

LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE DE L'UNION EUROPEENNE APRES LA CRISE

PAR

Jean-François JAMET^{*} et Famke KRUMBMÜLLER^{**}

La crise, plus particulièrement la crise grecque, a créé des défis sans précédent pour la zone euro et, plus généralement, pour la gouvernance économique de l'Union européenne (UE). La Grèce et la zone euro ont attiré l'attention mondiale des marchés financiers quand le défaut de la Grèce ou son éviction de la zone a été envisagé. Des doutes ont été émis quand à la capacité même de la monnaie unique à survivre à cette crise. De fait, celle-là a mis crûment en évidence les limites de la gouvernance économique européenne et a conduit le Conseil et la Commission à envisager des réformes. En particulier, la crise a montré que l'Union économique et monétaire (UEM) manque de mécanismes crédibles de contrôle de la situation économique et financière des Etats membres et qu'il existe un vide juridique en ce qui concerne une réaction solidaire et rapide en temps de crise. En mars 2010, quand il était crucial de réagir de manière efficace, crédible et unie, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, réunis à Bruxelles, ont confié au président du Conseil, Herman Van Rompuy, une mission visant au renforcement de la gouvernance économique européenne, voire à la création d'un « *gouvernement économique* »¹.

La gouvernance économique européenne s'est composée par délégations successives de politiques jusque-là nationales, avec la création d'une union douanière, d'un marché commun, d'un budget communautaire dédié principalement à la Politique agricole commune et à la Politique de cohésion, d'une politique monétaire commune à la zone euro, de règles budgétaires et, finalement, d'une stratégie de compétitivité. La gouvernance économique européenne est ainsi devenue un arrangement institutionnel *sui generis*, avec notamment plusieurs géographies (UE, zone euro) et plusieurs organes de décision disposant de légitimités de natures diverses, ce qui rend la coordination plus difficile. La crise a en outre mis en évidence les divergences économiques et politiques entre les Etats membres, qui rendent moins efficaces et plus difficiles les politiques communes, ainsi que l'inadaptation de certains instruments aux risques systémiques menaçant la stabilité financière de l'ensemble. Dans ce contexte, il existe un consensus sur la nécessité de réformes, mais la forme que la gouvernance économique doit prendre fait encore débat entre experts comme entre gouvernements.

Cette contribution dressera d'abord un bilan de la gouvernance économique européenne à l'épreuve de la crise, en analysant les rôles de la Banque centrale européenne (BCE), de la Commission et de la politique budgétaire des Etats membres.

^{*} Chargé de cours à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France) et porte-parole d'EuropaNova.

^{**} Assistante de recherche.

¹ Les termes « gouvernance » et « gouvernement » ont néanmoins été ensuite employés de façon interchangeable et la notion de gouvernement (à la différence de celle de gouvernance) n'a pas été précisée. Cf. sur ce point Jean-François JAMET, « Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ? », *Questions d'Europe* (Policy Papers de la Fondation Robert Schuman), n° 167-168, 26 avr. 2010.

Une deuxième partie examinera les divergences économiques et politiques auxquelles l'UE est confrontée et, finalement, une troisième partie s'interrogera sur les obstacles et les possibilités d'une gouvernance économique européenne renforcée.

LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE EUROPEENNE A L'EPREUVE DE LA CRISE : UN BILAN EN DEMI-TEINTE

La Banque centrale européenne en première ligne

La BCE a joué un rôle particulièrement important pendant les épisodes successifs de la crise. Elle a un rôle central dans l'Eurosystème, qui regroupe les banques centrales nationales des Etats membres de la zone euro et la BCE. Son objectif principal est de maintenir la stabilité des prix à moyen terme, c'est-à-dire de garder le taux d'inflation autour de 2 %, ce qui n'exclut pas le soutien à la croissance et à l'emploi, pour autant que l'objectif d'inflation soit atteint. Les instruments qui sont à la disposition de la BCE sont principalement les taux d'intérêt directeur : pour piloter les taux d'intérêt à court terme, elle utilise notamment les opérations d'*open market*, qui, consistant en l'achat et la vente de titres sur le marché interbancaire, servent également à couvrir les besoins de liquidité des établissements financiers.

La crise a largement élargi le rôle de l'Eurosystème et fait apparaître le rôle positif de la BCE face aux risques systémiques. En temps normal, les banques trouvent les liquidités dont elles ont besoin pour financer leur crédit sur le marché interbancaire. Pendant la crise, la méfiance entre les banques a entraîné un risque de paralysie du marché interbancaire. La BCE a alors très tôt décidé d'élargir ses opérations d'*open market* – en en accroissant le volume et la fréquence – et de prêter pour assurer le refinancement des banques, contribuant ainsi de manière déterminante à la stabilité financière. Elle a bénéficié également de certaines caractéristiques structurelles de l'Eurosystème². Premièrement, les conditions d'éligibilité aux refinancements ont permis de fournir de la liquidité à un nombre important de banques qui n'avaient plus accès au marché interbancaire. Deuxièmement, le fait qu'une large gamme de titres ait été acceptée comme garanties a permis aux banques d'obtenir des refinancements plus facilement. Troisièmement, le cadre opérationnel de l'Eurosystème permet des refinancements à plusieurs mois (3 mois).

En outre, la coopération avec les autres banques centrales a permis d'accroître la mise à disposition de financements dans d'autres devises, notamment en dollars. Par exemple, en décembre 2007 et octobre 2008, des accords de « *swap* » avec la Réserve fédérale américaine (Fed) et la Banque centrale suisse ont permis à la BCE de prêter des liquidités en dollars et en francs suisses aux banques de la zone euro. La coopération internationale a été également renforcée par des échanges accrus d'informations et par la surveillance collective des risques financiers. La coopération entre banques centrales fait partie d'une tendance plus générale, qui, stimulée par la crise financière internationale³, transforme la gouvernance économique au niveau mondial.

Enfin, la BCE a joué un rôle décisif dans la crise qui a déstabilisé la zone euro au printemps 2010 en prenant la décision d'acheter sur le marché secondaire de titres de dette

² Jean-Claude TRICHET, « Réponses de la BCE face à la crise », 20 fév. 2009, disponible sur le site Internet www.ecb.de/press/key/date/2009/html/sp090220.fr.html.

³ Jean-Claude TRICHET, « Central bank cooperation after the global financial crisis », 31 mai 2010, disponible sur le site Internet www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp100531.en.html.

souveraine de certains Etats peinant à se financer auprès des marchés. En rachetant sur le marché des obligations émises par des Etats membres de la zone euro (notamment la Grèce, le Portugal et l'Espagne), elle a réussi à calmer les marchés et à réduire les taux d'emprunt pour les Etats membres. Cette décision a été controversée, même si elle est tout à fait légitime sous le Traité de Lisbonne, lequel interdit seulement de souscrire directement des dettes publiques sur le marché primaire (article 123). En Allemagne, en particulier, certains observateurs ainsi que le gouverneur de la Bundesbank, Axel Weber), candidat déclaré à la succession de Jean-Claude Trichet, ont souligné le risque que comporterait une telle politique pour la stabilité des prix et ont donc demandé le plafonnement des achats. D'autres critiques soulignent l'absence de transparence des rachats de la BCE, celle-là annonçant pour l'instant le montant total des rachats mais pas l'identité des émetteurs des titres rachetés. L'avenir de la politique de rachat de titres de dette sur le marché secondaire reste incertain pour le moment : si la BCE souhaite qu'elle ne soit que temporaire, elle pourrait rester nécessaire tant que le risque de défaut de certains Etats membres continuera à les empêcher de se financer à des conditions viables auprès des marchés.

Dans ce bilan globalement positif, quelques zones d'ombres peuvent être toutefois relevées. La politique de la BCE vis à vis des niveaux de notation exigés pour l'acceptation des titres de dette publique comme collatérale a été maladroite, la BCE ayant d'abord fixé comme seuil d'acceptabilité la note A – avant de devoir accepter comme collatérales des obligations grecques notées BBB, pour éviter un défaut grec. De plus, le retard de la BCE dans l'abaissement des taux d'intérêt – elle a augmenté ses taux d'intérêt jusqu'en juillet 2008, alors que la crise était commencée depuis un an et qu'elle allait connaître son pic quelques mois après – a suscité une divergence importante des politiques monétaires entre la zone euro, les Etats-Unis et le Royaume Uni et alimenté la volatilité de l'euro, par ailleurs perturbé par les risques souverains. Enfin, la BCE n'a obtenu que tardivement des Etats membres que des *stress tests* soient conduits pour les banques européennes et ceux-là ont été critiqués en raison des critères choisis et du manque d'harmonisation dans l'évaluation des résultats.

Les dispositifs de coordination et la Commission européenne fragilisés

Les faiblesses de la coordination budgétaire

Les politiques budgétaires sont peu coordonnées au niveau européen, malgré le Pacte de stabilité et de croissance, qui est l'instrument prévu pour cette coordination. Les règles du Pacte (un déficit public inférieur à 3 % du PIB, une dette publique inférieure à 60 % du PIB et l'équilibre budgétaire à moyen terme) sont en effet peu respectées par les Etats membres. Dès leur entrée dans l'UEM, la Grèce, la Belgique et l'Italie étaient loin de respecter le critère d'une dette inférieure à 60 % du PIB (la dette publique grecque atteignait par exemple 103 % du PIB en 2001). En outre, de nombreux pays n'ont pas respecté les critères de déficit après leur entrée dans l'UEM, notamment la France et l'Allemagne. Face à ces infractions aux règles communes, les mécanismes de sanctions existants n'ont pas fonctionné⁴. Les quelques procédures ouvertes par la Commission pour déficit excessif n'ont pas abouti, ce qui a réduit la crédibilité du mécanisme. En pratique, en effet, les sanctions doivent être approuvées par le Conseil EcoFin, au sein duquel les Etats membres se sont montrés réticents à aller

⁴ En 2005, les règles du Pacte ont du reste été modifiées sur plusieurs points, à l'initiative de l'Allemagne, de la France et de l'Italie. En particulier, la décision d'engager une procédure de déficit excessif n'était désormais prise qu'après examen d'un certain nombre de « *facteurs pertinents* », susceptibles d'entraîner la suspension de la procédure, et les délais en ont été allongés.

jusqu'au bout de la logique du Pacte, par peur de pouvoir être eux-mêmes sanctionnés par la suite.

Il est en outre notable que certains Etats qui respectaient les critères du Pacte, comme l'Espagne, ont néanmoins connu des difficultés importantes pendant la crise, en raison d'un niveau d'endettement privé élevé et d'un déficit de compétitivité. La crise a ainsi révélé le caractère incomplet de la supervision macro-économique européenne, principalement centrée sur les finances publiques. De ce point de vue, on constate que l'Eurogroupe est resté un forum de discussions relativement informel entre les ministres des Finances de l'UEM et qu'il n'a pas su se saisir des divergences économiques entre les Etats membres de la zone euro avant la crise. En matière de compétitivité, le dialogue macro-économique, qui permet des échanges entre le Conseil, la Commission, la BCE et les partenaires sociaux (organisations patronales et syndicales) sur l'interaction entre la politique macro-économique et l'évolution salariale, est également largement informel et n'a pas permis d'alerter sur la divergence des coûts unitaires du travail.

Une tentative avortée de coordination des politiques de relance

La crise a également souligné la difficulté, pour la Commission, de coordonner la politique budgétaire des Etats membres en période de récession. La coordination des plans de relance au niveau européen aurait en effet pu constituer un élément de prévisibilité économique bienvenu dans le contexte d'incertitude créé par la crise. En 2008, la Commission a donc proposé un plan européen pour la relance économique⁵ en précisant un objectif identique d'1 % du PIB pour les plans de relance nationaux. Faute de prendre en compte les différences entre les Etats membres en termes d'état des finances publiques et de profondeur de la récession, le plan de la Commission ne constituait pas un cadre pertinent. Le résultat fut ainsi la mise en place de plans de relance de taille, *timing* et composition très hétérogènes. La Commission n'a ainsi pas réussi à convaincre qu'elle était capable d'exercer un *leadership* crédible en matière budgétaire.

L'échec de la Stratégie de Lisbonne

A travers la Stratégie de Lisbonne formulée en 2000, l'UE s'est fixée comme objectif de devenir « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* » à l'horizon 2010. Aujourd'hui, la Commission elle-même reconnaît que cette Stratégie a largement échoué⁶ : alors que l'objectif était une croissance de 3 % par an, la croissance potentielle de l'Union européenne a été de 1,3 % en moyenne pendant la décennie 2000-2010 ; les dépenses de Recherche et développement (R&D), qui devaient être portées à 3 % du PIB, ont stagné à 1,9 % ; et le taux d'emploi était de 66 % à la veille de la crise, contre un objectif initial de 70 %. Cet échec souligne les difficultés d'une gestion intergouvernementale guidée par une obligation de résultats abstraite car irréaliste, plutôt que par une obligation de moyens⁷. Le 3 mars 2010, la Commission a proposé la Stratégie Europe 2020, qui vise à faire de l'UE une « *économie intelligente, durable et inclusive, avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés* ». Les similarités des deux stratégies, marquées par des objectifs très ambitieux et par le manque d'instruments précis et contraignants pour les atteindre, est frappante et suscite le scepticisme vis-à-vis de la nouvelle stratégie. Cela est regrettable,

⁵ Communication de la Commission européenne au Conseil européen, « Un plan européen pour la relance économique », COM (2008) 800, 26 nov. 2008.

⁶ Commission européenne, « Lisbon Strategy evaluation document », Commission Staff Working Document, 2010.

⁷ Jean-François JAMET, *op. cit.*, p. 7

d'autant que, comme le rappelle opportunément Olivier Bailly, « l'UE des Vingt-Sept ne peut réellement exister sans un projet économique durable, viable et cohérent pour son futur »⁸.

Les règles communautaires face à la crise : marché intérieur et concurrence

La Commission, en tant que gardienne des traités, veille à ce que les règles de la concurrence soient respectées. La crise de 2008 l'a mise devant une situation exceptionnelle et la Direction générale (DG) Concurrence a décidé, par la voix du commissaire Neelie Kroes, d'évoquer pour la première fois l'article 107(3)(b) du Traité de Lisbonne, qui autorise les Etats à fournir des aides pour remédier à « une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre ». De plus, trois communications ont été rendues publiques par la DG Concurrence entre octobre 2008 et février 2009, pour permettre l'examen rapide des mesures de sauvetage des banques des Etats membres ainsi que pour faciliter les aides d'Etat destinées à lutter contre les effets du resserrement du crédit sur l'économie réelle. Dans l'ensemble, la Commission a essayé de faire face aux circonstances exceptionnelles en n'écartant pas entièrement l'application des principes fondamentaux du marché intérieur. On peut considérer que, malgré l'importance de cette crise et la tentation du protectionnisme, les règles communautaires ont continué d'être respectées au prix de certains assouplissements et adaptations⁹.

L'UNION EUROPEENNE CONFRONTEE A SES DIVERGENCES ECONOMIQUES ET POLITIQUES

Des divergences économiques

La crise a souligné les divergences entre les pays de la zone euro. Ces divergences la fragilisent et réduisent l'efficacité des politiques communes car elles soumettent les Etats membres à des chocs asymétriques. Or, la zone euro n'est pas une zone monétaire optimale comme définie par Mundell¹⁰, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de moyens d'absorber au niveau de la zone des chocs qui affectent spécifiquement certains Etats membres, comme par exemple des transferts budgétaires significatifs ou une forte mobilité du travail.

Le premier type de divergence concerne l'état des finances publiques. Certains Etats ont vu leurs finances publiques dériver pour différentes raisons. En Irlande et en Espagne par exemple, la brutalité du choc que constitue la crise actuelle, amplifiée par la bulle du crédit qui caractérisait ces économies, explique la détérioration récente mais très rapide des finances publiques. Dans les cas grec et italien, l'accroissement de la dette publique remonte à bien avant la crise : il résulte de l'absence de capacité ou de volonté politique d'éroder les piliers d'un Etat-providence construit à contretemps, alors que la croissance ralentissait. Dans ces cas, l'ajustement n'a pas été possible avant que le risque de défaut ne se matérialise, en 1992-1993 pour l'Italie, en 2009 pour la Grèce.

Il existe également des divergences de compétitivité. La divergence des coûts unitaires du travail au cours des dix dernières années a entraîné une évolution divergente des taux de

⁸ Olivier BAILLY, « Europe 2020 : quelle différence avec la Stratégie de Lisbonne ? », Fondation Madariaga, 29 avr. 2010.

⁹ Pour une analyse plus détaillée, cf. Mathieu BRISSE, « Le rôle juridique contrasté de l'Union européenne face à la crise – Un tour d'horizon des mesures prises », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 534, 2010, pp. 20-25.

¹⁰ R. MUNDELL, « A theory of optimum currency areas », *The American Economic Review*, vol. LI, n° 4, 1961, pp. 657-665.

change effectifs et donc de la compétitivité de pays qui partagent la même monnaie. Puisque les politiques monétaires ne sont plus dans les mains des Etats membres, ces derniers ne peuvent plus compenser une hausse relative de leurs coûts du travail par une dépréciation de leur taux de change, ce qui a un impact sur la balance commerciale. On a ainsi pu constater une forte progression des coûts en Irlande, au Portugal, en Grèce et en Espagne, pays dont le déficit commercial s'est accentué fortement, tandis qu'on observe une progression beaucoup plus lente en Allemagne, en Autriche ou encore en Finlande, qui sont structurellement en excédent. Il devient dès lors difficile de définir une politique monétaire optimale.

Des divergences politiques

Des questions de politique économique plus générales et en même temps fondamentales se sont posées du fait de la crise : quelle solidarité envers un Etat connaissant une grave crise de ses finances publiques ? quel futur pour la gouvernance économique européenne ? Au sein des pays membres de l'UEM, il existe des divergences politiques importantes quant aux solutions à apporter à la crise.

L'Allemagne, par exemple, est très attachée à sa culture de stabilité monétaire, à l'indépendance de la BCE, à l'importance des exportations, à la modération salariale et à une fiscalité visant à abaisser les coûts du travail au détriment de la consommation des ménages, mais au bénéfice de l'emploi dans un contexte mondialisé. En France en revanche, l'objectif de croissance et d'emploi est très important et la priorité est donnée à la consommation. Cette divergence des moteurs de la croissance des deux côtés du Rhin a modifié la structure des économies des deux pays – l'Allemagne exportant désormais beaucoup plus en proportion de son PIB que la France –, créant des incitations politiques différentes¹¹.

Plus généralement, des différences historiques dans les formes de capitalisme et la nature des relations économiques apportent des éléments d'explication aux divergences politiques entre les Etats membres. La conception du rôle de l'Etat et des services publics varie. D'un côté, il y a une crainte de reconstitution d'un Etat interventionniste au niveau européen, de l'autre, il y a la crainte d'un démantèlement de l'Etat-providence. Il existe même une certaine défiance entre les Etats membres, liée à des cultures et des organisations politico-administratives très différentes. Cela peut mener à des incompréhensions ou des incohérences, avec des conséquences contreproductives.

Malgré ces divergences, il existe un consensus sur la nécessité de mettre en cohérence ces différentes approches. C'est dans ce contexte que les Etats membres ont commencé à réfléchir sur l'avenir de la gouvernance économique au sein de l'UE. Des oppositions sur certains points persistent, notamment sur la forme de la gouvernance. Certains compromis ont ainsi dû être trouvés. Par exemple, un accord a été trouvé pour continuer à faire de l'UE le principal niveau de décision plutôt que la zone euro. La France souhaitait en effet un renforcement de l'Eurogroupe en vue de disposer d'un organe de décision des chefs de gouvernement des Etats membres de l'UEM. En revanche, l'Allemagne préférerait une solution incluant les Etats non membres de l'UEM, car elle craignait d'être mise en minorité au sein de l'UEM par des pays comme la France, l'Italie et l'Espagne, qui accordent moins d'importance à la stabilité monétaire et pourraient se montrer plus indulgent sur les efforts d'ajustement budgétaire, en raison de la situation de leurs finances publiques ; elle craignait

¹¹ Sur ce point, cf. Jean-François JAMET, « Les économies française et allemande : un destin lié, des stratégies à rapprocher », *Questions d'Europe* (Policy Papers de la Fondation Robert Schuman), n° 149, 16 nov. 2009.

aussi que l'Eurogroupe ne soit transformé en un instrument de pression à l'encontre de la Banque centrale européenne.

Une difficulté à porter une voix commune et crédible au niveau international

Etant donné son importance économique, l'Union européenne joue un rôle notable dans la gouvernance globale. Toutefois, sa crédibilité dans le jeu international est affectée, notamment à cause de l'absence de représentation extérieure commune, ainsi que des doutes quant à la viabilité de la zone euro et à la capacité des Etats membres à adopter des réformes budgétaires et structurelles ambitieuses.

L'UE ne dispose d'une représentation commune que dans les domaines où la Commission possède une compétence exclusive. Cela est notamment le cas à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans les autres grandes organisations internationales telles que le G20, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, les Etats membres sont représentés séparément. Néanmoins, avant qu'une représentation extérieure commune soit concevable, il est nécessaire que les Etats membres réduisent les divergences qui les caractérisent aujourd'hui et qu'ils se montrent d'abord capables de coordonner plus efficacement leur politique économique¹².

VERS UNE GOUVERNANCE ECONOMIQUE EUROPEENNE RENFORCEE ?

Le débat actuel sur la gouvernance économique européenne est surdéterminé par la crise actuelle et les divergences ou les déséquilibres qu'elle a révélés. Néanmoins, les défis économiques de l'Union européenne sont structurels et seront donc l'objet de discussion pour de nombreuses années à venir, autour des quelques questions majeures : le ralentissement de la croissance potentielle, la nécessaire stabilisation des finances publiques, le vieillissement de la population, l'insertion dans la mondialisation ou encore la raréfaction des ressources naturelles. Nous ne présentons ici que les évolutions de la gouvernance qui sont d'ores et déjà engagées.

Des verrous institutionnels

En vue d'une gouvernance économique renforcée au sein de l'UE (ou de la zone euro), des verrous institutionnels importants subsistent.

Tout d'abord, il existe des chevauchements importants entre les pouvoirs des différentes institutions, qui créent des difficultés de répartition des compétences dans un contexte très sensible, surtout pour les Etats membres qui sont inquiets de perdre leur souveraineté en matière de politique budgétaire. Définir et clarifier les rôles de chaque institution est donc à la fois nécessaire et difficile.

Ensuite, 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 (clause dite de « *no bail-out* »). Cet article, néanmoins, n'empêche pas les prêts conditionnels, c'est-à-dire avec intérêt. La difficulté principale vient du fait que le Traité ne prévoit pas de cadre spécifique pour cette situation. Par conséquent, ce vide juridique crée une incertitude et ouvre la possibilité de contester cette décision devant une juridiction. Le rôle que joue la Cour constitutionnelle

¹² Sur ce point, cf. A. AHEARNE *et alii*, « Global governance : an agenda for Europe », *Bruegel Policy Brief*, 2006.

allemande de Karlsruhe est particulièrement important dans ce contexte : elle défend en effet la clause de « *no bail out* » comme étant conditionnelle à la participation de l'Allemagne à l'UEM¹³, ce qui suppose que toute décision visant à renforcer la solidarité budgétaire entre Etats membres sera soumise à l'autorisation du législateur allemand et pourra être potentiellement attaquée devant la Cour constitutionnelle. Plus concrètement, dans le cas de la crise grecque, la possibilité de contestation d'une mesure violant la clause de *no bail-out* a joué un rôle important dans les négociations sur le plan d'assistance. Par suite, il est important de trouver des modalités qui mettent un terme à ce vide juridique, ce qui pourrait nécessiter un changement des traités.

Renforcement de la surveillance économique et financière

Après la crise grecque, de nombreuses propositions de renforcement de la surveillance économique ont vu le jour à la fois dans les cercles d'expert et dans le monde politique. Les premiers pas vers une réforme ont été entrepris lors du Conseil du 9 mai 2010¹⁴. Un mécanisme de secours alimenté par les Etats membres de la zone euro, le Fonds européen de stabilité financière, a été établi pour empêcher que des dettes non viables accumulées par les Etats membres puissent menacer l'euro. Puis, fin septembre 2010, le commissaire Olli Rehn a présenté les propositions de la Commission concernant la surveillance budgétaire et, plus largement, la supervision macro-économique¹⁵. Selon ces propositions, les Etats membres qui ne réaliseraient pas les efforts nécessaires de consolidation budgétaire et de maîtrise des dépenses publiques pour ramener leur dette vers le niveau de 60 % du PIB devraient faire un dépôt de garantie de 0,2 % du PIB ; ce dépôt se transformerait en amende si l'Etat continuait à ne pas maîtriser ses finances – cette sanction ne pourrait être bloquée que par une majorité qualifiée au Conseil. La Commission propose aussi d'introduire un « semestre européen » pour l'évaluation des propositions de budgets annuels des Etats membres, selon un système de « *peer-review* ». Cela signifie qu'à partir de 2011 les Etats membres présenteront leurs projets de budget à la Commission en avril ; les budgets seront alors analysés en tenant compte notamment de la dette publique et privée ou encore de la viabilité des systèmes de retraite.

Une autre proposition concerne la création d'un tableau de bord de la compétitivité, pour limiter les divergences entre les économies européennes¹⁶ et surveiller l'évolution d'indicateurs comme la productivité, les coûts unitaires du travail, l'emploi, la dette publique et la dette privée. Enfin, des règles budgétaires seraient transposées dans le droit des Etats membres et les statistiques budgétaires devraient être soumises à un contrôle plus strict : Eurostat disposerait ainsi d'un pouvoir d'audit sur les statistiques nationales des budgets des Etats membres en déficit excessif. La France et l'Allemagne sont dans l'ensemble en accord avec ces propositions¹⁷, même si l'automatisme des sanctions et la marge d'appréciation laissée au Conseil fait l'objet d'un débat. Elles s'accordent également pour demander des

¹³ Dans son jugement d'octobre 1993 sur le Traité de Maastricht, la Cour constitutionnelle définit « *l'objectif de stabilité comme critère de l'Union monétaire* ». Dans son jugement du 30 juin 2009 sur le Traité de Lisbonne, elle a en outre jugé que l'article 352 TFUE implique que toute disposition législative prévoyant de nouveaux instruments pour les politiques de l'Union puisse faire l'objet d'une loi d'autorisation préalable adoptée par le Bundestag et le Bundesrat.

¹⁴ Council of the European Union, « Press release. Economic and financial affairs », 9-10 mai 2010 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114324.pdf

¹⁵ European Commission (2010) EU Economic Governance: the Commission Delivers a Comprehensive Package of Legislative Measures. Press Releases Rapid, IP/10/1199, 29 September. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1199>

¹⁶ European Council (2010). Council Conclusions, 17 juin 2010, disponible sur le site Internet www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/115346.pdf.

¹⁷ Christine LAGARDE / W. SCHÄUBLE, *Papier franco-allemand*, juil. 2010, disponible sur le site Internet www.economie.gouv.fr/actus/pdf/100721franco-allemand.pdf.

sanctions politiques à l'égard d'Etats membres qui « *enfreignent de manière grave et/ou répétée les engagements communs* », sous la forme d'une suspension des droits de vote au Conseil, et souhaitent que les Traités soient modifiés en ce sens. Paris et Berlon n'ont cependant pas trouvé un soutien suffisant en faveur de cette proposition lors du Conseil européen des 29 et 30 octobre 2010.

Sur le plan de la supervision financière, les objectifs fixés récemment par le G20 semblent très ambitieux et probablement inatteignables. Néanmoins, l'Union européenne a fait un premier pas vers la constitution d'un cadre prudentiel supranational, avec la création d'autorités supranationales. Le Conseil du risque systémique, adossé à la BCE, sera chargé d'alerter les gouvernements et les autorités européennes en cas de déséquilibres macro-économiques de nature à mettre en danger la stabilité financière. De plus, trois agences européennes, chargées respectivement du contrôle sectoriel des banques, des marchés financiers et des compagnies d'assurance, ont été dotées de pouvoirs contraignants pour renforcer la coordination du travail des superviseurs nationaux.

Vers une relance du marché intérieur

Début mai 2010, Mario Monti a présenté à la Commission son rapport sur une nouvelle stratégie pour le Marché unique, dans lequel il préconise de remettre ce dernier sur les rails au travers de nouvelles propositions législatives. Pendant l'été 2010, le commissaire du Marché intérieur Michel Barnier a présidé un groupe de neuf Commissaires pour finaliser le *Single Market Act*, une communication cadre pour des actions concrètes à réaliser jusqu'en 2012. Les propositions visent par exemple à harmoniser les assiettes fiscales au sein de l'UE, à mettre en place un brevet couvrant l'ensemble de l'UE, à créer un marché européen du commerce électronique ou encore à favoriser le développement du capital risque. D'autres efforts sont faits au sein des Etats membres : la France envisage de rapprocher son système fiscal de celui de l'Allemagne, afin de limiter les écarts de compétitivité – mi-juillet, Nicolas Sarkozy a ainsi demandé à la Cour des comptes un « *état des lieux comparatif des systèmes fiscaux français et allemand* ». La convergence des systèmes vise tant le domaine de fiscalité des entreprises que celui de la fiscalité des particuliers.

Un mécanisme de gestion de crise ?

L'avenir du Fonds européen de stabilité financière, qui est pour l'instant prévu dans un cadre temporaire, a été au cœur des discussions du Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010. C'est en effet le seul mécanisme existant qui permettrait de gérer une crise budgétaire. La France et l'Allemagne souhaitent qu'une réflexion soit lancée sur le sujet ; elles ont obtenu du Conseil qu'une révision du Traité soit engagée pour installer un mécanisme permanent de gestion de crises qui remplacera le Fonds européen de stabilité financière avant mi-2013. La forme que doit prendre le mécanisme européen de gestion des crises a fait l'objet d'un débat animé au sein du monde académique. Deux propositions principales ont été discutées jusqu'ici.

La première proposition concerne la création d'un Fonds monétaire européen¹⁸, proposition reprise par Wolfgang Schäuble, le ministre des Finances allemand : après avoir été amorcé financièrement par chacun de ses Etats membres à proportion de leur PIB, le FME serait alimenté uniquement par les contributions des Etats membres qui enfreignent les critères du Pacte de stabilité ; l'amende dont sont passibles actuellement ces Etats serait remplacée par une contribution au FME. Un tel dispositif serait une incitation forte à

¹⁸ D. GROS / T. MAYER, « How to deal with sovereign default in Europe : create the European Monetary Fund now ! », *CEPS*, 2010, p. 202.

respecter les critères du Pacte de stabilité, tout en créant une assurance contre le risque de défaut en cas de non-respect de ces mêmes critères, puisque les ressources du FME pourraient alors être mobilisées. Les Etats membres consentiraient ainsi un effort de solidarité initial pour créer le Fonds, tout en mettant en place les règles qui fondent les incitations nécessaires pour réduire le risque d'aléas moraux et, *in fine*, le risque de défaut¹⁹. Enfin, pour le cas où ce risque se réaliserait, le FME pourrait organiser un défaut partiel et ordonné. L'avantage de cette proposition est qu'il semble relativement aisé de la mettre en œuvre en complétant le dispositif actuel du Fond européen de stabilité financière.

Une autre proposition a été faite par J. Delpla et J. von Weizsäcker²⁰. Ces derniers suggèrent de mettre 60 % du PIB de la dette des Etats membres de l'UE en commun comme « *senior sovereign debt* », de façon à réduire les coûts d'emprunt pour cette partie de la dette pour les Etats membres – c'est la dette bleue. Le reste de la dette, la « dette rouge », contiendrait toute dette au-delà de 60 % du PIB – une dette émise par les Etats membres et junior par rapport à la dette bleue, donc plus risquée et exposée à un défaut partiel. Finalement, un comité budgétaire indépendant serait responsable de proposer la répartition des émissions de dette bleue entre les Etats membres, sous le contrôle des parlements nationaux.

* *

*

On a clairement pu constater que la crise a relancé le débat sur la gouvernance économique au sein de la zone euro. La crise grecque a montré qu'un Etat représentant moins de 3 % du PIB de la zone euro pouvait menacer le système dans son intégralité.

La Banque centrale européenne a joué un rôle particulièrement important pendant cette période d'instabilité, en fournissant des liquidités aux banques et en achetant des titres de dettes souveraine sur le marché secondaire. Dans le même temps, la crise a montré les points faibles de la Commission et des mécanismes existant de coordination. La tentative de coordonner les plans de relance nationaux a échoué ; la Stratégie de Lisbonne était loin d'atteindre ses objectifs en 2010. Enfin, les politiques budgétaires européennes ont décrédibilisé le Pacte de stabilité en tolérant des mensonges d'Etat et des dettes excessives.

Dans ce contexte, de nombreuses propositions ont été formulées pour renforcer la supervision macro-économique, relancer le marché intérieur et la stratégie de compétitivité européenne et mettre en place un mécanisme de gestion de crise. Le processus de décision européen suit son cours ; on sait qu'il est long en raison de la nécessité de trouver des compromis entre institutions européennes et entre Etats membres. Il reste en outre des verrous institutionnels à surmonter et des vides juridiques à combler.

Il ne semble pas à ce stade que la crise conduise à un changement de nature de la gouvernance économique européenne, même si elle conduira à une intégration plus poussée. Certaines questions risquent en outre de rester en suspens : c'est le cas de la politisation de la gouvernance économique – pour l'instant marquée par une gestion bureaucratique (celle de la Commission) et diplomatique (celle du Conseil) –, en vue de permettre un débat

¹⁹ Cf. Jean-François JAMET, « Le 'FMI européen' est possible », *Les Echos*, 16 mars 2010.

²⁰ J. DELPLA / J. VON WEIZSÄCKER, « The blue bond proposal », *Bruegel Policy Brief*, mai 2010.

démocratique engageant les citoyens dans un cadre distinct des seuls débats nationaux ; c'est aussi le cas du degré de solidarité budgétaire que sont prêts à consentir les États membres.