

Question d'Europe
n°216
10 octobre 2011

de **Jean-François Jamet**
Économiste et enseignant
à Sciences Po Paris

Gouvernement économique européen : la question n'est plus quand mais comment



Ce texte paraît à l'occasion de la parution de son ouvrage, *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique ?*, La documentation française, 2011

[Lire la suite](#)

RÉSUMÉ

Tandis que l'économie européenne danse au bord du précipice, la crise conduit à une fédéralisation croissante de la politique économique. Ce processus pose néanmoins problème dans la mesure où il se fait sans dessein préalable et sans légitimation politique suffisante. Si l'on veut redonner du sens à la politique européenne, il faudra remédier sans tarder à cette absence de colonne vertébrale et oser débattre publiquement du contenu à donner à un véritable gouvernement économique européen.

L'impression de l'absence d'un leadership européen clair et identifiable n'a sans doute jamais été aussi forte. La Banque centrale européenne, qui a longtemps donné le sentiment d'être seule capable de rassurer les marchés et de défendre efficacement l'euro, est en pleine transition avec le départ de son chef économiste Jürgen Stark (sur fond de divergence interne) et celui, à venir, de son président actuel Jean-Claude Trichet. La France et l'Allemagne ont mis de côté leurs divergences pour former des propositions communes mais le lent processus de ratification des décisions prises lors du Sommet de la zone euro le 21 juillet dernier montre à quel point il est difficile de réunir l'accord de l'ensemble des Etats membres. Les échéances électorales répétées à court intervalle compliquent un peu plus la tâche. Le président de la Commission européenne, Jose-Manuel Barroso, tente de remettre la Commission au centre du jeu mais sa crédibilité est écornée après une crise où la méthode intergouvernementale l'a souvent emporté.

L'Europe fait en réalité face à un dilemme : elle est en effet dans une situation où coexistent

une forte interdépendance et d'importantes divergences. Or la théorie n'a pas de solution claire pour une telle situation, ce qui explique les nombreux désaccords au sein de la communauté des économistes et des politologues. En général, la centralisation est préférable lorsque les interdépendances sont fortes et les divergences faibles. Inversement, la décentralisation des compétences est préférable lorsque les divergences sont fortes sans pour autant créer des risques systémiques. Idéalement, il faudrait pouvoir réduire les divergences ou constituer des pare-feu face au risque systémique. Mais c'est à la fois long et difficile, notamment pour des raisons politiques ou institutionnelles. Et le temps manque en temps de crise.

La nécessité d'une solidarité accrue des Etats membres face aux risques d'insolvabilité des banques et des Etats a donné lieu à un paradoxe. La zone euro a entamé une course contre la montre et avance à marche forcée (au regard du temps historique) vers une union budgétaire beaucoup plus intégrée. Or cette avancée n'a pas de nom, sinon celui de nécessité : l'intégration est d'abord subie. Elle est en effet dé-

cidée dans le cadre de compromis successifs obtenus à l'arraché après de longues négociations entre Etats membres, ceux-ci écoutant avant tout l'inquiétude grandissante des investisseurs. Aucun projet constitutionnel ne préside à ce processus. Les parlements, et à travers eux les citoyens, restent essentiellement spectateurs d'un changement de nature fondamental de ce qu'il convenait d'appeler la «gouvernance» économique européenne. Poser la question du gouvernement économique européen, c'est poser une question qui est de nature politique : face à leur interdépendance, et malgré leurs divergences, les Européens sont-ils prêts à se doter d'un système économique fédéral ? Si oui, quelle forme doit-il prendre ?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord comprendre le choc culturel qu'elle suscite par comparaison avec le système de «gouvernance» auquel l'Union était habitué mais qui n'est plus tenable. Il faut ensuite accepter de considérer qu'une crise de dette publique implique nécessairement une crise de souveraineté. Enfin, il faut expliciter ce que serait un gouvernement économique européen tout en étant conscient des obstacles politico-institutionnels.

1. L'impossible statu quo

S'il est un acquis de la crise, c'est que le terme de «gouvernance économique» est en train de devenir obsolète. Longtemps utilisé pour décrire un système de coordination faible et préféré parce qu'il évitait de poser la question du fédéralisme budgétaire, il donne de plus en plus le sentiment de ne pas permettre de penser des solutions à la hauteur des enjeux. Il est en tout état de cause associé au passé.

Qu'est-ce que la « gouvernance « économique » européenne ?

La gouvernance économique européenne était caractérisée par un compromis entre la mise en commun d'un nombre limité de compétences, un pouvoir de régulation sous la forme de règles communes négociées et une invitation à coordonner les politiques continuant à relever de décisions nationales. Les compétences centralisées au niveau européen relevaient :

- soit de sujets «techniques» supposant la mise en place d'une autorité supranationale indépendante (la Banque centrale européenne dans le cas de la politique monétaire, la Cour de justice pour ce qui du contrôle de l'application du droit communautaire) ;
- soit de prérogatives dont la mise en commun était directement impliquée par l'existence du marché unique (la politique commerciale ou la politique de concurrence) ;
- soit de politiques redistributives pour lesquelles le maigre budget communautaire – 1% du PIB de l'Union

– dispose d'une taille critique (la politique agricole commune et la politique régionale).

Deuxième pilier de la gouvernance d'avant la crise, les règles négociées entre les Etats membres étaient destinées à assurer la mise en cohérence des règles et politiques nationales. Les réglementations les plus techniques par exemple en matière de sécurité du consommateur ou de santé faisaient l'objet de législation européenne négociée sur plusieurs années pour trouver un compromis transnational et transpartisan. Des règles furent adoptées en matière budgétaire au sein de la zone euro pour tenter d'éviter que la mise en commun de la monnaie induise des politiques budgétaires laxistes au niveau national, avec l'hypothèse implicite d'une solidarité budgétaire accrue en cas de difficultés. Le problème de ces règles était que, contrairement aux réglementations techniques contrôlées par des agences ou le juge national et européen, leur mise en œuvre n'était pas contrôlée par une autorité indépendante. Seul un contrôle politique par les pairs était exercé dans le cadre du Conseil. Cette régulation «faible» s'apparentait dès lors au troisième pilier de la gouvernance européenne : la coordination des politiques nationales, par exemple au travers des objectifs non contraignants fixés par la Stratégie de Lisbonne en matière de compétitivité et d'emploi par exemple atteindre un niveau de dépenses de recherche et développement équivalent à 3% du PIB.

Les limites du système : un déficit d'efficacité et de légitimité

La crise a révélé les faiblesses de ce modèle, à la fois du point de vue de son efficacité et du point de vue de sa légitimité. Face à la récession puis aux risques d'insolvabilité bancaires et souverains, c'est la Banque centrale européenne qui a joué le rôle de stabilisateur. Mais elle a dû pour cela aller au-delà de son mandat, par exemple en rachetant une partie de la dette des Etats en difficulté, notamment pour stopper la spéculation sur la dette italienne. En outre, la BCE n'est pas un organe politique : elle ne saurait à elle seule proposer puis mettre en œuvre une stratégie globale face à la crise. Au contraire, les règles budgétaires et les politiques de coordination économique des Etats membres ont perdu toute crédibilité, soit parce qu'elles n'ont pas été appliquées comme par exemple les règles budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance, soit parce que les outils institutionnels correspondants étaient inadaptés à une situation de crise (le budget communautaire est insuffisant pour avoir à lui seul un effet de relance significatif, les décisions en matière budgétaire et fiscale supposant l'unanimité des Etats membres et donc de longues négociations

diplomatiques), soit parce qu'elles n'ont énoncé que des objectifs sans définir une obligation de moyens pour ce qui relève de la Stratégie de Lisbonne. Dès lors la partie «faible» et décentralisée de la politique économique européenne a ajouté une incertitude politique et même un sentiment d'impuissance à l'incertitude économique. Elle a en outre rendu impossible l'élaboration en urgence d'une stratégie commune claire et crédible à la crise. Face à la récession la plus grave depuis la Grande Dépression, l'Europe n'a pas su parler d'une seule voix ni s'entendre sur le niveau de solidarité et de contrôle pertinent entre les Etats membres.

2. Crise de la dette et crise de souveraineté

Avec la crise de la dette souveraine en Europe, il est devenu de plus en plus évident que l'Union européenne, et plus encore la zone euro, faisaient face à un choix. Soit revenir en arrière sur l'intégration économique comme renoncer à l'euro par exemple, soit aller plus loin dans l'intégration budgétaire en consentant à limiter la souveraineté nationale en matière budgétaire en contrepartie d'une solidarité accrue.

La fausse solution du renoncement à l'euro : un risque économique et politique extraordinaire

La première solution pourrait paraître tentante dans les pays les moins fragiles dès lors qu'elle donne le sentiment de ne pas avoir à payer pour les erreurs des autres et d'être libre de ses choix de politique économique. Cependant, cette solution est extraordinairement risquée, à la fois politiquement et économiquement. D'abord pour les Etats les plus fragiles qui seraient contraints à la faillite et devraient sortir de la zone euro. La sortie de celle-ci entraînerait inévitablement une dépréciation massive de leur monnaie nationale retrouvée : ceci leur permettrait sans doute de renouer avec la croissance en redynamisant leurs exportations mais il faudrait de nombreuses années avant de retrouver le même niveau de richesse. Par ailleurs, la faillite imposerait des ajustements sociaux extrêmement douloureux dans la mesure où ces Etats devraient revenir à l'équilibre budgétaire brutalement, n'ayant plus accès aux financements des marchés ou de leurs partenaires européens. Le coût politique de ce qui serait perçu comme un abandon serait en outre immense.

Pour les Etats moins fragiles y compris ceux hors de la zone euro, il est illusoire de penser qu'ils ne seraient pas touchés s'ils laissaient à leur sort les Etats en faillite. D'abord parce que l'ensemble du système bancaire serait affaibli avec le risque d'une nouvelle crise bancaire, mais aussi parce que leurs exportations vers les pays en faillite reculeraient sensiblement.

Ce raisonnement a conduit les Etats membres à accepter une intégration budgétaire plus poussée. Avec le Fonds européen de stabilité financière (FESF) créé en mai 2010, la zone euro a décidé de fournir aux Etats risquant la faillite une nouvelle ligne de crédit, se substituant ainsi aux créanciers privés pour les nouveaux emprunts. L'accès aux financements a ainsi été maintenu pour les Etats risquant de faire faillite, comme la Grèce, en vue de leur donner le temps nécessaire pour procéder à des réformes structurelles et réduire leur déficit. Mais il est possible que cela se révèle insuffisant dans la mesure où les efforts d'austérité aggravent la récession de ces pays. Il faudrait alors trouver une solution pour réduire immédiatement la dette et/ou soutenir l'investissement local, ce qui suppose inévitablement une aide extérieure en combinaison avec les efforts d'austérité.

Plus grave, la contagion de la crise au travers de la fragilisation des créanciers des Etats affaiblis, notamment les banques européennes, ou au travers de la spéculation financière, qui touche des pays comme l'Italie, multiplie les risques. Dans ce contexte, l'Union européenne, et la zone euro plus particulièrement, sont à la recherche d'un prêteur en dernier ressort.

Pour ce qui est du rôle de prêteur en dernier ressort, l'Union européenne peut s'appuyer sur les ressources de la BCE, du FMI et du FESF. Néanmoins la répartition de l'effort entre chacune de ces institutions pose problème. Un système de garanties mutuelles permettrait sans doute de dégager des ressources plus larges pour intervenir et est actuellement en cours de discussion : on pourrait ainsi concevoir que le FESF garantisse les interventions de la BCE. Ces solutions techniques n'apportent néanmoins qu'une réponse intermédiaire et doivent rester soumises à des plans de recapitalisation crédibles des banques européennes et à des réformes structurelles permettant d'améliorer l'environnement économique des Etats membres.

De la crise de la dette à la reconstitution d'une souveraineté budgétaire à l'échelle européenne

Concernant la Grèce, diverses pistes sont à l'étude, qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre, mais qui donnent chacune lieu à des réticences politiques. La première solution consisterait à réduire la dette grecque d'un coup au travers d'un vaste plan de privatisation[1] : les actifs publics grecs seraient réunis dans une structure commune. Celle-ci serait achetée par une institution européenne financée par les Etats membres, ce qui permettrait à la Grèce de réduire immédiatement son endettement dans une proportion importante. L'institution européenne ayant acquis les actifs publics grecs en gèrerait ensuite la restructuration et la privatisation progressive. La difficulté de

1. Cette proposition a été formalisée dans un document du cabinet de conseil Roland Berger : Eureka project : Hellenic Recovery Fund, a solution for Greece and Europe, septembre 2011.

cette solution est qu'elle rencontrera sans doute une forte opposition en Grèce où les tensions politiques et sociales sont déjà très vives.

Une deuxième solution consisterait à organiser un plan Marshall pour les Etats en difficulté en finançant des investissements, par exemple par le biais d'emprunts européens sous la forme de project bonds. La réticence politique vient ici d'Etats membres qui refusent une union de transferts et se montrent sceptiques sur la capacité à assurer l'utilisation efficace de fonds publics dans des pays dont les systèmes de gouvernance sont notoirement déficients.

En dernier ressort, l'effacement d'une partie de la dette grecque pourrait s'avérer inévitable. L'enjeu serait alors d'organiser ce défaut en limitant au maximum l'impact sur les créanciers privés et publics, ce qui devrait être possible (y compris par le biais de recapitalisation des banques touchées) compte tenu du fait que la dette grecque ne représente que 3,7% du PIB de la zone euro[2]. Pour éviter d'inciter les Etats membres à se comporter en passagers clandestins, ce défaut devrait être conditionné à un abandon temporaire de souveraineté budgétaire par la Grèce, ses émissions de dette publique étant soumises à l'accord de ses partenaires au sein de la zone euro. Le Parlement grec resterait bien sûr maître des choix budgétaires concernant les recettes et les dépenses mais verrait ses marges de manœuvre limitées concernant le niveau du déficit toléré ou des réformes aussi incontournables que la lutte contre la fraude fiscale.

En tout état de cause, la crise de la dette implique une remise en cause de la souveraineté budgétaire nationale. Celle-ci continue de susciter de fortes réticences mais la souveraineté budgétaire est en réalité d'ores et déjà très fortement réduite par la dépendance vis-à-vis des créanciers. Dès lors la seule issue possible semble de reconstituer la souveraineté budgétaire au niveau européen. Il faut néanmoins pour cela accepter de partager certaines décisions et ressources, de faire respecter des règles communes. Toute la difficulté est de décider de la répartition de l'effort. Mais plus cette répartition tarde et plus le prix à payer pour l'Europe dans son ensemble est important.

3. Le gouvernement économique européen : une question incontournable, quelle réponse concrète ?

Au-delà de l'actualité brûlante des crises de dette souveraine au sein de la zone euro, la question de la mise en cohérence des politiques budgétaires nationales est posée. La capacité à réagir aux cycles économiques et à éviter les dérapages budgétaires suppose la création d'une autorité légitime, apte à prendre des décisions engageant l'ensemble de la zone euro. Cette

autorité a un nom : le gouvernement économique européen[3].

Début 2010, Angela Merkel avait surpris en reprenant ce slogan d'inspiration française (l'expression a d'abord été utilisée par François Mitterrand), qui était resté jusque là assez vague. Angela Merkel entendait alors lui redonner un sens plus conforme aux attentes de l'Allemagne : un renforcement des règles de discipline budgétaire associé à la mise en place de mécanismes de contrôle plus automatiques. Cette perspective a, dans une large mesure, inspiré un ensemble de règlements et de directives proposés par la Commission et votés en septembre par le Parlement, ainsi que la création du semestre européen qui permettra à la Commission et au Conseil d'émettre des avis sur les projets de budgets nationaux. Lors du sommet franco-allemand d'août 2011, Angela Merkel et Nicolas Sarkozy ont ajouté une dimension plus politique au débat en proposant de constituer un conseil des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, qui se réunirait deux fois par an, avec à sa tête un président stable, élu pour 2 ans et demi. En septembre 2011, Jean-Claude Trichet a souhaité la création d'un "gouvernement confédéral avec un ministre des Finances confédéral qui pourrait assurer l'ensemble de la gouvernance au sein de la zone euro et imposer telle ou telle décision". Pour concrétiser cette idée, on pourrait envisager que les présidences de la Commission et du Conseil européen ne soient assumées que par une seule et même personne, ce que les traités actuels n'excluent pas[4]. De même, le Commissaire européen en charge des affaires économiques et financières pourrait présider le Conseil ECOFIN. Avec un tel système, il deviendrait plus aisé pour l'Union européenne de s'exprimer d'une seule voix dans les institutions internationales comme elle le fait déjà à l'OMC au travers du Commissaire européen au commerce extérieur.

On mesure ici le chemin parcouru. Cependant, ces premières esquisses de ce que devrait être le gouvernement économique européen ont deux défauts : ne pas associer les parlements et ne pas doter ce gouvernement de moyens d'intervention budgétaire propres. Pour remédier au premier défaut, il serait possible d'envisager que les parlements nationaux et le Parlement européen soient plus associés au semestre européen et aux décisions européennes en matière budgétaire. Alain Lamassoure[5], président de commission des budgets au Parlement européen, a ainsi proposé la création d'une conférence interparlementaire associant représentants des parlements nationaux et du Parlement européen. Pour remédier au second défaut, il conviendrait de réfléchir à un accroissement des capacités budgétaires européennes, qui peut prendre

2. Pour les pays représentant une part plus importante du PIB de la zone euro (l'Italie ou l'Espagne), ce type de solution n'est pas envisageable. C'est ici qu'il est absolument indispensable de disposer d'un prêteur en dernier ressort capable de dissuader la spéculation.

3. Pour une discussion détaillée des formes que pourraient prendre un tel gouvernement économique et des obstacles à surmonter, voir Jean-François Jamet, *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique ?*, la Documentation Française, Collection "Réflexe Europe-Débats", 2011.

4. Voir sur ce point Thierry Chopin, « L'Europe face à la nécessité de décider : un leadership européen est-il possible ? », in T. Chopin et M. Foucher (dir.), *L'état de l'Union 2011. Rapport Schuman sur l'Europe*, Lignes de Repères, 2011.

5. Alain Lamassoure, « De la solidarité financière à la solidarité budgétaire », in *L'état de l'Union 2011. Rapport Schuman sur l'Europe*, op. cit.

plusieurs formes : financement de projets d'investissements par des emprunts européens (project bonds), création d'un trésor européen et mise en commun d'une partie de la dette des Etats membres (euro-bonds) – probablement avec un système de bonus-malus pour récompenser les Etats les plus vertueux en matière budgétaire[6] –, accroissement du budget européen, ou augmentation des capacités de prêt de la Banque européenne d'investissement. C'est néanmoins sur le front de l'accroissement des capacités budgétaires européennes que les progrès seront techniquement et politiquement le plus difficile à réaliser.

CONCLUSION

Alors que l'économie européenne danse au bord du précipice, la crise conduit à une fédéralisation croissante de la politique économique. Ce processus pose néanmoins problème dans la mesure où il se fait sans dessein préalable et sans légitimation politique suffisante. Si l'on veut redonner du sens à la politique européenne, il faudra remédier sans tarder à cette

absence de colonne vertébrale et oser débattre publiquement du contenu à donner à un véritable gouvernement économique européen.



Auteur : Jean-François Jamet

est économiste, ingénieur des mines et enseignant à Sciences Po Paris. Il est l'auteur de nombreuses publications sur l'économie de l'Union européenne, notamment *Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ?* (Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n°167-168, avril 2010) ou *Une Europe qui ose, dans l'intérêt des Européens* (EuropaNova, 2010, avec G. Klossa).
<http://www.jf-jamet.eu/>

6. Voir Patrick Artus, Thibaut Cuillière et Badr El Moutawakil, « Quel système de bonus/malus sur l'Eurobond ? », *Flash Economie*, Natixis, 22 août 2011, n°613.

05

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.