

Quelle influence peut avoir la gouvernance européenne?

Réforme du pacte de stabilité et de croissance,
stratégie Europe 2020 et « semestre européen »

Björn Hacker / Till van Treeck

- *Les crises financière, économique et monétaire ont montré à l'Union européenne combien sa situation socio-économique est hétérogène. Asymétries économiques et insuffisance de la coordination politique menacent l'unité et la réussite de l'Union économique et monétaire.*
- *Un nouvel ensemble d'instruments réformés et concertés de gouvernance politique doit permettre, dans le cadre du « semestre européen », de surmonter la crise actuelle et d'éviter les crises futures.*
- *Pourtant, toute l'approche de la gouvernance européenne est structurée autour d'un paradigme erroné, qui fait dépendre l'innovation et le progrès social du seul respect des critères de dette publique.*
- *Ainsi, l'UE se permet d'opposer une réserve durable de financement aux projets politiques des Etats membres, tout en demandant une réforme générale de leurs régimes de protection sociale.*
- *Il serait au contraire nécessaire de compenser les déséquilibres macroéconomiques et d'instaurer un pacte de stabilité sociale pour permettre l'émergence d'une gouvernance européenne durable qui préserve la souveraineté des Etats membres.*

Björn Hacker est chargé de recherche au département Analyse politique internationale de la Fondation Friedrich Ebert à Berlin.

Till van Treeck est chargé d'études pour la politique économique à l'Institut de macroéconomie et d'étude de la conjoncture (IMK) à Düsseldorf.

Introduction

Là où l'Union européenne ne dispose pas de compétence législative propre, la Communauté des Etats s'accommode d'une coordination des diverses politiques. C'est le cas en matière budgétaire tout comme dans les domaines de l'emploi et des politiques sociales. Les conséquences de la crise économique dans la zone euro, ajoutées au bilan mitigé de la stratégie de Lisbonne, ont conduit à revendiquer plus de coordination européenne, avec des procédures améliorées.

Le « semestre européen » démarrera pour la première fois au printemps 2011. Il doit permettre la concertation des processus de coordination, jusqu'ici largement distincts les uns des autres, de la surveillance budgétaire dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance (PSC), et des politiques réunies sous la bannière de la stratégie Europe 2020.

Certes, quelques-uns des objectifs généraux de cette stratégie Europe 2020 vont dans le bon sens, et en matière de coordination de la politique économique aussi, des progrès se font jour. Ainsi on comprend de mieux en mieux que les déséquilibres macroéconomiques, et en particulier ceux liés au commerce extérieur, constituent une menace pour l'Union monétaire. Pourtant, pris dans sa globalité, le cap engagé soulève des interrogations. Pour accroître la compétitivité, il mise essentiellement sur des assouplissements des règles du marché du travail et sur des réformes structurelles des régimes de protection sociale, afin de réduire les dépenses publiques. Ainsi, quand on parle de la nécessité de réformer le pacte de stabilité et de croissance, on s'attache surtout à la surveillance des critères de déficit existants et à la réduction rapide de la dette publique accumulée par les Etats du fait de la crise.

Le présent texte décrit les éléments contenus dans la stratégie Europe 2020 et le débat en cours sur le renforcement du pacte de stabilité et de croissance, ainsi que le processus de rapprochement entre la coordination macroéconomique et les autres objectifs de la stratégie UE 2020 dans le cadre du « semestre européen ». Il procède en outre à un examen critique des perspectives de réussite de cette nouvelle stratégie et esquisse des scénarii alternatifs pour une gouvernance européenne durable.

1. Les instruments de la gouvernance européenne : où en est le débat sur la réforme ?

1.1 La stratégie UE 2020

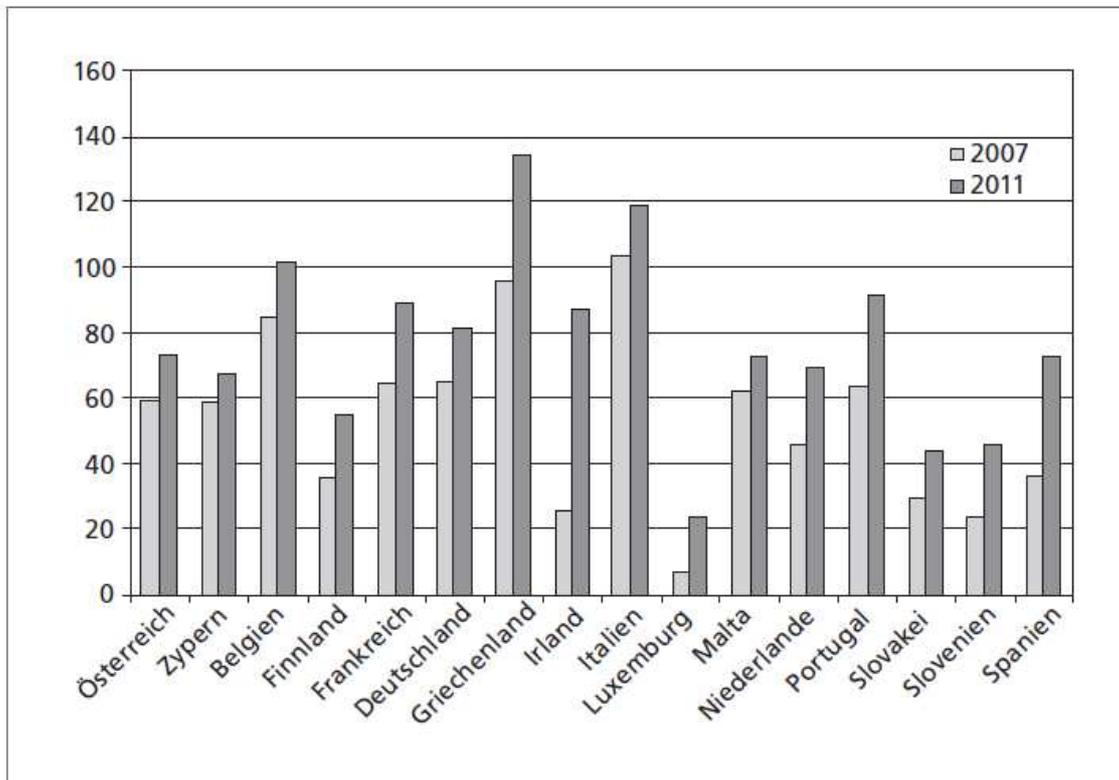
La stratégie de Lisbonne est arrivée à son terme en 2010. Ses grands objectifs sont repris et seront poursuivis dans la nouvelle stratégie pour la décennie intitulée « Europe 2020 ». Il s'agit de stimuler la compétitivité, la productivité macroéconomique, le potentiel de croissance, la cohésion sociale et la convergence économique en Europe. Ces objectifs font apparaître un besoin accru de coordination politique au sein de l'UE, qui s'explique avant tout par les faiblesses structurelles du continent eu égard à la croissance moyenne déglacée, au taux d'emploi et au vieillissement de la population. Face aux difficultés mondiales, l'Europe doit en outre renforcer les liens entre les économies européennes et s'efforcer de parler d'une même voix. Dans la course mondiale aux investissements, aux implantations de sites de production et aux technologies de pointe, l'Union européenne doit adopter un positionnement clair. Elle doit aussi, dans le même temps, tirer les enseignements de la crise économique et financière, du changement climatique et de la raréfaction des ressources, pour se concentrer sur les défis de la décennie à venir. À l'avenir, l'objectif est d'éviter un recul durable de la prospérité économique, une faiblesse de la croissance et une absence de coordination des réformes, qui déboucheraient sur une hausse des chiffres du chômage, des tensions sociales et une « relative insignifiance de l'Europe sur la scène internationale » (Commission européenne 2010a: 10). C'est pourquoi il convient de générer une croissance forte, qui permette à l'UE de sortir de la crise économique et de faire face aux défis à plus long terme. Cette croissance ne doit pas seulement se fonder sur une augmentation du produit intérieur brut (PIB) – ce qui constitue une nouveauté par rapport à l'agenda de Lisbonne. Au lieu de cela, trois grandes priorités doivent être suivies simultanément.

La croissance de cette décennie doit être :

- intelligente, en développant une économie fondée sur la connaissance et l'innovation ;

- durable, en promouvant une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive ;
- inclusive, en favorisant l'emploi et la cohésion sociale et territoriale.

Schéma 1: Taux d'endettement des Etats de la zone euro, en pourcentage du PIB, années 2007 et 2011 (prévisions de la Commission européenne)



Autriche, Chypre, Belgique, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Espagne

Source : Eurostat, calculs des auteurs (cf. IMK Working Paper 3/2010).

Les principaux outils de mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 sont les lignes directrices intégrées pour l'emploi et la coordination des politiques économiques, qui contiennent cinq grands objectifs communs de l'UE. Pour y parvenir, les Etats membres de l'UE doivent coordonner leur action politique pour :

- promouvoir l'emploi : En 2020, 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans devrait avoir un emploi ;
- favoriser la recherche et développement : En 2020, 3% du PIB de l'UE devrait être investi dans la R&D ;
- atteindre les objectifs européens en matière de protection du climat et d'énergie : D'ici à 2020, les émissions

de gaz à effet de serre doivent être réduites de 20% par rapport à leur niveau de 1990, la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie doit atteindre 20% et l'efficacité énergétique doit avoir progressé de 20% ;

- relever le niveau d'éducation : le taux d'abandon scolaire devrait être ramené à moins de 10% d'ici à 2020, et la part des diplômés de l'enseignement supérieur doit augmenter d'au moins 40% chez les jeunes de 30 à 34 ans ;
- faire reculer la pauvreté et l'exclusion : en 2020, le nombre de personnes menacées par la pauvreté doit être réduit d'au moins 20 millions.

Ces cinq grands objectifs sont précisés dans sept initiatives phares. Cela englobe notamment l'amélioration du cadre dans lequel évoluent la recherche et l'innovation à l'occasion de la mise en place d'une « Union pour l'innovation », la définition d'une « stratégie numérique pour l'Europe » et la création d'une « plateforme européenne contre la pauvreté ». S'y ajoutent le renforcement de la politique économique par la coordination des grandes lignes des politiques économiques des Etats membres (Conseil européen 2010a). Au total, dix lignes directrices pour les politiques économiques et de l'emploi sont ainsi formulées. Par rapport à la stratégie de Lisbonne, qui totalisait 24 lignes directrices, la stratégie Europe 2020 apparaît nettement réduite. Son ancrage juridique aux articles 121 et 148 du traité de Lisbonne n'a en revanche pas changé. Ils stipulent que le Conseil européen est responsable de la conduite de la stratégie et qu'il adopte les grandes orientations de la politique économique ainsi que les lignes directrices pour l'emploi. Les Etats membres sont invités à transmettre régulièrement un rapport sur les actions qu'ils entreprennent pour mettre en œuvre les objectifs communs. La Commission européenne supervise et examine, à partir d'une série d'indicateurs, l'état d'avancement des politiques et adopte avec les Conseils des ministres compétents des recommandations politiques destinées à guider les Etats membres.

Le rôle du Parlement européen, des parlements nationaux, des collectivités locales ainsi que des partenaires sociaux et des autres acteurs de la société civile reste toujours aussi flou. Tous ne sont intégrés qu'à la marge dans la répartition prévue des tâches relevant de la stratégie Europe 2020. Ainsi, les administrations ministérielles font en général participer les partenaires sociaux à l'élaboration des rapports nationaux sur la mise en œuvre de la stratégie. Il est permis au Parlement européen de rendre un avis au Conseil européen réuni en début d'année sur les objectifs et les évolutions de la stratégie pour la décennie (Commission européenne 2010).

1.2 Le projet de renforcement du pacte de stabilité et de croissance

Le repli de l'activité économique pendant la crise économique et financière mondiale de 2008 a entraîné de fortes hausses des déficits publics dans tous les pays membres de l'UE (voir annexe). On reproche en particulier aux

pays regroupés sous le sigle peu flatteur de PIGS (Portugal, Irlande, Grèce et Espagne) d'avoir causé la crise dans la zone euro par leur manque de discipline budgétaire. Il est vrai que ces Etats sont actuellement confrontés à des déficits publics particulièrement élevés, et luttent contre une hausse rapide de leur taux d'endettement public (cf. graphique 1) et les attaques spéculatives des marchés financiers sur leur dette souveraine. Avant le déclenchement de la crise, tous ces pays avaient en commun des déséquilibres macroéconomiques, à savoir des déficits élevés de leur balance des paiements et un accroissement rapide de l'endettement du secteur privé (voir annexe). En revanche, dans tous ces pays – à l'exception de la Grèce – les finances publiques, mesurées en termes de déficit budgétaire et de taux d'endettement, étaient pour partie en bien meilleur état que la moyenne de l'eurozone lorsque la crise est survenue.

Alors qu'en 2007, les budgets publics étaient en moyenne à peu près équilibrés, en 2009 les déficits des Etats membres s'élevaient en moyenne à plus de six pour cent du PIB. A l'exception de la Finlande et du Luxembourg, tous les Etats membres avaient ainsi franchi le seuil de trois pour cent de déficit fixé par le pacte de stabilité et de croissance, qui constitue à ce jour la base juridique pour le déclenchement de la surveillance budgétaire des Etats membres. Dans leurs programmes de stabilité et de convergence, les Etats membres ont ainsi dû expliquer comment ils comptaient redescendre à nouveau sous la barre des trois pour cent d'ici l'an 2013 (voir annexe).

Afin d'éviter à l'avenir les faillites d'Etats ou la nécessité d'organiser des plans de sauvetage internationaux, on réfléchit actuellement à diverses propositions de réforme du pacte de stabilité et de croissance. Le gouvernement allemand et la Commission européenne plaident en particulier pour un renforcement de la discipline des Etats de la zone euro, avec la mise en place d'une politique de rigueur et de consolidation budgétaire. Certes, au sein du groupe de travail sur la gouvernance économique mis en place par le Président du Conseil européen, Herman van Rompuy, et lors de la rencontre au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement au Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010, quelques Etats membres ont fait entendre leur résistance face à certaines propositions de durcissement des sanctions (comme le retrait des droits de vote). Toute-

fois, les propositions approuvées par le Conseil européen sur proposition du groupe Van Rompuy coïncident pour une bonne part avec les propositions de loi déjà soumises par la Commission (Commission européenne 2010b; Van Rompuy 2010; Conseil européen 2010b). Elles portent pour l'essentiel sur les réformes suivantes:

- Dans le cadre du « volet correctif » du PSC, l'évolution de la dette publique sera jugée au même niveau que l'évolution du déficit budgétaire. Les Etats membres dont la dette dépasse 60% du PIB devront réduire cette dette d'un certain montant tous les ans. En cas d'infraction au critère des 60% pour le niveau de la dette comme au critère de 3% pour le déficit public, les sanctions devront intervenir plus vite et de façon plus automatique.¹
- Les « mesures préventives » du PSC seront renforcées. En cas d'infraction aux « objectifs à moyen terme » qui restent à définir conformément au principe (jusqu'ici encore très vague) de la « politique budgétaire prudente », le Conseil pourra demander le versement de pénalités financières.
- De nouvelles exigences minimales doivent être formulées quant au cadre budgétaire de chaque Etat membre. Cela inclut aussi des règles budgétaires explicites (comme par exemple le « frein constitutionnel à la dette » en Allemagne), qui doivent garantir la réussite des objectifs à moyen terme.
- Une nouvelle procédure doit être instaurée en cas de « déséquilibres excessifs ». Dans ce cadre, la Commission évalue régulièrement le risque de déséquilibre à partir d'une batterie d'indicateurs économiques (le panneau d'affichage), qui ne sont toutefois pas encore définis avec précision. On souligne en particulier le problème des déficits importants de la balance des paiements de certains pays, au fur

et à mesure de leur perte de compétitivité au cours des dernières années. Mais on considère aussi que la faiblesse de la demande intérieure dans des pays dont la balance des paiements est fortement excédentaire est également problématique.

- Un mécanisme durable de résolution des crises doit être créé pour remplacer le plan de sauvetage pour les emprunts d'Etat créé pendant la crise, et qui arrive à échéance en 2013. Le secteur privé devra participer davantage aux coûts de la crise de la dette souveraine, et l'interdiction de soutien financier aux pays membres menacés (clause de no bail out) doit être maintenue. L'objectif général est de parvenir à une gestion de crise ex-ante, qui doit limiter le comportement imprévoyant des Etats membres (risque moral).

1.3 Le « semestre européen » le regroupement de facto des instruments de coordination politique

Pour de nombreux Etats membres, il était important que les instruments de coordination de la surveillance budgétaire dans le cadre du PSC et la stratégie Europe 2020 soient mis en œuvre de façon distincte, tant au plan juridique qu'au plan formel. Mais on peut toutefois s'entendre sur un rapprochement dans le temps des cycles de coordination. Ceux-ci permettent à l'UE de formuler ses recommandations politiques à partir de l'évaluation d'une gamme nettement plus large de politiques et de compétences particulières, et d'établir des liens croisés entre les différents éléments.

A l'avenir, au mois d'avril de chaque année, les programmes de stabilité et de convergence du PSC seront envoyés à la Commission européenne en même temps que les rapports stratégiques nationaux sur la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 (voir schéma 2). Avant cela, le « semestre européen » organisé chaque année par la Commission à partir de 2011 démarre sur un rapport de la Commission sur la croissance, qui décrit l'évolution de l'UE au cours de l'année écoulée, tant au plan macroéconomique que par rapport aux objectifs de la stratégie pour la décennie, indique les défis de l'année qui commence et quelques choix politiques possibles. S'appuyant sur le travail préparatoire du Conseil des ministres

¹ La proposition de sanctions quasi-automatiques, qui ne pourraient être évitées qu'à la majorité qualifiée du Conseil (majorité inversée) a tout particulièrement suscité la résistance de quelques pays membres. Comme cela a été la pratique jusqu'à présent, on doit en rester à une décision politique sur le déclenchement de la procédure de déficit au Conseil ECOFIN. Les automatismes ne doivent intervenir que lorsqu'un Etat membre enfreint les contraintes imposées dans le cadre de la procédure de déficit (Van Rompuy 2010; Déclaration franco-allemande 2010).

de l'Economie et des Finances (ECOFIN) et du Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Protection des consommateurs (EPSCO), le Conseil européen adresse aux Etats membres, lors de son sommet de printemps en mars, ses premières recommandations politiques qui doivent se retrouver dans les deux rapports envoyés à Bruxelles au cours du mois suivant. Les pays sont tenus d'établir de premières références croisées entre les programmes de stabilité et de convergence et les programmes nationaux de réforme, par exemple en proposant un scénario cadre macroéconomique avant la présentation de leurs objectifs politiques dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Après évaluation de ces rapports, la Commission soumet en juin des recommandations par pays et / ou – selon les règles du traité – des projets d'avis du Conseil. Un rapport commun synthétisant la situation doit être rédigé pour tous les pays de la zone euro. Au cours du deuxième semestre, les Etats membres seraient ainsi occupés à mettre en œuvre les recommandations de l'UE dans leurs politiques nationales (Commission européenne 2010c; Van Rompuy 2010).

La Commission a l'intention de rédiger ses recommandations sur la base de toutes les informations dont elle dispose dans le cadre du « semestre européen » sur les politiques économiques, sociales, et de l'emploi des Etats membres :

« Parallèlement à la surveillance budgétaire prévue par le pacte de stabilité et de croissance, cette surveillance par pays a pour but de garantir un environnement macroéconomique stable, propice à la croissance et à la création d'emplois, en tenant pleinement compte de l'interdépendance des économies nationales, particulièrement dans la zone euro. Elle assurera une mise en œuvre cohérente de la stratégie Europe 2020, en permettant notamment de tenir compte des contraintes macroéconomiques et budgétaires auxquelles sont soumis les Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre des réformes structurelles, et qui déterminent leur capacité à investir dans les mesures de croissance relevant de cette stratégie. » (Commission européenne 2010d: 4).

Cette démarche reviendrait de fait à fusionner la coordination dans le cadre du PSC avec celle relevant des objectifs de la stratégie Europe 2020. A cela s'ajoute que la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) déjà en fonctionnement dans les domaines

de la protection sociale et de l'inclusion sociale sera vraisemblablement intégrée au « semestre européen » à travers la stratégie pour la décennie (Comité de la protection sociale 2010). La Commission et le Conseil pourraient ainsi par exemple exprimer leurs réserves quant aux défauts ou au manque de rigueur des politiques budgétaires des Etats membres en se référant à certaines politiques sociales et en faveur de l'emploi, et exiger dans ces domaines des politiques différentes.

2. Conséquences pour la conduite de l'action politique

2.1 Les enseignements du processus de Lisbonne

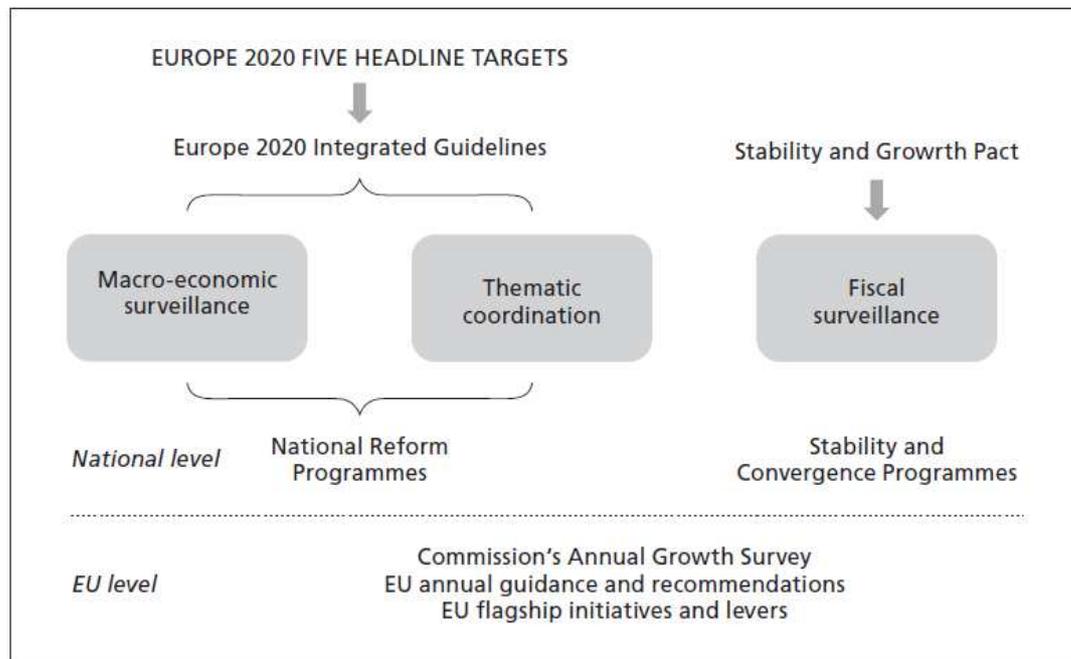
Il est réjouissant de constater que les aspects budgétaires du PSC ne sont pas les seuls éléments pris en compte : avec le « semestre européen », on envisage pour la première fois une approche globale, allant dans le sens d'un Policy Mix global. Dans un espace monétaire unifié plus encore qu'ailleurs, les politiques économiques, sociales et de l'emploi jouent un rôle important pour établir les instruments de pilotage macroéconomique.

On peut toutefois se demander si cette nouvelle structure de gouvernance ne suit pas de manière trop unilatérale les principes de l'offre et du marché. Car même les éléments positifs de la stratégie Europe 2020 semblent dominés par l'exigence de consolidation budgétaire et d'augmentation de la compétitivité des Etats membres.

Le concept douteux et finalement peu probant de « compétitivité » fait le lien entre la nouvelle stratégie pour la décennie et la stratégie de Lisbonne. Depuis 2005 au moins, date de sa révision après un bilan très mitigé à mi-parcours, la stratégie de Lisbonne poursuivait prioritairement les objectifs de renforcement de la déréglementation et du dynamisme économique en supprimant les intrusions de la réglementation dans l'activité des marchés. Même si la stratégie Europe 2020 annonce comme objectif « une croissance intelligente, durable et inclusive » (Conseil européen 2010a), le simple fait d'identifier clairement l'exigence de réformes structurelles dans les politiques sociales et de l'emploi indique que l'on va poursuivre sur l'idée d'une croissance basée sur le marché.

Schéma 2 : Les composantes du « semestre européen »

Abbildung 2: Bestandteile des »Europäischen Semesters«



Quelle: Europäische Kommission 2010c: 2.

Les politiques recommandées pour atteindre les objectifs se basent majoritairement sur des concepts connus de longue date pour accroître la compétitivité et le rôle du marché : Pour ce qui est de la dimension sociale, les objectifs restent peu ambitieux et poursuivent la politique issue de la stratégie de Lisbonne, faite surtout de réformes structurelles, d'instruments permettant une plus grande flexibilité et d'actions visant à accroître la compétitivité. Ainsi, les systèmes fiscaux et les régimes sociaux doivent être réformés pour améliorer les incitations à l'emploi. Les dépenses publiques liées à l'âge dans les domaines de la retraite et de la santé doivent être réduites, pour assurer la pérennité financière du système, et l'âge effectif de départ en retraite doit être relevé. La politique active en faveur de l'emploi telle qu'elle est recommandée recherche avant tout à faire porter à la personne sans emploi la charge de sa réinsertion sur le marché du travail. L'éducation est perçue avant tout comme un moyen économique fonctionnel de qualification des personnes pour le marché du travail, c'est à dire comme un investissement dans les ressources humaines (ECOFIN 2010; Commission européenne 2010e).

Certains aspects indispensables à un Policy Mix optimal, comme une meilleure coordination des politiques salariales en Europe, ou des mécanismes de compensation des asymétries macroéconomiques, restent étrangers au « semestre européen ». Les objectifs de renforcement de la cohésion sociale et d'élimination des hétérogénéités des politiques économiques ne sont poursuivis qu'à la marge. Il manque notamment à la stratégie Europe 2020 des mesures visant à compléter les objectifs quantitatifs en matière d'emploi par des aspects qualitatifs, répondant à la notion d'un « emploi de qualité », l'objectif essentiel du plein emploi, la description de la pertinence des objectifs fixés pour d'autres domaines de la protection sociale, et non seulement pour la lutte contre la pauvreté ; il manque aussi des objectifs ambitieux en matière de lutte contre le changement climatique et de politique de l'énergie, qui aillent au-delà de ce dont les Européens avaient de toute façon déjà convenu.

En outre, le déroulement du processus de coordination est resserré, et les rapports en parallèle sur les questions de politique économique, d'emploi et de politique sociale pourront conduire dans le cadre de la stra-

tégie Europe 2020 à susciter l'attention de l'opinion publique de façon incomparablement plus forte qu'avec la stratégie de Lisbonne. Mais même un débat public sur les discussions régulières autour des infractions aux critères du PSC ne peut pas supprimer les insuffisances bien connues des processus de coordination : le manque d'ancrage démocratique, de transparence et de participation des acteurs de la société civile et du monde politique va perdurer. L'expérience de la MOC a en outre montré que le contenu donné aux objectifs secondaires et aux indicateurs peut avoir une influence considérable sur l'évaluation de chacune des politiques. Il existe donc un risque de ne se concentrer que sur les intrants financiers, ce qui conduit à une demande accrue de flexibilité et de marchandisation.

2.2 Les enseignements du pacte de stabilité et de croissance

Il est évident que la crise actuelle de la zone euro n'a pas été induite par un trop grand laxisme dans la définition des « mesures correctives » de la première édition du PSC. Les cas de l'Espagne et de l'Irlande le démontrent parfaitement. Pris dans la crise, les deux pays se sont soudain retrouvés parmi les pays PIGS dans le collimateur des spéculateurs sur les marchés financiers, alors même que depuis la création de l'Union monétaire, et jusqu'au début de la crise économique mondiale, ils n'avaient jamais été en infraction par rapport aux éléments « correctifs » du PSC. Même avec le durcissement du « volet correctif » du PSC que proposent le gouvernement allemand et la Commission, l'Espagne et l'Irlande n'auraient pas été concernées avant la crise :

- Entre 1999 et 2007, l'Espagne n'a pas franchi une seule fois la barre des trois pour cent de déficit fixée par le PSC. La dette publique a considérablement reculé, passant de 62% à 36%. Entre 2005 et 2007, l'Etat espagnol a même produit des excédents budgétaires atteignant parfois jusqu'à deux pour cent du PIB.
- En Irlande, le taux d'endettement de l'Etat a chuté, passant d'à peine 49% à 25% du PIB, et l'Etat a presque toujours dégagé des excédents (allant parfois jusqu'à près de 5% du PIB).
- A titre de comparaison, en Allemagne, le budget de l'Etat a été en déficit

entre 2001 et 2006, et le seuil de 3% de déficit a été franchi de 2002 à 2005. Entre 1999 et 2007, le taux d'endettement du pays est ainsi passé de 61 à 65 % du PIB.

Ces exemples montrent pourquoi la prise en compte du problème des déséquilibres macroéconomiques dans le PSC, que l'on envisage aujourd'hui, est indispensable depuis longtemps. La fragilité des pays PIGS face aux attaques spéculatives s'explique avant tout par l'augmentation extrêmement rapide de la dette extérieure (essentiellement privée) au cours des années qui ont précédé le déclenchement de la crise. Les déficits élevés de la balance des paiements de ces pays sont pour l'essentiel le reflet de l'expansion de la demande, financée par le crédit, dans le secteur privé, combinée à une perte de compétitivité sur les prix. Lorsque la crise a entraîné l'éclatement de la bulle du crédit privé et à sa suite l'effondrement soudain de la demande privée, l'Etat a dû « reprendre à son compte » une grande partie de cette dette privée à l'occasion du plan de sauvetage des banques et des plans de relance (voir l'annexe et le schéma 1). Face à cela, l'infraction de l'Allemagne aux mesures « correctives » du PSC n'a jamais accru la menace d'attaques spéculatives sur le marché des emprunts d'Etat. En Allemagne, en effet, les excédents des finances privées, qui atteignaient parfois près de 9% du PIB, ont toujours été supérieurs à la création de nouvelle dette publique, de sorte que l'Allemagne a systématiquement dégagé des excédents de sa balance des paiements, qui sont montés à presque 8% du PIB jusqu'en 2007. L'Allemagne est ainsi créditrice nette à l'égard de l'étranger, et est perçue comme particulièrement compétitive.

Le grand risque pour l'évolution macroéconomique de la zone euro au cours des prochaines années est que l'on accorde la priorité uniquement aux « mesures correctives » du PSC – éventuellement réformé et durci – avec pour objectif une consolidation rapide et sans compromis des finances publiques de tous les Etats membres. D'ores et déjà, dans le cadre du programme de stabilité 2010-2013 basé sur l'ancien PSC, les Etats membres s'engagent à ramener leurs déficits budgétaires à 3% (ce qui équivaut en moyenne à le réduire de plus de moitié par rapport à 2009). En l'absence d'une reprise

rapide de la demande privée, une nouvelle crise conjoncturelle est à craindre.

À cet égard, il est particulièrement inquiétant de constater que les objectifs (optimistes) de croissance des pays de la zone euro fixés dans les programmes de stabilité nationaux se fondent essentiellement sur l'espoir de profiter d'une demande forte de la part du reste du monde, susceptible d'améliorer la balance des paiements. Les plus grands pays excédentaires de la zone euro, l'Allemagne et les Pays-Bas, tablent chacun sur une augmentation de leur solde des paiements courants de près de 6% d'ici à 2013 (voir annexe). Pour ces pays, c'est la seule façon de réaliser l'objectif ambitieux de retour du déficit budgétaire à 3% avec une demande privée qui devrait rester relativement faible. Les pays déficitaires comme l'Espagne, la Grèce et le Portugal, s'attendent en revanche à un net recul de l'épargne privée, qui devrait permettre le retour exigé du déficit budgétaire sous la barre des 3% malgré des déficits toujours élevés de la balance des paiements (voir annexe). Compte tenu des problèmes de surendettement déjà existants, il est permis de douter du caractère réaliste ou durable d'une forte hausse de la demande privée. Une telle demande serait pourtant nécessaire pour réaliser la stratégie de croissance de l'Allemagne et des Pays-Bas, qui misent sur leurs exportations. De même, l'espoir d'une forte poussée de la demande du reste du monde semble pour le moins très incertain, étant donné les incertitudes qui pèsent également sur l'évolution de la situation aux Etats-Unis, au Japon et en Chine.

Déjà, les prescriptions de l'ancien PSC menaçaient, si on les appliquait, de provoquer un revers de la conjoncture économique dans la zone euro. Si maintenant, avec un PSC renforcé, tous les Etats membres dont la dette publique dépasse 60% du PIB étaient tenus de faire des efforts supplémentaires de consolidation (en réduisant leurs dépenses), la zone euro pourrait même courir le risque d'une « décennie perdue » tout entière, avec de fortes tendances déflationnistes. Dans un tel cas, les objectifs de la stratégie Europe 2020 pour les politiques sociétales, sociales et environnementales s'éloigneraient également à grand pas.

3. Les scénarii alternatifs pour une gouvernance européenne durable

Puisque la résistance des Etats membres condamnerait à l'échec toute velléité de transfert majeur de compétence économique à l'UE, l'enjeu doit plutôt être d'organiser à bon escient la gouvernance économique européenne. Renforcer la concertation et la coordination des politiques des Etats membres au sein de l'UE est inévitable dans l'espace économique et monétaire commun déjà créé, et va bien au-delà du pilotage et du contrôle des politiques budgétaires prévu dans le cadre du PSC. Ainsi, l'approche fondamentale consistant à davantage rapprocher les instruments de coordination des politiques économiques, sociales et en faveur de l'emploi dans le cadre du « semestre européen » va tout à fait dans le bon sens. Mais le regroupement de fait de la surveillance fiscale par le PSC et de la stratégie Europe 2020 est la résultante d'un paradigme erroné.

3.1 Pacte de stabilité macroéconomique et dialogue macroéconomique

Dans le débat public, en particulier en Allemagne, on donne souvent le sentiment que la crise est le résultat d'une discipline budgétaire insuffisante de quelques pays. Comme cela a déjà été expliqué ci-dessus, cette perception est fautive. En effet, la fragilité à l'égard des attaques spéculatives dépend beaucoup plus du solde de la balance des paiements que du déficit budgétaire des Etats. Un nouveau pacte de stabilité devrait donc s'intéresser aux balances des paiements des Etats membres. Puisque l'hypothèse d'excédents durablement élevés des exportations de l'ensemble de la zone euro vis-à-vis du reste du monde n'est ni réaliste ni souhaitable, il est nécessaire de mettre en place une démarche coopérative pour éviter les déséquilibres macroéconomiques au sein de la zone euro.

Un nouveau pacte de stabilité devrait donc imposer aux pays accusant des déficits de leur balance des paiements trop importants de limiter la croissance de leurs coûts salariaux, et au besoin de mener une politique budgétaire restrictive. Les pays en trop fort excédent devraient au contraire avoir obligation de mener une politique budgétaire plus expansive, ou de renoncer à la modération salariale, et plus généralement de développer leur demande intérieure. Des mesures sociales et de redistribution pourraient éga-

lement contribuer à renforcer la demande intérieure. Pour cela, il faut intensifier le dialogue macroéconomique en y impliquant les partenaires sociaux. Il faut parallèlement renforcer la coordination des politiques budgétaires nationales par-delà les ébauches de réforme envisagées dans le cadre des mesures « correctives » et « préventives » du PSC. Tant que les Etats respectent, dans leurs choix de politique budgétaire, les instructions visant à limiter les déséquilibres macroéconomiques, la Communauté doit leur garantir les emprunts d'Etat contractés à ces fins. Pour cela, il serait important d'instaurer un mécanisme pérenne de gestion de crise ou un fonds monétaire européen, dont les structures de financement devraient également inciter à éviter les excédents trop importants de la balance des paiements. La mise en place d'un mécanisme pérenne de gestion de crise et l'interprétation plus stricte de la clause de no bail out, demandées par l'Allemagne, ne constitueront pas à elles seules une incitation suffisante pour empêcher les déséquilibres de la balance des paiements, en particulier pour les pays excédentaires.

Les propositions de réforme de la Commission européenne et du groupe de travail Van Rompuy vont pour partie dans le bon sens en soulignant le problème représenté par les déséquilibres excessifs. On peut toutefois craindre que l'essentiel de l'attention reste portée sur les pays atteints de déficit de la balance des paiements. Il est également difficile de mesurer le réalisme de sanctions, imposées sur décision du Conseil statuant à la majorité, contre les principaux pays excédentaires comme l'Allemagne et les Pays-Bas. De même, les « mesures préventives » du PSC proposées par la Commission n'établissent jusqu'à présent aucun lien avec le problème des excédents de la balance des paiements. Elles visent plutôt à « garantir que les Etats membres de l'UE conduisent des politiques budgétaires prudentes en période de conjoncture économique favorable afin de disposer d'un matelas de sécurité suffisant lorsque la conjoncture se retourne » (Commission européenne 2010f). Cela pourrait signifier que les pays ayant des déficits importants de la balance des paiements et une croissance forte (comme par exemple l'Espagne et l'Irlande au cours de la décennie écoulée) devraient à l'avenir chercher à accumuler des excédents encore supérieurs, pour contrecarrer les tendances au surendettement privé. Dans le même temps, les pays ayant de trop forts

excédents de leur balance des paiements et une croissance inférieure à la moyenne (comme ce fut le cas de l'Allemagne pendant la décennie écoulée) seraient alors contraints de mener une politique budgétaire « plus expansive à titre préventif ». Une telle politique peut aussi requérir des déficits budgétaires temporairement bien supérieurs à 3%. A défaut, la réduction des déséquilibres macroéconomiques risque à nouveau d'échouer, et la zone euro risque de subir des tendances à la stagnation voire à la déflation.

3.2 Pacte de stabilité sociale et refonte de la Méthode Ouverte de Coordination

Avec le recul que donne l'expérience de la stratégie de Lisbonne, la nouvelle stratégie Europe 2020 semble décevante. En effet, beaucoup de défis et d'intentions décrits dans les domaines des politiques sociales, de l'emploi et du développement écologique de l'UE doivent être placés sous réserve de financement, étant donné la domination des critères de déficits dans l'ensemble de la stratégie. On peut s'attendre à ce que l'essentiel des efforts soit concentré sur quelques projets phares, comme semble l'annoncer les lignes directrices intégrées, le reste se résumant à recommander des économies potentielles au cœur de la politique sociale des Etats providence. Ainsi, tandis que d'un côté on met en place une « plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale », de l'autre, la Commission propose dans son « livre vert sur les retraites » (Commission européenne 2010g) de renforcer le rôle du marché et d'individualiser le risque de la prévoyance vieillesse, ce qui va accroître encore le problème de la pauvreté des personnes âgées. Les deux initiatives se revendiquent de la stratégie Europe 2020. Ces contradictions inhérentes au projet ne permettront pas de doter l'Europe d'une stratégie cohérente capable de générer une croissance durable tant au plan macroéconomique qu'au plan social.

On peut se demander s'il est souhaitable que la consolidation budgétaire des Etats membres, rendue nécessaire par les plans de sauvetage et de relance financés à grand renfort de fonds publics, soit réalisée aux dépens des régimes sociaux. Les personnes socialement les plus faibles et les moins fortunées auront le plus à souffrir des politiques d'austérité rigoureuse et durable déjà engagées dans de nombreux pays. Une stratégie

européenne cohérente de coordination devrait aussi examiner les possibilités de réforme sur le volet des recettes, de façon à ce que les responsables de la crise financière contribuent justement à en supporter les coûts. Une augmentation de la fiscalité sur les hauts revenus et le patrimoine et la mise en place d'une taxation des transactions sur les marchés financiers et d'une taxe conséquente sur les banques permettrait à la fois d'organiser une contribution à la consolidation budgétaire et d'émettre un signal fort en faveur d'un renouvellement social et écologique de l'Europe.

Les objectifs sociaux et sociétaux de la stratégie Europe 2020 ne pourront être atteints que s'ils ne catalysent pas davantage l'orientation unilatérale de la gouvernance économique sur les aspects budgétaires. Un travail de qualité, le progrès social et le développement écologique durable devraient être des d'objectifs prioritaires au même titre que la mise en valeur de la compétitivité et des libertés du marché intérieur. Plutôt que d'utiliser le niveau des impôts et des charges sociales et le niveau des salaires comme variable d'ajustement dans un système de concurrence entre Etats, il faudrait mettre en place des mécanismes qui replacent la cohésion sociale au centre des efforts de coordination européens. Si l'on continue de miser sur des réformes structurelles des Etats sociaux à travers davantage de marchandisation et d'individualisation du risque tout en menant une politique budgétaire procyclique, inutile de s'attendre à un rééquilibrage des hétérogénéités socio-économiques au sein de l'UE. Pour orienter la concurrence intra-européenne pour les investissements, les emplois et les sites de production de façon régulée, il faudrait substituer un « pacte de stabilité sociale » à l'harmonisation mue par la concurrence. Au sein d'un tel pacte seraient coordonnés les salaires minimums, la fiscalité des entreprises et les dépenses sociales entre les Etats membres en fonction de leurs performances économiques respectives.

Comme pour la politique économique, il s'agit de trouver un équilibre intelligent fait de politiques concertées entre les Etats membres, et mises en œuvre de façon décentralisée, et d'un organe européen central qui définit le cadre de l'action. Le pacte de stabilité sociale pourrait être réalisé dans le cadre de la stratégie Europe 2020 par une refonte de la MOC, les Etats membres s'entendant sur des objectifs européens communs, des formules et des corridors

d'évolution qu'ils entendent respecter ou vers lesquels ils devront tendre au cours des prochaines années. Pour cela, il faut d'abord dépasser l'approche vague qui prévaut jusqu'ici pour la MOC, un modèle à taille unique qui ne tient pas compte des différents régimes de protection sociale existant dans les Etats membres et des traditions différentes en matière de politique sociale. Il faut en outre élargir à plus d'indicateurs qualitatifs la base d'évaluation qui repose aujourd'hui essentiellement sur des indices quantitatifs. D'une manière générale, il faut améliorer le contrôle démocratique et la transparence de la MOC en renforçant et en institutionnalisant la participation des partenaires sociaux et des autres acteurs de la société civile ainsi que du Parlement européen et des parlements des Etats membres. Dans une communication sur le renforcement de la dimension sociale de l'UE en 2008, la Commission propose elle-même des mesures allant dans ce sens, mais qui n'ont jusqu'ici pas été reprises pour la stratégie Europe 2020 (voir Commission européenne 2008).

3.3 Le double pacte : un lien macro-économique et normatif entre les Etats membres souverains

Dans un espace de plus en plus intégré, la gouvernance européenne doit nécessairement disposer d'instruments dont le rôle est grandissant. La crise économique et financière a montré très clairement à l'UE et à ses Etats membres à quel point notre confédération d'Etats reste hétérogène et à quel point sont indispensables la concertation, la coordination et la planification commune des politiques. Les nouveaux instruments mis en place doivent désormais s'affranchir du poids que représente l'exclusivité réservée aux critères d'endettement dans l'agenda politique, et auquel sont soumis tous les autres aspects des politiques économiques, sociales, en faveur de l'emploi et de l'environnement.

Il faut lancer un projet plus grand, qui rompe avec des convictions et des pratiques qui ne fonctionnent pas. L'Europe doit au plus vite se doter d'instruments institutionnels appropriés, pour parvenir « par ses propres forces » à une croissance vigoureuse et durable, notamment afin de pouvoir écarter les craintes, déjà évoquées, de voir l'Europe devenir « relativement insignifiante sur la scène internationale » (COM 2010a: 10). La gouvernance européenne devrait se carac-

tériser par un pacte de stabilité économique révisé en profondeur, dans lequel la compensation des déséquilibres macroéconomiques entre les Etats membres jouerait un rôle central. On placerait à ses côtés et sur le même rang un pacte de stabilité sociale, qui fasse du progrès social une condition de l'augmentation des performances économiques.

Cette approche « préserve les souverainetés », puisque l'UE, en cherchant à éviter les déséquilibres macroéconomiques et en couplant le progrès social à la performance économique, fournirait simplement un cadre politique et laisserait aux Etats membres la définition de leurs priorités dans les divers champs politiques. L'observation des politiques se concentrerait sur les performances économiques et les déséquilibres des balances des paiements des Etats membres. Aucun Etat ne se trouverait ainsi mis sous tutelle (comme cela pourrait se produire avec une centralisation des compétences budgétaires) mais aucun ne serait ni débordé ni trop peu sollicité (comme cela peut être le cas avec des normes sociales minimales). Le double pacte proposé ici ne limite pas davantage la souveraineté et les marges de manœuvre des Etats membres qu'un PSC réformé selon les propositions qui font actuellement l'objet des discussions à l'échelon européen. Au lieu de cela, même en période de forte hausse de la dette publique, il offre suffisamment d'espace à une politique fiscale et financière ambitieuse, qui ne doit pas sacrifier l'innovation et la protection sociale sur l'autel subalterne de la consolidation budgétaire.

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la FES.

Responsable de la publication :
Peter Gey, directeur du bureau parisien de la FES

Autres articles de la FES Paris à télécharger sur le site

<http://www.fesparis.org/publications.php>

Vers un gouvernement économique européen

Arne Heise et Özlem Görmez Heise, juillet 2011

Populisme de droite en Europe : Phénomène passager ou transition vers un courant politique dominant ?

Werner T. Bauer, avril 2011

L'avenir de l'Union économique et monétaire européenne

Groupe de travail Europe de la FES

Un programme politique pour le PSE

Björn Hacker et Gero Maas, février 2011

L'expérience norvégienne – Un quota de femmes dans les conseils d'administration

Aagoth Storvik et Mari Teigen, décembre 2010

La modernisation de la formation professionnelle en Allemagne,

Christine Ante, juillet 2010

Redéfinir le périmètre du SPD

Matthias Machnig + Karsten Rudolph, juin 2010

Gouvernement économique européen et coordination des politiques salariales – la crise de la zone euro appelle des réformes structurelles

Klaus Busch, mai 2010

Le bon capitalisme et ce qui devrait changer après la crise

Sebastian Dullien, Hansjörg Herr et Christian Kellermann, avril 2010

Les bases d'une stratégie européenne de prospérité durable

Groupe de Travail sur l'Europe, avril 2010