissance faible. L'accélération de sa croissance dans les années 1990 et 2000 aurait dû permettre de faire baisser le niveau de la dette publique mais les gouvernements successifs n'ont pas voulu

ou su mener cet effort : ils ont poursuivi la fuite en avant, allant jusqu'à maquiller les comptes publics. La Grèce était ainsi très fragile à une récession et la crise a précipité le mouvement : la dette publique grecque devrait atteindre 125% du PIB à la fin 2010.

La crise des finances publiques en Europe suscite de nombreuses tensions économiques (le risque de défaut de la Grèce est réel quoique évitable) et politique (les avis divergent sur les solutions à y apporter). Dès lors, quelles leçons tirer de ce piège de la dette qui s'est refermé, plus ou moins brutalement, sur plusieurs pays européens ? Elles sont de deux ordres :

- le piège de la dette menace d'un côté les pays en surchauffe, exposés à un retournement brutal de leur conjoncture, notamment ceux qui ont connu une expansion rapide du crédit comme cela a été le cas en Espagne et en Irlande. La gestion des finances publiques de ces pays doit donc être soumise à des simulations de chocs et le rôle de la politique budgétaire doit y être plus contracyclique : le but est à la fois de calmer la surchauffe en période de forte croissance et de s'assurer des marges de manœuvre pour les périodes de crise.
- le piège de la dette se referme sur les pays qui se montrent incapables de mener les ajustements en raison du jeu politique interne. Dans ce contexte, une supervision extérieure est nécessaire pour produire les avertissements et les incitations nécessaires à un ajustement suffisamment précoce.

Dans les deux cas, la supervision macroéconomique et la gestion des dettes publiques doit être améliorée et ce doit être l'une des responsabilités d'un gouvernement économique européen. Ici, il s'agit de protéger les États membres eux-mêmes contre une myopie dangereuse. Il s'agit de prévenir une crise systémique des finances publiques européennes que peut susciter la contagion d'un Etat membre à l'autre des crises de finances publiques au travers de la défiance des marchés financiers et de la hausse des taux d'intérêt.

En ce qui concerne le traitement des crises de la dette une fois qu'elles se produisent, il faut créer des mécanismes de sortie de crise crédible, c'est-à-dire un dispositif d'aide conditionnelle, reposant sur la

(13) Sur l'histoire de la dette italienne, on se reportera à Jean-François Jamet, « L'économie italienne entre assainissement et ralentissement, 1992-2001 », in P. Caracciolo (dir.), *Refaire l'Italie. L'expérience de la gauche libérale (1992-2001)*, Editions de la Rue d'Ulm, 2009.

combinaison d'un allègement des taux d'intérêt à payer sur la dette et d'un effort d'ajustement des finances publiques (baisse des dépenses et augmentation des impôts). Les ajustements structurels pratiqués dans le passé pour assainir la situation de pays connaissant une crise des finances publiques montrent, néanmoins, que pour réussir sans mettre un pays à genoux, ils doivent s'accompagner de mesures destinées à prévenir un effondrement de l'investissement dans le pays. En effet, un effondrement de l'investissement se traduit par une chute de la croissance qui rend plus difficile encore l'ajustement. Une aide extérieure en vue de soutenir l'investissement local et la sanctuarisation des dépenses d'investissement de l'Etat peut s'avérer très utile dans ce contexte. Là encore, un gouvernement économique peut jouer en rôle en organisant l'aide et la supervision extérieure.

2.1.2 La divergence des coûts unitaires du travail : productivité et salaires

De nombreux observateurs ont souligné qu'au-delà de la crise des finances publiques de certains États, la zone euro souffrait d'une divergence des coûts unitaires du travail entre les États membres. Le coût unitaire du travail mesure le rapport entre les salaires et la productivité dans cette économie. Lorsque les salaires progressent plus vite que la productivité, le coût unitaire du travail augmente.

Or, le fait que ces pays disposent de la même monnaie signifie que des évolutions divergentes de leurs coûts unitaires se traduit par une évolution divergente de leur taux de change effectif et donc de leur compétitivité, avec des conséquences dommageables en termes d'emploi en raison de la faible mobilité du travail dans la zone euro : autrement dit, la fin des monnaies nationales a fait disparaître la possibilité de compenser une hausse relative des coûts unitaires du travail par la dépréciation de la monnaie nationale. Des différentiels de compétitivité et d'inflation importants peuvent alors se créer, suscitant des tensions au sein de la zone euro pour deux raisons :

- les pays perdant de leur compétitivité voient leur balance commerciale se détériorer, parfois dans des proportions qui peuvent devenir inquiétantes.
- les pays dont le coût unitaire du travail croît moins rapidement que celui de leurs partenaires ne peuvent

pas bénéficier des avantages d'une politique monétaire plus accommodante (car les coûts unitaires progressent plus rapidement dans d'autres pays, créant de l'inflation que la politique monétaire doit prendre en compte).

Cette situation génère des tensions politiques entre les premiers (qui accusent les seconds de leur prendre des parts de marché par une logique déflationniste, de pratiquer une forme de dumping) et les seconds (qui accusent les premiers de ne pas réaliser les efforts nécessaires à l'accroissement de la compétitivité de l'ensemble de la zone). Le raisonnement implicite est que pour atteindre un objectif d'inflation de 2% (objectif de la BCE), la progression des salaires nominaux doit être égale à 2%, plus la croissance de la productivité dans cette économie. Entre 1999 et 2007, la productivité a cru de 1,1% dans la zone euro. Pour atteindre l'objectif d'une inflation de 2%, la croissance des salaires dans la zone euro aurait donc du être de 3,1%. Dans les faits, elle a été de 2,6% (14). L'évolution des salaires dans la zone euro ne s'est donc pas opposée à la réalisation de l'objectif d'inflation de la BCE, qui a été atteint au cours de cette période. Mais cette situation a priori positive au sein de la zone euro (une modération salariale raisonnable), masque une très grande diversité de situation d'un Etat membre à l'autre.

Certains pays ont vu en effet leur coût unitaire du travail progresser rapidement entre 1999 et 2007. C'est le cas notamment de :

- l'Irlande (où les salaires corrigés de l'objectif d'inflation de 2% ont progressé de 3,72% en moyenne annuelle contre une croissance de la productivité de 2,53%) ;
- le Portugal (où les salaires corrigés de l'objectif d'inflation de 2% ont progressé de 1,73% en moyenne annuelle contre une croissance de la productivité de 0,91%) ;
- la Grèce (où les salaires corrigés de l'objectif d'inflation de 2% ont progressé de 4,06% en moyenne annuelle contre une croissance de la productivité de 3,28%) ;
- l'Espagne (où les salaires corrigés de l'objectif d'inflation de 2% ont progressé de 0,97% en moyenne annuelle contre une croissance de la productivité de 0,44 %) ;

(14) Les chiffres cités ici sont tirés de Stefan Collignon, « The failure of the macroeconomic dialogue on wages (and how to fix it) », in Paúl Letelier et Agustín José Menéndez (dir.), *The Sins of European Peace - Reconstituting the Democratic Legitimacy of the Socio-Economic Constitution of the European Union*, ARENA Report No 7/09 & RECON Report No 10. Oslo, December 2009.

Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ?

- L'Italie (où les salaires corrigés de l'objectif d'inflation de 2% ont progressé de 0,83% en moyenne annuelle contre une croissance de la productivité de 0,45%) ; Seuls quelques pays ont vu leurs coûts du travail diminuer relativement à ceux de la zone euro :
- L'Allemagne (où les salaires corrigés de l'objectif d'inflation de 2% ont diminué de 0,11% en moyenne annuelle contre une croissance de la productivité de 1,57%) ;
- L'Autriche (où les salaires corrigés de l'objectif d'inflation de 2% ont augmenté de 0,04% en moyenne annuelle contre une croissance de la productivité de 1,45%) ;
- la Finlande (où les salaires corrigés de l'objectif d'inflation de 2% ont augmenté de 1,13% en moyenne annuelle contre une croissance de la productivité de 1,98%) ;
- la Belgique (où les salaires corrigés de l'objectif d'inflation de 2% ont augmenté de 0,04% en moyenne annuelle contre une croissance de la productivité de 1,45%) ;

Sans surprise, ce sont les pays dont les coûts du travail ont augmenté relativement à ceux de la zone euro qui ont vu leur balance commerciale se détériorer. Ce lien de causalité entre évolution des coûts du travail et compétitivité a été critiqué par certains économistes. Ils remarquent que les coûts unitaires du travail sont biaisés dans les pays du sud de la zone euro où le travail non déclaré est répandu, influençant l'évolution des chiffres des coûts unitaires du travail en raison des politiques de lutte contre le travail au noir qui conduisent à augmenter le nombre des emplois déclarés (15). Ceci doit conduire à un minimum de prudence. Il n'en reste pas moins que les pays ayant connu une augmentation des coûts unitaires du travail sont les mêmes qui ont vu leur balance des paiements courants se dégrader (voir 2.1.3).

Il est néanmoins possible de chercher à interpréter les restrictions sur les salaires dans un pays comme l'Allemagne. Celles-ci s'inscrivent dans une stratégie nationale de restauration de la compétitivité de l'économie par une maîtrise des coûts du travail. Cela vient sans doute du rôle important des syndicats du secteur exposé à la concurrence

internationale (notamment de la métallurgie), qui dominant le processus de négociation en Allemagne. Ces syndicats cherchent à maximiser l'emploi en réduisant le coût unitaire du travail relativement aux principaux partenaires commerciaux de l'Allemagne. Inversement, dans les pays où les syndicats du secteur non exposé à la concurrence internationale, en particulier le secteur public, dominant le processus de négociation, les syndicats visent en priorité à pousser les revenus en maximisant les salaires du secteur protégé, entraînant avec eux les demandes de salaire du secteur non protégé (notamment par le biais de l'impact inflationniste des hausses de salaires dans le secteur protégé). Les chiffres disponibles pour la zone euro (16) montrent que les coûts unitaires du travail ont plus augmenté dans les secteurs non-exposés (construction et services) que dans les secteurs exposés (industrie, transport, communications). Cette divergence entre ces deux types de secteurs a augmenté plus fortement dans les pays du sud de la zone euro et en France que dans les autres États membres.

Dans ce contexte, la question de la politique salariale devrait pouvoir être débattue au niveau européen plus qu'elle ne l'est actuellement en vue de faire en sorte que les procédures de négociation nationale et locale prennent en compte les exigences de compétitivité, tout en ne tombant pas dans l'excès inverse consistant à promouvoir les exportations par une évolution des salaires systématiquement inférieure à celle de la productivité, au risque de rendre la consommation atone et de mettre ainsi en difficulté doublement les partenaires commerciaux au sein de la zone euro.

2.1.3 La divergence des demandes intérieures et des balances des paiements courants

Depuis la fin des années 1990, on observe la création de déséquilibres macroéconomiques importants au sein de la zone euro, qui se manifestent par des déséquilibres dans les balances des paiements et des modifications profondes de la structure économique de certains États membres. En particulier, l'Allemagne est passée d'une situation de déficit à la fin des années 1990 à un fort excédent au cours de la 2e moitié des années 2000. Le mouvement inverse a été

(15) Voir notamment Eric Chaney, "Déséquilibres européens : assez de lieux communs !", *Telos*, 8 avril 2010

(16) Voir Stefan Collignon, *ibid.*

suivi par la France, passée d'un excédent à un déficit. Simultanément, tandis que la part des exportations dans le PIB reste relativement stable en France (25,7% en 1997, 26,1% en 2008), elle a explosé en Allemagne où elle est passée de 27,5% en 1997 à 47,2% en 2008 (17). Plus généralement, plusieurs pays ont vu leur déficit extérieur s'accroître (Espagne, Irlande, Italie, Portugal) avant même la crise, tandis que certains pays restent structurellement en excédent (Pays-Bas, Belgique, Autriche). L'accroissement des divergences en matière de balance courante est dommageable dans la mesure où elle est associée à des politiques économiques divergentes (priorité à la consommation contre priorité à l'exportation) et souvent insuffisamment efficaces (en raison de la faiblesse de l'investissement productif qui caractérise la zone euro) qui minent la cohésion politique de la zone euro et où les déficits très importants accumulés par certains pays accroissent leur vulnérabilité, sans qu'il dispose de l'instrument d'un ajustement rapide (la dévaluation). Dès lors, quels sont les sources de divergences observées ?

Il est possible d'établir un parallèle entre l'évolution divergente des coûts unitaires du travail des États membres de la zone euro, et la divergence des demandes intérieures et des balances des paiements courants des États membres. Cela n'est pas surprenant à court terme pour deux raisons :

- l'évolution des salaires conditionne celle de la consommation tandis que le niveau de l'investissement et de l'emploi met plus de temps à s'ajuster.
- l'augmentation des coûts unitaires du travail se fait au détriment de la balance commerciale : les exportations sont ralenties (notamment si les principaux partenaires commerciaux partageant la même monnaie n'ont pas vu leur coûts unitaires du travail augmenter dans la même proportion) tandis que les importations augmentent plus vite.

A long terme néanmoins, une telle situation n'est pas soutenable. L'emploi s'ajuste à la baisse (Espagne, Irlande) et un déséquilibre trop important de la balance des paiements courants contraint l'État à un ajustement pénible (en dernier ressort sous la forme d'une crise liée à la méfiance des créanciers extérieurs).

Néanmoins, les déséquilibres macroéconomiques observés en Europe ne tiennent pas qu'aux seuls coûts unitaires du travail. Certains pays ont été confrontés à l'effet pervers de leur entrée dans la zone euro. Le mécanisme peut être décrit ainsi : l'entrée dans la zone euro a offert à plusieurs pays une baisse des taux d'intérêt (en raison d'un risque de change plus faible et de la disparition de la crainte de dévaluation, notamment dans les pays du Sud) et un afflux de capitaux extérieurs. La baisse des taux s'est accompagnée d'une hausse de la valeur des obligations existantes, générant un effet de richesse positif, ainsi que d'une augmentation du prix des actifs (notamment immobiliers). La baisse des taux d'intérêt a alimenté un boom du crédit, entraînant une inflation supérieure au reste de la zone euro et ainsi une baisse des taux d'intérêt réels. Il en a résulté une forte progression de la demande intérieure dans des pays comme l'Espagne, la Grèce ou l'Irlande, ainsi qu'un déséquilibre de la balance des paiements courants. Ces pays ont été confrontés à une bulle, qui a explosé avec la crise, et ils sont désormais fragilisés par leur dépendance externe.

En l'absence d'une réaction contracyclique plus précoce, et d'outils d'ajustement à court terme (impossibilité de dévaluer du fait de l'appartenance à la zone euro), les pays confrontés à de forts déséquilibres internes devront conduire un effort de déflation difficile : la bulle doit en effet se dégonfler, ce qui suppose une baisse de la demande intérieure qui peut se traduire par l'augmentation du chômage (déjà forte en Espagne et en Irlande), un ajustement brutal des finances publiques (en Irlande et en Grèce) ou une baisse des salaires (dans la fonction publique comme en Irlande). Cet ajustement sera soit brutal et court, soit prolongé, selon les initiatives que prendront les gouvernements de ces pays et leur acceptation par la population locale. Mais ils seront douloureux. Là encore, le rôle d'un gouvernement européen doit être d'éviter que l'investissement en soit une victime collatérale, de façon à éviter une stagnation prolongée. Par ailleurs, il est essentiel que les pays en excédent dans la zone euro prennent le relais en termes de demande (sans les excès des années passées) des pays dont les déficits extérieurs ont tiré la demande (et les exportations des pays en excédent) dans le

(17) Sur ce point, voir du même auteur : « Les économies française et allemande : un destin lié, des stratégies à rapprocher », *Questions d'Europe - Policy Papers de la Fondation Robert Schuman*, 16 novembre 2009.

Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ?

passé. Mais un tel changement suppose la prise de conscience des interdépendances existant au sein de la zone euro.

2.2. Des désaccords à la défiance : les divergences politiques entre États membres

Un accord entre États membres sur la création d'un gouvernement économique commun semble logiquement nécessiter une convergence de vues en matière de politique économique. Or cette convergence de vues semble faire défaut sur certains sujets en Europe. Dès lors, l'idée d'un gouvernement économique plus autonome (donc de nature moins intergouvernementale) peut faire peur dans la mesure où certains États craignent d'être mis en minorité dans un tel contexte sur des sujets qui leurs paraissent fondamentaux.

On connaît l'attachement de l'Allemagne à la stabilité monétaire qui a conduit à l'indépendance de la BCE et à la priorité donnée à l'objectif d'inflation. L'approche est différente en France où l'on considère plus volontiers que l'objectif de maîtrise de l'inflation doit être équilibré par l'objectif de croissance et d'emploi. Cependant, cette divergence n'est pas insurmontable : le principal objectif de la BCE est de limiter l'inflation, mais cela n'exclut pas de poursuivre un objectif d'activité et d'emploi. La BCE applique de facto une règle de Taylor, c'est-à-dire que sa politique vise à la fois à contenir l'inflation et à stabiliser l'activité. En revanche, elle ne s'est jamais vue fixer d'objectifs dans ce domaine par le conseil.

D'autres divergences existent : entre la France et l'Allemagne sur l'orientation à donner aux politiques de soutien à l'activité (priorité aux exportations, modération salariale et fiscalité réorientée au détriment de la consommation en Allemagne ; priorité à la consommation, à l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages en France) (18); entre l'Allemagne et d'autres États (dont la France) sur la solidarité à témoigner à un Etat connaissant une grave crise de ses finances publiques comme la Grèce (position plus « dure » de l'Allemagne craignant le risque d'aléa moral ; mise en avant de la nécessité de trouver des solutions européennes internes et de prendre en compte le

risque systémique dans le cas de la France).

Il existe un certain nombre de différences historiques dans les formes de capitalisme (19) et la nature des relations économiques (le degré de confiance notamment (20)) dans les États membres, ainsi que des préjugés réciproques.

La conception du rôle de l'Etat et des services publics varient considérablement entre États membres : dans certains cas, la crainte est celle d'un démantèlement de l'Etat providence (en France ou en Grèce), dans d'autres, elle réside dans la crainte de la reconstitution d'un Etat interventionniste au niveau européen (Royaume-Uni ou République tchèque par exemple).

Ces divergences ont pour conséquence d'alimenter une certaine défiance, entre citoyens, entre États membres et même dans les relations interinstitutionnelles. Elles peuvent en outre être contreproductives compte tenu des incompréhensions et des incohérences qu'elles créent. Il convient néanmoins de noter que ces préférences divergentes rendent plus nécessaire encore un travail de convergence politique : l'enjeu est de créer un cadre permettant de dépasser la seule expression des intérêts nationaux et de prendre en compte les interdépendances réciproques.

2.3. Des verrous institutionnels ?

La mise en place d'un gouvernement économique européen pose des difficultés institutionnelles. Tout d'abord, les chevauchements existants dans les pouvoirs dévolus aux différentes institutions communautaires rendent difficile une simplification. Cette réforme se heurterait nécessairement aux modes de décision prévus par les traités existants et aux réticences des institutions craignant de perdre de l'influence. S'il n'est pas possible sans changer les traités de modifier les pouvoirs respectifs et les chevauchements, il est possible de clarifier les rôles de chacun dans les cas de chevauchement et de déterminer quelle institution doit détenir le leadership sur un sujet donné.

Un deuxième type de « verrou » possible a été identifié à l'occasion de la crise grecque. L'article 125 du Traité de Lisbonne interdit que l'Union ou un Etat membre prenne à sa charge les créances d'un autre Etat membre : c'est le principe de non-coresponsabilité

(18) Sur ce point, voir du même auteur : « Les économies française et allemande : un destin lié, des stratégies à rapprocher », *Questions d'Europe - Policy Papers de la Fondation Robert Schuman*, 16 novembre 2009. Voir également Jean-François Jamet et Daniela Schwarzer, « Quelle politique économique de la zone euro après la crise financière ? La voie d'un nouveau compromis franco-allemand », in Thierry Chopin et Michel Foucher (dir.), *L'état de l'Union 2010. Rapport Schuman sur l'Europe*, Lignes de Repères, 2010.

(19) Voir Peter A. Hall et David Soskice (dir.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2001.

(20) On se reportera sur ce point à l'ouvrage de Yann Algan et Pierre Cahuc, *La société de défiance*, Editions rue d'Ulm, 2007.

de la dette. Il ne faut pas néanmoins surestimer ce verrou qui n'empêche pas des prêts conditionnels de l'Union ou des États membres à un État membre donné : non-coresponsabilité ne signifie pas non-assistance car prêter de l'argent (avec intérêt, donc avec un revenu pour le créancier) n'est pas équivalent à se porter garant de dettes ou à effectuer un don. Des prêts ont du reste été consentis par l'Union à certains États membres hors de la zone euro (Lettonie, Hongrie et Roumanie). Certains observateurs ont prétendu que l'article 143 du Traité de Lisbonne empêchait les États membres de la zone euro de bénéficier d'une assistance sous forme de prêt de l'Union ou d'autres États membres. En réalité, cet article traite des cas de déséquilibre de balance des paiements hors de la zone euro mais ne dit rien de l'assistance à un État membre de la zone euro : autrement dit, il n'interdit pas une assistance conditionnelle (21). La difficulté vient de ce que le Traité ne prévoit pas de cadre spécifique pour cette assistance. C'est ce vide juridique que les États membres se sont efforcés de combler dans le cadre de la définition d'un plan d'aide conditionnelle à la Grèce.

On voit donc que des divergences et des obstacles existent, mais qu'ils ne remettent pas nécessairement en cause la possibilité ou même l'opportunité de créer un gouvernement économique européen.

3. DU SLOGAN À LA RÉALITÉ : LES MODALITÉS D'UN GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE EUROPÉEN

Si des obstacles liés au contexte économique, politique et institutionnel rendent peu aisée la mise en place d'un gouvernement économique, la crise actuelle crée un contexte favorable qui pourrait permettre de les surmonter. Dans ce contexte, on peut chercher à définir les modalités d'un tel gouvernement économique en vue d'en assurer l'acceptabilité, l'insertion dans le cadre institutionnel existant et le contenu concret.

3.1. Principes fondateurs et objectifs partagés : poser les bases d'un accord politique acceptable par l'ensemble des parties prenantes

La mise en place d'un gouvernement économique suppose l'existence d'une communauté unie politiquement.

Il faut donc poser les bases d'un accord politique susceptible de réunir l'assentiment de l'ensemble des parties prenantes (en particulier les citoyens et leurs représentants au Parlement européen, les États membres réunis au sein du Conseil et la Commission européenne). Cet accord pourrait être trouvé autour d'un petit nombre de principes partagés guidant la constitution et l'action du gouvernement économique européen (22):

- un principe de convergence, car une politique économique commune sera plus aisée et efficace si l'hétérogénéité des règles nationales, des préférences et des situations économiques est réduite ;
- un principe de solidarité, car la cohésion est un objectif essentiel de l'Union en ce qu'elle fonde et reflète le sentiment de solidarité. Elle est aussi ce qui permet de renforcer l'Union européenne face aux crises de toutes natures ;
- un principe d'efficacité, qui suppose la définition de mesures concrètes face aux défis économiques de l'Union, une responsabilité politique quant à leur mise en œuvre, des instruments de contrôle crédibles des règles communes et une capacité à s'exprimer d'une seule voix dans les enceintes internationales ;
- enfin, un principe d'ouverture au débat, nécessaire pour que l'ensemble des sujets puissent être abordés, pour que la société civile puisse s'exprimer et pour éviter les crispations idéologiques.

Il s'agit également de s'entendre sur les objectifs généraux que doit se donner le gouvernement économique européen. Ce n'est sans doute pas la tâche la plus complexe dans la mesure où les objectifs font l'objet d'un certain consensus synthétisé dans le document de la Commission : « Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». La difficulté tient plus dans la mise en forme institutionnelle du gouvernement européen et dans les mesures concrètes de politique économique à mettre en œuvre.

3.2. Quel rôle pour les institutions existantes ?

Le rôle des institutions existantes dans le gouvernement économique de l'Union européenne et de la zone euro est une des questions les plus difficiles, en particulier dans un contexte de crise politique marqué par le rôle moins

(21) Voir sur ce point *Benedicta Marzotto, Jean Pisani-Ferry et André Sapir, "Two Crises, Two Responses", Bruegel Policy Brief, 2010/01, Mars 2010.*

(22) Voir sur ce point *Jean-François Jamet et Guillaume Klossa, « Un gouvernement économique pour l'Europe, c'est maintenant ! », Le Monde, 10 mars 2010.*

Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ?

proéminent de la Commission, les désaccords au sein du Conseil et le rôle historiquement limité du Parlement européen sur les questions macroéconomiques. Il est clair que le rôle de certaines institutions n'a pas besoin d'être modifié : c'est le cas de la BCE notamment. On peut identifier trois possibilités dans le cadre des Traités existants :

- une première possibilité est de renforcer le rôle politique de la Commission. Cela consiste à faire du collège des commissaires un gouvernement responsable devant le Parlement et à donner aux services de la Commission le rôle d'une administration traditionnelle. Ceci supposerait de politiser l'élection du président de la Commission, chaque parti politique présentant un candidat à ce poste et un programme de gouvernement au moment des élections européennes. Une telle solution a l'avantage d'assurer la légitimité démocratique du gouvernement européen, de lui donner un mandat clair et non surdéterminé par des compromis nationaux. Elle présente néanmoins un certain nombre de difficultés. D'abord, cela irait à contresens du mouvement récent caractérisé par un rôle plus discret de la Commission et par le rôle important des formes de négociations intergouvernementales (y compris dans la désignation du président de la Commission et des Commissaires ainsi que dans les stratégies d'influence au Parlement européen). Ensuite, certains défenseurs de la Commission verraient dans sa politisation une remise en cause de son rôle d'entremetteuse chargée de créer des compromis acceptables par une large majorité. Enfin, cela poserait un problème pour certaines de ses fonctions, qui supposent un minimum d'indépendance vis-à-vis des pressions politiques : c'est le cas notamment de la politique de concurrence, qui devrait alors être confiée à une autorité indépendante.

- Une seconde possibilité consiste à reconnaître le rôle croissant du Conseil et à le renforcer institutionnellement de façon à ce qu'il dispose des capacités d'analyse, de contrôle et de leadership nécessaires pour qu'il puisse constituer un cadre de décision crédible, réactif susceptible de s'exprimer d'une seule voix, en particulier dans le domaine macroéconomique. Ceci supposerait de renforcer la fonction de Président du Conseil et

celle de Président de l'Eurogroupe, et d'en accroître la légitimité, par exemple en rendant obligatoire le dépôt de candidatures officielles et la présentation par les candidats à ces postes d'un projet de gouvernement. Enfin, il serait important de développer les interactions entre le Président du Conseil et le Parlement européen, sous la forme d'auditions régulières.

- Une troisième option, qui n'est pas exclusive des deux premières, consisterait à confier le leadership en matière macroéconomique à la Présidence du Conseil (avec un rôle accru du Président de l'Eurogroupe pour préparer les décisions macroéconomiques concernant spécifiquement la zone euro), avec l'appui technique des services de la Commission, et de confier le leadership en matière réglementaire à la Commission. Cette solution ne résout pas complètement le problème de la lisibilité de la gouvernance économique et scinde le gouvernement économique en plusieurs acteurs (principalement la BCE en matière monétaire, le Conseil en matière macroéconomique et la Commission en matière microéconomique/réglementaire). Elle a néanmoins l'avantage d'être la plus réaliste, de ne pas nécessiter de changements radicaux et d'être acceptable pour les différents acteurs intéressés. C'est cette solution que nous développerons.

3.3. Les instruments à mettre en place

Une fois la question du leadership arbitrée, il est nécessaire de définir les moyens concrets à mettre en œuvre pour que le gouvernement économique de la zone euro soit opérationnel et efficace. Nous déclinons les mesures concrètes à prendre pour les deux volets du gouvernement économique proposés : le volet microéconomique/réglementaire et le volet macroéconomique. Nous ne rentrons pas dans le détail de toutes les propositions, dont plusieurs d'entre elles ont déjà été abordées (23), mais nous en donnons un certain nombre à titre d'exemples.

3.3.1. Volet microéconomique/réglementaire

Dans le domaine réglementaire, la Commission a prouvé qu'elle était capable de produire une législation efficace : ce travail doit être inlassablement continué pour améliorer et développer la législation existante, tout en limitant néanmoins la charge réglementaire

(23) Du même auteur, « Un agenda économique pour l'Europe », *Questions d'Europe* - Policy Papers de la Fondation Robert Schuman, 8 février 2010.

pour les entreprises et les citoyens en termes de délais et de coûts. Ce travail est prioritaire dans le domaine financier : la Commission y travaille depuis plusieurs mois, en collaboration avec le Parlement européen.

Une nouvelle impulsion est en revanche essentielle pour relancer la stratégie de compétitivité européenne et la rendre plus crédible. Elle est d'autant plus nécessaire que la croissance de la productivité du travail dans les États membres de la zone euro est passée de 2,3% dans les années 1980 à 1,8% dans les années 1990 et 1,2% entre 1999 et 2007. Par contraste la croissance de la productivité du travail a augmenté aux États-Unis pendant la même période de 1,2% dans les années 1980 à 1,6% dans les années 1990 puis à 2,1% entre 1999 et 2007. Or la croissance de la productivité est la seule manière de permettre une hausse soutenable du total des salaires versés dans une économie, sachant que cette hausse peut venir notamment d'une hausse de l'employabilité des catégories de population ayant du mal à accéder à l'emploi (jeunes, seniors, femmes seule avec un enfant à charge, chômeurs de longue durée), d'une augmentation du ratio capital/travail, d'une augmentation de la productivité globale des facteurs (associée aux facteurs immatériels de compétitivité et d'innovation).

Dans ce contexte, il est essentiel d'accroître les capacités d'investissement européennes. La capacité à investir dans l'éducation, l'innovation, les infrastructures, et plus généralement les biens communs est déterminante car elle a un impact fort sur l'augmentation du potentiel de croissance. Or, l'Europe est limitée par la taille de son budget. Il est néanmoins possible d'accroître l'effort d'investissement sans nécessairement accroître le budget communautaire :

- en formalisant les engagements budgétaires nationaux dans les projets menés en coopération entre l'Union européenne et les États membres (c'est-à-dire financés conjointement par le budget communautaire et par le budget des États membres). Il serait ainsi possible d'accroître le nombre de projets d'initiative conjointe tout en sécurisant les budgets nécessaires en accroissant la contribution des budgets nationaux. Ceci est particulièrement pertinent pour le financement des

programmes de R&D, d'innovation et d'enseignement supérieur.

- en définissant un objectif d'accroissement de la part des dépenses d'investissement dans les dépenses publiques des États membres.
- en dotant la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement de moyens plus importants pour accompagner les initiatives européennes en matière de R&D, d'innovation, ou encore de développement des PME.
- en renforçant l'investissement européen dans les initiatives technologiques conjointes existantes (ITC) et en développant de nouvelles ITC pour s'assurer de la mobilisation européenne dans les industries et dans les services innovants (par exemple dans les applications de la radionavigation par satellite et dans les secteurs en pleine transformation). Les ITC devraient ainsi devenir le fer de lance de la politique industrielle européenne.

3.3.2. Volet macroéconomique

Les innovations que peut apporter le gouvernement économique européen sont particulièrement attendues sur le plan macroéconomique. L'Union européenne doit se doter de capacité de gestion de crise, de supervision macroéconomique et de réduction des divergences politiques et économiques entre États membres. Il est dès lors possible d'identifier quelques priorités :

- Renforcer le rôle du Conseil européen et de l'Eurogroupe

Le Conseil européen doit assumer un leadership clair en matière macroéconomique. Pour cela, il doit se donner les instruments nécessaires d'un gouvernement économique opérationnel, ce qui suppose notamment de créer les conditions d'un discours commun de l'Eurogroupe en créant un cabinet permanent auprès de son président ainsi qu'un conseil d'analyse économique (sur le modèle du Council of Economic advisors américain) capable d'apporter l'expertise nécessaire en matière macroéconomique et macrofinancière et de formuler des recommandations politiques auprès du Président du Conseil et du Président de l'Eurogroupe.

- Moderniser la supervision macroéconomique
La supervision macroéconomique européenne a besoin

Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ?

d'être complétée et crédibilisée. La crise a fait ressortir quelques priorités possibles :

- Renforcer la supervision macroéconomique de l'UE en intégrant la supervision de l'endettement privé et de la balance des paiements aux dispositifs existants.
- Renforcer le statut d'Eurostat (indépendance, pouvoirs, possibilités d'enquête dans les États membres) et assurer que les instituts statistiques nationaux bénéficient d'une véritable indépendance.
- Adopter un « code de responsabilité budgétaire » européen incitant les États membres à harmoniser leurs processus et leurs calendriers afin de mieux associer les Parlements nationaux, le Parlement européen, la Commission et le Conseil aux débats budgétaires nationaux et européens.

- Gérer les risques de défaut au sein de la zone euro
La crise grecque a mis en évidence que la zone euro doit renforcer sa crédibilité en matière budgétaire en précisant le cadre institutionnel dans lequel elle entend gérer les risques de défauts en son sein. Pour cela, un Fonds monétaire européen pourrait être créé sur la base suivante:

- Le fonds serait amorcé financièrement par l'ensemble des États membres de la zone euro à proportion de leur PIB. Une contribution de 0,3% du PIB de chacun des États membres de la zone euro permettrait de réunir 27 milliards € (soit un peu plus que le montant jugé nécessaire pour faire face au risque de défaut grec). Les contributions mises à disposition du fonds monétaire européen pourraient être complétées les années suivantes afin d'atteindre un montant de l'ordre de 100 milliards € à terme (en vue de rassurer sur la capacité à soutenir un Etat de la taille de l'Espagne). Ces fonds seraient placés en bons du trésor des membres de la zone euro de niveau « investment grade ». Enfin, le FME devrait disposer de l'autorisation d'emprunter sur les marchés pour être sûr de disposer des fonds nécessaires en cas de besoin.

- À partir de 2016, le Fonds monétaire européen serait alimenté uniquement par les contributions des États membres qui enfreignent les critères du Pacte de stabilité et de croissance. L'amende dont sont passibles ces États serait remplacée par une contribution au FME proportionnelle au niveau de la dette publique et du déficit selon les modalités de calcul proposées

par Gros et Meyer (2010) (24). Un tel dispositif créerait une incitation forte à respecter les critères du Pacte tout en créant une assurance contre le risque de défaut en cas de non respect de ces mêmes critères.

- Le FME interviendrait de trois façons : sous la forme de droit de tirage par les États membres à hauteur de leur contributions passées au Fonds, sous la forme de prêts à l'Etat en difficulté, ou sous la forme de garanties apportées aux émissions de titres de dette de l'Etat en difficulté.

- Les interventions du FME seraient soumises à une stricte conditionnalité : approbation du plan d'ajustement budgétaire par l'Eurogroupe, supervision de sa mise en œuvre par la Commission, le Conseil et la BCE. En cas de non respect de ces conditions, les aides du FME ne seraient pas renouvelées.

- Le FME serait initialement créé sous la forme d'un accord gouvernemental, hors des Traités existants. Cette solution, déjà utilisée dans le passé pour l'espace Schengen, permettrait une mise en place rapide et n'empêcherait pas d'intégrer cet accord aux Traités européens par la suite. Cela pourrait se faire à l'occasion de la ratification du Traité d'adhésion d'un nouvel Etat membre comme la Croatie, dont l'adhésion est envisagée en 2011. Enfin, l'accord créant le FME prévoirait d'en confier la gestion courante à la Commission européenne, de façon à faciliter son intégration ultérieure dans les Traités.

Un tel système pourrait obtenir l'assentiment de l'ensemble des États membres sur la base suivante : l'ensemble des États membres consentent un effort de solidarité initial pour créer le FME tout en mettant en place les règles qui créent les incitations nécessaires pour réduire le risque d'aléa moral et, in fine, le risque de défaut.

La constitution d'un FME pourrait trouver un complément intéressant dans le soutien institutionnel d'une initiative (25) que pourraient conduire des banques privées et qui consisterait à titriser la dette publique européenne. Il s'agirait de créer des titres adossés à des obligations émises par les États membres de la zone euro au prorata de leur part au capital de la BCE. Ces titres pourraient notamment être émis ou achetés par le FME.

(24) Daniel Gros et Thomas Mayer (2010), « Towards a Euro(pean) Monetary Fund », *Economic Policy CEPS Policy Briefs*, 8 février 2010. <http://www.ceps.be/book/towards-european-monetary-fund>

(25) Stefan Collignon (2010), « Private Union Bonds as an Exit from the Greek Drama », in *Centro Europa Ricerche Report on Europe*.

- Définir une stratégie extérieure commune en matière économique

Pour être plus crédibles et influentes dans les enceintes internationales, l'Union européenne et la zone euro doivent créer les conditions qui leur permettront de parler d'une seule voix dans les relations internationales et de peser en faveur d'une réduction des déséquilibres mondiaux. Cela permettrait en outre aux Européens de prendre conscience de leurs différences vis-à-vis du reste du monde, et donc de ce qui les rapprochent. Dans cette perspective, les mesures suivantes pourraient être prises :

- adoption d'une représentation commune de la zone euro dans les instances internationales comme le G20, le FMI ou la Banque mondiale ;
- la zone euro pourrait également proposer à la Chine et aux autres pays asiatiques d'adosser leur monnaie à un panier de devises incluant non seulement le dollar mais aussi l'euro et le yen, dont la part respective augmenterait progressivement face au dollar. Ceci permettrait de réduire les déséquilibres économiques globaux grâce à la réévaluation progressive à la monnaie chinoise, à la volatilité réduite du cours de l'euro face au yuan, et à l'investissement d'une part plus importante des réserves asiatiques en Europe (26) ;

- Moderniser le budget communautaire

L'Union européenne souffre d'un budget faible et de la querelle du « juste retour ». De ce point de vue, les propositions suivantes méritent une attention particulière :

- séparer la négociation sur le budget alloué au financement des biens communs européens (ces biens publics seraient définis en amont par le Conseil européen) de la négociation sur les dépenses de redistribution (27). La contribution des États membres au financement des biens communs européens serait proportionnelle à leur PNB (la discussion portant ainsi uniquement sur le niveau des financements accordés à chaque bien public) tandis que la négociation sur les dépenses de redistribution déterminerait directement le solde budgétaire net de chaque Etat membre. Ce nouveau cadre permettrait de rendre le débat budgétaire plus transparent et les arbitrages à rendre plus explicites.
- créer une fiscalité environnementale européenne (par exemple une taxe carbone couvrant les secteurs non

concernés par le marché d'échanges de permis négociables) apportant une ressource propre au budget de l'Union. Cette ressource nouvelle serait consacrée au financement des « biens communs » européens (par opposition aux politiques de redistribution interne à l'UE et aux dépenses de fonctionnement).

- Orchestrer la convergence macroéconomique

En complément des mesures précédentes, un accord politique sur une stratégie de convergence renouvelée est indispensable. Malgré plusieurs décennies de politiques visant à renforcer le marché intérieur et à faire converger les statuts socioéconomiques des États membres, l'Union européenne est caractérisée par de nombreuses divergences : déséquilibres macroéconomiques internes, concurrence fiscale, insuffisante harmonisation des règles sociales. Dans une Union désormais largement élargie, un nouvel accord politique permettrait de donner du contenu au concept d'« économie sociale de marché » qui reste pour l'instant essentiellement un slogan. Cet accord définirait les objectifs suivants :

- Rapprocher les stratégies macroéconomiques au sein de la zone euro. Il s'agit ici de réduire les déséquilibres macroéconomiques internes.
- Réformer le dialogue macroéconomique sur les salaires (28). De meilleurs résultats peuvent être obtenus en améliorant les processus de communication interne à la zone euro en matière de négociation salariale. Il s'agit de coordonner les accords salariaux avec les politiques budgétaires et monétaires pour assurer la cohérence de la politique économique. L'un des problèmes de ce dialogue actuellement est sa nature confidentielle qui ne permet pas aux acteurs des négociations salariales de s'y référer comme à des accords qui les engagent. Il s'agirait donc de le rendre public et le soumettre à un suivi permanent, en vue d'en faire un point de départ des négociations au niveau national. Il pourrait être envisagé de faire participer à ce dialogue la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, qui pourrait auditionner les partenaires sociaux européens préalablement aux auditions du président de la BCE et formuler des recommandations.
- Définir un cadre d'action pour rapprocher les fiscalités des États membres, ou à défaut utiliser des coopérations

(26) Cette proposition est détaillée dans Stefan Collignon, « L'Union européenne a-t-elle une stratégie économique extérieure ? », in L'état de l'Union 2010. Rapport Schuman sur l'Europe, Lignes de Repères, 2010

(27) Voir sur ce point Santos I. et S. Neheider (2009). "A better process for a better budget", Bruegel Policy Brief, Juillet 2009.

(28) Voir sur ce point Stefan Collignon, « The failure of the macroeconomic dialogue on wages (and how to fix it) », in Paúl Letelier et Agustín José Menéndez (dir.), The Sines of European Peace - Reconstituting the Democratic Legitimacy of the Socio-Economic Constitution of the European Union, ARENA Report No 7/09 & RECON Report No 10. Oslo, December 2009.

Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ?

renforcées ou des accords hors traité. Ce processus de convergence est un moyen de relancer le marché intérieur qui souffre des distorsions fiscales et des charges administratives associées supportées par les entreprises actives dans plusieurs États de l'Union. Si des résultats sont atteints dans ce cadre, cela créera un appel d'air pour les États souhaitant participer à une zone fiscalement harmonisée. L'enjeu est que la convergence fiscale l'emporte sur la concurrence fiscale.

- En matière sociale, intégrer dans la législation européenne l'acquis jurisprudentiel de la CJCE en matière de conventions collectives et de droit de grève dans le cas des firmes multinationales opérant dans plusieurs pays de l'UE, en vue d'éviter le dumping social.

CONCLUSION Le projet de créer un gouvernement économique européen n'est pas sans rencontrer un certain nombre d'obstacles économiques, politiques et institutionnels. Mais ils ne sont pas infranchissables. La réflexion sur le gouvernement économique européen permet du reste de constater que ces obstacles sont aussi le plus souvent des facteurs déstabilisants pour l'économie européenne. Elle permet ainsi de pointer ses faiblesses structurelles, ce qui est en soit utile. Définir un gouvernement permettrait en outre d'être plus attentif à sa légitimité vis-à-vis des citoyens, à sa réactivité et à sa lisibilité. Le terme même de gouvernement suppose en réalité une plus grande responsabilité politique et la nécessité d'une stratégie plus claire.

Le pouvoir exécutif associé à ce gouvernement pourrait être constitué autour d'un duo aux rôles mieux précisés et renforcés : la Commission assurerait le

leadership dans le domaine des affaires réglementaires/microéconomiques et le Conseil assurerait le leadership dans le domaine macroéconomique. Pour améliorer l'efficacité de leur action, il est indispensable que la Commission se concentre sur la définition d'un programme de mesures concrètes en vue de renforcer la compétitivité européenne (et notamment l'investissement) et de passer d'une logique de résultat en réalité peu contraignante à un accord sur les moyens à mettre en œuvre. Quant au Conseil et à l'Eurogroupe, ils doivent renforcer le rôle et la légitimité de leurs présidences, améliorer la supervision macroéconomique européenne, créer un cadre pour la gestion du risque de défaut au sein de la zone euro, adopter un discours économique commun dans les enceintes internationales, moderniser le budget européen et s'accorder sur un effort de convergence renouvelé.

À terme, l'enjeu est de constituer un discours économique européen audible et mobilisateur autour duquel pourra se développer le débat politique. Si la crise peut constituer un contexte favorable à un accord sur un gouvernement économique européen, après les désaccords initiaux, il est certain que cette construction prendra du temps : créer une culture de gouvernement commune dans le domaine économique demandera de la persévérance. Mais la prospérité et la cohésion européenne ont beaucoup à y gagner.

Auteur : Jean-François Jamet

économiste, ancien consultant auprès de la Banque mondiale, enseigne l'économie politique de l'Union européenne à Sciences-Po (<http://www.jf-jamet.eu/>).

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.