

Un gouvernement économique pour l'Europe - Une évolution nécessaire qui doit être légitimée

Irène Cevlovsky et Stefan Witte¹

Les sommets européens de réponse à la crise de la dette s'enchaînent sans convaincre. Tous confirment la nécessité d'un renouveau des processus de convergence. Les événements prêchent certes en faveur de plus d'intégration dans le domaine économique et financier, mais la question de la méthode et des institutions nécessaires pour y arriver se pose avec plus d'acuité.

Les défaillances d'Etats membres de la zone euro et la difficulté à définir des solutions en utilisant la seule méthode gouvernementale appellent plus que jamais à la mise en place d'un véritable gouvernement économique pour l'Europe. Comme le formule l'économiste Jean-François Jamet dans une publication récente, la question n'est plus de savoir quand, mais comment.

Afin de répondre à cette interrogation, il nous semble utile de tracer les contours et le contenu possible d'un gouvernement économique pour l'Europe, de revenir sur les méthodes utilisées dans la gestion de crise, mais aussi d'analyser le rôle du couple franco-allemand dans le processus, ainsi que la perception du projet dans les deux pays, avant de proposer en conclusion quelques mesures d'accompagnement.

Une idée s'impose : un gouvernement économique pour l'Europe

Jean Monnet indiquait, aux débuts des politiques de construction européenne, que l'Europe « se fera dans les crises et qu'elle sera la somme des solutions apportées à ces crises ». Les

¹ Irène Cevlovsky est Vice-présidente au Conseil d'administration à la Société Générale Consumer Finance Portugal à Cascais. Stefan Witte est doctorant en économie politique et attaché de recherche à l'Université de la Sarre à Sarrebruck. Le texte n'engage que ses auteurs.

évolutions récentes donnent raison à cette anticipation d'un des pères fondateurs de l'Europe. Au fil des sommets européens qui se sont succédés depuis 2007, ont été mis en place de nouveaux instruments visant à garantir la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble. Il s'agit en particulier du Fonds européen de stabilité financière avec un objectif de gestion de crise mais également un rôle préventif, des mesures de resserrement de la supervision des politiques budgétaires (« pack de six ») et du mécanisme de stabilité européen, mécanisme permanent de gestion et de résolution de crises. Par ailleurs, la France et l'Allemagne se sont accordées sur le principe de sommets réguliers des dirigeants de la zone euro et sur une réforme des structures de gouvernance.

La zone euro, conçue comme une union strictement monétaire, fruit des exigences de l'Allemagne réunifiée souhaitant limiter l'introduction de politiques économiques européennes, se voit transformée coûte que coûte au fil des sommets qui imposent chaque fois plus de solidarité entre les pays de la zone. L'intervention de la Banque centrale européenne comme stabilisateur au cœur de la crise a elle aussi représenté un élément nouveau et marquant.

La mise en place d'instruments nouveaux et la perspective d'une réforme institutionnelle se sont accompagnées d'une évolution sémantique : on est passé de la notion de « gouvernance économique » à celle de « gouvernement économique ». Au regard de la définition donnée par Stefan Collignon, ce gouvernement économique implique l'idée de « désignation par le peuple » et de « politiques de gestion de biens communs ».

Une pédagogie de la crise

La méthode intergouvernementale a permis de mettre en place des instruments qui renforcent l'intégration européenne. En ce sens elle a rempli son rôle mais, comme elle ne permet que peu d'avancées à chaque fois, elle n'a pas convaincu les investisseurs qui attendaient des solutions globales et plus rapides. Par ailleurs, souffrant d'un déficit démocratique, la mise en place d'instruments nouveaux au travers de la méthode intergouvernementale a contribué à éloigner les peuples européens de politiques pourtant essentielles. La mise en place de nombreux accords sans consultation préalable des parlements nationaux et européens a donc incité Martin Schulz, nouveau président du Parlement européen, à plaider pour un rôle accru du Parlement européen.

Le rôle du couple franco-allemand, lors de la préparation des sommets, a suscité de nombreuses critiques, parfois contradictoires. Dans un premier temps, on a reproché au binôme de ne pas être assez « moteur » pour entraîner les autres pays vers une solution efficace et de freiner les négociations en raison de désaccords profonds ; puis, après quelques sommets, les critiques se sont inversées et l'isolement du couple franco-allemand est devenu

visible : on lui a reproché de dicter ses volontés au reste de l'Union. Cette situation paradoxale confirme le poids du couple franco-allemand au sein de l'Union, la permanence de son rôle dans le processus d'intégration et, du coup, l'oblige à être exemplaire. Dès juin 2010, les deux chefs d'Etat français et allemand ont évoqué l'idée d'un « gouvernement économique ». En août 2011, l'idée est devenue une proposition : ce gouvernement économique sera constitué du Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, il se réunira deux fois par an et plus si nécessaire. La deuxième proposition concerne la « règle d'or », selon laquelle les 17 membres de la zone euro devraient adopter le principe qui consiste à inscrire, dans leurs constitutions, que les lois de finances annuelles doivent se soumettre à un objectif de retour à l'équilibre budgétaire. La troisième proposition consiste à soumettre un projet de taxe sur les transactions financières, même si cette idée provoque des désaccords au sein de la coalition à Berlin. Les deux pays se sont également engagés à préparer une proposition commune d'impôt sur les sociétés à l'horizon 2013.

L'indispensable légitimité démocratique

Afin de finaliser et de légitimer la mise en œuvre concrète d'un « gouvernement économique européen », il est important d'associer davantage les parlements nationaux et le Parlement européen aux décisions européennes en matière budgétaire et de renforcer les moyens des institutions européennes. Pour Alain Lamassoure, président de la commission des budgets au Parlement européen, l'évolution vers plus d'implication du parlement peut se faire dans le cadre institutionnel actuel défini par le traité de Lisbonne.

Considérant les échéances électorales proches, il est intéressant d'analyser le sondage effectué par l'IFOP en novembre 2011 sur le regard porté en France et en Allemagne sur la dette publique et d'anticiper l'influence d'un rôle accru du parlement dans les politiques budgétaire et les marges de manœuvre des chefs de gouvernement des deux pays en cette période pré-électorale.

D'abord, on observe que le niveau d'inquiétude vis-à-vis du déficit public augmente pour atteindre un niveau très élevé (>87%) des deux côtés du Rhin.

Par ailleurs, si l'incapacité des institutions européennes à imposer des règles n'est en général pas identifiée comme la principale cause de la crise de la dette, la majorité en faveur de plus d'intégration des politiques économiques européennes progresse pour atteindre 67% en France et 59% en Allemagne.

Des mesures comme l'introduction de la règle d'or, l'harmonisation fiscale et la création d'une taxe européenne sur les transactions financières remportent l'adhésion des deux côtés du Rhin (entre 68 et 86% d'avis favorables selon le sujet et le pays), en revanche la

mutualisation d'une partie des dettes au travers d' « euro-bonds » ne provoque pas d'enthousiasme (59 et 65% d'avis défavorables). L'obligation de contribuer à soutenir la Grèce malgré ses difficultés à réformer et la médiatisation des fraudes relevées dans les déclarations faites à Eurostat dans le passé, se traduisent dans les deux pays par un défaut de confiance et de solidarité. 57% des Français et 76% des Allemands désapprouvent l'augmentation de la contribution nationale dans le plan d'aide et plus de 70% sont favorables à la sortie de la Grèce de la zone euro en cas de défaut de paiement.

La mise en œuvre de mesures d'accompagnement concrètes

Il ressort des éléments et analyses précédents trois éléments clés :

1. Un gouvernement économique ne peut se mettre en place sans légitimité démocratique. Celle-ci doit passer par un volet européen dans les programmes des candidats aux élections nationales, par un rôle accru du Parlement européen dans la mise en place des politiques budgétaires et par la mise en œuvre plus systématique de la méthode communautaire qui lie efficacité et contrôle démocratique.
2. Le renforcement de l'intégration des politiques économiques ne pourra pas se faire sans regagner la confiance des Européens en renforçant les contrôles et en automatisant les sanctions. L'Union perd une partie de sa légitimité quand ses contrôles sont défectueux et que les médias relaient de nombreux cas de mauvaise utilisation des fonds publics. Le non-respect des critères dits de Maastricht, associé à l'absence de sanctions, aura contribué à décrédibiliser les institutions de l'Union. Pour regagner la confiance des Européens, le renforcement de l'intégration ne peut se faire sans augmenter les moyens dédiés aux contrôles et à la mise en œuvre de sanctions. Lors du sommet de mars 2011 une évolution de la procédure d'infraction a été décidée, il est important que sa mise en place soit confirmée ainsi que l'automatisation des sanctions sur la base de critères pertinents. Les moyens de l'Olaf, Office européen de lutte contre la fraude, doivent également être renforcés et ses actions doivent obtenir plus de visibilité. Les systèmes nationaux de veille et de surveillance de la situation économique et financière des pays de la zone euro ont été déficients. Un organe d'observation de la dette des pays membres de l'Union, avec des pouvoirs de contrôle sur les comptes et qui ne se contente pas de données déclaratives, devrait être envisagé, soit dans le cadre d'organisations

existantes aux pouvoirs élargis, soit dans le cadre d'un observatoire européen piloté par la commission pour assurer son indépendance.

3. Le rôle du couple franco-allemand doit être exemplaire et tout doit être mis en œuvre pour assurer une coordination efficace entre les deux pays en matière de politique européenne. La célébration des cinquante ans du traité de l'Élysée doit être l'occasion de renforcer encore les coopérations, et en particulier de s'assurer qu'un nombre important de fonctionnaires bilingues des deux pays soient identifiés et formés à la coopération franco-allemande dans le cadre européen afin de donner toutes les chances de succès aux initiatives franco-allemandes.

En conclusion, les éléments observés montrent que les opinions publiques des deux pays sont prêtes à un renforcement de l'intégration européenne en matière économique, mais qu'il est important de regagner la confiance des Européens en assurant la légitimité démocratique des décisions, mais aussi la légitimité technique des acteurs de l'intégration avec des moyens suffisants pour les contrôles de conformité et la mise en œuvre des sanctions. En raison de leur histoire partagée et de leurs poids économique et politique, la France et l'Allemagne sont bien placées pour faire avancer l'Europe dans cette direction.