

RÉFORMER L'EUROPE

sous la direction de Christophe Blot,
Olivier Rozenberg, Francesco Saraceno
et Imola Strehö

RÉFORMER L'EUROPE

sous la direction de Christophe Blot, Olivier Rozenberg,
Francesco Saraceno et Imola Strehö

Réformer l'Europe ? Économistes, juristes et politistes se penchent
sur l'avenir de l'Union européenne : Introduction 7
Christophe Blot, Olivier Rozenberg, Francesco Saraceno et Imola Strehö

DÉMOCRATIE ET CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

Un effondrement de la confiance dans l'UE ? 19
Les attitudes des Européens vis-à-vis de l'Europe au cours
de la Grande Récession
Bruno Cautrès

Citoyenneté de l'Union, mobilité et intégration
dans l'espace européen 29
Anastasia Iliopoulou-Penot

Comment doutent les institutions 39
Réformer la procédure législative de l'Union européenne
Selma Bendjaballah, Stéphanie Novak et Olivier Rozenberg

Dynamiques de blocage dans le processus décisionnel de l'UE 53
Comment réformer la procédure de codécision
Cesar Garcia Perez de Leon

La dilution de la méthode communautaire et la diversification
des pratiques intergouvernementales 65
Delphine Dero-Bugny

La bonne administration dans l'Union européenne 75
Vers une culture de service pour les institutions européennes
Imola Strehö

Les droits fondamentaux face à la crise 89
Antoine Bailleur

GOVERNANCE EUROPÉENNE

Les mesures « anti-crise » et la transformation des compétences
de l'Union en matière économique 103
Laure Clément-Wilz

La légitimité démocratique de la gouvernance économique
européenne : la mutation de la fonction parlementaire 115
Frédéric Allemand et Francesco Martucci

Quelle gouvernance de la zone euro ?	133
Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak	
L'impôt européen : enjeux juridiques et politiques	149
Alexandre Maitrot de la Motte	
Au-delà de l'Union bancaire européenne	161
Jean-Paul Pollin	
Les enjeux du triple mandat de la BCE	175
Christophe Blot, Jérôme Creel, Paul Hubert et Fabien Labondance	

LES GRANDS ENJEUX DES POLITIQUES PUBLIQUES EUROPÉENNES

L'impact économique des fortes inégalités	
Problèmes et solutions	189
Francesco Saraceno	
L'égalité femmes-hommes un défi européen au croisement	
de l'économique, du juridique et du politique	201
Françoise Milewski et Réjane Sénac	
Le(s) marché(s) du travail européen(s)	215
Gérard Cornilleau	
Passer de l'austérité à l'investissement social, c'est à l'Europe	
de montrer la voie	229
Bruno Palier	
Un « new deal » vert pour relancer l'Europe.	239
Xavier Timbeau	
Concurrence et innovation: un défi pour l'Union européenne	249
Jean-Luc Gaffard et Lionel Nesta	
Les politiques européennes d'immigration et d'asile.	259
Nécessité de changer l'approche	
Marie-Laure Basilien-Gainche	
La politique commerciale européenne entre recherche de stabilité	
politique et de croissance économique.	269
Pierre Boulanger et Patrick Messerlin	

Les propos des auteurs et les opinions qu'ils expriment n'engagent qu'eux-mêmes et non les institutions auxquelles ils appartiennent.

Introduction

RÉFORMER L'EUROPE ? ÉCONOMISTES, JURISTES ET POLITISTES SE PENCHENT SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE

Christophe Blot¹, Olivier Rozenberg², Francesco Saraceno¹
et Imola Strehö³

L'Europe est en crise et des doutes se font jour sur la capacité de l'Union européenne (UE) à y faire face. Cette crise et ces doutes ont de nombreux points communs. Ils sont profonds, multidimensionnels et sans doute durables. Pour les comprendre et proposer, modestement, quelques solutions, il est nécessaire d'emprunter une démarche d'ensemble intégrant les trois principales facettes de l'UE : un marché fondé sur l'échange et la solidarité, un ensemble de normes de droit adossées à un système de protection juridictionnelle et un espace politique en construction caractérisé par la tension entre un centre fragile et de solides systèmes nationaux.

Une crise multidimensionnelle

L'impact et la nature de ce qui est entendu à travers le terme de « crise » peut faire l'objet d'une approche distincte selon ces trois aspects. Cette introduction en offre un aperçu à travers certains indicateurs comparatifs portant sur la période récente et comparant l'UE avec un de ses États membres, la France, et les États-Unis d'Amérique. Au niveau économique, le graphique 1 indique que l'année 2009 fut marquée par une chute brutale du PIB dans les trois cas. Le choc fut rude, et même si le pic de la crise est derrière nous, les niveaux

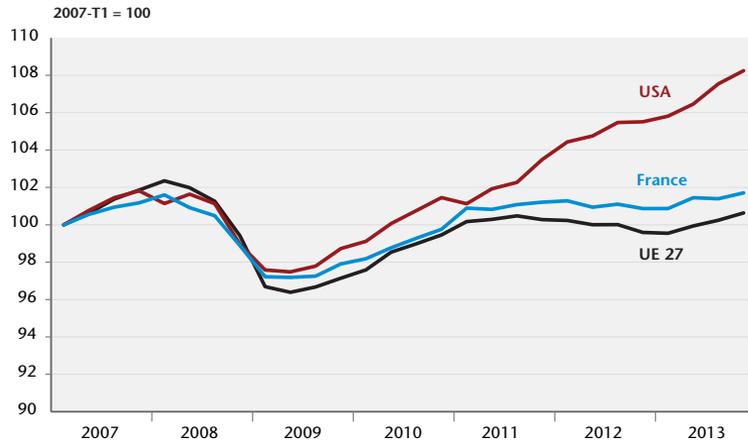
1. OFCE, Sciences Po.

2. Sciences Po, Centre d'études européennes.

3. Sciences Po, École de droit et Centre d'études européennes.

d'activité d'avant-crise n'ont pas été retrouvés par l'UE 27 ni par la France – contrairement aux États-Unis.

Graphique 1. PIB en volume

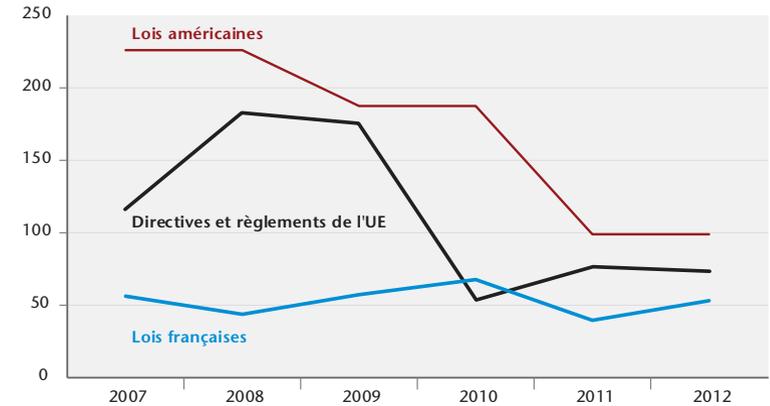


Sources : Eurostat, INSEE et Bureau of Economic Analysis.

S'agissant du second aspect, le graphique 2 indique que le nombre de directives et de règlements européens adoptés sur la période récente tend à décroître. Cette tendance n'est visiblement pas limitée à l'UE puisque le Congrès américain a été moins productif sur la période récente. La France, en revanche, est plus stable. Si des recherches sont encore nécessaires pour expliquer ces évolutions complexes, elles semblent indiquer que les difficultés de l'UE ne se limitent pas aux seules performances économiques et affectent, directement ou indirectement, la capacité de l'UE à mener une action publique.

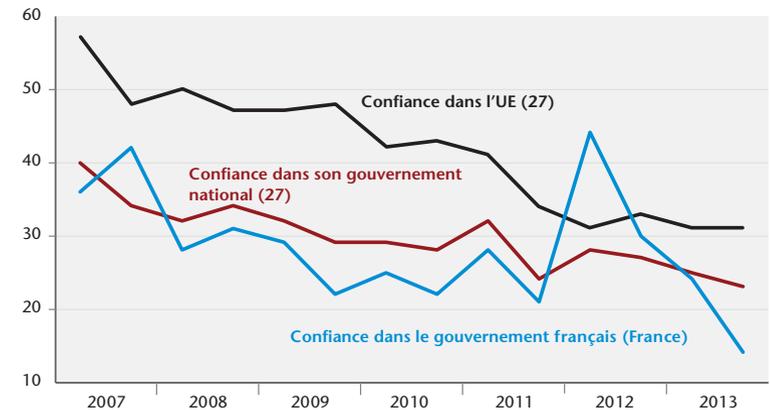
Le dernier aspect de notre éclairage sur les crises qui affectent l'Europe concerne le niveau de soutien vis-à-vis de l'UE. Les données présentées au graphique 3 offrent un éclairage ambivalent de ce point de vue. D'un côté, le soutien vis-à-vis de l'UE a chuté sévèrement avec une perte de 26 points sur sept ans. La crise économique et financière a détruit la moitié du crédit que l'UE avait patiemment accumulé au fil du temps. De l'autre, la confiance vis-à-vis de l'UE reste supérieure à celle accordée par la moyenne des opinions publiques nationales à leur gouvernement respectif. L'écart a certes diminué mais sans disparaître. Seule exception, les états de grâce qui suivent les élections nationales ; mais le déclin du soutien apporté au gouvernement français après l'été 2012 indique que ces pics ne durent pas.

Graphique 2. La législation adoptée (UE, États-Unis, France)



Sources : La production législative de l'Union européenne 1999-2010 (05/06/2010) [base de données], Centre de données socio-politiques (CDSO, CNRS – Sciences Po) et Centre d'études européennes (CEE, Sciences Po) [producteurs], Centre de données socio-politiques [diffuseur]. France : l'Assemblée nationale (accords internationaux exclus). États-Unis : Sénat, les données pour 2007-2008, 2009-2010 et 2011-2012 ont été divisées par deux.

Graphique 3. La confiance vis-à-vis de l'UE et des gouvernements nationaux



Sources : Eurobaromètres Standard 67-80. La question posée : « Je voudrais maintenant vous poser une question à propos de la confiance que vous inspirent certaines institutions. Pour chacune des institutions suivantes, pourriez-vous me dire si vous avez plutôt confiance ou plutôt pas confiance en elle. Le gouvernement (nationalité) / L'Union européenne ».

Ce tour d'horizon rapide et partiel permet de saisir le caractère multidimensionnel de la crise actuelle de l'UE. La comparaison avec les États-Unis ou des États membres indique que l'UE n'est pas le seul niveau de gouvernance dont la légitimité et l'efficacité sont conjointement interrogées. Cependant, ce qui semble plus spécifique au niveau européen est bien ce caractère multidimensionnel de la crise dans la mesure où ce sont à la fois les résultats économiques, la production législative et les taux de soutien qui sont sources d'inquiétude.

Une démarche réformiste

Face à ces défis, le débat qui se dessine autour des prochaines élections européennes semble être pris en otage entre deux visions. La première s'apparente à un déni de la situation dans laquelle se trouve la zone euro et l'Europe. Il faudrait se satisfaire de la stabilité de l'euro malgré la crise. Aucun pays n'est sorti de l'Union monétaire et le crédit devrait en être accordé aux politiques mises en œuvre et à l'adaptation des institutions dans un contexte de crise. À l'opposé, la crise serait fondamentalement une crise de la construction européenne. La seule voie possible de sortie de crise serait le retour aux monnaies nationales. Nous ne partageons aucune de ces deux visions. Les contributions qui sont rassemblées dans ce volume témoignent de notre insatisfaction à l'égard du fonctionnement de l'Union et de la façon dont la crise a été gérée. Cette crise illustre les nombreuses insuffisances de la construction européenne. Les institutions ont non seulement failli à prévenir la crise économique et financière mais elles ont aussi échoué à en atténuer les conséquences et à proposer une voie de sortie permettant aux pays européens de retrouver le chemin de la croissance. Les différentes contributions rassemblées dans ce volume suggèrent que la crise aurait pu être moins grave si les institutions avaient été plus efficaces et si de meilleures politiques avaient été mises en œuvre. Il ne faudrait donc en aucun cas se satisfaire de l'état des choses.

Pour autant, nous refusons l'idée que les politiques actuelles reflèteraient une caractéristique intrinsèque de la construction européenne ou que l'Europe ne saurait être réformée. Pour dépasser le simple rejet du projet européen, il faut être en mesure de proposer des alternatives qui dépassent la polarité proposée entre d'un côté des politiques d'austérité ou de l'autre une sortie de la zone euro, voire même un désengagement de l'Union comme l'illustre le débat autour d'un éventuel référendum au Royaume-Uni en 2017.

Une conférence, organisée à Sciences Po, s'est tenue en janvier 2014 à Paris sur le thème « Réformer l'Europe ». L'objectif était de rassembler, dans la perspective des élections de mai 2014, des chercheurs manifestant leur insatisfaction sur la situation de l'Europe et sur la nature des débats autour des questions européennes. L'objectif de ce projet était de rompre avec cette vision duale de l'Europe prise entre l'autosatisfaction et l'euro-scepticisme. Partant de cette vision commune, il nous a semblé nécessaire de rendre compte des limites et des insuffisances de la construction européenne, de l'incapacité à surmonter la crise et des difficultés des processus de prise de décision sans pour autant remettre en cause l'ensemble de l'édifice.

Bien que l'origine de la crise soit financière et économique, elle a mis en évidence les insuffisances de la gouvernance européenne, ce qui va bien au-delà des questions économiques. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'aborder ces enjeux par une approche pluridisciplinaire. Les contributions des politistes, des juristes et des économistes permettent de couvrir les multiples enjeux de ces élections en proposant différentes perspectives qui s'appuient sur les développements et les débats propres à chaque discipline.

Il faut également noter que les auteurs se sont attachés à proposer des recommandations qui n'impliquent pas systématiquement un changement des traités en vigueur. Elles peuvent donc être mises en œuvre sans engager une procédure lourde qui devrait requérir l'unanimité des membres. Il ne faut pas pour autant pas en conclure qu'une révision doive être exclue par principe et plusieurs suggestions sont faites dans ce sens également.

L'objectif de cet ouvrage collectif est d'alimenter le débat public en amont des élections du 25 mai 2014 mais également au-delà. Les contributions qui sont réunies se présentent sous la forme de *policy brief*, c'est-à-dire d'articles courts, synthétisant les débats et proposant quelques recommandations. Il ne s'agit pas d'articles universitaires, même si les analyses présentées par les chercheurs s'appuient le plus généralement sur les travaux scientifiques les plus récents. Ainsi, nous espérons que l'ouvrage pourra intéresser un vaste public et particulièrement toutes les personnes sensibles aux questions européennes : des candidats à l'élection, bien entendu, mais aussi au-delà : les partis politiques, les syndicats, les entreprises, les associations et les citoyens.

Tous les chercheurs qui ont contribué à ce projet partagent l'idée qu'il est à la fois nécessaire et possible de réformer l'Europe ; pour autant, le lecteur ne trouvera pas ici un projet commun et cohérent. Certaines propositions sont même contradictoires. Il s'agit plutôt de présenter les termes du débat politique afin de donner aux candidats et

aux électeurs les clés permettant de comprendre les enjeux de cette élection et de se prononcer sur l'orientation qu'ils souhaitent donner au projet européen. Les contributions réunies dans ce volume sont rassemblées autour de trois grands thèmes. La première partie traite des questions de démocratie européenne et de citoyenneté, la deuxième aborde la problématique de la gouvernance européenne et la troisième partie porte sur les grands enjeux des politiques publiques européennes.

Démocratie et citoyenneté européenne

L'Union européenne n'a en effet pas les caractéristiques d'un État-nation, même si elle représente une entité politique avec ses propres institutions – qui ne sont d'ailleurs pas déconnectées des institutions nationales – définissant son propre corpus juridique et ses propres règles. L'exercice de la démocratie dans l'UE s'appuie donc sur des caractéristiques très spécifiques dont il faut tenir compte, notamment parce que la notion de citoyenneté européenne n'est pas établie aussi clairement que dans les États membres. C'est pourquoi la mesure régulière des attitudes à l'égard de l'Europe et de ses institutions est une étape essentielle et nécessaire pour comprendre les enjeux démocratiques. Sur ce point, les enquêtes d'opinion issues de l'Eurobaromètre indiquent une crise de confiance vis-à-vis des institutions européennes. Pour autant, **Bruno Cautrès** montre que les Européens n'imputent pas la responsabilité de la crise aux seules institutions européennes. La monnaie unique ne fait pas l'objet d'un rejet massif. Les citoyens considèrent plutôt que l'Europe est éloignée de leurs préoccupations. Les questions autour de la citoyenneté sont donc cruciales. Dans l'Union, elles se réduisent néanmoins généralement à la mobilité des personnes. Ce point est d'ailleurs souvent considéré comme un succès majeur de la construction européenne. **Anastasia Iliopoulou-Penot** rappelle que des progrès restent à faire. Certains migrants (les inactifs, les étudiants ou la population Rom) rencontrent encore des difficultés.

Pour **Selma Bendjaballah**, **Stéphanie Novak** et **Olivier Rozenberg**, la baisse du nombre de décisions législatives reflète aussi une crise de confiance des institutions vis-à-vis d'elles-mêmes. Ces difficultés à répondre à la crise montrent que les institutions doutent, ce qui les conduit à formuler différentes recommandations visant une meilleure expression des conflits partisans et institutionnels. Au-delà du nombre de décisions législatives, la durée du processus décisionnel est une autre source d'inquiétude. Un risque de paralysie se fait jour. Il résulte des comportements stratégiques ayant pour objet la maîtrise de l'agenda politique. **Cesar Garcia Perez de Leon** suggère plusieurs

réformes des règles régissant l'utilisation du temps de débat dans le cadre de la co-décision. Plus généralement, la méthode encadrant le fonctionnement de l'UE a évolué. Les pratiques intergouvernementales se sont intensifiées et la méthode communautaire s'est diluée. **Delphine Dero-Bugny** considère cependant que le recours aux méthodes intergouvernementales est souvent temporaire et qu'elles ont vocation à intégrer par la suite la méthode communautaire. Il ne faut donc pas opposer ces deux approches. Elles sont plutôt complémentaires, si bien qu'il faut repenser le rôle du Conseil de l'UE et intégrer des procédures d'urgence permettant de réagir rapidement en cas de crise. Pour **Imola Strehö**, les institutions européennes n'ont jamais été aussi transparentes, ouvertes et prêtes au dialogue avec leurs « administrés européens ». Pour renforcer la confiance à l'égard des institutions, le Parlement européen doit être attentif aux pratiques de bonne gouvernance auxquelles fait désormais référence le droit primaire de l'UE. À cette fin, le rôle du médiateur doit être affirmé et la gamme d'aides administratives renforcée. Enfin, **Antoine Bailleux** considère que la crise économique, politique et sociale que traverse l'UE met à rude épreuve la protection des droits fondamentaux. Il appartient alors au Parlement européen de veiller à ce que ces droits continuent de servir de boussole et de cadre de référence aux politiques de l'Union.

Gouvernance européenne

Dès lors qu'une approche pluridisciplinaire est envisagée, les enjeux en matière de gouvernance européenne deviennent centraux dans la mesure où ils font le lien entre les questions institutionnelles et la mise en œuvre des politiques économiques de l'UE. Les contributions de la deuxième partie portent sur ces différents enjeux. La crise a clairement montré le besoin d'une amélioration de la gouvernance européenne. Les mesures anti-crise qui ont été adoptées entraînent un renforcement de cette gouvernance. La surveillance macroéconomique a été élargie au-delà du seul critère de déficit public. Les règles budgétaires ont été renforcées et l'Union bancaire se met en place progressivement. Ces développements récents laissent cependant de côté les parlements nationaux et le Parlement européen, notamment au regard du processus législatif. **Laure Clément-Wilz** suggère de renforcer la démocratisation de la gouvernance par un rôle accru des parlements et de donner une base juridique claire aux nouvelles missions des institutions de l'Union. Pour **Frédéric Allemand** et **Francesco Martucci**, une meilleure gouvernance implique d'éviter le recours aux accords inter-gouvernementaux, d'organiser un « comité zone euro » au sein du Parlement européen et de tenir une convention

socio-économique tous les ans pour définir les grandes orientations des politiques de l'Union économique et monétaire. Ceci nécessiterait certainement une plus grande coordination des politiques économiques européennes. **Catherine Mathieu** et **Henri Sterdyniak** rappellent en effet les défauts de l'actuelle gouvernance. Ils insistent plus particulièrement sur l'échec des règles budgétaires et le manque de solidarité entre les États membres. La zone euro est un espace structurellement hétérogène. De plus, les divergences entre les États membres s'accroissent du fait de choix erronés en matière de politique économique. La coordination est alors le seul moyen de sortir de la crise en tenant compte des spécificités de chaque pays et en réaffirmant les objectifs de plein-emploi, de croissance et de réduction des déséquilibres macroéconomiques. La création d'un impôt européen serait un pas décisif en matière d'intégration. À cette fin, il faudrait doter l'Union européenne d'une compétence fiscale lui permettant de créer à son profit un prélèvement. Il faudrait alors choisir avec la plus grande précaution la base fiscale, en lien avec les objectifs attendus, comme le développe **Alexandre Maitrot de la Motte**.

Par ailleurs, une meilleure régulation du système financier est nécessaire. L'Union bancaire européenne est de ce point de vue un pas décisif, même si elle souffre de nombreux écueils ainsi que le rappelle **Jean-Paul Pollin**. La BCE sera en charge de la supervision bancaire mais le fonds de résolution qui doit accompagner cette nouvelle mission ne sera mis en place que progressivement. De plus, la régulation financière ne peut se réduire à cette union bancaire. La séparation des activités de banque commerciale et de banque d'investissement en serait un complément nécessaire. En outre, cette nouvelle mission confiée à la BCE soulève des problèmes épineux de coordination. **Christophe Blot**, **Jérôme Creel**, **Fabien Labondance** et **Paul Hubert** font remarquer à cet égard que la BCE poursuit *de facto* un triple mandat : stabilité des prix, croissance et stabilité financière. Ils appellent à la création *ex-nihilo* d'un organe de contrôle de la BCE qui serait chargé de discuter et d'analyser la pertinence de la politique monétaire mise en place.

Les grands enjeux des politiques publiques européennes

Enfin, les débats qui vont précéder les élections européennes doivent également porter sur les politiques publiques dans l'UE. La réforme des institutions doit en effet s'accompagner d'une réflexion plus large sur les politiques menées par ces institutions. Ces questions sont abordées dans la troisième partie. La montée des inégalités devrait rapidement devenir une des préoccupations de l'UE. **Francesco Saraceno** souligne

que les déséquilibres macroéconomiques ont alimenté les inégalités qui se sont ensuite accrues avec la crise, notamment dans les pays périphériques de la zone euro. La lutte contre les inégalités est donc fortement liée aux questions de gouvernance. C'est pourquoi, les politiques budgétaires et les questions de régulation doivent spécifiquement s'efforcer de réduire les inégalités. Une autre dimension de la question des inégalités a trait aux inégalités de genre. **Françoise Milewski** et **Réjane Sénac** présentent les différents moyens d'intégrer cette préoccupation dans les politiques de l'Union entre action législative et *soft law*. La question des inégalités renvoie au fonctionnement du marché du travail et aux systèmes de protection sociale. La mise en œuvre de politiques d'austérité budgétaire, de réformes structurelles a conduit les gouvernements à faire des coupes dans les dépenses sociales. Sur le marché du travail, **Gérard Cornilleau** explique qu'il y a un choix entre un modèle libéral et un modèle social de partage du travail. L'absence de perspectives, à court terme, d'unification sociale, implique l'acceptation de frontières sociales gérées en commun et permettant à la fois la mobilité et la protection effective des travailleurs. **Bruno Palier** juge également que les mesures structurelles et de consolidation budgétaire ont détruit la cohésion sociale. En conséquence, l'Europe doit replacer la solidarité au cœur de ses politiques et doit aider les pays à réinvestir dans le social.

L'investissement est aussi au cœur du message de **Xavier Timbeau**. Il s'agit cependant pour lui de stimuler la croissance future par la mise en œuvre d'un *new deal* vert tendant à favoriser la transition vers une économie à bas carbone. Un plan d'investissement public-privé, de l'ordre de deux points de PIB européen, fondé sur les économies d'énergie est nécessaire. Un tel investissement pourrait également être accompagné d'une réflexion sur les politiques industrielles à l'échelle européenne. Celles-ci devraient être coordonnées, notamment pour pallier les divergences qui se sont amplifiées. Il est donc nécessaire de recourir à des politiques à la fois nationales et européennes. Pour **Jean-Luc Gaffard** et **Lionel Nesta**, ces enjeux doivent être au cœur des réflexions sur les politiques d'offre afin de promouvoir la coopération entre les différents acteurs de l'innovation. **Marie-Laure Basilien-Gainche** aborde les politiques européennes en matière d'immigration et d'asile. Elle suggère de renouveler l'approche actuelle qui découle d'une erreur de diagnostic. Contrairement au discours ambiant, l'accueil de ressortissants de pays tiers est non seulement financièrement soutenable mais économiquement stratégique. Il résulte de la fermeture des frontières extérieures une perte de compétitivité et de crédibilité de l'Union et de ses États. Enfin,

l'Union s'est récemment engagée dans la négociation de nombreux accords préférentiels de commerce et d'investissement, dont l'objectif diffère selon le pays ou la région partenaire. **Pierre Boulanger** et **Patrick Messerlin** distinguent une politique du « cercle proche » (pays voisins de l'UE) dominée par un objectif de stabilité politique et celle du « cercle large » (pays de niveau de développement comparable à celui de l'UE) dominée par un objectif de croissance économique.

DÉMOCRATIE ET CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

Un effondrement de la confiance dans l'UE ?	19
Les attitudes des Européens vis-à-vis de l'Europe au cours de la Grande Récession Bruno Cautrès	
Citoyenneté de l'Union, mobilité et intégration dans l'espace européen	29
Anastasia Iliopoulou-Penot	
Comment doutent les institutions	39
Réformer la procédure législative de l'Union européenne Selma Bendjaballah, Stéphanie Novak et Olivier Rozenberg	
Dynamiques de blocage dans le processus décisionnel de l'UE	53
Comment réformer la procédure de codécision Cesar Garcia Perez de Leon	
La dilution de la méthode communautaire et la diversification des pratiques intergouvernementales	65
Delphine Dero-Bugny	
La bonne administration dans l'Union européenne	75
Vers une culture de service pour les institutions européennes Imola Strehö	
Les droits fondamentaux face à la crise	89
Antoine Bailleux	

UN EFFONDREMENT DE LA CONFIANCE DANS L'UE ?

LES ATTITUDES DES EUROPÉENS VIS-À-VIS DE L'EUROPE AU COURS DE LA GRANDE RÉCESSION

Bruno Cautrès

Sciences Po-CEVIPOF, CNRS

La période de « Grande Récession » depuis 2008 a entraîné une baisse de nombreux indicateurs de soutien des Européens à l'intégration européenne. Du point de vue de la confiance que les Européens font à l'Europe (une dimension importante de soutien diffus à l'UE), on peut même parler d'une véritable crise de confiance dans l'action de l'Union européenne constatée depuis 2008 dans les opinions des Européens. Dans certains pays (Grèce par exemple), on enregistre même un effondrement de cette confiance. L'analyse des données de deux vagues de l'Eurobaromètre, une vague au début de la crise et une autre en 2011, montre que si cet effondrement est bien avéré, et pas seulement sur les indicateurs de soutien diffus, les Européens n'impute pas la responsabilité de la crise à l'UE seulement. Ils perçoivent la crise et le rôle de l'Europe dans la crise à travers le prisme de l'expérience nationale qu'ils en ont. Par ailleurs, la crise de confiance dans l'UE n'entraîne pas ipso facto une grave crise de confiance dans l'euro : on ne constate pas d'effondrement comparable à celui que l'on observe en termes de confiance générale dans l'UE. Dans les pays membres de la zone euro les évolutions sont en légère baisse mais de manière qui n'est pas très significative ; ce sont dans les pays qui sont hors de la zone euro ou dans ceux qui sont candidats pour y entrer que la baisse du soutien à l'euro est la plus forte.

La crise financière qui a débuté en août 2007 aux États-Unis et qui s'est ensuite propagée dans plusieurs économies européennes pour se transformer en crise des dettes souveraines pose plus que jamais la question du lien entre l'action de l'Union européenne et la manière dont les peuples et les citoyens la perçoivent :

la conjonction de plans de sauvetage financiers des banques, de programmes de relance budgétaire et de la baisse des recettes fiscales liées à la baisse de l'activité économique en général s'est traduite par une détérioration très importante de la situation budgétaire et des ratios d'endettement public que l'on n'avait jamais constaté auparavant en période de paix.

Dans les 17 pays de zone euro, cette situation a révélé que les dettes publiques ne bénéficiaient d'aucune garantie institutionnelle. Comme l'analyse très bien Patrick Artus (2012), cette situation pose avec force un véritable dilemme européen et soulève de manière particulièrement cruciale la question de la légitimité démocratique de l'Union européenne : « les choix semblent *a priori* clairs : d'un côté, l'évolution vers un système politico-économique plus intégré au niveau de la zone euro, de l'autre, le repli national, potentiellement jusqu'à l'éclatement de l'Union monétaire. Encore que depuis le début de la crise, un entre-deux l'emporte, puisque les États membres ont choisi de privilégier un mode de décision intergouvernemental qui assure en apparence les intérêts nationaux et affaiblit les institutions garantes de l'intérêt commun, comme la Commission et le Parlement européen. Dans le même temps, les décisions prises sous la pression des marchés financiers vont dans le sens d'une solidarité budgétaire toujours plus forte et de règles de supervision renforcées. Cet entre-deux résulte sans doute de la situation paradoxale de l'Europe : la combinaison de l'expérience soudaine de l'interdépendance économique d'une part, et de l'autre, de fortes divergences qui conduisent les États membres à vouloir conserver un droit de veto sur les décisions européennes ».

Selon Patrick Artus, cette « politique des petits pas » (à travers la mise en place du MES ou le renforcement du rôle de la Banque centrale européenne) ne peut ni fournir une réponse globale à « une crise systémique bien installée », ni répondre au défi de la légitimité démocratique de l'Union européenne et de la zone euro : « C'est d'ailleurs ce déficit, c'est-à-dire l'absence d'un leadership politique clair disposant d'une légitimité démocratique forte, qui alimente actuellement la méfiance parmi les dix-sept membres de la zone euro. D'un côté, les pays du Sud fragilisés par la crise comptent sur la solidarité financière de leurs partenaires et s'élèvent contre les politiques d'austérité qu'ils considèrent comme

leur étant 'imposées de l'extérieur'. De l'autre, certains pays du Nord attendent des réformes structurelles de leurs voisins, voire un contrôle indépendant des budgets nationaux, pendant que leurs citoyens, dont l'aide est sollicitée par le biais des politiques de solidarité, craignent que ces dernières ne créent des effets d'aubaine et n'incitent au laxisme les gouvernements des « autres » États ».

Cette analyse résume bien les principaux aspects de la véritable crise de confiance dans l'action de l'Union européenne que l'on constate depuis 2008 dans les opinions des citoyens européens. Afin d'analyser celles-ci, quelques précautions de méthodes doivent être posées. Tout d'abord, toute analyse de l'évolution de l'opinion doit prendre le recul du temps : l'appréciation moins favorable que les Européens portent sur l'intégration européenne ne date pas de la crise actuelle. Elle date du début des années 1990 lorsque la conjonction du monde *post-1989* et des débats publics sur la ratification du Traité de Maastricht ont introduit dans les opinions publiques une série d'interrogations sur les limites, la portée et le sens de l'intégration économique et politique. Par ailleurs, les indicateurs qui permettent de mesurer les attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'intégration européenne ont fait l'objet de débats nourris au sein de recherche académique : ces recherches traduisent la question des opinions des citoyens européens vis-à-vis de l'UE en termes de « soutien », un concept lui-même lié dans la tradition de l'analyse politique à la question de la légitimité démocratique de l'UE. Ces recherches posent une distinction entre le « soutien diffus » et le « soutien spécifique », distinction issue des analyses du politiste David Easton qui, dans les années 1960, avait proposé que tout système politique devait sa stabilité à un « soutien diffus » des citoyens défini en termes de « sentiments de confiance ou d'affection » tandis qu'il était dans le même temps évalué par les citoyens en termes de fonctionnement. Cette distinction est, dans la littérature consacrée aux opinions des citoyens européens vis-à-vis de l'intégration européenne, reprise ou redoublée par une distinction qui lui est presque isomorphe : celle opérée, notamment par Fritz Sharpf entre le soutien par les « inputs » et par les « outputs » : d'une part les choix politiques sont légitimes s'ils reflètent la volonté du peuple souverain, exprimée à travers les mécanismes de la participation politique ou de la prise de parole dans la société civile ; d'autre part, les choix

politiques sont légitimes s'ils sont finalisés par rapport au bien collectif et au bon fonctionnement du système.

Ces précisions méthodologiques sont importantes car, du point de vue de l'analyse des réactions des citoyens face à la crise et à l'intégration européenne, et face à l'Union européenne dans la crise, on ne peut éviter la question de savoir si les effets de la crise se portent davantage sur le soutien « spécifique » ou « diffus » : dans la conception originale de Easton, il existe un mécanisme de compensation et de vases communicants entre les deux niveaux, le soutien diffus constituant, selon ses mots, un « réservoir d'attitudes favorables » qui peut compenser les pertes de soutien « spécifique » lorsque le système politique ne « délivre » plus à ses citoyens. Dans ce dernier cas, la crise de confiance que l'on constate dans l'action de l'UE ne remettrait pas en cause l'attachement et le soutien général des Européens aux objectifs généraux de l'intégration européenne et une marge de manœuvre importante attendrait l'UE pour susciter (ou ré-susciter...) la demande de politiques publiques européennes.

Le tableau compare quelques indicateurs de ces deux formes de soutien, issus de deux enquêtes de l'Eurobaromètre en 2009 et en 2011, soit deux enquêtes réalisées en début et en milieu de la crise. Même limitée à quelques indicateurs, cette comparaison fait apparaître de manière assez nette une baisse généralisée du soutien à l'UE et à ses actions que l'on se situe au niveau « diffus » ou au niveau « spécifique ». La crise économique a donc bien eu un impact négatif sur le soutien généralisé ou particulier aux actions ou institutions de l'UE.

D'autres indicateurs issus d'enquêtes plus récentes ou complémentaires de l'Eurobaromètre complètent ce tableau. Au niveau le plus généraux du soutien à l'intégration européenne (soutien « diffus »), l'Eurobaromètre du printemps 2012 enregistre (pour la première fois depuis la création de cet indicateur) une égalité entre les jugements positifs et négatifs quant au fonctionnement de la démocratie au sein de l'Union européenne. Alors qu'en 2007 et jusqu'en 2009, seuls 32 % des Européens se déclaraient insatisfaits de ce fonctionnement, en 2012 l'augmentation est de 12 points dans le même temps que le nombre des satisfaits recule de 10 points. À ce niveau très général et diffus de soutien à l'UE, cette baisse est particulièrement marquante. Et l'insatisfaction gagne du

terrain de manière spectaculaire en Grèce (passant de 40 % en 2007 à 70 % en 2012), mais aussi en Espagne (14 % en 2007, 30 % en 2009 et 52 % en 2012), en Italie ou au Portugal (37 % en 2007, 39 % en 2009, 66 % en 2012). Ces pays, exposés à la fois à la réalité de la crise et à la conditionnalité de l'aide au sauvetage de leur secteur bancaire et à la restructuration de leur dette publique, sont plus que tous les autres le théâtre d'un véritable effondrement de la confiance dans l'UE. L'image de l'UE est naturellement également

Tableau. Les deux formes du soutien des Européens à l'Union européenne

En % sur l'ensemble des 27 pays membres de l'UE en 2009 et en 2011

			EB71.1 (2009)		EB76.3 (2011)	
			%	% de réponses « ne sait pas »	%	% de réponses « ne sait pas »
Soutien « diffus »		Pour une union monétaire européenne avec une seule monnaie, l'euro	64	7	56	8
		L'appartenance du pays à l'UE est une bonne chose	53	4	—	—
		Confiance dans l'Union européenne	50	11	39	10
		Pour l'élargissement de l'Union européenne à d'autres pays dans les années à venir	48	12	43	11
Soutien « spécifique »	(*) Souhaite plus de prises de décisions au niveau européen en matière de lutte contre le terrorisme	80	4	82	2
		... protection de l'environnement	73	4	66	2
		... lutte contre le chômage	61	5	39	2
		Confiance dans la Commission européenne	47	22	40	20
		À une image positive de l'UE	44	2	33	2
		En ce moment les choses vont dans la bonne direction dans l'UE	36	11	23	9

(*) : il faut être prudent en comparant cet indicateur entre les deux enquêtes, la formulation de la question n'étant pas la même : en 2009, « pour chacun des domaines suivants, dites-moi si vous pensez que plus de prises de décisions devraient avoir lieu au niveau européen ou au contraire que moins de prises de décision devraient avoir lieu au niveau européen ? » ; en 2011 : « Pour chacun des domaines suivants, pensez-vous que les décisions devraient être prises par le gouvernement français ou qu'elles devraient être prises en commun au sein de l'Union européenne ? ». Sources : Eurobaromètre 71.3, juin-juillet 2009 ; Eurobaromètre 76.3, novembre 2011. Données pondérées et traitées par l'auteur.

détériorée non seulement au niveau européen global (20 % des Européens déclarent dans la vague du printemps 2011 avoir une image négative de l'Union européenne contre 15 % en 2007) mais très détériorée dans les pays qui ont été fortement exposés à la crise : l'image négative de l'Union européenne rassemble désormais 40 % des Grecs (13 % en 2007), 25 % des Portugais (12 % en 2007) ou encore 16 % des Espagnols (6 % en 2007). Si ces évolutions sont fortement, voire très fortement, à la baisse on peut néanmoins constater que l'image négative de l'UE reste en dessous de 50 %.

Ces données sont bien résumées par l'indicateur de confiance dans l'intégration européenne. De nombreuses recherches ont montré le lien entre la confiance politique et le soutien au système politique ; la confiance politique est en effet une dimension essentielle du soutien « diffus », l'un des indicateurs les plus synthétiques de ce soutien. La baisse de confiance dans l'UE depuis 2008 est tout d'abord forte et généralisée : on ne compte que deux pays parmi les 27 membres de l'UE en 2011 pour lesquels on constate un accroissement de la confiance dans l'UE par rapport à 2007 : la Suède (+ 2 points) et la Finlande (+10 points), deux pays dont les niveaux d'opinions favorables à l'UE sont habituellement plus bas que pour l'ensemble des pays et dont les opinions ont pu saluer l'affirmation des règles de discipline budgétaire au plan européen. Mais dans tous les autres pays, « grands » ou « petits » pays européens, quelle que soit la durée d'adhésion à l'UE, « contributeurs » ou « receveurs » nets, c'est à une chute de confiance particulièrement significative que l'on assiste (Armigeon et Ceka, 2014).

Ces données ne permettent néanmoins pas d'attribuer la responsabilité de cet effondrement du soutien à l'intégration européenne à l'UE seule : les Européens perçoivent la crise et le rôle de l'Europe dans la crise à travers le prisme de l'expérience nationale qu'ils en ont mesuré, en particulier par la confiance dans leurs gouvernements et par la perception de la situation économique de leurs pays (Hobolt *et al.*, 2013). C'est également la confiance dans les gouvernements nationaux et en particulier la confiance dans la capacité de ces gouvernements à faire face à la crise économique qui est en cause.

Mais qu'en est-il du point de vue du soutien à l'euro ? On pourrait s'attendre à ce que le soutien à l'euro connaisse une baisse de confiance très importante : comme le résume Patrick Artus dans son analyse, la gouvernance de la zone euro est de fait au cœur des questions de légitimité et de soutien des citoyens, notamment dans leurs dimensions « diffuses ». Si le niveau de soutien à l'euro a effectivement baissé entre 2008 et 2012, on ne constate pas d'effondrement comparable à celui que l'on observe en termes de confiance générale dans l'UE. Dans les pays membres de la zone euro les évolutions sont en légère baisse mais de manière qui n'est pas très significative. Et il est remarquable de constater les faibles différences entre États membres de la zone euro « débiteurs » (ceux exposés aux plans d'austérité et aux contraintes de l'UE et du FMI) et « créditeurs ». L'effondrement du soutien à l'euro existe néanmoins ailleurs, mais à l'extérieur de la zone euro : dans les pays qui ont choisi (comme le Royaume-Uni) ne pas intégrer la zone euro mais aussi dans les pays qui ont candidaté pour rejoindre la zone euro. Des travaux récents de Sara Hobolt montrent ainsi clairement que dans les pays de la zone euro, les citoyens continuent majoritairement de penser que l'Union européenne est plus apte à régler la crise que le gouvernement national (Hoblot, 2013).

Recommandations

Les données présentées ici montrent que les opinions des citoyens européens vis-à-vis de l'intégration européenne ne se laissent pas saisir par des logiques simplistes d'opposition entre « pro » et « anti » européens. La multidimensionnalité de ces opinions est la règle : plus que dans « les années Maastricht », les citoyens européens se posent des questions à plusieurs niveaux sur l'intégration européenne : le débat ne peut plus être seulement résumé au clivage entre les partisans de la souveraineté nationale et les « intégrationnistes ». L'intégration européenne a, par sa dynamique même, à la fois homogénéisé et hétérogénéisé les représentations que les Européens se font du processus d'intégration européenne. « Quelles sont les apports de l'UE vis-à-vis de l'action des gouvernements nationaux ? Où sont les limites de l'action publique européenne, notamment en matière économique ? L'Europe pour qui ou au profit de qui ? Quelles en sont les frontières ? » ne sont que quelques unes des questions qui

opposent aujourd'hui les schémas de représentations populaires de l'intégration européenne. Plus récemment, des chercheurs ont même proposé que c'est davantage « l'indifférence » à l'Europe que l'opposition à l'intégration européenne qui caractérise des opinions publiques désorientées aujourd'hui (Duchesne *et al.*, 2013).

Pour toutes ces raisons, il serait particulièrement important que l'outil principal dont dispose les chercheurs pour analyser les dimensions des opinions des Européens vis-à-vis de l'intégration européenne soit réorienté dans un sens plus « académique ». L'Eurobaromètre est une enquête réalisée et financée par la Commission européenne ; si elle n'ignore pas les liens avec la communauté académique, elle ne constitue pas une enquête « académique » au sens traditionnel du terme.

Si l'Eurobaromètre a contribué de manière fondamentale et irremplaçable au développement de ces travaux et constitue l'une des plus importantes bases de données mises à la disposition des chercheurs et du public, il manque parfois de cohérence dans ses questionnaires et indicateurs : si une bonne partie des indicateurs permettant de distinguer les formes du soutien « diffus » et « spécifique » sont là, tous le ne sont pas et tous le ne sont pas systématiquement. Il en résulte une présentation parfois optimiste des résultats de l'Eurobaromètre dans les rapports rédigés par les services de la Commission européenne. Plus gênant est le caractère souvent unidimensionnel des données : trop d'indicateurs mesurent la même dimension (favorable/pas favorable à l'intégration européenne) et trop peu mesurent les dimensions alternatives : Europe de gauche, Europe de droite par exemple. Or, c'est bien à travers la politisation des enjeux de l'intégration européenne que les citoyens pourront donner plus de sens à l'intégration européenne et réduire la dissonance entre les balises idéologiques mises en œuvre par les enjeux de la politique nationale et l'absence de repères que suscitent à leurs yeux l'Europe (Bartolini et Hix, 2006 ; Belot *et al.*, 2013).

Enfin, il apparaît de plus en plus évident que des dispositifs d'observation plus qualitatifs et plus contextuels devraient venir compléter la panoplie des données disponibles : les contextes microsociaux et territoriaux de production des opinions politiques sont, plus encore pour l'intégration européenne que pour tout autre objet d'analyse, fondamentaux à saisir.

Références bibliographiques

- Armigeon K. et B. Ceka, 2014, « The loss of trust in the European Union during the Great recession since 2008 : the role of heuristics from the national system », *European Union Politics*, 15(1) : 82–107.
- Artus P., 2012, « La crise de la dette : une chance pour l'intégration européenne ? Questions à Patrick Artus ». Entretien réalisé en septembre 2012, Paris, La Documentation Française. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000535-la-crise-de-la-dette-une-chance-pour-l-integration-europeenne/questions-a-patrick-artus>.
- Bartolini S. et S. Hix, 2006, *Politiser l'UE : remède ou poison ?*, Paris, Notre Europe, Policy paper. Disponible sur : <http://www.notre-europe.eu/011-766-Politiser-l-UE-remede-ou-poison.html>.
- Belot C., B. Cautrès et S. Strudel, 2013, « L'Europe comme enjeu clivant : ses effets perturbateurs sur l'offre électorale et les orientations de vote lors de l'élection présidentielle de 2012 ». *Revue Française de Science Politique*, 63(6) ; 1081-1112.
- Duchesne S., E. Frazer, F. Haegel et V. Van Ingelgom, 2013, *Citizens' Reactions to European Integration Compared Overlooking Europe*. Palgrave, Macmillan.
- Hobolt S., 2013, « The Public Constraint on EU Governance During and Beyond and Crisis », Paper prepared for presentation at the EUSA 13th Biennial Conference Baltimore, Maryland, USA – May 9-11, 2013. Disponible à : http://euce.org/eusa/2013/papers/7a_hobolt.pdf
- Hobolt S., J. Tilley et S. Banducci, 2013, « Clarity of responsibility: how government cohesion conditions performance voting ». *European Journal of Political Research*, 52(2) : 164-187.

CITOYENNETÉ DE L'UNION, MOBILITÉ ET INTÉGRATION DANS L'ESPACE EUROPÉEN

Anastasia Iliopoulou-Penot

Université Paris Est Créteil

Même si elle est souvent présentée comme l'une des grandes réussites de l'intégration européenne, la mobilité des citoyens de l'Union au sein de l'espace européen connaît encore des difficultés. Celles-ci concernent les acteurs du marché intérieur que sont les travailleurs migrants, y compris les frontaliers. Leur accès aux droits sociaux rencontre aujourd'hui des résistances que l'on pouvait penser désormais dépassées. Quant aux citoyens économiquement inactifs, leur droit de séjour est menacé par des mesures d'expulsion prises souvent de manière automatique, pour défaut de ressources suffisantes. Plus généralement, nous constatons encore des efforts consistant à empêcher l'installation durable des citoyens migrants dans l'État d'accueil. Par ailleurs, une attention particulière est accordée à la mobilité étudiante, qui pose la question de l'accès aux études universitaires et celle de son financement. Enfin, le traitement de la population Rom vulnérable constitue un problème avec une incontestable dimension européenne, qui doit être traité dans les plus brefs délais.

1. Introduction: Accès à la citoyenneté de l'Union et importance de celle-ci en termes de mobilité

La décision récente de Malte de mettre en vente sa nationalité et, par voie de conséquence, de faire de la citoyenneté de l'Union un bien marchand, a suscité de vives réactions des acteurs européens¹. Cette décision, comme l'existence d'autres dispositifs nationaux (Chypre, Autriche, Belgique, Portugal) associant l'acqui-

1. Voir, par exemple, la résolution du Parlement européen, du 16 janvier 2014, sur la citoyenneté de l'Union européenne à vendre, 2013/2995 (RSP).

sition de la nationalité à l'accomplissement d'investissements conséquents de la part des ressortissants de pays tiers, devrait relancer le débat sur la relation entre la citoyenneté de l'Union et les nationalités des États membres. En vertu de l'article 20.1 TFUE, la possession de la nationalité d'un État conduit automatiquement à l'acquisition de la citoyenneté de l'Union. L'octroi et le retrait de la nationalité demeurant du domaine de la compétence réservée des États, l'Union ne peut pas définir ses sujets de manière autonome, ce qui est paradoxal au regard de sa qualité de communauté politique et sociale transnationale. Pourtant, comme l'a souligné la vice-présidente de la Commission européenne, Viviane Reding, « accorder la citoyenneté à une personne signifie accorder des droits dans les 27 autres États membres ». Ainsi, dès lors que la décision d'un État d'octroyer sa nationalité produit des effets transnationaux, l'exercice de cette compétence nationale devrait se faire dans le respect du droit de l'Union², qui inclut un socle de valeurs communes.

La citoyenneté de l'Union est essentiellement associée, tant dans sa version juridique découlant des traités que dans sa conception par les citoyens eux-mêmes³, à la mobilité. Cette dernière prend forme à travers le droit de circuler et de séjourner librement, prévu par l'article 21.1 TFUE et concrétisé par la directive 2004/38⁴. La mobilité des personnes au sein de l'espace européen est essentielle pour forger une identité et une conscience européennes. Si le dispositif juridique européen de la mobilité présente un degré d'accomplissement remarquable, il reste néanmoins encore des lacunes à combler et des problèmes à régler. La réponse positive donnée au référendum organisé en Suisse le 9 février 2014 « contre l'immigration de masse » (essentiellement intra-européenne) illustre l'urgence d'ouvrir un débat éclairé, qui met le doigt sur l'ensemble de ces problèmes.

2. Voir CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, C-369/90 et CJUE, 2 mars 2010, *Rottmann*, C-135/08.

3. Selon les réponses des citoyens européens eux-mêmes à des enquêtes diverses conduites par la Commission européenne, l'Union signifie essentiellement la liberté de voyager, d'étudier et de travailler partout en Europe.

4. Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, JOUE L 158, du 30 avril 2004, p. 77.

2. L'accès aux droits sociaux des travailleurs salariés, y compris des frontaliers

La libre circulation des travailleurs (salariés), fondement de la citoyenneté de l'Union et la forme la plus achevée de mobilité des personnes, connaît de nos jours des résistances considérables au sein des États membres. Ces résistances concernent notamment (mais pas exclusivement) la venue des travailleurs des pays d'Europe centrale et orientale qui ont adhéré à l'Union en 2004 et en 2007⁵. Elles sont en partie dues à la crise économique, aux contraintes que celle-ci fait peser sur les budgets nationaux et à l'augmentation du chômage. Cependant, ce qui est particulièrement inquiétant est le phénomène suivant : les réticences à l'égard de l'immigration communautaire sont véhiculées non seulement par les partis politiques populistes (dont la montée en puissance est en soi préoccupante) mais trouvent aussi une place dans le discours officiel des gouvernements et des législateurs nationaux, en flagrante méconnaissance des engagements européens. Le meilleur exemple est le débat, au sein du Royaume-Uni, au sujet de la perception des prestations sociales, notamment familiales par des travailleurs polonais. Selon les déclarations du Premier ministre, David Cameron, en janvier 2014, il n'est pas juste d'octroyer des allocations familiales pour les enfants des travailleurs migrants polonais qui demeurent en Pologne. Pourtant, cette question devrait être considérée comme définitivement réglée depuis longtemps. En vertu de l'article 7.2 du règlement 1612/1968⁶, désormais remplacé par l'article 7.2 du règlement 492/2011,⁷ les travailleurs migrants ont accès aux mêmes avantages sociaux (et fiscaux) que les travailleurs nationaux⁸. La raison de la disposition est difficilement contestable : il s'agit de reconnaître et de récompenser la

5. Voir, en dernier lieu, les craintes exprimées par des milieux politiques et journalistiques dans plusieurs États membres en raison de la levée, depuis le 1^{er} janvier 2014, du régime transitoire à l'égard des travailleurs roumains et bulgares.

6. Règlement 1612/68/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, JOCE L 257 du 19 octobre 1968, p. 2.

7. Règlement 492/2011/UE, du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, JOUE L 141 du 27 mai 2011, p. 1.

8. Cette disposition, généralement interprétée par la Cour de justice, complète utilement le règlement 883/2004/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JOUE L 166 du 30 avril 2004, p.1), qui a remplacé le règlement 1408/71/CE portant sur le même sujet. L'un des principes cardinaux de ce dispositif européen est l'égalité de traitement entre travailleurs nationaux et migrants.

contribution du travailleur migrant à l'économie de l'État d'accueil. En effet, selon la logique du contribuable, le travailleur migrant participe, par le paiement des contributions et des impôts, au financement de l'État providence de la société d'accueil ; il ne saurait donc en être exclu. Or, les réactions britanniques actuelles sur le prétendu « tourisme social » des travailleurs polonais illustrent tristement que la libre circulation des travailleurs n'est pas un fait sociologiquement acquis ; elle doit faire l'objet d'une adhésion sans cesse renouvelée des acteurs étatiques et européens. Des campagnes de « pédagogie » des opinions publiques nationales devraient avoir lieu afin que les citoyens puissent apprécier à sa juste mesure l'apport (très souvent méconnu) des travailleurs migrants au développement économique de leur pays⁹. Plus généralement, les acteurs de la société civile et les universitaires devraient évaluer, dans des études d'ensemble, la mise en œuvre nationale du régime européen de la mobilité des personnes¹⁰ et alerter les citoyens et les acteurs européens des écarts éventuels en la matière¹¹.

Par ailleurs, parmi les travailleurs migrants, une attention spéciale doit être accordée à la catégorie des frontaliers, qui connaissent des difficultés particulières et épineuses, montrées du doigt depuis longtemps par la Commission et le Parlement européen.¹² Un problème récent ayant son origine dans la jurisprudence de la Cour de justice doit notamment être mentionné. En effet, alors que rien ne devrait distinguer les frontaliers des autres travailleurs migrants en ce qui concerne l'accès aux avantages sociaux, la Cour de justice a récemment validé des mesures nationales exigeant des frontaliers qu'ils démontrent des liens suffisants avec l'État allocataire¹³. Dans l'arrêt *Giersch*, la Cour affirme, de manière

9. À cet égard, il est regrettable que le gouvernement britannique retarde la publication d'un rapport officiel du Ministère de l'Intérieur qui tient en échec la théorie du tourisme social et qui démontre l'ensemble des bénéfices de l'immigration européenne pour l'économie britannique.

10. Voir, par exemple, le rapport de recherche de 2013 de J. Shaw, N. Miller & M. Fletcher, *Getting to grips with EU citizenship : understanding the friction between UK immigration law and EU free movement law*, <http://www.law.ed.ac.uk/overlap>.

11. Voir, par exemple, l'éditorial de N. N. Shuibhne, « Quicksand », (2013) 38 *European Law Review*, p. 135.

12. Voir, déjà dans les années 1980, la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et aux États membres sur la question des populations frontalières, COM/85/529 final, octobre 1985 et le rapport du Parlement européen sur les problèmes des travailleurs frontaliers dans la Communauté, du 21 octobre 1988, doc. A2-227/88.

13. CJCE, gr.ch., 18 juillet 2007, *Hartmann*, C-212/05 ; CJCE, gr.ch., 18 juillet 2007, *Geven*, C-213/05 ; CJCE, 11 septembre 2007, *Hendrix*, C-287/05 ; commentaire des trois arrêts par Ch. O'Brien, 45 (2008) *C.M.L.Rev.*, p. 499. CJUE, 20 juin 2013, *Giersch*, C-20/12 ; comm. D. Martin, *JDE*, septembre 2013, p. 270.

générale, que « le travailleur frontalier n'est pas toujours intégré dans l'État employeur de la même manière que l'est un travailleur résidant dans cet État »¹⁴. Cette situation justifie que l'État employeur lui demande de démontrer un lien de rattachement autre que sa participation au marché du travail¹⁵. A cette fin, la Cour accepte que l'octroi d'une aide financière aux études aux enfants d'un travailleur frontalier pourrait être subordonné à la condition que le parent ait travaillé au Luxembourg « pendant une période minimale déterminée »¹⁶. Cette solution fragilise considérablement la position des travailleurs frontaliers, en ouvrant à l'État employeur la possibilité de leur imposer des conditions supplémentaires par rapport aux autres travailleurs migrants pour accéder à des avantages sociaux. Cela est critiquable au regard de l'approche traditionnelle centrée sur la seule qualité de travailleur.

3. L'expulsion des citoyens économiquement inactifs

Quant aux citoyens européens économiquement inactifs, il faut signaler la très grande hausse, depuis 2011 et notamment au cours de 2013, du nombre des expulsions du territoire belge des citoyens européens (dont de nombreux Français) faute de moyens suffisants de subsistance. Il est vrai que, en vertu de la directive 2004/38, pour pouvoir séjourner dans l'État d'accueil entre 3 mois et 5 ans¹⁷, le citoyen qui n'a pas d'activité professionnelle et les membres de sa famille doivent disposer d'une assurance maladie et des ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système social. Or, codifiant sur ce point l'arrêt *Grzelczyk*¹⁸, la même directive précise que l'éloignement du citoyen migrant ne peut pas être la conséquence *automatique* de son

14. Point 65 de l'arrêt *Giersch*.

15. Alors que cette participation suffit, en principe, pour attester de l'intégration : voir CJUE, 14 juin 2012, *Commission/Pays-Bas*, C-542/09.

16. Point 80 de l'arrêt *Giersch*. Selon la Cour, l'exigence d'une certaine durée de travail peut aussi prévenir le risque de voir apparaître un « tourisme des bourses d'études » (*ibid.*). Une durée de 5 ans paraît, à cet égard, raisonnable.

17. Selon le système gradué instauré par la directive 2004/38, le séjour jusqu'à 3 mois n'est soumis à aucune condition sauf la possession d'un passeport ou d'une carte d'identité en cours de validité. Ce droit est maintenu tant que le migrant ne devient pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État d'accueil. Après cinq ans de séjour légal et continu dans l'État d'accueil, le citoyen de l'Union et les membres de sa famille acquièrent le droit de séjour permanent, libéré de toute contrainte économique.

18. CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, C-184/99.

recours à l'assistance sociale¹⁹. Les autorités de l'État d'accueil doivent examiner si, dans ce cas, il s'agit de difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la situation personnelle du citoyen, la durée de son séjour et le montant de l'aide accordée²⁰. Plus généralement, la mise en œuvre de la directive 2004/38 par les autorités nationales doit être faite à la lumière des exigences de la citoyenneté, des droits fondamentaux, du principe de proportionnalité et (dans le cas des Français expulsés de Belgique) de la réalité des bassins de vie transfrontaliers qui ont tant contribué à l'intégration européenne dans le quotidien.

4. Les obstacles dressés à l'installation durable des citoyens migrants dans l'État d'accueil

Par ailleurs, plusieurs obstacles sont encore fréquemment dressés à l'installation durable des citoyens migrants dans l'État d'accueil, traduisant une volonté de « keeping out ». Ainsi, en dépit d'un acquis législatif et jurisprudentiel solide les interdisant, des limites variées posées à l'acquisition de biens immobiliers²¹ ou encore l'imposition des taxes locales ou des frais d'enregistrement discriminatoires²², continuent à exister. Dans le même esprit, les autorités nationales ont tendance à interpréter de manière restrictive le « séjour légal » de 5 ans nécessaire pour l'acquisition du droit de séjour permanent (affranchi de toute condition économique et permettant une égalité de traitement quasi-totale avec les nationaux)²³. Ainsi, le séjour en vertu du droit national humanitaire²⁴ ou, même, en vertu du droit de l'Union mais ne remplissant pas les conditions économiques de possession de ressources suffisantes et d'une assurance maladie²⁵, ne permet pas l'acquisition du droit de séjour permanent. Ces solutions, malheureusement validées par la Cour de justice, sont regrettables car elles méconnaissent la réalité

19. Article 14.3 et considérant 16 de la directive 2004/38.

20. Considérant 16 de la directive 2004/38.

21. Voir, récemment, la réglementation flamande subordonnant l'achat de terrains à l'existence d'un « lien suffisant » de l'acquéreur avec la commune cible, condamnée dans : CJUE, 8 mai 2013, *Libert e.a.*, C-197/11 et C-203/11 ; L.W. Gormley, « Keeping EU citizens out is wrong », *Journal de droit européen*, 2013, p. 316.

22. Voir, par exemple, la volonté des autorités d'Anvers, annoncée en février 2013, d'augmenter les frais d'enregistrement des non-nationaux de 17 à 250 euros.

23. C'est l'innovation majeure de la directive 2004/38, prévue dans son article 16.

24. CJUE, gr.ch., 21 décembre 2011, *Szeja et Ziolkowski*, C-424 et 425/10.

25. CJUE, 8 mai 2013, *Alarape*, C-529/11.

de l'intégration du citoyen dans son lieu de vie. Une modification de la directive 2004/38 serait souhaitable, afin de permettre, en vue de l'acquisition du droit de séjour permanent, la prise en compte de 5 ans de séjour légal dans l'État d'accueil, indépendamment de ses conditions particulières.

5. L'accès aux études universitaires et le financement de la mobilité étudiante

L'intégration européenne est promue de manière considérable en raison de la mobilité étudiante. En effet, l'enseignement réparti entre plusieurs États est un instrument important de renforcement de la solidarité et de la tolérance et un facteur stimulant la diffusion de la culture au sein de l'Union. L'augmentation de l'enveloppe budgétaire allouée au programme Erasmus, alors que le budget européen 2014-2020 a baissé par rapport à la programmation précédente, a envoyé un signal politique important quant à la reconnaissance de la mobilité étudiante comme priorité européenne. Or, cette mobilité, qui dépasse le cadre Erasmus, soulève encore deux questions importantes : celle du financement des études et celle des conditions d'accès à certaines formations universitaires.

— Concernant la première question, dès lors que la majorité des étudiants ne peuvent pas bénéficier des dispositifs d'aide à l'entretien existant dans l'État d'accueil²⁶, ils se tournent de plus en plus vers leur État d'origine pour trouver le financement nécessaire. Il serait donc, souhaitable que les États prévoient des dispositifs de portabilité des bourses et des prêts. Ceux qui en disposent déjà, comme l'Allemagne, doivent veiller à ce que les conditions auxquelles est soumise l'exportabilité ne soient pas disproportionnées et, donc, en fin de compte, restrictives de la libre circulation des étudiants²⁷. A terme, les États devraient se mettre d'accord sur

26. En vertu de l'article 24.2 de la directive 2004/38, l'État d'accueil n'est pas tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent (à savoir avant l'accomplissement de 5 ans de séjour légal et continu), d'octroyer des aides d'assistance aux étudiants sous la forme de bourses ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs, les personnes qui gardent ce statut et les membres de leur famille. Donc, les étudiants qui arrivent dans un État membre, ne peuvent pas solliciter une aide d'assistance. Ils peuvent, cependant, bénéficier, sur un pied d'égalité avec les étudiants nationaux, de toute aide liée à l'accès à l'éducation, par exemple, les aides qui couvrent les frais d'inscription.

un instrument européen contraignant régissant le financement de la mobilité étudiante ; ce système prévoirait le transfert entre pays et le remboursement des frais de formation au prorata de la carrière professionnelle de ceux qui en ont bénéficié²⁸.

— Concernant la seconde question, des solutions devraient être trouvées concernant le problème particulier créant des crispations en Belgique et en Autriche. Ces deux pays ont posé des conditions discriminatoires à l'égard des étudiants communautaires en ce qui concerne l'accès aux études universitaires médicales et paramédicales. Ces conditions visent à endiguer le flux des étudiants français et allemands qui viennent étudier (respectivement) en Belgique et en Autriche, pour ensuite rentrer exercer leur profession dans leur pays d'origine. Devant la Cour de justice²⁹, les gouvernements belge et autrichien ont plaidé le risque pour la qualité de leurs systèmes nationaux de l'éducation ainsi que la menace pour la santé publique du fait de la pénurie de médecins et de vétérinaires dans certaines parties de leur territoire. Une solution conciliant ces préoccupations légitimes avec la nécessité de garantir les droits des étudiants devrait être trouvée par le biais du dialogue politique, qui pourrait être encouragé au sein des instances européennes.

6. Les Roms, citoyens européens « pas comme les autres »

Enfin, le plus grand défi dressé aujourd'hui à la citoyenneté de l'Union est la situation des Roms, citoyens « pas comme les autres ». Victimes d'une discrimination systémique, d'une grande pauvreté et de violences racistes dans leur pays d'origine, les Roms font l'objet de réactions particulièrement hostiles dans les pays d'accueil. Sont révélatrices à cet égard les déclarations du ministre de l'Intérieur français, Manuel Valls, sur, d'une part, la « vocation » des Roms à rester en Roumanie ou à y revenir et, d'autre part, leur

27. Plusieurs arrêts de la Cour de justice concernent les conditions restrictives des dispositifs de portabilité du financement des études, mis en place par des Länder allemands : CJCE, gr.ch., 23 octobre 2007, *Morgan et Bucher*, C-11/06 et C-12/06 ; CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz et Seeberger*, C-523/11 et C-585/11 ; CJUE, 24 octobre 2013, *Elrick*, C-275/12 ; CJUE, 24 octobre 2013, *Ingemar*, C-220/12.

28. Pour des réflexions stimulantes à ce sujet, voir M. Gérard, « Le financement de la mobilité des étudiants 'Bologne' » : *Revue économique*, 2010/3, p. 577.

29. CJCE, 7 juillet 2005, *Commission/Autriche*, C-147/03 ; CJUE, gr.ch., 13 avril 2010, *Bressol*, C-73/08 ; comm. S. Garben, (2010) 47 *C.M.L.Rev.*, p. 1493

« absence de vocation » à s'intégrer dans la société française. Par ces déclarations ainsi que par son action, le Ministre s'inscrit dans la ligne droite du précédent gouvernement français. Le démantèlement, à l'été 2010, de plusieurs campements Rom et le renvoi de quelques centaines de Roms de nationalité roumaine et bulgare vers leurs pays d'origine avait conduit à un conflit musclé avec la Commission européenne à la rentrée 2010³⁰. Cet épisode a révélé que la France n'avait pas correctement transposé plusieurs dispositions de la directive 2004/38, relatives notamment aux garanties de fond et de forme dont doit bénéficier un citoyen qui fait l'objet d'un éloignement du territoire³¹.

L'expérience d'exclusion à laquelle correspond le plus souvent l'exercice du droit de séjour par les Roms tranche avec l'exigence permanente d'inclusion qui est inhérente à toute citoyenneté, y compris la citoyenneté de l'Union. L'application de la directive 2004/38 ne peut pas à elle seule apporter de réponses adéquates car elle a été conçue concernant un type de mobilité qui présente des caractéristiques différentes ; cette directive ne prend pas en considération les particularités de la migration collective des membres d'« une minorité défavorisée et vulnérable » qui a « besoin d'une protection spéciale »³². Elle doit, par conséquent, être complétée par l'adoption de mesures législatives et autres au sujet des Roms impliquant la responsabilité aussi bien des pays d'origine que des pays d'accueil. En effet, la situation des Roms en Europe constitue une affaire-test pour l'Union et sa citoyenneté. La capacité de garantir les droits des plus vulnérables est une preuve de l'effectivité de la citoyenneté européenne en tant que statut juridique protecteur de l'individu.

30. Sur l'ensemble de cette affaire voir notre étude « 'Le temps des gitans' : à propos de la libre circulation des Roms dans l'Union », *Europe*, janvier 2011, p. 5.

31. L'application des garanties européennes en cas d'expulsion des citoyens de l'Union connaît des difficultés dans plusieurs pays. Concernant l'Espagne voir N. Ferreira, « The EU free movement of persons from a Spanish perspective : exploring its evolution and derogations », (2013) 19 *European Public Law*, p. 397.

32. Termes utilisés par la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts de Grande chambre du 13 novembre 2007, *D.H. e.a./ République tchèque*, req. n° 57325/00 et du 16 mars 2010, *Orsus e.a./Croatie*, req. n° 15766/03.

7. Conclusion/recommandations

- Des campagnes de « pédagogie » des opinions publiques nationales devraient avoir lieu afin que les citoyens puissent apprécier à sa juste mesure l'apport (très souvent méconnu) des travailleurs migrants, y compris des frontaliers, au développement économique de leur pays.
- Les institutions européennes devraient rester fermes face aux tentatives étatiques visant à faire reculer l'acquis législatif et jurisprudentiel en matière d'accès des travailleurs migrants (y compris des frontaliers) aux droits sociaux dans l'État d'accueil.
- La mise en œuvre de la directive 2004/38 par les autorités nationales doit être faite à la lumière des exigences de la citoyenneté, des droits fondamentaux et du principe de proportionnalité. Une modification de cette directive par le législateur européen serait souhaitable, afin de permettre, en vue de l'acquisition du droit de séjour permanent, la prise en compte de 5 ans de séjour légal dans l'État d'accueil, indépendamment de ses conditions particulières.
- Un instrument européen contraignant régissant le financement de la mobilité étudiante devrait voir le jour. Ce système pourrait prévoir le transfert entre pays et le remboursement des frais de formation au prorata de la carrière professionnelle de ceux qui en ont bénéficié.
- Des mesures législatives et autres visant l'insertion sociale des Roms et impliquant la responsabilité aussi bien des pays d'origine que des pays d'accueil, devraient être adoptées.

COMMENT DOUTENT LES INSTITUTIONS RÉFORMER LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE DE L'UNION EUROPÉENNE

Selma Bendjaballah

Sciences Po, Centre d'études européennes

Stéphanie Novak

Hertie School of Governance, Berlin

Olivier Rozenberg

Sciences Po, Centre d'études européennes

Cette contribution vise à éclairer divers dysfonctionnements de la procédure législative de l'Union européenne : la baisse du nombre de décisions législatives, le haut niveau de consensus au Parlement européen, l'opacité du Conseil de l'UE, la généralisation des accords précoces de codécision et les droits gadgets accordés aux parlements nationaux. Ces différents phénomènes sont interprétés comme autant de symptômes d'une crise de confiance des différentes institutions européennes dans leur capacité à gouverner l'Union de façon efficace et légitime. Face à ce doute existentiel, nous suggérons différents mécanismes visant à garantir une meilleure publicité des conflits intra- et interinstitutionnels.

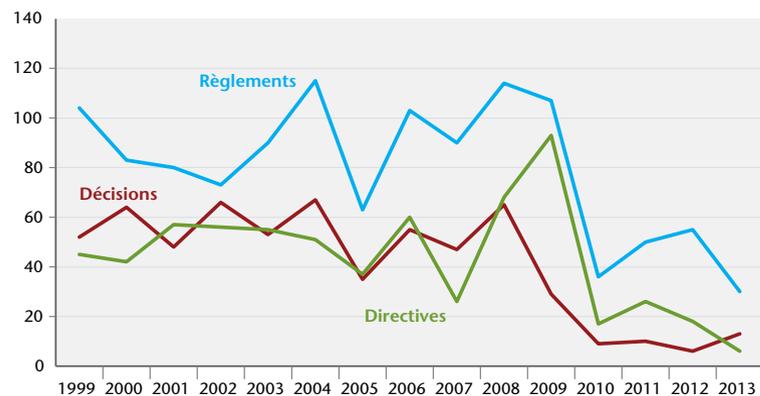
Une des originalités majeures de l'UE, sinon son originalité majeure, est d'avoir produit un droit spécifique qui soit à la fois contraignant et fourni. Aussi, l'action publique décidée au niveau européen passe-t-elle essentiellement, mais non exclusivement, par la production législative à travers un droit communautaire dérivé des traités. Cette contribution fait valoir que la procédure législative souffre de certains maux qui la conduisent à une diminution du nombre d'actes adoptés et à une dégradation de leur condition d'adoption. Ces difficultés relèvent d'un phénomène affectant de

façon transversale les institutions bruxelloises que l'on serait tenté de qualifier de « doute existentiel ». La difficulté à répondre à la crise économique, la montée des populismes, l'abstention aux élections européennes et les refus itératifs de traités européens lors de référendums : tout concourt à ce que les institutions européennes doutent d'elles-mêmes. C'est leur manque d'assurance qui, selon notre analyse, les conduit à légiférer mal, c'est-à-dire peu, discrètement et, lors de certaines étapes, dans la précipitation. Ce constat nous conduit à formuler différentes recommandations visant à une meilleure expression des conflits partisans et institutionnels générés par l'examen de directives et de règlements.

1. L'Union européenne est de moins en moins capable d'adopter de la législation

Le nombre de textes adoptés par le Conseil et le Parlement a diminué sensiblement, de plus d'un tiers depuis 2009 (graphique 1).

Graphique 1. Les textes adoptés par l'Union européenne (1999-2013)



Note : Décisions = Décisions du Conseil de l'UE ; Directives = Directives du Parlement européen et du Conseil de l'UE et/ou Directives du Conseil de l'UE. Pour 2013, les données couvrent la période janvier à octobre inclus.

Source : CDSP et CEE, *La production législative de l'Union européenne 1999-2010**.

* La production législative de l'Union européenne 1999-2010 (05/06/2010) [base de données], Centre de Données Socio-Politiques (CDSP, CNRS – Sciences Po) et Centre d'Etudes Européennes (CEE, Sciences Po) [producteurs], Centre de Données Socio-Politiques [diffuseur]. Les données présentées dans cet article sont issues de cette source, sauf mention contraire.

Cette diminution s'explique en partie par des raisons techniques. À la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne,

certains actes, à l'instar de ceux relatifs à la pêche, ont perdu leur caractère législatif. Or les analyses conduites sur la période pré-Lisbonne montrent l'importance quantitative de ce secteur d'activité, puisque 24 % de l'activité législative de l'UE entre 2002 et 2008 concerne les questions d'agriculture et de pêche. En outre, l'article 289 du Traité exclut désormais du domaine législatif les règlements, directives ou décisions adoptés sans la participation du Parlement européen.

Toutefois, ces éléments techniques ne suffisent pas à expliquer une diminution d'un tiers des actes législatifs. Des éléments politiques peuvent également être mentionnés. D'abord, les programmes *better regulation* et *smart regulation* mis en place par la Commission depuis 2000 dans un objectif de légiférer moins et mieux, voire de déréguler ou de simplifier le droit européen par la réduction des charges administratives ou l'évaluation systématique de l'efficacité des actes en vigueur, portent leurs fruits. Ensuite, le contexte de crise politique et économique traversée par l'UE depuis 2008 freine l'activisme législatif des États membres réunis au niveau du Conseil de l'UE. Ainsi, aucun acte n'est adopté à la demande d'un État membre depuis 2010, contre 5 en moyenne par an sur la période 1999-2009. Dernier élément d'explication où se mêlent considérations politiques et techniques, la Commission européenne a, année après année, alourdi les procédures internes et externes de consultation en amont de la finalisation de ses propositions, ce qui diminue mécaniquement le volume de textes soumis.

Tout se passe comme si les institutions européennes, obnubilées par la crise économique – par l'agenda qu'elle impose comme la difficulté à y faire face – se détournent de l'action législative ordinaire. L'urgence serait à s'accorder par exemple sur des mécanismes de contrôle des déficits plutôt qu'à approfondir le marché intérieur ou réglementer la PAC.

2. Le Parlement européen cherche systématiquement le consensus

En dépit de l'élection directe des eurodéputés depuis 1979, le consensus règne au Parlement européen. On observe en effet que, depuis 1979, les majorités parlementaires regroupent environ trois députés sur quatre – les élus des deux principaux groupes, PPE et

PSE, votant de la même façon dans près de deux cas sur trois (tableau 1). En outre, la tendance s'accroît depuis une dizaine d'années.

Tableau 1. Proportion de votes communs au PPE et au PSE (1979-2014)

En %

1979-1984	1984-1989	1989-1994	1994-1999	1999-2004	2004-2009	2009-2014
61	68	71	69	65	70	73

Sources : Hix *et al.*, 2007, p. 151 et, pour la période 2007-2014 : <http://www.votewatch.eu/en/epg-coalitions.html/#0/0/2009-07-14/2014-07-14/11/9>.

Cette prégnance du consensus touche tous les secteurs de politique publique, y compris ceux supposés alimenter les plus vives divergences : ainsi, sur la période 2009-2014, le PPE et le PSE votent ensemble à 72 % sur les questions d'emploi et d'affaires sociales¹. La priorité donnée à la recherche de consensus s'exprime et s'explique à la fois par des raisons organisationnelles et institutionnelles. A un niveau général, Olivier Costa a ainsi montré que le consensus s'expliquait par une « raison d'institution » (Costa, 2001). Il traduirait le souci des eurodéputés de vouloir compenser la faiblesse décisionnelle de l'institution parlementaire ; ces derniers supposant que le consensus exprimerait un comportement rationnel, modéré de leur part, qui serait en retour « récompensé » par une augmentation des pouvoirs de l'Assemblée.

Des motifs réglementaires poussent également au consensus : on rappellera que la seconde lecture en codécision nécessite le soutien d'une majorité absolue des membres de l'assemblée. À un niveau plus organisationnel, le mode de fonctionnement des groupes parlementaires peut aussi rendre compte de cette propension au consensus : les leaders des groupes n'ont pas d'outils pour agir directement sur les intérêts et les objectifs des élus ; ils ne peuvent intervenir ni sur leur réélection ni sur leurs objectifs de carrière nationale. Cette souplesse autorise les dissidences individuelles d'élus ou de certaines délégations et facilite la formation de compromis trans-partisans. Enfin, le fonctionnement quotidien du travail en commission pousse les élus à rechercher le consensus. Outre la teneur experte et technique des échanges qui facilite l'émergence d'accords, c'est dans les commissions que sont attri-

1. Source : VoteWatch.

buées aux eurodéputés qui se sont engagés dans la recherche et le maintien de consensus des fonctions prestigieuses tels que rapporteur, coordinateur, président ou vice-président de commission. Ces dernières donnant entre autres la responsabilité de représenter le PE dans les négociations inter-institutionnelles, la recherche du consensus peut être payante pour ceux qui ambitionnent une progression de carrière dans l'Assemblée (Bendjaballah, 2011).

Qu'il résulte des règlements, du fonctionnement des commissions ou de la gestion des groupes parlementaires, ce tropisme consensuel n'exprime pas seulement la « volonté de puissance » de l'institution strasbourgeoise face au Conseil ou sa prudence face à l'hétérogénéité de l'Union européenne. Il tient également, et peut-être surtout, à l'incertitude des parlementaires européens quant à leur propre légitimité (Rozenberg 2009). C'est bien l'idée que le Parlement ne saurait se payer le luxe d'une division durable et qu'il doit faire la preuve, amendement après amendement, de son utilité, qui conduit la plupart des élus à voter de la même façon la plupart du temps. La nature incertaine de la légitimité produite par l'élection conduit à la compléter par la participation à des politiques publiques de compromis.

3. Le Conseil veut éviter l'étalage public de divergences

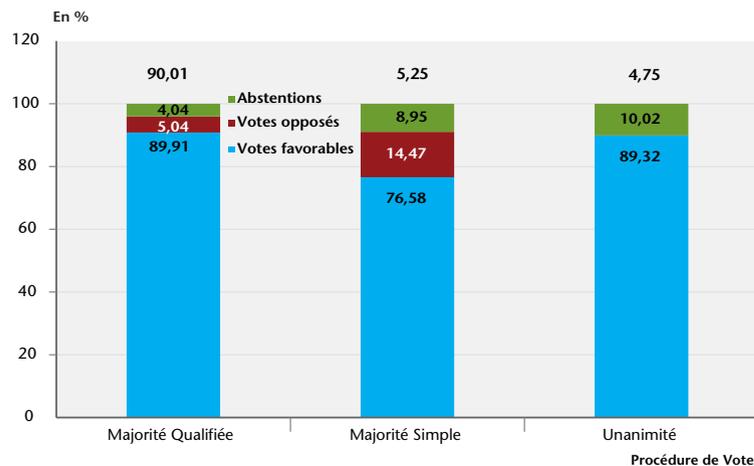
Ministres et fonctionnaires du Conseil arguent souvent que l'opacité de leur institution est nécessaire à l'efficacité des négociations. Tout est fait pour éviter de rendre publiques les divergences internes. Tout d'abord, les votes des ministres sont publiés uniquement lorsque les textes législatifs sont adoptés. Lorsque le Conseil échoue à trouver un accord, les votes des ministres ne sont pas publiés. En outre, les prises de position officielles des ministres peuvent ne pas correspondre aux positions défendues à huis clos. C'est pourquoi les résultats publics des votes surévaluent le taux de consensus au Conseil (indiqué par le graphique 2) (Novak, 2013).

Enfin, les propositions législatives sont négociées en amont des réunions des ministres, principalement par des diplomates culturellement enclins à ne pas expliciter les divergences interétatiques, ce qui facilite sans doute la recherche du compromis mais se révèle coûteux en termes de publicité. Par ailleurs, la recherche du

compromis dans le cadre de négociations à huis clos et bilatérales (principalement entre les représentants nationaux et la présidence ou la Commission) conduit à adopter des textes ambigus afin d'en faciliter la mise en œuvre dans les différents États membres. La publicité des positions réelles prises par les différents représentants au cours des négociations diminuerait la possibilité de rédiger des lois comportant des formulations intentionnellement ambiguës (voir Piris, 2005).

Ces différents facteurs ont pour résultat que les clivages et débats politiques au Conseil ne sont que peu connus du public. En outre, ils empêchent d'identifier la part de responsabilité des différents acteurs dans les décisions prises. Paradoxalement, l'institution législative la plus puissante à Bruxelles est aussi la moins visible. Diverses règles de transparence ont certes été adoptées depuis le début des années 1990 pour améliorer l'information sur l'activité du Conseil. Cependant, les acteurs peuvent y déroger, notamment en ne rendant pas compte publiquement de la position qu'ils ont réellement défendue à huis clos. En l'absence d'un contrôle extérieur de leur mise en œuvre, ces règles se révèlent bien inoffensives.

Graphique 2. Le comportement de vote au Conseil selon la règle de vote (1995-2010)



Source : Van Aken, 2012, p.42.

Les conséquences de cette opacité sont problématiques parce qu'elle empêche journalistes, parlementaires nationaux et citoyens de connaître réellement les conditions de fabrication de la loi. Là encore, les incertitudes quant à la légitimité du processus viennent nourrir la difficulté à publiciser le conflit, le niveau de consensus entre ministres lors de l'adoption de tel règlement devant signifier, à la manière des idéologies unanimistes, son bien-fondé.

4. Les institutions européennes n'affichent pas leurs désaccords

La procédure de codécision qui est maintenant de droit dans la majorité des cas ménage la possibilité pour le Conseil et le Parlement européen de se mettre d'accord après plusieurs lectures. Les systèmes bicaméraux organisent en effet un système de navette supposé réduire progressivement les zones de divergence entre institutions, par la dynamique de la négociation, le dévoilement de l'intensité des préférences de chacun et, tout simplement, la volonté d'en finir. Plusieurs lectures sont donc prévues et pourtant le Conseil et le Parlement tendent de plus en plus à se mettre d'accord dès la lecture initiale (tableau 2).

Tableau 2. Les accords dès la première lecture en codécision (1999-2012)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
%	17	25	30	20	36	69	65	58	74	80	88	86	82	86
n	10	15	31	27	44	75	51	64	70	146	170	71	78	80

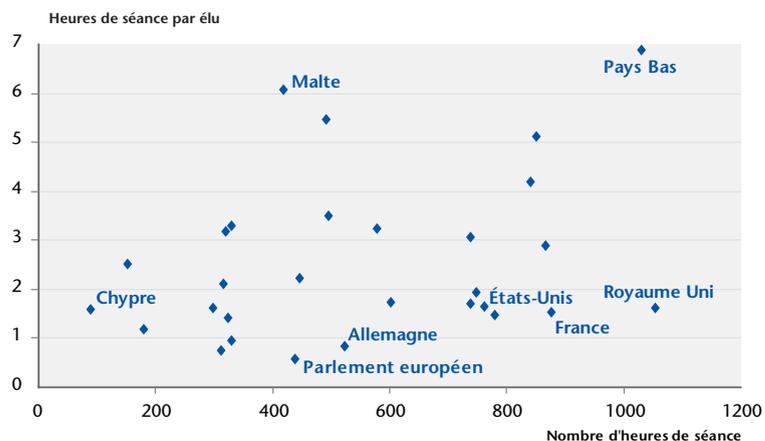
Note : 1999 = 1999-2000.

Source : CDSP et CEE, La production législative de l'Union européenne 1999-2010.

La généralisation des accords de première lecture ne signifie pas que l'UE légifère trop vite puisque, comme le rappelle César Garcia Perez de León dans sa contribution à ce numéro, le délai moyen d'adoption des actes législatifs est comparativement plus long que dans les démocraties nationales. Le Conseil et le Parlement européen peuvent prendre leur temps pour se mettre d'accord sur la proposition de la Commission européenne ; ils tendent cependant à le faire en amont du système officiel de prise de décision par le biais de rencontres, formelles ou informelles, entre représentants des institutions et autres « trilogues » (Costa *et al.*, 2011).

La prévalence des accords dès la première lecture est le fruit d'une combinaison entre un impératif de productivité législative (se mettre d'accord dès que possible, cf. Novak, 2011, p. 51 sq) et de pratiques opaques (masquer les désaccords). Elle traduit la volonté de faire la preuve de l'efficacité du système – preuve d'autant plus nécessaire, nous semble-t-il, que chaque acteur doute du crédit qui lui est accordé. Pourtant, la précocité des accords pose problème tant au dispositif institutionnel dans son ensemble (puisque le dévoilement des préférences par vagues n'est plus de mise) qu'à ses composantes. C'est notamment le Parlement européen, institution pluraliste et délibérative, qui souffre de devoir organiser des sessions plénières pour se féliciter, à l'unisson, du bien-fondé du compromis plutôt que d'assumer, sereinement et vigoureusement, le pluralisme des points de vue, fût-il seulement initial. La morosité des échanges explique d'ailleurs en partie que si peu de temps soit consacré aux débats en séance comme l'indique le graphique 3.

Graphique 3. Durée des séances dans les chambres basses de différents parlements (Parlement européen, parlements nationaux, Congrès américain), moyenne annuelle pour 2010-2012



Source : Observatoire des parlements nationaux après Lisbonne (OPAL).

5. Les parlements nationaux se voient proposer des procédures de participation collective au mieux illusoires, au pire dangereuses

Les doutes quant à la légitimité démocratique de l'UE ont conduit à concevoir des procédures de participation collective des parlements nationaux, au-delà des activités européennes menées individuellement en leur sein. Deux modes d'association furent envisagés : les conférences interparlementaires et l'expression collective d'opinions. À l'épreuve, ces deux modalités nous semblent au mieux illusoires et au pire dangereuses.

Les conférences interparlementaires, qu'elles réunissent les membres des commissions des affaires européennes, les spécialistes de la PESC ou, depuis 2013, du budget, butent sur la difficulté à mettre d'accord leurs membres, difficulté accrue par l'absence d'habilitation d'un parlementaire à parler au nom de ses collègues. Pour utiles qu'elles soient du point de vue du partage de sociabilité ou de l'échange de bonnes pratiques, ces réunions para-diplomatiques ne se révèlent pas déterminantes. Elles le sont d'autant moins que le souci du Conseil européen d'afficher leur création prévaut parfois sur celui de les rendre efficaces comme c'est le cas de la conférence budgétaire dont le nombre de participants n'est même pas défini (Kreiling, 2013).

Autre solution originale, les parlements sont invités depuis Lisbonne à contrôler le respect du principe de subsidiarité par les propositions de la Commission. Le mécanisme dit d'alerte précoce se révèle, là encore, bien inoffensif puisqu'il impose des seuils difficiles à atteindre en quelques semaines et ne contraint pas la Commission à revoir sa copie s'ils le sont. Depuis 2009, les assemblées votent en moyenne annuelle un peu plus d'un avis chacune seulement. Seuls deux cartons jaunes furent ainsi émis, la Commission maintenant sa proposition dans le second cas. Gadget institutionnel, la procédure n'en est pas moins potentiellement dangereuse pour trois raisons. Elle est très incertaine dans son déroulement. Elle place implicitement les parlements nationaux dans le rôle de bloqueur de l'intégration. Elle ouvre enfin la voie à des propositions malheureuses visant à leur octroyer un carton rouge ou un droit individuel d'*opting out*.

6. Quelques recommandations

Accepter les désaccords au Parlement européen

Les eurodéputés doivent assumer leur pluralisme en affichant leurs désaccords, en tout cas au stade initial de la procédure. L'organisation de débats spéciaux en plénière pourrait contribuer à offrir non seulement une meilleure audience aux voix discordantes mais aussi à les susciter du fait même de la tenue de ces séances. Deux types de débat peuvent être envisagés :

1. Les débats d'orientation en préalable de l'examen en commission sur le modèle de ce qui existe dans certains États. Chaque groupe devrait y présenter sa position officielle sur l'ensemble du projet. Outre que la procédure impliquerait davantage l'ensemble du groupe (et non leurs seuls spécialistes en commission), elle rendrait plus coûteuse la passation de compromis à son issue. La dynamique de généralisation des accords précoces pourrait ainsi s'en trouver amoindrie.
2. Les débats spéciaux sur les « rapports minoritaires » sur le modèle de ce qui se pratique au Congrès américain. Les eurodéputés pourraient ainsi déposer un contre-rapport, distinct de celui du rapporteur de la commission saisie au fond. Cette pratique pourrait non seulement rendre la formation de compromis plus ouvert, mais aussi faciliter la publicisation des travaux parlementaires.

Publiciser les batailles au Conseil via le contrôle des parlements nationaux

L'histoire de la mise en place de règles de transparence au Conseil met en lumière l'ingéniosité des diplomates et ministres pour les contourner. Ainsi l'arrêt récent de la CJE contraignant le Conseil à ne plus effacer les positions des États de ses procès-verbaux pourrait-il se traduire paradoxalement par l'appauvrissement de ces comptes-rendus². Plutôt que d'ajouter de nouvelles procédures, mieux vaut s'assurer qu'un tiers soit à même de contraindre les États membres d'afficher véritablement la position qui fut la leur au cours des négociations. Les parlements nationaux,

2. CJUE 17 octobre 2013, *Conseil de l'Union européenne c/ Access Info Europe*, C-280/11P.

qui contrôlent leur gouvernement et sont en mesure de les faire chuter (à l'exception de Chypre), pourraient jouer ce rôle.

Il est nécessaire pour cela de les doter de l'outil le plus puissant en matière européenne : le droit de mandater les ministres qui se pratique déjà sous diverses modalités dans une poignée d'États membres. L'expérience indique qu'il ne s'agit pas de rendre les parlements nationaux effectivement décisionnaires. Le parlement danois se contente ainsi bien souvent d'assentir oralement à un mandat préparé par le gouvernement. Les ministres allemands ont la faculté de s'éloigner de leur mandat si la dynamique de la négociation au Conseil l'impose. Cependant en faisant officiellement dépendre de l'accord explicite du parlement la position du ministre, le système du mandat rend plus malaisé le double jeu selon lequel les positions de négociation des diplomates diffèrent de celles finalement inscrites au procès-verbal du Conseil. Un ministre tenu de suivre son parlement est davantage contraint de lui dire ce qu'il fait.

À cet égard, l'analyse quantitative fournit des indications précieuses. Le taux de corrélation entre les votes négatifs et abstentions au Conseil d'une part, et le degré de prérogatives formelles des chambres basses en matière européenne d'autre part est de 0,28³. Il monte à 0,39 s'agissant des activités européennes effectives des chambres. À l'exemple du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas ou de la Suède, les États membres ayant les parlements les plus actifs en matière européenne sont bien, dans l'ensemble, ceux dont les ministres opinent moins fréquemment au Conseil (Hayes-Renshaw *et al.*, 2006, p. 171). Cependant, la faible fréquence des votes négatifs (1,2 % en moyenne) et abstentions (1,5 %) ⁴, comme le niveau modéré de la corrélation indiquent que la crainte de voir les ministres mandatés par leur parlement s'opposer systématiquement aux textes en projet n'est pas justifiée. On trouve ainsi parmi certains pays dont les parlements sont les plus puissants en matière

3. R de Pearsons. Sur la période 2010-2012, soit 300 votes environ. Le Royaume-Uni est exclu des calculs dans la mesure où il présente un taux d'opposition beaucoup plus élevé que les autres États. Source pour les votes : www.votewatch.eu. Source pour les parlements nationaux : OPAL et (Auel *et al.*, à paraître).

4. Y compris dans les pays ayant des parlements puissants en matière européenne (6,1 % de votes négatifs ou abstention pour l'Allemagne, 5 % pour le Danemark).

européenne, des taux d'opposition comparativement bas (Finlande, Lituanie).

Au-delà du droit de mandater les ministres, les parlements devraient développer de façon systématique le contrôle en amont de la réunion du Conseil de l'UE. Contre la tendance à la spécialisation et à la bureaucratisation du contrôle parlementaire en matière européenne, il faut revenir au cœur du travail politique : l'échange oral de points de vue, *via* l'audition publique systématique des ministres à quelques jours des Conseil. Les parlements gagneraient en compétence, en motivation et en audience en organisant ces auditions dans le cadre de leurs commissions permanentes plutôt que dans celui de la Commission des affaires européennes. Enfin, s'il est permis d'exiger l'impossible, un découpage des commissions permanentes sur le modèle des différentes formations du Conseil accroîtrait considérablement l'efficacité du contrôle. La réduction à l'œuvre du nombre de portefeuilles ministériels, en Allemagne ou en Italie, ouvre la perspective d'une certaine homogénéisation entre le Conseil, les ministères et les commissions parlementaires.

Instituer une présidence véritablement indépendante des États membres au Conseil

Le caractère à la fois éphémère et endogène des présidences tournantes du Conseil de l'UE participe à l'opacité du Conseil comme à la généralisation des accords précoces de codécision. Les présidences veulent des résultats à l'échéance de la fin de leur semestre. Les gouvernements savent qu'ils ne président l'UE que pour quelques mois et craignent des rétorsions de leurs pairs s'ils ne jouent pas le jeu de l'opacité. Ils multiplient les procédures à même d'entretenir une forte asymétrie de l'information en leur faveur (concertations bilatérales, évitement des débats durant les plénières...). La présidence tournante a certes des avantages, mais l'institution d'une présidence supranationale, c'est-à-dire plus indépendante des États membres, sur le modèle de la présidence permanente du Conseil européen, pourrait partiellement réduire cette stratégie de l'opacité et contribuer à ce que la lecture initiale de la procédure de codécision n'aboutisse pas systématiquement à un accord⁵.

5. Nous remercions César García Perez de León et Valentin Kreilinger pour leurs remarques.

Références bibliographiques

- Auel K., O. Rozenberg et A. Tacea, (à paraître), « Fighting Back? And, if so, how? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs », dans Claudia Heffler, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg, Julie Smith, Wolfgang Wessels (dir.), *Palgrave Handbook on National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan: Basingstoke / Hampshire.
- Bendjaballah S., 2011, *La formation des consensus au Parlement européen et à la Chambre des représentants américaine*, Thèse de doctorat en science politique, Paris, Centre d'études européennes de Sciences Po.
- Costa O., 2001, *Le Parlement européen, Assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Costa O., R. Dehousse et A. Trakalova, 2011, « Codecision and « early agreements »: An improvement or a subversion of the legislative procedure? », *Studies of the Foundation Notre Europe*, 84.
- Hayes Renshaw F., Van W. Aken et H. Wallace, 2006, « When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44(1) : 161-194.
- Hix S., A. Noury et G. Roland, 2007, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kreilinger V., 2013, « La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière », *Notre Europe Policy Paper*, 100, Paris.
- Novak S., 2013, « The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union ». *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51 : 1091-1107.
- Novak S., 2011, *La Prise de décision au Conseil de l'union européenne*. Paris, Dalloz.
- Piris J.-C., 2005, « Union européenne : Comment rédiger une législation de qualité dans vingt langues et pour vingt-cinq États membres », *Revue du Droit Public*, 121(2) : 475-491.
- Rozenberg O., 2009, « L'influence du Parlement européen et l'indifférence de ses électeurs : une corrélation fallacieuse ? », *Politique européenne*, 28(2) : 7-36.
- Van Aken W., 2012, « Voting in the Council of the European Union », *SIEPS Report*, 2, Stockholm.

DYNAMIQUES DE BLOCAGE DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DE L'UE COMMENT RÉFORMER LA PROCÉDURE DE CODÉCISION

Cesar Garcia Perez de Leon

Sciences Po, Centre d'études européennes

La question de la durée du processus décisionnel préoccupe depuis longtemps les praticiens et les chercheurs de l'UE. En effet, si des actes législatifs sont fréquemment adoptés au sein de l'UE, les longues négociations souvent nécessaires pour voter un texte important entraînent des dynamiques de blocage qui remettent en cause l'efficacité de la procédure législative. Afin d'accélérer les prises de décision, les institutions européennes ont de plus en plus recours à des accords précoces, passés dans le cadre de la procédure de codécision. Cette pratique a toutefois montré ses limites s'agissant de limiter les retards. Il apparaît probable que les institutions négocient des accords précoces sous l'influence des règles qui régissent le temps de débat pour l'ensemble de la procédure de codécision. Cette contribution traite de ces règles et vise à analyser le problème des blocages législatifs. Elle montre que la paralysie législative intervient principalement en conséquence du comportement stratégique adopté par des coalitions au sein du Conseil, dans l'optique de contrôler l'agenda politique. Elle indique en outre qu'un tel comportement limite considérablement la capacité du Parlement européen à procéder à un examen significatif de la législation. Afin d'améliorer l'efficacité et de rétablir l'équilibre inter institutionnel, des réformes des règles régissant l'utilisation du temps de débat dans le cadre de la codécision sont recommandées.

L'Union européenne doit mener des réformes politiques de plus en plus importantes. La crise financière actuelle a mis radicalement en évidence le besoin d'instaurer un marché intérieur cohérent pour les services financiers. De nouvelles lois économiques seront donc nécessaires afin de libéraliser et de coordonner

les politiques nationales dans le tertiaire et le secteur énergétique. L'UE doit également se doter de nouvelles règles sociales pour faire face à l'instabilité récurrente liée au chômage et mener des réformes dans le secteur éducatif afin de promouvoir une compétitivité basée sur l'utilisation des technologies informatiques et de communication.

Or, face à ces défis, des blocages législatifs entravent l'UE. Alors que les textes étaient adoptés à un rythme stable au cours des décennies passées, le rythme s'est significativement ralenti depuis la signature du Traité de Lisbonne. L'encombrement législatif est toutefois une constante dans l'histoire de l'UE. Le cœur du problème ne réside en fait pas tant dans le volume de textes que dans la lenteur de la procédure. Le graphique 1 en montre la durée pour 1 400 actes législatifs européens adoptés par le Conseil et le Parlement européen (PE) entre janvier 2002 et décembre 2008¹. La durée moyenne pour l'adoption d'un projet de loi est de 442 jours. A titre de comparaison, on peut confronter ce chiffre à ses équivalents dans les assemblées respectives de pays membres. En France et en Irlande, pour la période 1982-2002 et pour un total de 1 300 projets de loi, la durée moyenne de la procédure est de 75 jours. Ces deux pays sont dotés de systèmes d'examen des projets de lois au sein desquels le gouvernement ne rencontre que peu de résistance. Mais l'UE ne s'en sort guère mieux comparée à des systèmes « forts », selon la terminologie de Martin and Vanberg (2013). En Allemagne, au Danemark, et aux Pays-Bas, la procédure législative d'examen des textes est de 105 jours (Martin and Vanberg, 2013). En somme, la procédure législative européenne est manifestement lente. Plus préoccupant, elle l'est encore davantage lorsqu'il s'agit d'actes législatifs non techniques, de réformes requérant un accord sur les orientations politiques à prendre. En réalité, pour des propositions controversées de nouveaux textes, la procédure législative est susceptible de durer 8 à 10 ans.

Comment expliquer cette paralysie ? Les explications traditionnelles de la durée de la procédure législative européenne soulignent invariablement la complexité du processus décisionnel

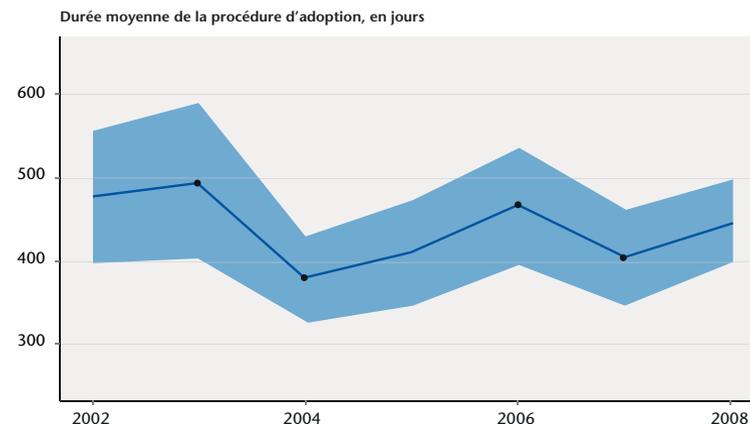
1. Production législative de l'Union européenne 2002-2008 [base de données], Centre de données socio-politiques (CDSP) et Centre d'études européennes (CEE) de Sciences Po [producteur], Centre de données socio-politiques [distributeur]. Pour plus d'informations, voir le site de l'Observatoire des institutions européennes.

(Drüner 2008, König 2007, Golub 2007, Golub 2008, Golub and Steunenberg 2007). L'utilisation accrue du vote à la majorité qualifiée (VMQ) au Conseil de l'UE (ci-après Conseil), en remplacement de l'unanimité, a certes eu tendance à accélérer la procédure législative ; mais l'impact positif de cette procédure en termes d'efficacité semble contrecarré par l'implication accrue du PE dans la procédure de codécision, dite désormais « procédure législative ordinaire ». La complexité formelle de la prise de décision entre les institutions de l'UE s'est également trouvée au cœur de propositions visant à accroître l'efficacité du système politique européen. À cette fin, Lisbonne a abaissé le nombre de voix nécessaires au Conseil en introduisant un système de double majorité qualifiée : il faut désormais 55 % des voix des États membres de 65 % de la population de l'UE. On constate un phénomène plus frappant : les législateurs de l'UE ont de plus en plus recours à la réunion informelle ou trilogue afin de négocier des accords précoces en première lecture de la procédure législative (Costa, Dehousse and Trakalová 2012). Ces efforts n'ont toutefois pas permis de maîtriser le retard et d'éviter les impasses dans la procédure. Certes, les accords sont maintenant passés de manière généralisée en première lecture : au cours des dernières législatures, 72 % et 77 % des dossiers de codécision ont été respectivement négociés et adoptés à ce stade. Or, la durée moyenne de la procédure ne s'est toutefois pas réduite en conséquence².

Cette contribution montre que la complexité des relations inter institutionnelles a un impact limité sur l'encombrement législatif. Contrairement aux jugements répandus, la participation du PE n'a en réalité qu'un impact modéré en termes de ralentissement. En revanche, le facteur prédominant de la paralysie législative de l'UE est le comportement stratégique adopté au Conseil par des coalitions de gouvernements en vue de contrôler l'agenda politique de la procédure législative.

2. « Conciliations and Co-decision, Statistics on concluded co-decision procedures (par date de signature) », EP website, http://www.europarl.europa.eu/code/about/statistics_en.htm.

Graphique 1. Durée moyenne d'adoption des actes législatifs de l'UE



Note : La région grisée indique l'écart-type de la durée moyenne de la procédure d'adoption.

Source : Élaboration de l'auteur à partir de la base de données de l'Observatoire des Institutions Européennes (voir note 1.)

1. Règles de débat dans la procédure de codécision, coalitions stratégiques au Conseil et faiblesse du Parlement

En réalité, s'attendre à ce que la procédure formelle soit remplacée par la procédure informelle d'accords précoces est en contradiction avec l'analyse stratégique institutionnelle de base. Pour présenter les choses simplement, tant que restent en vigueur les règles formelles régissant l'utilisation des débats dans la codécision, il est probable que les législateurs négocient des accords précoces, dès les premiers stades de la procédure, en raisonnant par induction à rebours, c'est-à-dire en anticipant la suite de choix qui mènerait à la dernière étape de la procédure, même si ce stade n'est jamais atteint. Il est donc probable que l'équilibre formel du pouvoir qui régit le dernier stade de la procédure influence aussi les stades initiaux de la négociation.

Le déroulement ordinaire de la procédure de codécision comporte deux étapes ou lectures au cours desquelles, sur proposition de la Commission, le Conseil adopte une position commune et le PE peut proposer des amendements à cette position. Si, à l'issue de la deuxième lecture, les co-législateurs ne parviennent pas à un accord, un « comité de conciliation » est convoqué, réunissant des délégations de 28 représentants du Conseil et 28 de

représentants du PE. La décision finale requiert l'approbation par une majorité qualifiée de la délégation du Conseil et une majorité simple des représentants du PE. Dans les négociations entre les deux institutions à ce stade de la conciliation, le simple fait d'avoir des règles de décision différentes introduit une asymétrie structurelle entre le Conseil et le PE. A supposer que les deux institutions préfèrent un accord plutôt que l'échec des négociations (une hypothèse qui devrait normalement tenir dans l'environnement foisonnant d'informations de l'UE), le membre pivot du Conseil aura une « valeur de désaccord » (*disagreement value*) avec plus de poids que celle du membre pivot du PE. Par conséquent, le Conseil sera en mesure de présenter un compromis plus serré au PE que le PE au Conseil (Franchino et Mariotto, 2013). En outre, cette asymétrie sera considérablement amplifiée en cas de majorité au Conseil homogène. Ainsi, si les deux institutions se trouvent en opposition dans l'espace politique (ce qui est probable si elles vont en conciliation), une majorité unie au Conseil renforcera la « valeur de désaccord » du membre pivot du Conseil, contraignant ainsi le Parlement à accorder des concessions supplémentaires (Garcia Perez de Leon, 2011).

Dans ce contexte, les règles régissant le temps de débat dans la codécision ont un double impact. Elles augmentent la probabilité que le Conseil retarde la procédure législative et elles renforcent l'équilibre asymétrique du pouvoir au détriment du Parlement.

Prenons d'abord en considération le fait que le traité de Lisbonne ne fixe pas de délai à la procédure de première lecture. Une fois reçue la proposition de la Commission, le PE peut délibérer sur ses premiers amendements sans échéance officielle. La Commission peut modifier sa proposition initiale sur la base des amendements du PE. Parallèlement, le Conseil peut aussi examiner la proposition de la Commission sans aucune limite de temps en première lecture. Dans l'hypothèse où le Conseil n'accepte pas la version amendée du PE, il devra adopter une « position commune » sur laquelle la Commission ne pourra pas revenir. Lorsqu'une proposition de loi arrive en deuxième lecture, les deux institutions doivent s'en tenir à des délais officiels : une négociation législative peut durer jusqu'à 8 mois et 24 semaines si elle parvient en conciliation finale, avec des extensions conditionnelles envisagées en cas de non-accord.

Si ces règles de procédures concernant l'utilisation du temps de débat pour le Parlement et le Conseil apparaissent assez similaires, il y a en réalité une différence fondamentale, laquelle introduit une composante stratégique cruciale dans le comportement des gouvernements au sein du Conseil et renforce sensiblement l'asymétrie structurelle entre les deux chambres. Pour l'examiner, prenons en considération ceci : une fois que les élections européennes ont défini la répartition des partis au Parlement, cette composition reste constante pour toute la législature, soit pour une durée de cinq ans. De ce fait, bien que les délibérations visant à se prononcer sur des amendements relatifs à une proposition de loi donnée, à quelque moment que ce soit de la procédure, puissent prendre un temps considérable en plénière, une fois que les euro-députés ont formé une majorité simple pour voter sur les amendements, celle-ci ne changera pas. Ne pouvant escompter de bénéfice politique évident en cas d'attente, l'assemblée a intérêt à accélérer la décision collective.

Comparons cette situation à celle qui règne au sein du Conseil. Chaque fois que l'un des États membres de l'UE procède à une élection générale débouchant sur une alternance, la composition du Conseil change. Or, les élections en Europe sont très fréquentes. Il y en a plusieurs fois par an, ce qui signifie que le parcours d'un acte législatif européen couvre plusieurs changements de composition idéologique du Conseil. Ces changements constants sont autant d'occasions de constituer des coalitions majoritaires avec des gouvernements ayant des vues similaires. Les gouvernements se trouvent par conséquent incités à contrôler la mise sur agenda afin d'obtenir un accord de coalition proche de leur choix politique. En particulier, lorsqu'une composition de préférence donnée du Conseil permet aux gouvernements de former une coalition majoritaire idéologiquement unie, les opportunités d'adopter une politique collective avantageuse inciteront les membres de la coalition à imposer une décision rapide sur la question. Cela leur permet ainsi de prendre leurs bénéfices politiques immédiatement et d'éviter les coûts d'opportunité qu'engendrerait le non-traitement d'autres questions de l'agenda législatif. Réciproquement, s'il n'a été possible de former qu'une coalition majoritaire hétérogène, avec une large dispersion de préférences, les bénéfices politiques que les membres de la coalition sont susceptibles de tirer d'une décision

immédiate se trouve dilués. Par conséquent, dans une configuration d'hétérogénéité des préférences, il est probable que les gouvernements diffèrent l'adoption d'actes législatifs, dans l'attente de former une coalition gagnante plus favorable dans le futur.

On peut dériver de ces motivations stratégiques au Conseil et de leur absence au Parlement européen deux conséquences claires : premièrement, une composition du Conseil issue des élections nationales se caractérisant par des coalitions majoritaires hétérogènes ou dispersées induira probablement des attermolements importants dans l'adoption des textes. Deuxièmement, une composition issue des élections provoquant la formation d'une coalition unie au Conseil tendra à accélérer l'adoption d'une position commune par le Conseil à tout moment de la procédure législative, mais réduira aussi la capacité du Parlement à faire adopter des amendements significatifs.

Ces déductions se trouvent clairement corroborées lorsque l'on examine la probabilité que des propositions de lois soient adoptées au cours de la procédure législative européenne pendant leur durée de vie, autrement dit, leur *hazard rate*³. Le tableau montre comment cette probabilité se trouve affectée par l'hétérogénéité des coalitions au Conseil, pour les 108 compositions différentes du Conseil formées de janvier 2002 à décembre 2008, et pour 1 400 actes législatifs adoptés lors de procédures de consultation et de codécision. L'on constate d'abord que l'hétérogénéité des coalitions a un impact fort sur les blocages législatifs. En particulier, si l'on regarde les deux premières co-variables du tableau, l'on constate que, pour la dimension Droite-Gauche du conflit au sein de l'UE, une augmentation d'un écart-type en matière d'hétérogénéité de la coalition est liée à une réduction de 80 % de la probabilité d'adopter un quelconque acte législatif à quelque moment que ce soit. L'impact est encore plus fort pour la dimension européenne du conflit, avec une réduction du *hazard rate* d'environ 90 %. Afin d'isoler l'impact du comportement de coalition, j'intègre également dans le tableau des co-variables correspondant à la polarisation du Conseil, c'est-à-dire à l'hétéro-

3. Ces résultats sont issus d'un article de César García Perez de Leon et Emiliano Grossman, en cours de soumission. Le lecteur intéressé peut contacter les auteurs pour des informations plus détaillées à l'adresse : cesar.garciaperezdeleon@sciencespo.fr.

généité de l'institution en l'absence de toute négociation de coalition (« polarisation Droite-Gauche » et « polarisation EU »). L'ampleur plus faible de cet effet confirme la prévalence des négociations de coalition comme mécanisme décisionnel au Conseil.

Tableau. Modèle Cox de durée de l'activité législative de l'UE

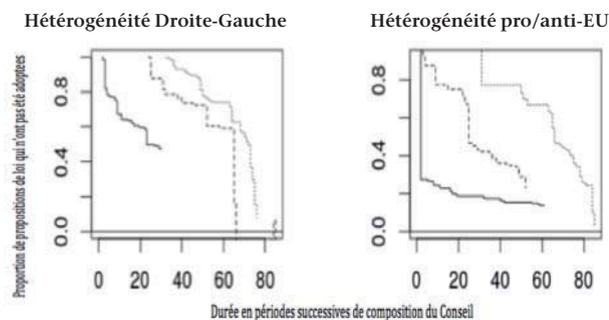
	coefficient (se)	exp (coefficient)
Coalition majoritaire Droite-Gauche	-5,073 (1,205)	0,006
Coalition majoritaire EU	-2,342 (0,281)	0,096
Polarisation Droite-Gauche	-1,141 (0,328)	0,320
Polarisation EU	-0,574 (0,059)	0,563
Codécision	-0,501 (0,069)	0,606
Nombre de lectures	-0,339 (0,087)	0,713
Backlog	2,068 (0,451)	7,907
Coalition majoritaire Droite-Gauche*ln(t)	0,863 (0,328)	2,369
Polarisation majoritaire Droite-Gauche*ln(t)	0,163 (0,100)	1,177
Backlog*ln(t)	-0,684 (0,135)	0,505
R-carré	0,044	
Test rapport de vraisemblance	730,8	
Test de Wald	476,9	
Test du log-rank	630,1	

Source : Élaboration de l'auteur à partir de la base de données de l'Observatoire des Institutions Européennes (voir note 1.)

Afin de mieux saisir les effets des coalitions sur la durée, la graphique 2 montre les « fonctions de survie » pour des niveaux minimum, intermédiaire et maximum d'hétérogénéité des coalitions pour l'ensemble des compositions du Conseil prises en compte. L'axe vertical indique la proportion de propositions de loi qui n'ont pas été adoptées, tandis que l'axe horizontal indique le temps écoulé depuis la présentation des textes, ce temps étant découpé selon les périodes successives de composition du Conseil. On voit clairement sur ce graphique que des niveaux minimums d'hétérogénéité de la coalition (courbe continue) vont de pair avec une adoption rapide des textes. Pour des niveaux maximum d'hétérogénéité (ligne en pointillés), la probabilité qu'une proposition de texte survive est bien plus grande, ce qui augmente la durée de la procédure législative. En fait, la procédure d'adoption de la plupart de ces textes couvre pratiquement toute la période prise en

compte, les actes tendant à être adoptés après 60 compositions consécutives du Conseil, soit quatre ans.

Graphique 2. Fonctions cumulatives de survie



Source : Élaboration de l'auteur à partir de la base de données de l'Observatoire des Institutions Européennes (voir note 1.)

Observons maintenant l'effet de l'implication du PE dans le tableau 1. Le recours à la codécision diminue le *hazard rate* de près de 40 %. La comparaison de ce résultat avec celui qu'on observe pour la formation de coalitions au Conseil montre que l'essentiel de la délibération au sein de l'UE se fait au Conseil, et confirme l'équilibre asymétrique du pouvoir entre les deux chambres législatives. En particulier, les coefficients estimés suggèrent que l'hétérogénéité des coalitions au Conseil et l'intervention du PE ont un effet cumulatif sur le ralentissement de l'adoption des lois. Ceci laisse penser que l'influence du parlement dans le processus législatif européen est plus probable pour des questions ayant déjà fait l'objet de controverses lors des négociations au Conseil et se fait au prix d'une durée encore accrue de la procédure. En revanche, le fait que l'implication du parlement ait moins d'impact relatif sur le retard indiquerait que, lorsque des coalitions majoritaires unies se forment au Conseil, elles imposent l'adoption rapide d'actes législatifs, laissant peu de chances au Parlement de déposer des amendements.

Une co-variable supplémentaire dans la complexité de la procédure inter institutionnelle est le nombre de lectures en codécision. L'ampleur de l'impact du nombre de lectures est, comme nous nous y attendions, assez faible. Le passage d'un texte en deuxième lecture ne réduit que de 23 % la probabilité qu'il soit adopté. L'on

peut supposer que la charge de travail considérable des institutions législatives tend également à ralentir les procédures décisionnelles au fil du temps. Cependant, l'impact de l'encombrement législatif (*backlog*) ne se révèle pas significatif.

Enfin, il convient sans doute de noter que la capacité des coalitions idéologiques majoritaires à retarder l'adoption de textes législatifs diminue progressivement dans le temps. Le coefficient de l'interaction de la co-variable et de la fonction logarithmique de temps, $\ln(t)$, montre un signe positif et un effet significatif. Ceci suggère que, dans la mesure où les tractations courent sur plusieurs périodes de négociation, l'ensemble des gouvernements représentés au Conseil est de plus en plus préoccupé par les coûts d'opportunité et tend à accélérer l'adoption des actes législatifs

2. Réformer les règles de débat dans la procédure de codécision

Les blocages affectant la procédure législative européenne apparaissent considérablement affectés par le comportement des coalitions de gouvernements au sein du Conseil. Ce comportement a pour conséquence de retarder fréquemment l'adoption des actes européens. En outre, l'utilisation stratégique du temps au Conseil amplifie clairement l'asymétrie structurelle actuelle entre Conseil et Parlement. Les concepteurs des institutions européennes et les législateurs de l'UE devraient remédier aux défaillances institutionnelles qui subsistent en réformant les règles de débat dans la codécision de manière à prendre en compte la structure institutionnelle déjà en place :

- Dans la procédure de codécision, l'UE devrait introduire des délais limitant la première lecture, pour le Conseil comme pour le Parlement. Une telle mesure contribuerait à empêcher le comportement stratégique au Conseil, tout en préservant un cadre de négociation réaliste. Étant donné le contexte institutionnel actuel de l'UE, la présidence tournante d'une durée de six mois constituerait une échéance acceptable pour la première lecture. Les pays qui assurent la présidence tournante étant aussi largement en charge de gérer les dossiers soumis à codécision, ce calendrier donnerait également davantage de cohérence au calendrier législatif de l'UE.

- Il serait bon de *déléguer au Président du Conseil et à celui de la Commission la compétence conjointe d'instaurer une procédure d'urgence* qui réduirait le temps alloué à l'examen des projets de textes lorsque la situation l'impose. Les textes adoptés en urgence resteraient soumis à la règle du débat ouvert au Conseil de sorte qu'il n'y ait aucune restriction quant à l'institution qui peut amender le texte. De plus en plus, le Conseil européen est *de facto* l'institution qui traite les questions urgentes. La mesure proposée traduirait donc cette prérogative informelle dans la procédure législative ordinaire.
- Il conviendrait de *modifier la règle de décision en comité de conciliation de telle sorte que le Conseil se prononce à la majorité simple*. Précisons que cette recommandation se limite à la phase de conciliation. Elle vise à rendre symétriques les rapports de force dans les relations inter institutionnelles sans pour autant modifier la base du vote au Conseil, la majorité qualifiée, pour l'ensemble du processus de décision.
- La présidence de la délégation du PE au Comité consultatif devrait être unique et systématiquement confiée à l'un des vice-présidents du PE. Cette mesure vise elle aussi à rétablir une symétrie entre les institutions. Une présidence permanente et sénior renforcerait probablement la crédibilité de la délégation du PE dans les négociations de conciliation s'agissant de proposer des positions susceptibles d'avoir le soutien de l'assemblée. En outre, il est probable que cette mesure donnerait davantage de visibilité au PE et le ferait apparaître dans l'opinion publique comme une instance puissante, ce qui contribuerait à orienter la compétition électorale lors des élections européennes sur des sujets portants sur les politiques européennes⁴.

Références bibliographiques

Costa O., R. Dehousse et A. Trakalová, 2012, « Codecision and « early agreements»: An improvement or a subversion of the legislative procedure? », *Notre Europe. Studies and Research*, 84 : 3.

4. Je remercie Emiliano Grossman pour son aide dans la configuration du papier et Olivier Rozenberg pour ses commentaires sur la version finale.

- Drüner D., 2008, *Between Chaos and Sclerosis*, Saarbrücken, VDM Verlag Dr. Mueller e.K.
- Franchino F. et C. Mariotto, 2013, « Explaining negotiations in the conciliation committee », *European Union Politics*, 14(3) : 345-365.
- Garcia Perez de Leon C., 2011, « Coalition Formation and Agenda setting in EU, Environmental Policy after the Enlargement », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, 13(5) ; 513-534.
- Golub J., 2007, « Survival analysis and European Union decision-making », *European Union Politics*, 8(2) :155-179.
- Golub J., 2008, « The study of decision-making speed », *European Union Politics*, 9(1) : 167-179.
- Golub J. et B. Steunenberg, 2007, « How time affects EU decision-making », *European Union Politics*, 8(4) : 555-566.
- König T., 2007, « Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision-making », *European Journal of Political Research*, 46(3) : 417-444.
- Martin L. and G. Vanberg, 2013, *Parliaments and Coalitions. The role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*, Oxford University Press Oxford.

LA DILUTION DE LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE ET LA DIVERSIFICATION DES PRATIQUES INTERGOUVERNEMENTALES

Delphine Dero-Bugny

Université Paris Descartes

Le renforcement du Conseil européen et la multiplication d'accords internationaux entre les États membres semblent porter atteinte à la méthode communautaire. Cette diversification des pratiques intergouvernementales au sein de l'Union européenne ne conduit cependant pas nécessairement à une remise en cause de cette méthode. Le recours aux méthodes intergouvernementales est souvent temporaire et les domaines concernés ont généralement vocation à intégrer par la suite la méthode communautaire. L'intergouvernemental ne doit donc pas nécessairement être opposé au communautaire. Il peut même renforcer la méthode communautaire. Le développement et la diversification des méthodes intergouvernementales révèlent cependant la nécessité de renouveler cette méthode. Il faut repenser le rôle du Conseil européen et intégrer des procédures d'urgence permettant de réagir rapidement en cas de crise.

Depuis l'origine de la construction européenne, la méthode communautaire a su démontrer son efficacité et sa capacité d'adaptation à l'évolution des Communautés puis de l'Union européenne. Le contexte actuel, qui s'est traduit notamment par un renforcement du rôle du Conseil européen et de son président et par la conclusion d'accords internationaux entre les États membres en dehors de l'Union et dans le cadre de l'Union, semble remettre en cause cette méthode qui a pu apparaître inapte à répondre rapidement aux problèmes posés par la crise actuelle.

Un débat existe aujourd'hui sur la nécessité de substituer à cette méthode une nouvelle méthode qui ferait une place plus importante aux pratiques intergouvernementales. La Chancelière fédérale, Angela Merkel, dans le cadre d'un discours prononcé le 2 novembre 2010, a ainsi défendu la mise en place d'une nouvelle méthode, la méthode de l'Union, qui dépasserait l'opposition traditionnelle entre méthode communautaire et méthode intergouvernementale. Cette nouvelle méthode impliquerait, selon elle, « *une action coordonnée dans un esprit de solidarité, chacun de nous (c'est-à-dire institutions et États membres) dans le domaine qui relève de ses responsabilités, mais tout en nous fixant le même but* »¹.

Les avantages de la méthode communautaire et son importance pour la construction européenne militent, selon nous, plutôt en faveur d'une réflexion sur une méthode communautaire renouvelée. En effet, comme nous le démontrerons, si, ces dernières années, la diversification des pratiques intergouvernementales a permis de mettre en avant certaines limites affectant la méthode communautaire, elle ne conduit cependant pas à une remise en cause de cette méthode dans la mesure où le renforcement de l'intergouvernementalisme semble étroitement lié au contexte actuel et n'illustre pas nécessairement une méfiance des États membres à l'égard de la méthode communautaire.

1. Méthode communautaire et méthode intergouvernementale

La méthode communautaire a été définie par la Commission européenne dans son livre blanc sur la gouvernance européenne. Selon la Commission européenne, « *la méthode communautaire garantit à la fois la diversité et l'efficacité de l'Union. Elle assure le traitement équitable de tous les États membres, des plus grands aux plus petits. Elle fournit un moyen d'arbitrer entre divers intérêts au travers de deux filtres successifs : le filtre de l'intérêt général, au niveau de la Commission et le filtre de la représentation démocratique, européenne et nationale, au niveau du Conseil et du Parlement, qui constituent ensemble le pouvoir législatif de l'Union* »². La méthode communau-

1. Discours prononcé à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la 61^e année académique du Collège d'Europe à Bruges le 2 novembre 2010.

taire se caractérise ainsi par plusieurs éléments : un monopole de l'initiative qui appartient à la Commission (qui représente l'intérêt général européen), une adoption des actes par le Conseil de l'Union qui décide le plus souvent à la majorité qualifiée (qui représente l'intérêt des États membres) et par le Parlement (qui représente l'intérêt des citoyens) et un contrôle de la Cour de justice. Elle constitue la méthode de droit commun de l'Union européenne³, même si elle a toujours coexisté avec d'autres procédures d'adoption d'actes au sein des Communautés puis de l'Union européenne qui sont parfois aussi assimilées à la méthode communautaire, mais entendue ici dans un sens large, dans la mesure où elles nécessitent l'intervention des institutions de l'Union mais n'associent pas nécessairement la Commission, le Conseil et le Parlement européen et ne reconnaissent pas forcément un rôle prépondérant à la Commission.

La méthode communautaire a souvent été opposée à la méthode intergouvernementale qui constitue un processus décisionnel fondé sur la volonté souveraine des États membres aboutissant à un consensus entre ces derniers sur des questions d'intérêt commun. À la différence de la méthode communautaire, la méthode intergouvernementale vise à concilier les seuls intérêts des États membres et n'oblige pas ces derniers à envisager les conséquences de leur décision sur l'intérêt général européen.

Pendant longtemps la distinction entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale était facile à établir puisque la méthode communautaire pouvait être considérée comme celle qui s'applique dans le cadre des traités communautaires et que la méthode intergouvernementale n'avait vocation à intervenir qu'en dehors des traités. L'Acte unique européen, qui a consacré juridiquement l'existence du Conseil européen dans le traité instituant la Communauté économique européenne, et surtout le traité de Maastricht, qui a créé une Union européenne en piliers et prévu l'application d'une méthode intergouvernementale

2. *Gouvernance européenne - Un livre blanc* /* COM/2001/0428 final */ Journal officiel n° 287 du 12/10/2001 p. 0001 – 0029. Sur la méthode communautaire : R. Dehousse, *The Community Method. Obsolete or Obsolete?*, Londres, Palgrave Macmillan, juin 2011 ; *Séminaire sur la méthode communautaire* organisé par Notre Europe et le Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA), Bruxelles, 28 février 2012.

3. Elle s'illustre aujourd'hui à travers la procédure législative ordinaire.

pour les deuxième et troisième piliers, ont conduit à brouiller la distinction entre les deux méthodes en intégrant des pratiques intergouvernementales au sein de l'Union européenne. La construction d'une Union européenne en piliers s'explique ainsi par la méfiance des États membres à l'égard de la méthode communautaire puisqu'elle traduit la volonté des États membres de ne pas soumettre à cette méthode certains domaines sensibles.

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne aurait dû conduire à un renforcement de la méthode communautaire puisque ce traité opère une fusion des piliers⁴ qui implique en principe une généralisation de la méthode communautaire à tous les domaines couverts par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et par le traité sur l'Union européenne. Mais le contexte de crise a conduit au contraire à un développement et une diversification des pratiques intergouvernementales qui semblent remettre en cause la méthode communautaire.

2. Le développement et la diversification des pratiques intergouvernementales

La diversification des pratiques intergouvernementales depuis le début de la crise se traduit essentiellement de deux manières. Elle se manifeste tout d'abord par une montée en puissance des institutions représentatives des États membres et notamment du Conseil européen et de son président. Elle s'illustre ensuite par la multiplication de la conclusion d'accords internationaux entre les États membres sur le fondement du droit de l'Union ou en dehors de celui-ci.

Montée en puissance du rôle du Conseil européen et de son président : Le Conseil européen, en tant qu'organe d'impulsion, joue depuis longtemps un rôle important dans la construction européenne. Mais le Traité de Lisbonne, qui lui a reconnu la qualité d'institution et qui l'a doté d'un président permanent, et le contexte particulier lié à la crise de l'euro ont contribué à renforcer considérablement le rôle de cette institution au détriment des autres institutions et particulièrement de la Commission européenne. De nombreuses

4. La fusion n'est en réalité que partielle puisque le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune reste régi par un mode de fonctionnement intergouvernemental.

décisions ont été prises directement au niveau des chefs d'États et de gouvernements et le Conseil européen est très vite apparu comme l'institution de référence pour le règlement de la crise européenne⁵. Cette importance prise par le Conseil européen semble avoir relégué la Commission européenne à un rôle secondaire et révèle un manque de confiance dans celle-ci. Certaines des tâches d'études et de propositions qui relevaient antérieurement de la Commission ont ainsi été transférées au Conseil européen⁶. Le rôle détenu aujourd'hui par le Conseil européen est venu altérer la fonction de la Commission en matière d'initiative. Celle-ci a aujourd'hui tendance à suivre les conclusions du Conseil européen puisqu'elle accepte de donner suite aux demandes de propositions législatives formulées par celui-ci⁷. Ce constat d'affaiblissement de la Commission européenne semble aussi renforcé par l'importance prise par le Parlement européen qui, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, doit être considéré comme une véritable autorité législative et budgétaire. La conclusion d'accords précoces entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne nuit ainsi aux prérogatives que la Commission européenne détient au titre de son pouvoir d'initiative.

Conclusion d'accords internationaux entre les États membres : le contexte actuel révèle aussi une dérive consistant dans la multiplication du recours aux accords internationaux entre les États membres, parfois en lieu et place d'actes qui auraient dû être adoptés au sein de l'Union selon la méthode communautaire.

La crise de la zone euro, qui a débuté en 2009, a en effet conduit à l'adoption de nombreux actes de natures juridiques très diverses et relevant tantôt du droit de l'Union européenne, tantôt du droit international. Plusieurs accords ont ainsi été conclus par les États membres, soit sur le fondement du droit de l'Union européenne soit en dehors du droit de l'Union européenne.

La nécessité de mettre en place des mécanismes d'urgence de solidarité financière a ainsi amené les États membres à agir dans un premier temps en dehors du cadre des traités sur l'Union euro-

5. Voir sur cet aspect P. de Schoutheete, « Conseil européen et méthode communautaire », *Policy Paper*, n° 56, Notre Europe, juillet 2012.

6. J.-P. Jacqué, « Le nouveau discours de la méthode », *Tribune*, Notre Europe 2011.

7. P. de Schoutheete, « Conseil européen et méthode communautaire », précité, p. 8 et 42.

péenne. Ils ont créé, lors d'un sommet exceptionnel des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro à Bruxelles le 9 mai 2010, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) qui est devenu opérationnel le 4 août 2010, après la ratification de ses statuts par l'ensemble des pays de la zone euro. La propagation de la crise à de nouveaux États membres a conduit rapidement les États de la zone euro à conclure entre eux un autre accord international mais cette fois-ci sur le fondement du droit de l'Union européenne. Les États membres, agissant au sein du Conseil européen, ont ainsi utilisé la procédure de révision simplifiée prévue à l'article 48, paragraphe 6, TUE pour modifier l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui prévoit que le Conseil peut adopter des mesures spécifiques à l'égard des États membres dont la monnaie est l'euro. Ils ont ajouté un paragraphe à cette disposition en vertu duquel « *les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité* ». Sur le fondement de cette disposition, les dix-sept États membres de la zone euro ont ensuite conclu le traité instituant le mécanisme européen de stabilité qui a été signé le 2 février 2012 et est entré en vigueur le 27 septembre 2012. Ce mécanisme s'est substitué au Fonds européen de solidarité financière.

Un autre traité international a été conclu entre les États membres de l'Union européenne, mais cette fois-ci en dehors du cadre de l'Union, afin de renforcer la gouvernance économique. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a ainsi été signé le 2 mars 2012 entre 25 États membres, le Royaume-Uni et la République tchèque ayant refusé d'y participer.

Un nouvel accord intergouvernemental devrait être conclu en 2014 dans le domaine de l'Union bancaire⁸.

Le développement de ces accords internationaux conclus entre les États membres dans le cadre de l'Union européenne ou en dehors de l'Union européenne révèle les limites de la méthode

8. Cet accord gouvernemental concernera le fonctionnement du fonds de résolution unique.

communautaire et plus généralement du système décisionnel de l'Union européenne. La création du Fonds européen de stabilité financière en dehors du droit de l'Union européenne s'explique ainsi par la lenteur du mécanisme décisionnel européen qui n'est pas toujours apte à répondre à des situations de crise. La conclusion du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance se justifie, quant à elle, par l'impossibilité de recourir aux mécanismes prévus par les traités sur l'Union européenne. Les États membres souhaitaient au départ intégrer le contenu de cet accord dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Mais le refus du Royaume-Uni et de la République tchèque d'y participer a empêché une telle intégration puisque celle-ci impliquait une révision du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui conformément à l'article 48 du traité sur l'Union européenne suppose l'accord unanime de tous les États membres.

Le développement des pratiques intergouvernementales qui a pu être constaté ces dernières années, s'il peut inquiéter, ne semble pourtant pas traduire une défiance des États membres à l'égard de la méthode communautaire mais invite plutôt à réfléchir à la mise en place d'une méthode communautaire renouvelée.

3. Une remise en cause de la méthode communautaire ?

Contrairement à ce que l'on pourrait penser au premier abord, la multiplication des accords internationaux conclus entre les États membres, et plus généralement la diversification des pratiques intergouvernementales qui a pu être constatée ces dernières années, ne conduit pas nécessairement à une remise en cause de la méthode communautaire.

Tout d'abord, le recours aux méthodes intergouvernementales est souvent temporaire et les domaines concernés par ces méthodes ont généralement vocation à intégrer par la suite la méthode communautaire. La construction de l'Union européenne en piliers constitue une bonne illustration de ce phénomène. Les matières initialement contenues dans le troisième pilier consacré à l'origine à la coopération dans le domaine des affaires intérieures et de la justice ont été ainsi progressivement transférées dans le pilier communautaire et sont aujourd'hui intégrées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui est régi par la méthode communautaire. Ici l'utilisation de la

méthode intergouvernementale a permis *in fine* l'application de la méthode communautaire. Avec le Traité de Maastricht, les États membres ont accepté de transférer à l'Union leurs compétences dans les domaines des affaires intérieures et de la justice, mais selon une méthode intergouvernementale. Puis ils ont pris conscience de la nécessité d'appliquer à ces domaines la méthode communautaire. Cette prise de conscience a été progressive. Le Traité d'Amsterdam a procédé à une communautarisation partielle du troisième pilier. Il a fallu attendre le Traité de Lisbonne pour que l'intégralité du troisième pilier soit transférée dans le titre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sur l'espace de liberté de sécurité et de justice. Le même constat peut être fait à propos des mécanismes d'urgence de solidarité financière mis en place depuis 2010. Les États membres de la zone euro ont tout d'abord agi en dehors du cadre institutionnel de l'Union européenne pour mettre en place le Fonds européen de stabilité financière. Mais la généralisation de la crise les a conduits à régler le problème au sein de l'Union européenne en créant le Mécanisme européen de stabilité, ce qui montre bien que dans l'esprit des États membres les mécanismes de l'Union européenne étaient plus adaptés. Dans la même logique, la conclusion par les États membres du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ne s'explique pas par une volonté des États membres d'agir en dehors du cadre de l'Union européenne, mais par l'impossibilité, en raison du refus du Royaume-Uni et de la République tchèque de participer à ce projet, de recourir aux dispositifs prévus par le droit de l'Union et notamment à la procédure de révision prévue par l'article 48 TUE qui suppose l'unanimité des États membres. Le contenu de cet accord a d'ailleurs vocation à être intégré dans l'ordre juridique de l'Union européenne puisque son article 16 prévoit que « *dans un délai de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité, sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre, les mesures nécessaires sont prises conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin d'intégrer le contenu du présent traité dans le cadre juridique de l'Union européenne* ».

Ensuite le recours aux méthodes intergouvernementales peut conduire à renforcer la méthode communautaire en consolidant le rôle des institutions de l'Union qui jouent un rôle fondamental dans le

cadre de cette méthode. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité contiennent ainsi plusieurs dispositions qui conduisent à renforcer le rôle de la Commission et de la Cour de justice. L'intergouvernemental ne doit donc pas nécessairement être opposé au communautaire et il peut même renforcer la méthode communautaire. Le développement et la diversification des méthodes intergouvernementales révèlent cependant la nécessité de renouveler cette méthode.

4. Pour une méthode communautaire renouvelée

Depuis sa mise en place par le traité CECA en 1951, la méthode communautaire a montré ses capacités d'adaptation à l'évolution de la construction européenne. Elle a ainsi survécu au renforcement progressif des pouvoirs du Parlement européen, à l'élargissement de l'Union européenne et à la mise en place d'une différenciation au sein de l'Union européenne. Le Traité de Lisbonne, en reconnaissant la qualité d'institution au Conseil européen, en renforçant le rôle du Parlement européen mais aussi des parlements nationaux et en créant une initiative citoyenne rend nécessaire une nouvelle évolution de la méthode communautaire. La diversification des méthodes intergouvernementales constatées ces dernières années démontre que la méthode communautaire doit notamment s'adapter au nouveau rôle reconnu au Conseil européen et qu'elle doit aussi intégrer la gestion de l'urgence.

Le renforcement du rôle du Conseil européen et de son président, qui semble conduire à reléguer la Commission à un rôle de second plan, révèle un problème de confiance dans la Commission et dans son président auquel il faudra remédier. Mais il démontre aussi la nécessité d'intégrer cette nouvelle institution, qui est composée des chefs d'État et de gouvernement, mais aussi du président de la Commission, dans le cadre d'une méthode communautaire renouvelée. L'importance prise par le Conseil européen ces dernières années semble étroitement liée à la nature économique de la crise qui a conduit à mettre au premier plan les chefs d'États et de gouvernement et l'institution qui les représente, la politique économique au niveau de l'Union européenne reposant essentiellement sur une coordination des politiques nationales. La question se pose de savoir

quelle devra être la place reconnue au Conseil européen dans le cadre de la méthode communautaire une fois la crise terminée. Le Traité de Lisbonne encadre le rôle que le Conseil européen devrait être amené à jouer dans le cadre de la méthode communautaire puisqu'en vertu de l'article 15 du traité sur l'Union européenne, le Conseil européen « *n'exerce pas de fonction législative* ».

Le traitement de l'urgence semble aussi devoir être intégré à la méthode communautaire. L'exemple du traité instituant le Mécanisme européen de solidarité montre l'intérêt de prévoir au sein de l'Union européenne des procédures accélérées puisque c'est en mettant en œuvre la procédure de révision simplifiée prévue par l'article 48, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne introduite par le Traité de Lisbonne que les États de la zone euro ont pu instituer rapidement ce mécanisme.

La méthode communautaire doit donc être maintenue mais elle doit encore une fois s'adapter à l'évolution du droit de l'Union européenne.

5. Conclusions

- La diversification des pratiques intergouvernementales au sein de l'Union européenne ne conduit pas nécessairement à une remise en cause de la méthode communautaire. Le recours aux méthodes intergouvernementales est souvent temporaire et il peut, dans certains cas, conduire à renforcer la méthode communautaire ;
- Cette diversification révèle cependant la nécessité de renouveler cette méthode ;
- La méthode communautaire a toujours montré ses capacités d'adaptation à l'évolution de la construction européenne. Elle doit aujourd'hui s'adapter au nouveau rôle reconnu au Conseil européen et intégrer la gestion de l'urgence.

LA BONNE ADMINISTRATION DANS L'UNION EUROPÉENNE

VERS UNE CULTURE DE SERVICE POUR LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Imola Streho

Sciences Po, École de droit, Centre d'études européennes

La confiance dans les institutions européennes est au plus bas alors que les institutions n'ont jamais été aussi transparentes, ouvertes, prêtes à dialoguer avec leurs « administrés européens ». Désormais le droit primaire de l'UE fait expressément référence à la bonne administration aussi bien dans les traités que dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE (1). La place et les missions du Médiateur européen s'affirment également de façon constante dans le cadre institutionnel européen (2); un code européen de bonne conduite administrative formalise désormais les modalités des missions menées par les fonctionnaires européens (3) et une palette d'aide administrative a été mise en place au niveau de l'UE (4). Toutefois, le Parlement européen doit veiller au soutien constant des missions du Médiateur européen et aux recommandations formulées ci-dessous pour permettre des avancées concrètes en matière de bonne administration dans l'UE afin d'aboutir à terme à une confiance plus forte des citoyens « administrés » dans les institutions européennes.

Selon les résultats de l'Eurobaromètre de printemps 2013, 60 % des Européens ne font pas confiance à l'Union européenne et à ses institutions ; ce chiffre a doublé lors des six dernières années. Ce manque de confiance est préoccupant alors que le projet européen se tourne de plus en plus vers le citoyen qui en devient le point central. Certes, la confiance est également faible dans les institutions nationales, toutefois cela ne saurait suffire pour ne pas se préoccuper de la perception qu'ont les Européens des institutions de l'UE.

Jamais dans l'histoire de l'intégration européenne les institutions n'ont été aussi transparentes, ouvertes, prêtes à dialoguer avec leurs « administrés européens ». Depuis quelques années, les institutions européennes se sont même dotées de guide à l'attention de leurs fonctionnaires pour la bonne conduite de leurs missions et le respect d'une bonne administration. En effet, comme l'a rappelé le Médiateur européen la « bonne administration repose sur la mise en place et l'entretien d'une culture de service à l'égard des citoyens. Dans toute administration, les erreurs sont inévitables, mais une culture de service permet de reconnaître et de remédier aux erreurs lorsqu'elles produisent ».¹

Afin d'accroître la confiance des citoyens dans la fonction publique européenne, l'action du Médiateur européen doit demeurer centrale, toutefois elle ne saurait suffire. Ainsi, nous verrons deux propositions qui, accompagnées de la poursuite et d'un actif soutien des missions du Médiateur européen, pourraient permettre de réelles avancées en matière de bonne administration dans l'UE et à terme ramener une confiance plus significative des citoyens « administrés » européens dans les institutions européennes.

1. La bonne administration dans l'Union européenne

Le projet européen touche et concerne de plus en plus de personnes (aussi bien physiques que morales). Cette évolution se consolide fortement depuis 1992 et l'adoption du Traité de Maastricht établissant l'Union européenne. Une vision positive et dynamique de l'avenir de l'UE laisse envisager encore plus d'intégration voire, à terme, une union politique entre certains États membres. Or, une telle évolution implique une interaction encore plus fréquente entre les personnes, entreprises, citoyens européens, résidents et les institutions européennes.

Une préoccupation importante de toute institution (administration) est que ses interlocuteurs (ses administrés) soient informés de leurs droits et actions, d'une part, et que l'interaction se fasse dans les conditions de la bonne administration, d'autre part. Avant tout,

1. Déclaration du Médiateur européen, Nikiforos Diamandouros lors de la réunion du 15 février 2011 avec le collège des membres de la Commission.

il convient de rappeler même très brièvement ce qu'est la bonne administration dans l'UE. Selon certains, la définition de la bonne administration est incertaine (Mendes, 2009) voire protéiforme². Elle comprendrait plusieurs niveaux interconnectés. Serait-elle un droit, un principe, un objectif ou standard de comportement (Mendes, 2009) ?

La bonne administration a de multiples visages. Pour le juriste, le droit à la bonne administration n'est pas à confondre avec le principe de bonne administration. Alors que le droit à la bonne administration est l'existence d'exigences générales de protection de l'individu face à l'administration, le principe quant à lui est une obligation spécifique née dans le chef de l'administration européenne « d'examiner avec soins et impartialité tous les éléments du cas d'espèce selon les termes de la jurisprudence de la CJUE » (Azoulai, Clément-Wilz, 2014). La bonne administration en générale semble plus se référer à une éthique, une certaine attitude à avoir dans la conduite des missions d'institutions par leurs fonctionnaires (Chevalier, 2014).

Le droit à la bonne administration dans le cadre de l'UE découle des obligations que l'on reconnaît à l'administration européenne vis-à-vis de ses administrés. La bonne administration semblait jusqu'au Traité de Lisbonne une préoccupation certaine des institutions européennes mais la dispersion de leur réflexion, action et sensibilisation sur ce sujet ne permettait pas de voir autre chose qu'un vœu pieux à réaliser au niveau de l'UE.

La situation est différente depuis fin 2009. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les références à l'administration européenne se sont multipliées dans le droit primaire de l'UE, ainsi que les références aux notions de bonne et mauvaise administration. L'article 226 du TFUE sur la commission temporaire d'enquête renvoie à la notion de mauvaise administration. Le nouvel article 298 TFUE, dans la section sur les actes juridiques de l'UE, prévoit désormais que « dans l'accomplissement de leurs missions, les institutions, organes et organismes de l'Union s'appuient sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante ». Enfin, un nouveau titre XXIV a été inscrit dans la troisième partie du TFUE sur la coopération administrative.

2. TPI, 12 novembre 2008, *Evropaïki Dynamiki* c. Commission, T-59/05.

La Charte des droits fondamentaux de l'UE, proclamée en 2000, constitue depuis le 1^{er} décembre 2009 une source juridique de l'UE. Elle comprend comme droits fondamentaux de la citoyenneté de l'Union le droit à une bonne administration. La Charte est le premier instrument international³ relatif aux droits de l'homme qui introduit la bonne administration comme un nouveau droit fondamental (Soderman, 2005). Ce droit est énoncé à l'article 41 dans les termes suivants qui sont non exhaustifs :

« ... le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union;... le droit de toute personne d'être entendue ... ; le droit d'accès [à son] au dossier et l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions, ainsi que le droit à la réparation par l'Union des dommages causés par les institutions, ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, et [des droits linguistiques]. » La Charte prévoit quelques articles plus loin la possible saisine du Médiateur européen en cas de mauvaise administration (article 43).

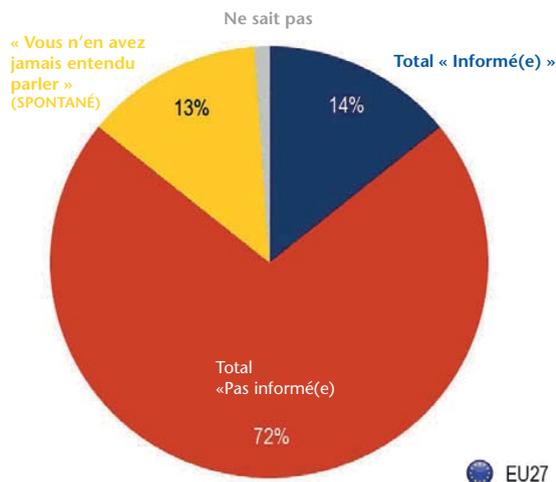
Comme certains auteurs ont pu le souligner (Jacqué, 2011) l'inclusion et la formalisation de la bonne administration dans le droit primaire n'est pas une décision ponctuelle et inattendue de la Conférence intergouvernemental mais l'aboutissement d'une préoccupation qui s'est imposée progressivement, notamment à travers la jurisprudence de la CJUE. Toutefois, cette codification ne peut et ne doit pas être considérée comme suffisante. Les bases légales doivent être connues et utilisées.

Or, une étude Eurobaromètre spéciale⁴ révèle que 72% des citoyens européens ne connaissent pas la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans certains États membres, la Charte est connue mais son contenu bien moins (voir la question 1 de l'Eurobaromètre, ci-dessous).

3. Des résolutions ont été adoptées par le Conseil de l'Europe mais pas de traité contraignant sur la bonne administration. Etude n°470/2008 Conseil de l'Europe, Commission de Venise, Bilan sur les notions de « bonne gouvernance » et de « bonne administration », pt. 46.

4. Eurobaromètre spécial, réalisé par TNS Opinion & Social à la demande du Parlement européen et du Médiateur européen, 7 juillet 2011, Synthèse du Médiateur. Le Médiateur européen et les droits des citoyens. http://www.ombudsman.europa.eu/fr/press/statistics/eb751_eo_synthesis.faces

Graphique 1. Dans quelle mesure estimez-vous que vous êtes informé(e) sur la Charte des droits fondamentaux de l'UE ? Diriez-vous que vous êtes ... ?



Source : Eurobaromètre, 2011.

Ainsi, un travail de communication doit se faire autour de la Charte des droits fondamentaux, des droits des citoyens européens et des actions qui leur sont ouvertes. En effet, comme le souligne le Médiateur européen « seuls les citoyens qui sont informés de leurs droits et savent à qui s'adresser en cas de problème peuvent effectivement exercer ces droits ». Cet Eurobaromètre spécial encourage le Médiateur européen à faire encore plus de communication vis-à-vis des citoyens européens.

Notre recommandation est que cette communication du Médiateur européen trouve un écho dans le Réseau des médiateurs nationaux, mais qu'elle soit également relayée par les autres institutions de l'Union européenne avec un rôle particulièrement central pour le Parlement européen et la Commission européenne. Il est indispensable que les administrés européens aient connaissance de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que de son contenu, dont le droit à la bonne administration.

2. Le Médiateur européen : gardien de la bonne administration

Le soutien le plus actif en faveur de la formalisation de la bonne administration dans le droit primaire vient du Médiateur européen depuis la création de la fonction en 1995 sur le fondement de l'article 228 du TFUE. Dans le cadre de ses fonctions, le Médiateur européen tente de trouver une issue équitable aux plaintes déposées contre les institutions de l'Union européenne, il encourage la transparence et défend au sein de l'administration une culture de service. Il cherche à instaurer une relation de confiance par le dialogue entre les citoyens et l'Union européenne et à encourager les institutions de l'Union à respecter les normes de conduite les plus élevées (Streho, 2014).

Le Médiateur est d'abord perçu comme un intermédiaire entre les citoyens d'une part, et les institutions, organes et organismes de l'UE de l'autre, en ce qu'il renforce les droits des premiers et le caractère démocratique du fonctionnement de l'UE. Le recours au Médiateur européen est venu s'ajouter aux autres moyens de protection des intérêts et droits des citoyens déjà en place, comme le droit de pétition⁵, la possibilité de s'adresser à la Commission et d'utiliser les voies de recours judiciaires européennes (Perillo, 2005), ou bien l'accès aux documents. Son rôle doit également aboutir à humaniser les rouages des mécanismes administratifs européens. Son existence est étroitement liée à celle de la citoyenneté européenne (Streho, 2014).

Le Médiateur européen est détenteur d'une double fonction au sein de l'UE⁶ ; protecteur attentif des citoyens face à l'administration européenne d'une part, il est, d'autre part, promoteur d'une bonne administration au sein de celle-ci. Certains auteurs soulignent également l'important rôle du Médiateur dans la moralisation de l'action administrative (Azoulai, Clément-Wilz, 2014). Ainsi le Médiateur contribue très activement par son action à l'ancrage de la bonne administration au sein des institutions, agences et organes de l'UE. Depuis 1995, il est constamment à

5. Si le droit de pétition a été inscrit dans une résolution du Parlement européen dès 1977, la Commission des pétitions du Parlement européen n'a vu le jour qu'en 1987, et elle n'a reçu de base légale dans les traités qu'en 1993 avec le Traité de Maastricht.

6. Comme l'a rappelé le Tribunal de l'UE, 10 avril 2002, Franck Lamberts c. Médiateur européen, T-209/00, Rec. p. II-2203, point 77.

l'origine de recommandations, d'avis critiques, d'enquêtes d'initiative, de rapports annuels et spéciaux, dont le Code européen de bonne conduite administrative⁷. Le Médiateur européen a rédigé le texte du Code dans le cadre d'une enquête d'initiative, et il l'a présenté au Parlement européen dans un rapport spécial.

Des informations chiffrées permettent de voir l'importance également quantitative du travail du Médiateur européen. Depuis 1995, il avait répondu à trente-six mille plaignants, et réalisé trois mille huit cents enquêtes⁸. Le Médiateur européen a reçu deux mille quatre cent quarante deux plaintes en 2012, mais seules sept cent quarante d'entre elles relevaient de sa compétence. Il a clos près de trois cent quatre vingt-dix enquêtes⁹. Il est notable qu'année après année, ce sont très majoritairement les citoyens de l'Union qui sont à l'origine des plaintes, à 85% en 2012, contre 15% pour les entreprises et associations¹⁰, fédérations, fondations, ONG... (Tsadiras, 2006).

Notre recommandation serait de continuer à garantir sans réserve les moyens dont dispose le Médiateur européen, notamment son budget et de soutenir de façon active, explicite et systématique son action. Il nous semble qu'à l'instar de la Charte des droits fondamentaux, l'existence et la mission du Médiateur européen doivent être davantage connues par les citoyens (administrés) européens¹¹.

3. La bonne administration formalisée par le Code européen de bonne conduite administrative

Une initiative originale et très ambitieuse du Médiateur européen a été la formulation d'un Code européen de bonne conduite administrative en 1999. Le Code devait « améliorer les standards de bonne administration et les rapports entre administration euro-

7. Résolution du Parlement européen du 6 septembre 2001 approuvant un code de bonne conduite administrative que les institutions et organes de l'UE, leurs administrations et leurs fonctionnaires devraient respecter dans leurs relations avec le public. <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>

8. Rapport annuel 2010.

9. Rapport annuel 2012.

10. Le Médiateur européen a accepté des plaintes provenant de fédérations, fondations, ONG, municipalités, de médiateurs régionaux et mêmes de cours nationales.

11. Eurobaromètre spécial, 2011, voir *supra*, question 4.

péenne et le public » en codifiant les « principes généraux administratif européen » et en rappelant « les droits et obligations procédurales et substantielles qui découlent des règles expresses du droit » de l'Union européenne (Mendes, 2009). Depuis son adoption par le Parlement européen en 2001, le Code est devenu un instrument essentiel pour la mise en œuvre du principe de bonne administration. Il aide les citoyens à comprendre leurs droits et à les faire valoir, et promeut l'intérêt public dans une administration européenne ouverte, efficace et indépendante. Le Code permet aux citoyens de savoir quelles sont les normes administratives qu'ils sont en droit d'attendre des institutions de l'UE (Strehö, 2014).

La partie introductive du Code renvoie aux principes de droit administratif européen contenus dans la jurisprudence de la CJUE et s'inspire aussi des législations nationales. Les 27 articles du Code énumèrent les principes à respecter par les institutions et les organes de l'UE dans leur relation avec le public. La légitimité, l'égalité de traitement, la proportionnalité, l'absence d'abus de pouvoir, l'impartialité et l'indépendance, l'objectivité, la cohérence, l'équité et la courtoisie en sont autant d'éléments. Enfin, le Code énonce le droit de déposer une plainte auprès du Médiateur européen, conformément à l'article 228 du TFUE¹².

Mais le Code n'est pas un instrument juridiquement contraignant. Lorsque le Médiateur européen est intervenu devant la Convention chargée de la rédaction de la Charte des droits fondamentaux pour défendre l'inclusion du droit à la bonne administration dans la Charte, il a également plaidé en faveur d'un code unique et contraignant prévoyant les modalités selon lesquelles les institutions, agences et leurs fonctionnaires devraient mener leurs missions. Dans la pratique, le Code élaboré par le Médiateur européen puis adopté par le Parlement européen n'a pas encore reçu de force contraignante. Les institutions se sont ainsi dotées de leur propre code de bonne conduite, moins complet et moins ambitieux que le Code du Médiateur européen (Mendes, 2009). Ceci a eu comme conséquence une multiplication des codes de bonne conduite propres à chaque institution (Chevalier, 2014).

12. Article 26 du Code européen de la bonne conduite administrative.

Notre recommandation serait d'encourager la Commission à rendre le Code juridiquement contraignant. Le Code pourrait être formalisé dans le cadre d'un règlement adopté sur la base de l'article 298 TFUE. La Commission a opposé, il y a quelques années, un refus à l'adoption d'un tel règlement (Mendes, 2009). Pourtant, outre sa force juridique et son opposabilité, un règlement unique applicable à toutes les institutions, les agences et leurs fonctionnaires assurerait une plus grande cohérence, une plus grande sécurité juridique sans négliger la dimension pratique et concrète que revêtirait l'application des mêmes dispositions relatives à la bonne administration. Une alternative est de poursuivre le projet de codification sur le droit de la procédure administrative de l'UE¹³ afin qu'un règlement soit adopté sur la base de l'article 298 TFUE.

4. La perception et l'expérience de la bonne administration

Les recommandations qui précèdent sont essentielles afin de poursuivre la dynamique engagée autour de l'objectif de la bonne administration depuis plusieurs décennies déjà au sein de l'Union européenne. Toutefois, afin que la confiance des citoyens, administrés européens, devienne plus importante à l'égard des institutions européennes, il convient aussi de faire évoluer la perception des citoyens sur ce point.

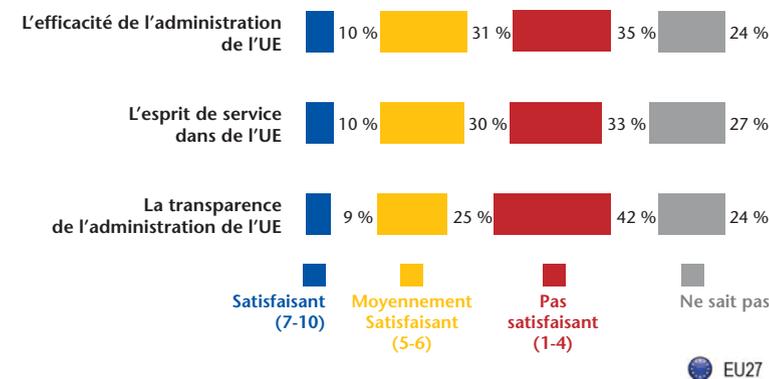
Or, actuellement, l'Eurobaromètre spécial souligne une perception assez mitigée des citoyens européens du fonctionnement des institutions européennes. À peine 10 % estiment que l'administration européenne est efficace, transparente et qu'un esprit de service l'anime (voir question 2 de l'Eurobaromètre, ci-dessous).

À notre avis, afin que cette perception s'améliore, les citoyens européens doivent être mieux informés sur l'existence et le rôle des institutions, du Médiateur européen ainsi que du contenu de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Ils doivent également pouvoir accéder facilement à leurs interlocuteurs ainsi qu'aux démarches administratives dont les modalités devraient se dérouler

13. Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'UE <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//FR#BKMD-4>

de façon pratique et utile. Un environnement où les acteurs sont informés et les rapports fluides entre l'administration et les administrés européens assurera une confiance pérenne et plus solide.

Graphique 2. D'après ce que vous savez, comment évalueriez-vous le fonctionnement de l'administration de l'UE dans chacun des domaines suivants sur une échelle de 1 à 10 où '1' signifie que le fonctionnement de l'administration de l'UE dans le domaine concerné n'est « pas du tout satisfaisant » et '10' signifie qu'il est « très satisfaisant »



Les interlocuteurs européens compétents pour accompagner, aider et conseiller les citoyens européens au niveau de l'UE sont nombreux. Outre les institutions et les agences elles-mêmes, il convient de mentionner le Médiateur européen, mais aussi le Réseau européen des médiateurs nationaux, la Commission de pétition du PE, le Contrôleur européen de la protection des données ainsi que le Centre européen des consommateurs. Chaque interlocuteur dispose de son site où sont exposées ses compétences, missions et coordonnées.

Un nombre significatif de sites et de portails européens existe déjà pour informer et guider les citoyens et entreprises. Ainsi, le site d'information générale de l'UE est « *Europe Direct* »¹⁴ qui donne par téléphone ou courriel des informations d'ordre général sur l'UE et qui oriente vers les interlocuteurs compétents les demandeurs. Cependant, ce site ne permet pas de résoudre des difficultés rencontrées par un citoyen européen.

14. http://europa.eu/eurodirect/index_fr.htm

Le réseau SOLVIT¹⁵ initié en 2002 par la Commission européenne permet exclusivement de donner des solutions aux problématiques portées à sa connaissance. Le réseau permet d'apporter, à travers des centres nationaux¹⁶ contactés au sujet de plaintes de citoyens ou d'entreprises pour mauvaise application du droit de l'UE par une administration publique, des solutions conformes au droit dans un délai de 10 semaines et garantir ainsi la bonne application du droit de l'UE. Le réseau SOLVIT n'est pas un centre d'information mais constitue une aide concrète pour les citoyens et entreprises dans le cadre des démarches et des difficultés qu'ils rencontrent dans le champ de compétence de l'UE mais du fait des administrations nationales seulement. Il est particulièrement intéressant de noter que l'accès à la page du réseau SOLVIT peut aussi se faire à partir de sites nationaux.¹⁷

Le portail le plus complet semble être « *L'Europe est à vous* »¹⁸ mais ils ne s'adressent qu'aux citoyens et leurs familles qui souhaitent se déplacer dans l'UE. Un portail similaire « *EU Go* »¹⁹ informe et aide les citoyens et entreprises dans leurs démarches pour s'établir ou offrir, fournir ou prester des services dans un État membre de l'UE. Ce portail permet d'avoir un guichet unique pour chaque État membre afin que l'ensemble des informations, des contacts et des démarches y soient centralisés et accessibles dans les langues officielles de l'UE. Ce portail a été mis en place avec l'aide des administrations nationales des États membres dans le cadre de la transposition de la directive Services.²⁰

Tous ces sites sont disponibles à partir du portail unique de l'UE, « *Europa* »²¹ cependant l'accès se fait de façon plus ou moins directe. Depuis sa création, le site officiel de l'UE a beaucoup évolué et ressemble de plus en plus au portail d'une administration

15. http://ec.europa.eu/solvit/index_fr.htm

16. Les centres nationaux SOLVIT font partis de l'administration nationale. http://ec.europa.eu/solvit/contact/index_fr.htm

17. En France, par exemple, le portail commun de l'administration française y renvoie <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/R35676.xhtml>

18. http://europa.eu/youreurope/citizens/index_fr.htm

19. http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_fr.htm

20. Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JO L376, p. 36-68.

21. http://europa.eu/index_fr.htm

nationale, son accès et son utilisation ne sont pas toujours entièrement facilités pour le grand public.

Notre proposition serait de rassembler de façon plus claire sous un portail unique tous les liens vers l'administration européenne, aussi bien les institutions que les agences et les interlocuteurs précédemment mentionnés. Il convient d'y inclure les liens vers les possibles démarches, accompagnement ainsi que contestation que les administrés peuvent envisager au niveau de l'UE. Cette proposition de portail unique pourrait s'appeler « *mon service public européen* » et pourrait être une nouvelle page au niveau de l'UE ou bien s'intégrer dans les portails existants déjà dans les États membres.²² La seconde option permettrait d'entremêler les démarches nationales et européennes matérialisant ainsi ce que les auteurs appellent l'espace public européen (Chevalier, 2014).

5. Conclusions et recommandations

L'ensemble de ces recommandations permet de renforcer et d'uniformiser dans une certaine mesure la bonne administration dans l'UE. De même, ces considérations confortent la prise en compte de la bonne administration par les institutions, organes et organismes de l'Union européenne, ce qui profite à tous les citoyens et résidents (administrés) européens.

La bonne administration est d'une importance toute particulière pour les personnes qui sont en rapport direct avec les institutions de l'UE, or ainsi que nous l'avons souligné, ces rapports sont appelés à se multiplier et à s'intensifier avec la poursuite et l'approfondissement du projet européen.

Il semble donc indispensable et inévitable de considérer ces recommandations pour favoriser la bonne administration au sein de l'UE. :

1. Informer et communiquer sur la Charte des droits fondamentaux de l'UE, notamment, le droit à la bonne administration ;

22. Comme <http://www.service-public.fr/>; <http://www.guichet.public.lu/home/fr/index.html>; <http://www.belgium.be/fr/> ...

2. Communiquer sur le rôle du Médiateur européen et soutenir ses missions et ses actions ;
3. Recourir à la base légale de l'article 298 TFUE pour formaliser le Code européen de bonne conduite administrative dans un règlement du Parlement européen et du Conseil permettant l'application identique de son contenu à toutes les institutions et agences de l'UE ainsi qu'à leurs fonctionnaires. Une recommandation alternative est la poursuite du projet de codification du droit de la procédure administrative de l'UE et sa formalisation dans le cadre d'un règlement sur la base légale précitée ;
4. Communiquer de façon plus efficace et utile sur les actions et droits des citoyens à partir d'un portail Internet unique comme « mon service public européen » ou bien inclure dans chaque portail national des États membres la dimension européenne des démarches administratives.

Références bibliographiques

- Azoulay L. et L. Clément-Wilz, 2014, « La bonne administration », in *Traité de droit administratif européen*, Auby J-B. et Dutheil de la Rochère J., eds, 2014, 2^e ed., Bruylant, 651-678.
- Chevalier E., 2014, *Bonne administration et Union européenne*, Bruylant, 2014, 538 p.
- Hofmann HCH., 2007, « Good administration in the EU law – a fundamental right? », *Bulletin des Droits de l'Homme*, (13) ; 44-52.
- Jacqué J., 2011, « Le droit à une bonne administration dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *RFAP*, (137-138) ; 79-83.
- Mendes J., 2009, « La bonne administration en droit communautaire et le Code européen de bonne conduite administrative », *RFAP*, (131) : 555-571.
- Perillo E., 2005, « Le processus d'adoption du Statut du Médiateur européen », in *Le Médiateur européen. Origines, création, évolution*, Office des publications de l'UE, chapitre 4.
- Soderman J., 2005, « Les premières années du Médiateur européen », in *Le Médiateur européen. Origines, création, évolution*, Office des publications de l'UE, chapitre 5.

- Strehö I., 2014, « Le médiateur européen », in *Traité de droit administratif européen*, Auby J-B. et Dutheil de la Rochère J., eds, 2^e ed., Bruylant, 285-300.
- Tsadiras A., 2006, « The Ombudsman », in P. CRAIG, *EU Administrative Law*, OUP, chapitre 22.

LES DROITS FONDAMENTAUX FACE À LA CRISE

Antoine Bailleux

Université Saint-Louis, avocat au barreau de Bruxelles

La crise économique, sociale et identitaire que traverse actuellement l'Union européenne met à rude épreuve la protection des droits fondamentaux. On voit poindre une marginalisation de ceux-ci derrière des dossiers particulièrement brûlants tels que (1) le statut dérogatoire du Royaume-Uni, de la Pologne et – potentiellement – de la République tchèque par rapport à la Charte des droits fondamentaux ; (2) l'approfondissement de la coordination et de la gouvernance économiques ; (3) la négociation d'accords de libre-échange avec le Canada et les États-Unis ; (4) et la négociation du Protocole n° 15 portant amendement à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Dans ce contexte qui leur est défavorable, il appartient au Parlement européen de veiller à ce que les droits fondamentaux continuent de servir de boussole et de cadre de référence aux politiques de l'Union.

La période difficile que traverse l'Union européenne met à rude épreuve la protection des droits fondamentaux. Dans un grand nombre d'États membres, la crise économique a favorisé la montée en puissance de courants et de partis politiques à connotation autoritaire, nationaliste ou simplement eurosceptique. Si ces partis n'ont pour la plupart pas accédé au pouvoir, ils n'en exercent pas moins une influence indirecte sur l'agenda politique de leurs États et, par ricochet, de l'Union européenne tout entière.

Ce contexte de crispation identitaire n'est guère propice à l'épanouissement des droits fondamentaux, pointés parfois du doigt comme le symbole d'une Europe juridico-technocratique qui impose ses diktats à la volonté populaire (ou présumée telle). De

manière plus générale, ces droits semblent souvent considérés comme des freins à l'efficacité de l'action politique dans des domaines aussi sensibles et urgents que l'économie et la sécurité.

Cet esprit du temps peu favorable aux droits fondamentaux trouve divers terrains d'expression dans l'ordre juridique de l'Union européenne. De manière nécessairement partielle et sélective, la présente contribution en identifie quatre, d'une actualité et d'une envergure toutes particulières, dont le Parlement européen pourra difficilement se détourner lors de la législature 2014-2019 : le statut dérogatoire du Royaume-Uni, de la Pologne et de la République tchèque par rapport à la Charte des droits fondamentaux (1) ; l'approfondissement de la coordination et de la gouvernance économiques (2) ; la négociation d'accords de libre-échange avec le Canada et les États-Unis (3) ; et la signature du Protocole n° 15 portant amendement à la Convention européenne des Droits de l'Homme (4).

Chacun de ces sujets est traité en deux temps : description d'abord, évaluation et recommandations ensuite. L'ambition de cette courte contribution reste cependant mesurée : les questions qu'elle épingle sont déjà bien connues, le traitement qu'elle leur réserve est trop rapide, et certaines recommandations qu'elle contient paraîtront sans doute excessivement vagues ou simplistes pour être parfaitement opératoires. L'exercice ne sera pas pour autant inutile s'il atteint au moins un objectif : convaincre les représentants des peuples européens qu'en ces temps tourmentés, les droits fondamentaux doivent plus que jamais servir de boussole à l'action publique.

1. Position du Royaume Uni, de la Pologne et de la République tchèque face à la Charte des droits fondamentaux

1.1. Observations

À l'occasion de la négociation du traité de Lisbonne, la Pologne, le Royaume-Uni et la République tchèque ont cherché à obtenir un statut dérogatoire par rapport à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ces efforts ont débouché, s'agissant des deux premiers États membres, sur la ratification et l'entrée en vigueur du Protocole n° 30 sur l'application de la Charte des droits

fondamentaux de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume-Uni. Aux termes de l'article 1^{er} de ce Protocole n° 30, « [l]a Charte n'étend pas la faculté de la Cour de justice de l'Union européenne, ou de toute autre juridiction de la Pologne ou du Royaume-Uni, d'estimer que les lois, règlements ou dispositions, pratiques ou actions administratives de la Pologne ou du Royaume-Uni sont incompatibles avec les droits, les libertés et les principes fondamentaux qu'elle affirme ». Afin d'évacuer toute ambiguïté, il est affirmé que « (...) rien dans le titre IV de la Charte [« Solidarité »] ne crée de droits justiciables applicables à la Pologne ou au Royaume-Uni, sauf dans la mesure où la Pologne ou le Royaume-Uni a prévu de tels droits dans sa législation nationale »¹.

L'annexe I des conclusions du Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009 contient un « protocole sur l'application de la Charte des droits fondamentaux à la République tchèque », dont l'article 1^{er} dispose que le Protocole n° 30 s'applique à la République tchèque. Ce nouveau Protocole, qui devait en principe être ratifié et entrer en vigueur en même temps que le traité d'adhésion de la Croatie, a fait l'objet d'une levée de boucliers au sein du Sénat tchèque² et du Parlement européen³. La perspective d'une ratification à brève échéance de ce Protocole semble donc aujourd'hui écartée.

Dans son arrêt *N. S.*, la Cour de justice a retenu une interprétation étroite des « passe-droits » que se sont ménagés la Pologne et le Royaume-Uni, estimant que l'article 1^{er}, § 1^{er}, du Protocole n° 30 « n'a pas pour objet d'exonérer [ces deux États] de l'obligation de respecter les dispositions de la charte, ni d'empêcher une juridiction de l'un de ces États membres de veiller au respect de ces dispositions »⁴.

La Cour ne s'est en revanche pas encore prononcée sur la portée du second paragraphe de l'article 1^{er} dudit Protocole, qui dénie au Titre IV (« Solidarité ») de la Charte le statut de source de « droits

1. *J.O.*, 2007, C 306, p. 157.

2. Cf. la résolution n° 330 du 6 octobre 2011 citée dans la Résolution du Parlement européen du 22 mai 2013 (note 3 ci-dessous).

3. Résolution du Parlement européen du 22 mai 2013 relative au projet de protocole sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la République tchèque (article 48, § 3, du traité sur l'Union européenne) (00091/2011 – C7-0385/2011 – 2011/0817(NLE)).

4. C-411/10 et C-493/10 *N. S.*, 21 décembre 2011, non encore publié au Recueil, pt. 120.

justiciables » dans la mesure où ces droits ne seraient pas déjà prévus dans la législation nationale⁵. Dans son arrêt *Association de Médiation Sociale* du 15 janvier 2014, la Cour semble toutefois confirmer la lecture peu généreuse prônée par les autorités britanniques et polonaises, déclarant à propos de l'article 27 consacrant le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise – qui fait partie du Titre « Solidarité » –, qu'il « ne se suffit pas à lui-même pour conférer aux particuliers un droit subjectif en tant que tel » et ne peut donc être invoqué dans un litige entre particuliers aux fins d'écarter une mesure nationale contraire audit article⁶.

1.2. Évaluation et recommandations

Il est regrettable que, pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, se soit brisée l'« union sacrée » des États membres en faveur des droits fondamentaux. Le statut d'exception réclamé par trois États vis-à-vis du pilier axiologique de l'Union européenne que constituent les droits fondamentaux est, sur un plan symbolique, politique et juridique, extrêmement préoccupant.

Le Parlement européen peut à première vue sembler impuissant face à une telle situation, qui concerne un acte de droit primaire – un Protocole – signé et ratifié par les États membres. Il peut cependant utiliser ses prérogatives pour, indirectement, juguler les conséquences négatives d'une telle dislocation de l'engagement commun des États en faveur des droits fondamentaux.

D'une part, il doit continuer à s'opposer fermement à l'extension dudit Protocole au bénéfice de la République tchèque et à lutter pour éviter que les exemples britanniques et polonais ne fassent « tache d'huile ».

D'autre part (et surtout), le Parlement doit agir en sa qualité de co-législateur de l'Union européenne pour assurer, par le biais du droit dérivé, le respect de valeurs que le droit primaire semble incapable de garantir. Concrètement, le Parlement devrait utiliser ses

5. Dans un arrêt du 15 septembre 2011 (C-155/10 *Williams*, non encore publié au Recueil), la Cour n'a cependant pas hésité à invoquer la Charte pour asseoir l'existence d'un droit au congé annuel dans une affaire rendue sur la question préjudicielle de la Cour suprême britannique. Il est vrai toutefois que ce droit était déjà consacré dans le droit dérivé.

6. C-176/13, non encore publié au Recueil, points 47 à 51.

compétences législatives⁷ pour œuvrer à une amélioration constante de la protection des droits relevant du Titre « Solidarité » de la Charte⁸. Assurément délicat, ce travail législatif de longue haleine apparaît comme le seul moyen de reconstituer le front commun des États en faveur des droits fondamentaux. Dans cette optique, le Parlement européen est invité à prendre au sérieux le principe de *standstill*, lequel fait défense à l'Union, en l'absence de motifs impérieux, de diminuer le niveau de protection conféré à ces droits (Hachez, 2008 : n° 55 et s. ; Misonne, 2011 : 356-359). En d'autres termes, le Parlement devrait systématiquement refuser toute modification législative qui, de manière injustifiée ou disproportionnée, aboutit à faire baisser le niveau de réalisation de ces droits fondamentaux.

2. Approfondissement de la coordination et de la gouvernance économiques

2.1. Observations

La crise des dettes souveraines a conduit les États membres de l'Union à mener des réformes importantes visant à renforcer la gouvernance économique dans l'Union européenne, et singulièrement dans la zone euro. Ces réformes ont en grande partie emprunté la voie intergouvernementale classique, se soldant par la conclusion et l'entrée en vigueur du traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES) et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). Elles bénéficient aujourd'hui largement d'un ancrage dans le droit dérivé de l'Union européenne par le biais des fameux *six-pack* et *two-pack*.

7. Ce qui n'est en rien incompatible avec le fait que la Charte n'étend pas les compétences de l'Union (art. 6, § 1^{er}, al. 2, du traité sur l'Union européenne).

8. Ces droits comprennent le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise (art. 27), le droit de négociation et d'actions collectives (art. 28), le droit d'accès aux services de placement (art. 29), la protection en cas de licenciement injustifié (art. 30), le droit à des conditions de travail justes et équitables (art. 31), l'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail (art. 32), la protection de la vie familiale et professionnelle (art. 33), le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale (art. 34), le droit à un haut niveau de protection de la santé humaine (art. 35), le droit d'accès aux services d'intérêt économique général (art. 36), ainsi que le droit à un niveau élevé de protection de l'environnement (art. 37) et des consommateurs (art. 38).

Les droits fondamentaux n'occupent qu'une place restreinte dans ces réformes. La Cour de justice a, du reste, reconnu que la Charte des droits fondamentaux ne s'applique pas au MES dès lors que ce dernier ne ressortit pas, formellement, au droit de l'Union⁹.

La place des droits fondamentaux dans la gouvernance économique semble donc se limiter à deux éléments. D'une part, il est prévu que cette gouvernance « tient compte de l'article 28 de la Charte » et « dès lors, n'affecte pas le droit de négocier, de conclure ou de mettre en œuvre des conventions collectives ou de recourir à des actions collectives, conformément au droit et pratiques nationaux »¹⁰.

D'autre part, la Commission a mis en place un « tableau de bord de la justice dans l'UE »¹¹ permettant d'évaluer le respect, par chaque État membre, du droit à un recours effectif consacré à l'article 47 de la Charte. A l'origine de ce tableau de bord se trouve la conviction que l'accès à une justice efficace, indépendante et prévisible est de nature à augmenter la confiance des investisseurs et, dès lors, à favoriser la croissance économique.

2.2. Évaluation et recommandations

Si l'approfondissement de la gouvernance économique était incontestablement nécessaire, on ne peut que déplorer qu'il se soit opéré dans l'indifférence, voire au détriment des droits fondamentaux. Les références au droit à la négociation collective contenues dans certains instruments des *two-pack* et *six-pack* ne doivent pas faire illusion à cet égard : l'arsenal de sanctions et de récompenses dont disposent la Commission et le Conseil pour imposer le respect de leurs recommandations risque, en pratique, de réduire à néant la marge de manœuvre des partenaires sociaux. Quant au tableau de bord de la Commission, il est pour le moins interpellant qu'il

9. C-370/12 *Pringle*, 27 novembre 2012, non encore publié au Recueil.

10. Cf. Règlement 1176/2011 du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, *J.O.*, 2011, L 306, p. 25-32, art. 1, § 3 et art. 6, § 3 ; Règlement n° 472/2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, *J.O.*, 2013, L 140, p. 1, art. 1, § 4, et art. 6, § 1^{er} ; Règlement n° 473/2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, *J.O.*, 2013, L 140, p. 11, art. 1^{er}, § 2.

11. COM (2013) 160 final.

soit mis en place dans l'unique but de jauger l'attractivité d'un État membre pour des investisseurs potentiels. Une telle instrumentalisation des droits fondamentaux paraît très réductrice.

Cette sous-utilisation des droits fondamentaux ne passe pas inaperçue. Le Tribunal constitutionnel portugais a déjà censuré, pour non-respect des droits sociaux, des mesures d'austérité imposées par les instances européennes¹². Dans le même sens, le Comité européen des droits sociaux a jugé contraires à la Charte sociale européenne des mesures adoptées par les autorités grecques sous la pression de la Troïka (Commission européenne, BCE, FMI)¹³.

Il y a fort à parier que de tels contre-feux vont se multiplier dans un avenir proche, alimentant la crise de légitimité et de confiance dont est aujourd'hui victime l'Union européenne.

Le Parlement européen ne peut pas rester les bras croisés face à ces défis. Il doit utiliser ses pouvoirs – et notamment ceux qui lui sont octroyés dans le cadre du « dialogue économique »¹⁴ – pour forcer la Commission et le Conseil à abandonner une lecture unidimensionnelle dans leur appréciation de la situation économique des États membres. Ceux-ci sont comptables d'obligations envers les droits fondamentaux, qu'ils ne peuvent – fût-ce sur le plan simplement juridique – sacrifier sur l'autel de la gouvernance économique. Dans une Communication du 2 octobre 2013, la Commission s'est fort heureusement engagée à développer la dimension sociale de l'union économique et monétaire¹⁵. Il incombe au Parlement de veiller à ce que cette déclaration d'intention soit concrétisée et renforcée.

3. Négociation d'accords de libre-échange avec le Canada et les États-Unis

3.1. Observations

L'Union européenne a négocié, dans la plus grande discrétion, un accord de libre-échange avec le Canada. A l'heure d'écrire ces

12. Cf. Décision 187/2013 du 5 avril 2013 ; Décision 862/2013 du 19 décembre 2013.

13. Cf. *GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce*, réclamation. n° 65/2011 et n° 66/2011, décisions du 12 mai 2012 ; *GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce*, réclamation. n° 65-66/2011 ; *IKA-ETAM, POPS, ISAP et POS-DEI c. Grèce*, réclamation. n° 76-80/2012, décisions du 7 décembre 2012.

14. Cf. art. 15 du Règlement n° 473/2013 précité et les articles 3, § 9, et 18 du Règlement n° 472/2013 précité.

15. COM(2013) 690 final.

lignes, le contenu de cet accord, dont les détails doivent être encore finalisés, n'a pas été dévoilé au grand public. Il apparaît cependant que cet accord devrait contenir des dispositions relatives aux investissements, invocables devant des tribunaux arbitraux. Plus particulièrement, il s'agirait de permettre aux entreprises investissant dans l'Union européenne ou au Canada d'obtenir une réparation en cas d'« expropriation indirecte », c'est-à-dire en cas de « privation substantielle » des attributs de leur droit de propriété. Concrètement, ces clauses permettraient aux entreprises en question de réclamer, par une voie judiciaire « privée », des dommages et intérêts en raison de modifications législatives qui auraient porté atteinte à leurs investissements dès lors que ces modifications – dictées, par exemple, par des considérations environnementales, de santé ou de sécurité publique – apparaîtraient comme « manifestement excessives au regard de leurs objectifs »¹⁶.

Il est probable que l'accord de libre-échange avec les États-Unis (le *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*) prévoira le même type de clause. Conscient des inquiétudes que soulèvent ces dispositions dans la population européenne, le Commissaire au commerce a décidé d'ouvrir une consultation publique à ce sujet en mars 2014.

3.2. Évaluations et recommandations

Les accords de libre-échange transatlantiques suscitent un certain nombre de craintes dans l'opinion publique, d'aucuns craignant que la levée des entraves au commerce n'entraîne un abaissement des standards de protection des intérêts non-marchands (santé, environnement, etc.) aujourd'hui en vigueur dans l'Union européenne.

Il conviendrait que le Parlement utilise les pouvoirs que lui confère l'article 218 du TFUE pour s'opposer à toute clause de ces accords qui, le cas échéant, serait susceptible d'entraîner un recul dans la protection des droits fondamentaux, et en particulier de ceux compris dans le Titre IV de la Charte tel que le droit à un haut

16. Ces informations sont tirées d'un document de la Commission intitulé *Investment Provisions in the EU-Canada free trade agreement (CETA)*, disponible à l'adresse : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151918.pdf.

niveau de protection de la santé humaine, des consommateurs et de l'environnement.

Par ailleurs, il est impératif que le Parlement fasse toute la lumière sur le contenu et la portée des clauses d'investissement qu'il est question d'insérer dans de tels accords. Il convient à cet égard de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour de justice, « un opérateur économique ne saurait revendiquer un droit de propriété sur une part de marché qu'il détenait à un moment donné, une telle part de marché ne constituant qu'une position économique momentanée, exposée aux aléas d'un changement de circonstances (...). La Cour a de même précisé que l'on ne saurait étendre les garanties conférées par le droit de propriété ou par le principe général garantissant le libre exercice d'une profession à la protection de simples intérêts ou de chances d'ordre commercial, dont le caractère aléatoire est inhérent à l'essence même de l'activité économique »¹⁷.

En d'autres termes, ni le droit de propriété ni le droit au libre exercice de l'activité économique¹⁸ ne peuvent servir de justification à l'insertion d'une clause visant à garantir les entreprises contre des évolutions législatives, fussent-elles imprévisibles, défavorables à leurs investissements. Inversement, l'existence d'une telle clause – et les menaces judiciaires qui l'accompagnent – risque de dissuader les États de mener les réformes nécessaires pour garantir la protection des droits fondamentaux « non marchands » relatifs à la santé, à la sécurité ou à l'environnement. Enfin, de telles clauses paraissent d'autant plus dangereuses qu'elles seraient confiées à la garde de juridictions privées aux yeux desquelles lesdites clauses primeraient sur les standards européens de protection des droits fondamentaux.

4. Signature du Protocole n° 15 portant amendement à la Convention européenne des droits de l'Homme

4.1. Observations

Le 24 juin 2013, les États parties au Conseil de l'Europe ont conclu un Protocole n° 15 à la Convention européenne des droits

17. C-120/06 et C-121/06 P *FIAMM c. Conseil et Commission*, 9 septembre 2008, *Rec.*, p. I-6513, point 185, et jurisprudence citée.

18. Cf. aff. 133 à 136/85 *Rau*, 21 mai 1987, *Rec.*, p. 2289, pt. 19.

de l'Homme. Ce Protocole entrera en vigueur lorsque tous les États parties à la Convention l'auront ratifié.

Ce Protocole semble en partie motivé par le souci de limiter l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme sur les politiques nationales. D'une part, il consacre dans son préambule le principe de subsidiarité et la doctrine dite de la « marge nationale d'appréciation ». D'autre part, ce Protocole limite à quatre mois – au lieu de six actuellement – le délai pour introduire une requête à compter de la date de la décision interne définitive.

Agissant sur le fondement de l'article 6, § 2, du TUE, l'Union européenne a négocié un accord d'adhésion à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Ce protocole est actuellement soumis à l'avis de la Cour de justice¹⁹.

4.2. Évaluation et recommandations

Il est préoccupant que certains États parties au Conseil de l'Europe s'efforcent, par le biais du Protocole n° 15, de limiter le pouvoir d'action de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Alors que les courants nationalistes et autoritaires prospèrent à la faveur de la crise, il est plus important que jamais de préserver la démocratie contre elle-même en en confiant les clefs à un gardien indépendant, situé au-dessus de la mêlée politique. Si la technique de la marge d'appréciation et le principe de subsidiarité sont déjà utilisés par la Cour de Strasbourg dans une optique légitime de respect de la diversité et de la souveraineté des États membres, ces outils ne peuvent devenir un commode paravent pour des États soucieux d'échapper à leurs obligations internationales.

Lorsque l'Union européenne sera devenue partie à la Convention européenne des droits de l'Homme, elle sera également appelée à se prononcer sur la ratification du Protocole n° 15. Il est aujourd'hui difficile de juger si une opposition du Parlement européen à la conclusion de ce Protocole par l'Union serait politiquement possible et stratégiquement recommandable. Il existe en revanche une autre voie, ouverte au Parlement européen,

19. Avis 2/13, procédure actuellement pendante devant la Cour.

qui permettrait de partiellement compenser un éventuel affaiblissement du contrôle de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Cette voie n'est pas neuve. Appelée de ses vœux par le Parlement lui-même²⁰, soutenue au sein du monde académique (voy. e.a. Carrera, Guild, Hernanz, 2013), la solution consisterait à mettre sur pied un système de surveillance du respect des droits fondamentaux par les États membres. Ce mécanisme de contrôle permettrait de surveiller en permanence le respect, par chaque État membre, des critères de Copenhague. Celui-ci serait plus efficace que la procédure visée à l'article 7 du TUE, qui permet au Conseil de suspendre certains des droits d'un État membre lorsque sont observées des violations graves et persistantes des valeurs de l'Union – notamment des droits fondamentaux. Cette procédure est à ce point lourde de conséquences qu'elle n'a jamais été utilisée. Dans le même temps, ce mécanisme pourrait trouver une base juridique dans ce même article 7 du TUE, apparaissant comme un outil préventif permettant d'anticiper et de prévenir les « risques clairs de violation grave » mentionnés à l'article 7 du TUE.

Il conviendrait donc que le Parlement européen persévère dans cette voie avec le concours de la Commission et de l'Agence européenne des droits fondamentaux, laquelle semble assez naturellement la mieux armée pour piloter la mise en œuvre d'un tel « tableau de bord des droits fondamentaux ».

5. Conclusion/recommandations

Il est proposé au Parlement européen de :

1. systématiquement refuser toute modification législative qui, de manière injustifiée ou disproportionnée, aboutirait à faire baisser le niveau de réalisation des droits et principes sociaux figurant dans le Titre IV de la Charte des droits fondamentaux ;
2. inciter la Commission et le Conseil à intégrer la protection des droits sociaux fondamentaux dans leur appréciation de la situation économique des États membres dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique ;

20. Cf. p. ex. Résolution du Parlement européen du 3 juillet 2013 sur la situation en matière de droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie, pts 78-82.

3. s'opposer à toute clause des accords de libre-échange transatlantiques (U.E.-Canada et U.E.-U.S.) qui, soit sur le plan du contenu (diminution de la protection de la santé humaine, des consommateurs et de l'environnement), soit sur le plan des procédures (insertion de clauses d'investissement aboutissant à paralyser l'action des États membres) constitue une menace pour la protection des droits fondamentaux ;
4. œuvrer à la mise en œuvre d'un « tableau de bord » des droits fondamentaux, permettant de surveiller en permanence leur respect par chaque État membre.

Références bibliographiques

- Carrera S., Guild E., Hernanz N., 2013, « Rule of law or rule of thumb ? A New Copenhagen Mechanism for the EU », *CEPS Policy Brief* 303.
- Hachez I., 2008, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Sakkoulas – Bruylant – Nomos Verlag.
- Misonne D., 2011, *Droit européen de l'environnement et de la santé. L'ambition d'un niveau élevé de protection*, LGDJ – Anthémis.

Partie 2

GOUVERNANCE EUROPÉENNE

Les mesures « anti-crise » et la transformation des compétences de l'Union en matière économique	103
Laure Clément-Wilz	
La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne : la mutation de la fonction parlementaire	115
Frédéric Allemand et Francesco Martucci	
Quelle gouvernance de la zone euro ?	133
Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak	
L'impôt européen : enjeux juridiques et politiques	149
Alexandre Maitrot de la Motte	
Au-delà de l'Union bancaire européenne	161
Jean-Paul Pollin	
Les enjeux du triple mandat de la BCE	175
Christophe Blot, Jérôme Creel, Paul Hubert et Fabien Labondance	

LES MESURES « ANTI-CRISE » ET LA TRANSFORMATION DES COMPÉTENCES DE L'UNION EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE

Laure Clément-Wilz
Université Versailles Saint-Quentin

Les « mesures anti-crise » renforcent indéniablement l'implication de l'Union et de ses institutions, alors même que le domaine de compétence reste *a priori* le même : discipline budgétaire d'un côté, coordination des politiques économiques de l'autre. L'ensemble de ces instruments englobe à la fois les politiques budgétaires et économiques nationales ; ces mesures consistent à un contrôle accru opéré par les institutions de l'Union sur les États, notamment les États de la zone euro. Deux types de coordination ont ainsi fusionné, l'un fondé sur un dispositif souple de surveillance multilatérale entre États chapoté par le Conseil et l'autre axé sur une surveillance plus rigide de la part de la Commission. La surveillance des grandes orientations en matière économique par la Commission et le Conseil est plus précise que par le passé, notamment avec le nouveau mécanisme de sanction quasi-automatique des États de la zone euro. La conditionnalité de l'aide financière alourdit encore un peu plus la pression sur les États. Il convient de renforcer la démocratisation de l'ensemble par un renforcement du rôle du Parlement européen et des parlements nationaux et de donner une base juridique claire aux nouvelles missions des institutions de l'Union.

1. Les nouvelles mesures « anti-crise » et la compétence de l'Union

1.1. Les mesures « anti-crise » en matière économique

Les mesures « anti-crise » correspondent à un important arsenal normatif adopté pour lutter contre la crise économique et financière, que ce soit en dehors du cadre de l'Union (traité instituant

un Mécanisme européen de stabilité, ci-après « Traité MES »¹ ou le traité sur la Stabilité, la coordination et la gouvernance, ci-après « Traité SCG »²) ou, en son sein, à travers des actes du droit dérivé (« Six Pack »³ et « Two Pack »⁴) ou des nouveaux instruments de *soft law* comme la stratégie « Europe 2020 »⁵, en vue de limiter la fragilité des dettes souveraines. Ces nouvelles mesures modifient le mode d'exercice des compétences de l'Union, de ses institutions et des États dans le domaine de la politique économique.

1.2. La compétence de l'Union en matière de politique économique

La catégorie de compétence dont relève la politique économique n'apparaît pas de manière évidente malgré la typologie des compétences dressée depuis le Traité de Lisbonne. L'article 2, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « Traité FUE » ou « TFUE ») dispose en effet que « les États membres coordonnent leurs politiques économiques et de l'emploi [...] pour la définition desquelles l'Union dispose d'une compétence ». Ensuite, la politique économique ne figure ni parmi les

1. *Traité instituant un mécanisme européen de stabilité*, 2 février 2012, signé par les 17 États membres de la zone euro, entré en vigueur le 27 septembre 2012.

2. *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance*, 2 mars 2012, signé par 25 États membres (les 27 États membres, moins le Royaume-Uni et la République tchèque), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Également appelé « Pacte budgétaire ».

3. PE et Cons. UE, Règl. 1175/2011, 16 nov. 2011, *modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques*, JOUE L 306, 23 nov. 2011, p.12 et Cons. UE, Règl. 1177/2011, 8 novembre 2011, *modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs*, JOUE L 306, 23 nov. 2011, p.33 ; deux règlements sur la surveillance macroéconomique (PE et Cons. UE, Règl. 1176/2011, 16 nov. 2011, *sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques*, JOUE L 306, 23 nov. 2011, p. 25 et PE et Cons. UE, Règl. 1174/2011, 16 nov. 2011, *établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro*, JOUE L 306, 23 nov. 2011, p. 8). Également, PE et Cons. UE, Règl. n°1173/2011 *sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro*, JOUE L 306, 23 nov. 2011, p. 1 et Cons. UE, Dir. 2011/85, 8 nov. 2011, *sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres*, JOUE L 306, 23 nov. 2011, p. 41).

4. PE et Cons. UE, Règl. 472/2013, 21 mai 2013, *relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière*, JOUE L 140, 27 mai 2013, p.1 ; PE et Cons. UE, Règl. 473/2013, 21 mai 2013, *établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro*, JOUE L 140, 27 mai 2013, p. 11

5. Stratégie approuvée par le Conseil européen le 26 mars 2010, sur proposition de la Commission. Il s'agit d'une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques ; V. Cons. UE, Recommandation 2010/410/UE, 13 juillet 2010, *relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union*, JOUE L 191, 23 juillet 2010.

compétences partagées (article 4) ni parmi les compétences dites complémentaires (article 6). Elle se trouve dans un article distinct, l'article 5 TFUE, relatif aux politiques économiques, aux politiques en matière d'emploi et aux politiques sociales, dont le paragraphe 1 précise que « les États membres coordonnent leurs politiques économiques au sein de l'Union. À cette fin, le Conseil adopte des mesures, notamment les grandes orientations économiques ».

Dans la troisième partie du traité consacrée à la politique économique, à la coordination des politiques économiques par les États membres, avec l'appui du Conseil qui élabore des grandes orientations des politiques économiques (GOPE) (article 121 TFUE), qui peuvent être spécifiques à l'Eurogroupe (article 136 TFUE), s'ajoutent les clauses de solidarité entre États membres ou de la part de l'Union, en cas de graves difficultés ou d'événements exceptionnels (article 122 TFUE) ainsi que les dispositions relatives à la discipline budgétaire, qui reposent sur l'interdiction des financements publics (articles 123 à 125 TFUE) et sur le contrôle des déficits publics excessifs (article 126 TFUE). Le Pacte de stabilité et de croissance consiste en définitive en un dispositif de surveillance multilatérale préventive⁶ combinée avec une procédure de sanction⁷, afin que leur déficit ne dépasse pas 3 % du PIB et leur endettement 60 % du PIB.

L'ensemble de ces dispositions ne reflète que peu l'énoncé des articles 3 et 5 TFUE : l'Union n'agit pas seulement dans le cadre de GOPE. En fonction du degré d'implication de l'Union, il s'agira soit de compétences nationales exercées dans le cadre de l'Union, soit de compétences nationales encadrées par l'Union, ou encore de véritables compétences complémentaires, au sens de l'article 6 TFUE. C'est bien ce qu'a confirmé la Cour de justice dans l'arrêt *Pringle*⁸.

6. Régi par Cons. UE, Règl. 1466/97, 7 juill. 1997, *relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques*, JOCE L 209, 2 août 1997 (modifié par Cons. UE, règl. 1055/2005, 27 juin 2005, JOUE L 174, 7 juill. 2005, p.1 puis par le règlement 1175/2011, préc.).

7. Régi par Cons. UE, Règl. 1467/97, *visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs*, JOCE, L 209, 2 août 1997, modifié par Cons. UE, règl. (CE) n° 1056/2005, 25 juin 2005, JOUE L 174, 7 juill. 2005 puis par le règlement 1177/2011, préc. L'ensemble peut être spécifique à l'Eurogroupe en vertu de l'article 136 TFUE.

8. CJUE, 27 nov. 2012, C-370/12, *Pringle*.

Le mode d'exercice d'une telle compétence de coordination peut en faire varier sa nature même. Plus la contrainte de l'Union est forte, moins on pourra parler de simples compétences nationales coordonnées au sein de l'Union.

Précisément, le mode d'exercice des compétences a évolué avec les mesures anti-crise, que ce soit dans le cadre de la surveillance des grandes orientations des politiques économiques, de la prévention et de la correction des déséquilibres économiques, du nouveau système de sanction des États et de leur contrôle lorsqu'ils bénéficient d'une assistance financière. Les institutions jouent un rôle nouveau et un cadre juridique approprié est décisif pour donner une meilleure assise juridique à ces actions.

2. La surveillance des grandes orientations des politiques économiques

Le Semestre européen, intégré dans le « Six Pack »⁹, vise à assurer une coordination plus étroite des politiques économiques¹⁰, à travers « la formulation, et la surveillance de la mise en œuvre, des grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union » et « la formulation, et l'examen de la mise en œuvre, des lignes directrices pour l'emploi qui doivent être prises en compte par les États membres »¹¹, proposées par la Commission et adoptées par le Conseil européen en début d'année. Sur présentation des programmes nationaux de stabilité ou de convergence, mais également des réformes et des mesures destinées à progresser sur la voie de la « Stratégie Europe 2020 » (une croissance intelligente, durable et inclusive, dans des domaines tels que l'emploi, la recherche, l'innovation, l'énergie et l'inclusion sociale), la Commission

9. Le Semestre européen est né d'une décision informelle du Conseil Ecofin du 6 septembre 2010, elle-même basée sur les conclusions du Conseil européen de juin 2010. Il fonctionne depuis 2011, avant même que les règles juridiques relatives à sa mise en œuvre soient adoptées. Il est désormais intégré dans le Règlement n°1466/97, préc. (tel que modifié par le Règlement 1175/2011, préc.) à l'article 2 bis, par. 2.

10. Sur la présentation en amont de ces nouveaux instruments, V. *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Renforcer la coordination des politiques économiques*, COM/2010/0250 final.

11. Règl. 1466/97, tel que modifié par le Règl. 1175/2011, préc., article 2 bis. Le Six Pack « instaure une coordination et une surveillance plus étroites des politiques économiques et budgétaires menées par les États membres et vise à consolider la stabilité macroéconomique et la viabilité des finances publiques » (CJUE, 27 nov. 2012, *Pringle*, préc., pt 58).

procède à une évaluation en mai/juin. Si nécessaire, elle adresse des recommandations propres à chaque pays. Le Conseil examine alors ces recommandations et le Conseil européen les approuve. Les États membres reçoivent ainsi des orientations politiques avant de finaliser leurs projets de budget pour l'année suivante.

Ainsi, avec l'adoption le 13 novembre 2013 de l'examen annuel de croissance, la Commission a lancé le quatrième semestre européen de coordination des politiques économiques pour l'année 2014. Elle met de nouveau l'accent sur cinq priorités : procéder à un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance ; revenir à des prêts bancaires d'un niveau satisfaisant en faveur de l'économie ; promouvoir la croissance et la compétitivité pour aujourd'hui et demain ; lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise ; moderniser l'administration publique.

En mai 2013, à partir des résultats économiques et sociaux de chaque État membre, la Commission avait publié la communication « *Sortir l'Europe de la crise* »¹², en même temps que les propositions de recommandations pour chaque État membre. Dans les principaux volets d'action formulés de manière générale, la Commission revient sur les cinq priorités que doivent suivre les États (assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance ; revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie ; promouvoir la croissance et la compétitivité pour aujourd'hui et demain ; lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise et moderniser l'administration publique). Sur chacune de ces priorités, la Commission formule des recommandations précises. S'agissant de l'assainissement budgétaire différencié propice à la croissance par exemple, elle insiste notamment sur la nécessité de diminuer les dépenses. Elle souligne que « la structure du système fiscal, et tout particulièrement le transfert de la base d'imposition du travail vers d'autres sources, est un aspect essentiel des réformes en cours ». La Commission se montre favorable aux hausses de la taxation des biens immobiliers, ou encore aux « taxes environnementales, par exemple la taxation des sources de pollution et des émissions de gaz à effet de serre ». Elle recommande « d'augmenter l'âge

12. COM (2013) 350 final.

minimum légal de la retraite en fonction de l'accroissement de l'espérance de vie et de démanteler progressivement les régimes de départ anticipé à la retraite, tout en s'efforçant de soutenir l'apprentissage tout au long de la vie et l'emploi des travailleurs âgés ». S'agissant de la promotion de la compétitivité, la Commission préconise une indexation des salaires sur la productivité.

Cette communication s'accompagne de recommandations spécifiques à chaque État, adressées pour approbation au Conseil. S'agissant de la France par exemple, elle relève par exemple que « de nombreux prestataires de services professionnels se heurtent encore à des restrictions en matière de forme juridique et de structure d'actionariat (par exemple, restrictions en matière de propriété du capital pour les vétérinaires et les avocats) »¹³ ou que le marché des notaires et des taxis reste trop fermé. Elle préconise entre autre de d' « équilibrer durablement le système de retraite en 2020 au plus tard, par exemple en adaptant les règles d'indexation, en augmentant encore l'âge légal de départ à la retraite et la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein et en réexaminant les régimes spéciaux, tout en évitant une augmentation des cotisations sociales patronales » ou encore d' « améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses de santé, notamment dans les domaines des dépenses pharmaceutiques », ou enfin de « faire en sorte que le salaire minimum évolue d'une manière propice à la compétitivité et à la création d'emplois, compte tenu de l'existence de dispositifs de soutien des salaires et d'exonérations sociales ».

Ce renforcement de la pression exercée sur les États doit s'accompagner d'un renforcement du contrôle démocratique.

Recommandations

- Renforcer le contrôle démocratique de l'ensemble de la procédure en associant davantage le Parlement européen et les parlements nationaux dans l'immédiat par de nouvelles pratiques.
- Œuvrer pour donner une plus grande légitimité à l'action du Conseil et de la Commission dans le cadre de leurs nouvelles missions au besoin par une modification des traités.

13. COM (2013) 360 final.

3. Le nouveau système de sanctions pesant sur les États de la zone euro

Depuis l'adoption du « Six Pack » en 2011, l'attention est portée sur la réduction de la dette¹⁴. Le règlement 1176/2011 instaure un mécanisme de contrôle des déficits macro-économique excessifs, dans son volet prévention, reposant sur un mécanisme d'alerte afin de « faciliter la détection précoce et le suivi des déséquilibres »¹⁵. Le règlement 1174/2011 prévoit quant à lui un mécanisme de sanctions progressives : dépôt portant intérêt puis amende¹⁶.

Les volets préventifs (surveillance multilatérale en matière de coordination des politiques économiques¹⁷) et correctifs (la procédure d'évitement des déficits excessifs des États membres¹⁸) du Pacte de stabilité et de croissance sont renforcés par un système de sanction adéquat prévu pour les États membres de la zone euro dans le *règlement n°1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro*¹⁹.

S'agissant du volet préventif, est créée une nouvelle sanction, le dépôt portant intérêt, appliquée dès lors que l'État membre n'a pas pris les mesures adéquates à la suite des recommandations du Conseil²⁰. Il s'agit d'une sanction quasi-automatique, puisque la sanction recommandée par la Commission est réputée adoptée à moins que le Conseil ne s'y oppose par un vote à la majorité qualifiée²¹.

14. Dir. 2011/85, préc., considérant 18. Règlement 1466/97 modifié (par le Règl. 1175/2011), préc., article 5(1) al. 2 et considérant 18 ; Voir égal. Traité SCG, articles 4 et 6.

15. Règl. 1176/2011, préc., article 3. Il s'agit de « compléter la procédure de surveillance multilatérale visée à l'article 121, paragraphes 3 et 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne par des règles spécifiques visant la détection des déséquilibres macroéconomiques, ainsi que la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques excessifs » (*Ibid.*, considérant 9). Ce règlement prévoit un mécanisme d'alerte précoce. De plus, si la Commission estime qu'il existe des déséquilibres excessifs dans un État membre, elle lui recommande d'élaborer un plan de mesures correctives et de se fixer des délais pour les mesures nouvelles. Cette recommandation est adoptée par le Conseil. La Commission s'assure tout au long de l'année que l'État membre procède effectivement à la correction des déséquilibres constatés (V. Commission, Memo/13/318, 10 avril 2013).

16. Règl. 1174/2011, préc., article 2.

17. Règl. 1466/97, préc.

18. Règl. 1467/97, préc.

19. Règl. 1173/2011, préc..

20. Règl. 1173/2011, article 4.

21. Règl. 1173/2011, préc., art. 4, paragraphes 1 et 2.

Ces nouvelles sanctions trouvent leur prolongement dans le volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance avec la mise en place de dépôts ne portant pas intérêt, avant l'imposition d'amendes²². Désormais, le Conseil adopte la décision de la Commission que par une majorité qualifiée inversée et non plus à la majorité inversée²³. Par cette « révolution copernicienne »²⁴, les sanctions acquièrent un caractère semi-automatique.

À cela s'ajoute les nouvelles règles prévues par le « Two-Pack », en vigueur depuis le 30 mai 2013²⁵ et s'appliquant aux seuls États membres de la zone euro²⁶. Les États de la zone euro doivent désormais soumettre un plan budgétaire triennal chaque année en avril et présenter un projet de budget en octobre pour l'année suivante. Autrement dit, le projet de Loi de finances des États devra être transmis à la Commission, laquelle l'examinera et formulera un avis y afférent pour le 30 novembre au plus tard²⁷.

Dans le cadre des mesures spécifiques aux États de la zone euro faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif, le « Two-pack » définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro et à veiller à ce que les budgets nationaux soient cohérents avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et du semestre européen pour la coordination des politiques économiques²⁸. Il prévoit que les États de la zone euro présentent un programme de partenariat économique²⁹.

22. Règl. 1173/2011, préc., art. 5 et 6.

23. Règl. 1466/97 modifié, préc. article 6, paragraphe 2, al. 5 ; Règl. 1173/2011, préc., art. 6 ; Règl. 1174/2011, préc., article 3, paragraphe 3 ; Traité SCG, Article 3, paragraphe 3.

24. N. de Sadeleer, « The new architecture of the European Economic Governance: A Leviathan or a Flat-Footed Colossus ? », *Maastricht Journal of Comparative and EU Law*, 2012, pp. 354-383.

25. PE et Cons. UE, Règl. 472/2013, 21 mai 2013, relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, JOUE L 140, 27 mai 2013, p. 1 et PE et Cons. UE, Règl. 473/2013, 21 mai 2013, établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, JOUE L 140, 27 mai 2013, p. 11.

26. V. F. Allemand et F. Martucci, « La nouvelle gouvernance de l'Union économique et monétaire », CDE, 2012, p. 12 et 409.

27. Règl. 473/2013, préc., art. 7.

28. Règl. n° 473/2013, 21 mai 2013, établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, JO L 140 du 27 mai 2013, p. 11, art. 1.

29. Règl. n° 473/2013, 21 mai 2013, établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, JO L 140 du 27 mai 2013, p. 11, art. 9.

Cette décision est prise par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Ces programmes sont subordonnés à des missions d'inspection trimestrielles et au respect de conditions strictes en cas d'aide financière.

Recommandations

— Clarifier la base juridique de ces nouvelles sanctions associées aux grandes orientations économiques.

4. Le contrôle des États bénéficiant d'une assistance financière

Le contrôle sur les États devient particulièrement lourd dès lors qu'ils bénéficient d'une assistance financière :

Dans le cadre du « Two-Pack », les programmes d'ajustement macroéconomiques complets³⁰ élaborés par les États membres dont les difficultés pourraient entraîner des « effets défavorables significatifs » sur le reste de la zone euro sont subordonnés à des missions d'inspection trimestrielles et au respect de conditions strictes en cas d'aide financière³¹.

De même, le Traité MES conditionne le bénéfice des financements à la signature du Traité SCG³². Il prévoit également que « le MES peut fournir à un membre du MES un soutien à la stabilité, subordonné à une stricte conditionnalité adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi. Cette conditionnalité peut prendre la forme, notamment, d'un programme d'ajustement macroéconomique ou de l'obligation de continuer à respecter des conditions d'éligibilité préétablies »³³. Le MES rend efficace une coordination opérée au niveau de l'Union européenne. Il « constituera ainsi un

30. Règl. n°472/2013, préc., art. 3 (« surveillance renforcée »).

31. Règl. 472/2013, préc., art. 7.

Le règlement insiste sur « la nécessité d'une cohérence parfaite entre le cadre de surveillance multilatérale de l'Union établi par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les éventuelles conditions de politique économique dont est assortie l'assistance financière » (*Ibid.*, considérant 3).

32. L'octroi d'une assistance financière dans le cadre des nouveaux programmes en vertu du MES sera conditionné, à partir du 1^{er} mars 2013, à la ratification du TSCG par l'État membre concerné et, à l'expiration du délai de transposition visé à l'article 3, paragraphe 2, du TSCG, au respect des exigences dudit article » (Traité MES, considérant 5).

33. Traité MES, préc., art. 12.

moyen redoutable de renforcer le contrôle de l'Union et des États membres de la zone euro sur la politique économique d'un État »³⁴.

Recommandations

— Renforcer le contrôle démocratique de l'ensemble de la procédure en associant davantage le Parlement européen et les parlements nationaux, dans l'immédiat par de nouvelles pratiques.

5. Le nouveau rôle des institutions de l'Union en matière économique

Le renforcement du contrôle opéré sur les États s'accompagne nécessairement d'une montée en puissance des institutions de l'Union, notamment de la Commission et du Conseil.

Avec le traité MES, la Commission, une fois l'activation du MES décidée par le Conseil des gouverneurs, se voit accorder un mandat par ces derniers pour négocier, conjointement avec le FMI et en liaison avec la Banque centrale européenne, avec l'État bénéficiaire un programme d'ajustement macroéconomique concrétisé dans un *mémorandum* d'accord. Elle est ensuite en charge de vérifier le respect par cet État des conditions posées par ledit programme. À cet égard, la Cour de justice a considéré que « les États membres sont, dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union, en droit de confier, en dehors du cadre de l'Union, des missions aux institutions [...] pour autant que ces missions ne dénaturent pas les attributions que les traités UE et FUE confèrent à ces institutions »³⁵. Il s'agit ainsi de nouvelles missions mais non de nouvelles attributions (au sens de compétences données à la Commission), laquelle peut déjà agir de manière similaire dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance.

Quant à la Cour de justice, elle voit également ses compétences renforcées par les deux conventions internationales. Le traité SCG prévoit en effet qu'une partie contractante peut saisir la Cour de justice si elle estime qu'une autre partie n'a pas respecté leurs obliga-

34. F. Martucci, « La solidarité intéressée dans la zone euro : les mécanismes de stabilité », *Études européennes*, 3 août 2012, p. 1-20 (disponible sur www.etudes-europeennes.eu), 17.

35. CJUE, 27 nov. 2012, *Pringle*, préc., pt 158.

tions en vertu du traité, notamment la transposition de la « règle d'or » dans un texte constitutionnel ou de valeur équivalente³⁶. En cas de non conformité avec l'arrêt de la Cour, une partie contractante peut engager une action de « manquement sur manquement » afin de lui infliger le paiement d'une astreinte ou d'une somme forfaitaire³⁷. Elle est également compétente pour traiter de tous les litiges relatifs aux décisions du Conseil des gouverneurs, organe exécutif du MES³⁸.

Recommandations

— Œuvrer pour donner une plus grande légitimité à l'action du Conseil et de la Commission dans le cadre de leurs nouvelles missions, par de nouvelles pratiques et, par de nouvelles pratiques et, par une modification des traités.

6. Conclusion

Les « mesures anti-crise » renforcent indéniablement l'implication de l'Union et/ou de ses institutions, alors même que le domaine de compétence reste *a priori* le même : discipline budgétaire (« Six pack », « Two pack », traité SCG, Semestre européen), d'un côté, et coordination des politiques économiques (Stratégie « Europe 2020 », Semestre européen, Six Pack), de l'autre.

L'ensemble de ces instruments récemment adoptés témoigne de la nouvelle approche en matière économique : englobant à la fois les politiques budgétaires et économiques nationales, elle consiste également en un contrôle accru opéré sur les États, et notamment les États de la zone euro, par les institutions de l'Union. Est désormais retenue une approche globale, portant à la fois sur les déficits excessifs, l'évolution de la dette, les déséquilibres macroéconomiques et le manque de compétitivité³⁹.

36. Traité SCG, préc., art. 8, par. 1.

37. Traité SCG, préc., art. 8, par. 2.

38. Traité MES, préc., art. 37, par. 3.

39. J.-V. Louis, « La nouvelle 'gouvernance' économique de l'espace euro », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, LGDJ, 2012, pp. 405-427, 411.

La globalisation de l'approche européenne en matière de politique économique et budgétaire amène ainsi à une fusion entre deux types de coordination, l'un fondé sur un dispositif souple de surveillance multilatérale entre États chapotée par le Conseil et l'autre axé sur une surveillance plus rigide de la part de la Commission.

La surveillance des grandes orientations en matière économique par la Commission et le Conseil est plus précise que par le passé.

Avec le nouveau mécanisme de sanction quasi-automatique pour les États de la zone euro, les recommandations prises au titre de l'article 121, paragraphe 4 TFUE (coordination des politiques économiques) acquièrent une portée obligatoire pour les États de la zone euro, par le truchement de l'application de l'article 136 TFUE (*mesures spécifiques aux États de la zone Euro*).

La conditionnalité de l'aide financière change la nature de la coordination entre les États membres au sein de l'Union européenne ou de la coordination assurée par l'Union européenne en matière économique.

Les institutions de l'Union, et parmi elles la Commission et la Cour de justice, montent ainsi en puissance dans un domaine qui relevait auparavant davantage du bon vouloir politique de chaque État.

Principales recommandations

- Renforcer le contrôle démocratique de l'ensemble de la procédure en associant le Parlement européen et les parlements nationaux.
- Clarifier la base juridique de ces nouvelles sanctions associées aux grandes orientations économiques.
- Euvrer pour donner une plus grande légitimité à l'action du Conseil et de la Commission dans le cadre de leurs nouvelles missions, par de nouvelles pratiques et, au besoin par une modification des traités.

LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE : LA MUTATION DE LA FONCTION PARLEMENTAIRE

Frédéric Allemand

Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe, Sciences Po et HEC

Francesco Martucci

Université Panthéon-Assas Paris 2

Le Traité de Lisbonne se présente comme « le traité des parlements ». Cependant, pour répondre à la crise financière et à la crise des dettes souveraines, les réformes de l'Union économique et monétaire accentuent le phénomène de relégation du Parlement européen et des parlements nationaux dans le processus décisionnel. En contrepartie, les parlements obtiennent des pouvoirs renforcés en matière de reddition des comptes. Le renforcement du principe démocratique dans l'UEM exige une implication accrue des parlements. Cela suppose notamment d'éviter le recours aux accords intergouvernementaux, d'organiser un comité zone euro au sein du Parlement européen et de tenir une Convention socio-économique tous les ans pour définir les grandes orientations des politiques de l'UEM.

1. Du « traité des parlements » à la crise des parlements

Le 1^{er} décembre 2009, le président du Bundestag, Norbert Lammert, présente sa vision de l'Europe à la prestigieuse Université Humboldt de Berlin, avec pour thème central le Traité de Lisbonne entré en vigueur le jour même. Ce traité, tel qu'il est considéré, annonce une nouvelle ère pour la démocratie et la citoyenneté européenne : il est « le traité des parlements » (Lammert, 2009). C'est sans compter la crise qui se prépare : quelques semaines auparavant, les autorités grecques ont révélé une manipulation

statistique majeure de leurs comptes publics. Au printemps 2010, la zone euro est emportée dans la crise des dettes souveraines.

Le temps des marchés n'est pas celui de la démocratie. La crise justifiait une implication effective et accrue des parlements dans la définition des mesures de gestion et de résolution. La réalité est tout autre. L'urgence de la situation exige une action rapide, technique, peu compatible avec le débat parlementaire. La crise accentue la polarisation de la gouvernance de la zone euro. La Banque centrale européenne (BCE) et les banques centrales nationales de la zone euro (Eurosystème) « gouvernement » l'euro, le Conseil Ecofin et la BCE le taux de change de l'euro. Le Conseil européen, le Conseil Ecofin, le Conseil Ecofin en sa formation limitée à la zone euro, les sommets de la zone euro, l'Eurogroupe, l'Allemagne, le couple franco-allemand etc., gouvernent l'Union économique. Quant aux parlements, s'ils ne sont pas exclus de cette gouvernance de crise, ils sont enfermés dans un rôle d'observateurs plutôt que dans celui d'acteurs (Poptcheva, 2012). Certes, le Parlement européen adopte, conjointement avec le Conseil, six des huit textes qui réforment et renforcent le Pacte de stabilité et de croissance¹. Cependant, sous la pression des marchés et des présidences successives du Conseil, les procédures législatives sont bouclées au terme de la première lecture, au prix d'accords informels souvent dénoncés pour leur opacité et l'ascendant qu'ils confèrent au Conseil par rapport au Parlement (Costa et *alii*, 2011). Quant aux dispositifs d'assistance financière, le Parlement européen n'obtient pas d'être associé à leur élaboration. Au niveau national les nouveaux mécanismes de coordination des politiques économiques et de surveillance budgétaire introduits par le *Six-Pack* et le *Two-Pack* confortent le rôle des gouvernements face aux parlements dont la fonction budgétaire en particulier s'étiole. La relégation parlementaire est encore plus poussée pour les pays sous assistance financière dont les parlements sont de fait tenus d'« entériner » les programmes négociés par les ministères des Finances avec les bailleurs de fonds internationaux sans, en pratique, pouvoir exercer les prérogatives que la constitution nationale leur reconnaît.

1. Il s'agit du *Six-Pack*, un ensemble législatif composé de cinq règlements – dont adoptés par le Conseil seul – et d'une directive (JOUE L 306 du 23 novembre 2011) et du *Two-Pack* composé de deux règlements (JOUE L 140 du 27 mai 2013).

Au terme des cinq années de crise écoulées, la situation serait, de l'avis de certains, devenue inquiétante. La légitimité nationale se trouve sans instrument et les instruments européens sans légitimité (Scharpf, 2011 ; Fitoussi, 2012). Quelle place redonner dès lors aux parlements ? Parlements au pluriel car, dans le système constitutionnel à double niveau, la fonction parlementaire est assumée tant par le Parlement européen que les parlements nationaux (article 12 TUE, Protocole n°1).

2. L'exigence démocratique de la gouvernance économique européenne

L'on sait les exigences de technicité, d'efficacité, de confidentialité et d'indépendance qui s'attachent à la définition et à la conduite de la politique monétaire par l'Eurosystème dans la zone euro. L'Union économique a, pour sa part, ceci de particulier qu'elle maintient du niveau de chefs des États membres la conduite des politiques économiques. Les États doivent traiter leurs politiques comme une question d'intérêt commun et les coordonner au sein du Conseil conformément au régime de coordination et de surveillance fixé par les traités (art. 121 et 126 TFUE) et le droit dérivé (Pacte de stabilité et de croissance, *Six-Pack* et *Two-Pack*). Ces caractéristiques ont justifié, lors des négociations du traité de Maastricht (1991), une implication réduite du Parlement européen, à contre-courant de l'évolution rencontrée dans les autres domaines politiques relevant alors de la Communauté européenne (pilier communautaire). Les trois révisions constitutionnelles opérées depuis lors n'ont introduit que des améliorations marginales. Le Parlement européen n'est co-législateur que dans trois des douze procédures législatives que contient l'UEM (articles 121 § 6, 129 § 3 et 133 TFUE). Pour le reste, c'est-à-dire l'adoption des mesures les plus sensibles, le Parlement européen est consulté, voire uniquement informé. Cette relégation parlementaire est contestable sur un plan politique et juridique.

L'Union européenne est fondée sur la valeur de démocratie (article 2 TUE). Son fonctionnement repose sur la démocratie représentative organisée selon un système à double niveau : les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen ; les États membres sont représentés au

Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens (article 10 TUE).

En droit, la Cour de justice a consacré le « principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative » (CJCE, 1980, pt 33). Selon ce principe, le Parlement européen doit participer de façon *effective* au processus législatif (CJCE, 1995, pt 21). Le principe démocratique implique également que le pouvoir d'adopter un acte non législatif de l'Union susceptible de modifier les éléments non essentiels d'un acte législatif doit être exercé par une institution européenne démocratiquement responsable (CJ, 2013, pt 85). Ayant à apprécier la mise en œuvre, par le Royaume-Uni, de dispositions de droit communautaire relatives aux élections européennes, la Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée sur l'existence d'un « régime politique véritablement démocratique » dans l'Union (CEDH, pt 48), dont elle a reconnu la nature *sui generis*. Partie de la structure de l'Union qui reflète le mieux le souci d'assurer un « régime politiquement véritablement démocratique », le Parlement européen exerce une double responsabilité. Il fait partie intégrante du processus législatif de l'Union ; et il est l'instrument principal du contrôle démocratique et de la responsabilité politique dans le système de l'Union européenne.

La politique économique et monétaire de l'Union est soumise au principe démocratique, étant pleinement intégrée dans l'ordre juridique de l'Union. L'exigence démocratique est d'autant plus impérieuse que la gouvernance économique se distingue par sa complexité institutionnelle et par les incidences économiques, sociales et financières de premier ordre des mesures prises dans son champ pour les dix-huit États membres de la zone euro, leurs opérateurs économiques et leurs 330 millions de citoyens européens. Aucun régime dit démocratique ne saurait survivre longtemps sans que les représentants des citoyens ne soient associés à l'adoption et au contrôle des politiques publiques (Van Rompuy, 2012). En octobre 2012, le Conseil européen préconise de « mettre en place des mécanismes solides garantissant la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes » (Conseil européen, 2012 ; Ministres des affaires étrangères, 2012). La tâche

promet d'être ardue et rien n'indique de ce fait qu'elle soit de celles placées en haut de l'agenda politique, avec cependant une distinction selon les modalités d'expression du principe démocratique. Ce principe ne s'épuise pas dans la participation au processus législatif des représentants élus par le peuple. Les institutions représentatives ont plutôt vocation à soumettre les gouvernants au jugement des gouvernés. La reddition des comptes est également un élément démocratique du lien représentatif (Manin, 1995 : 301). C'est sur ce deuxième terrain que les évolutions sont susceptibles d'être les plus notables.

3. La relégation parlementaire dans la prise de décision

La relégation est double pour se rencontrer au niveau du Parlement européen comme des parlements nationaux. Elle est peu susceptible d'évolution.

3.1. La relégation du Parlement européen

Dans l'UEM, les États membres exercent leur compétence de politique économique et budgétaire dans le cadre de coordination et de surveillance de l'Union. Cette coordination est avant tout une affaire d'États ; elle emporte une intervention restreinte du Parlement européen. Celui-ci est ainsi informé après coup de la recommandation du Conseil fixant les grandes orientations de politique économique ou des résultats de la surveillance multilatérale (article 121 § 2, §5, TFUE). Il est consulté (avis simple) sur les dispositions arrêtées par le Conseil pour remplacer le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs (art. 126 § 14 TFUE). À cette relativisation de la fonction législative par les traités s'ajoute une mise à l'écart organisée du Parlement européen par les États membres, lorsqu'ils recourent à des instruments en dehors du cadre de l'Union, qu'il s'agisse de traités de droit international public ou d'une *soft law*. Que l'on pense aux négociations du Mécanisme européen de stabilité ou du Pacte pour l'Euro Plus. Tout au plus, le Parlement a-t-il obtenu d'envoyer quatre observateurs (dont un suppléant) à la conférence intergouvernementale sur le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et de pouvoir exposer sa position lors de la réunion spéciale des

ministres du 18 février dernier sur l'accord intergouvernemental instituant le Fonds de résolution unique.

L'influence des parlementaires européens sur les travaux législatifs ou intergouvernementaux lorsqu'ils sont associés constitue une véritable plus-value démocratique sur la forme et le fond. Parmi d'autres avancées, le Parlement européen introduit dans le *Six-Pack* le principe d'un débat public avec la Commission, le président du Conseil, le président du Conseil européen, du président de l'Eurogroupe ou de l'État membre concerné sur les sanctions prises en matière de surveillance budgétaire et macroéconomique (dialogue économique). Le TSCG intègre aussi plusieurs recommandations du Parlement, dont la cohérence du traité avec le droit de l'Union ou la coopération entre parlements européen et nationaux (Fasone, 2012).

Conserver aux réformes de la gouvernance économique une large légitimité démocratique suppose qu'elles se réalisent en priorité dans le cadre de l'Union et dans le respect de la méthode communautaire. La conclusion d'accords entre les États membres n'est admissible qu'en tant qu'il n'existe aucune base juridique pour fonder la compétence de l'Union ; il est alors impératif que le Parlement européen – mais aussi la Commission et le cas échéant, la Banque centrale européenne – assistent comme observateurs aux négociations. Le choix du Conseil d'établir le Fonds de résolution unique sur la base d'un accord intergouvernemental est de ce point de vue hautement critiquable. Il convient également d'intégrer le plus rapidement possible le contenu du TSCG sans attendre le terme maximum de cinq ans qu'il prévoit à son article 16. Ses obligations matérielles sont déjà reprises pour l'essentiel dans le *Two-Pack* entré en vigueur en mai 2013. Cette réintégration garantira au Parlement européen d'exercer la plénitude des pouvoirs de contrôle et d'information qu'il tire du droit de l'Union.

Dans ce contexte, comment renforcer la participation des parlements au processus législatif ?

Le Traité de Lisbonne ouvre la possibilité du passage d'une procédure législative spéciale à une procédure législative ordinaire (art. 48 § 7 TUE). Dans le domaine de l'UEM, cette clause-passerelle concerne neuf dispositions, dont les articles 121 § 2 et § 5, et 126 précités, ainsi que les articles 125 § 2 (précision des définitions

pour les interdictions des articles 123 à 125 TFUE), 127 § 6 (attribution de missions spécifiques à la BCE en matière de contrôle prudentiel), 128 § 2 (mesures d'harmonisation des valeurs unitaires et des spécifications techniques des pièces en euros destinées à la circulation), 129 § 4 (révision de dispositions des statuts du SEBC), 132 § 3 (pouvoirs de sanctions financières de la BCE) et 134 § 3 (statut du comité économique et financier). La mise en œuvre de la clause-passerelle semble cependant peu probable, tant les garde-fous sont nombreux. La substitution de procédures exige une décision à l'unanimité du Conseil européen. Préalablement à cette décision, le Conseil européen doit en informer les parlements nationaux qui disposent de six mois à compter de la date de transmission pour s'opposer à l'initiative. L'opposition d'un seul parlement empêche l'adoption de la mesure.

Quant à une révision des traités sur la base de l'article 48 § 6 TUE (procédure de révision simplifiée propre à la troisième partie du TFUE), voire de l'article 48 § 2 TUE (procédure de révision ordinaire), l'expérience des vingt dernières années démontre qu'il s'agit là d'un exercice délicat et incertain.

« Enfin, la conclusion d'un accord interétatique entre les seuls États membre de la zone euro (Goulard, 2014) est admise à condition que cet accord ne méconnaisse pas les compétences de l'Union, qu'il facilite la réalisation des objectifs des traités communautaires et, si possible, qu'il en respecte aussi le cadre institutionnel. Un tel renforcement de la gouvernance économique de la zone euro parachèverait d'une certaine façon les réformes adoptées depuis 2010, en creusant l'écart qui existe entre deux systèmes de gouvernance, l'un général, l'autre réservé aux États membres dont la monnaie est l'euro. Incidemment se trouve posée la question de la dimension unitaire du Parlement européen dans une Union monétaire différenciée. Autrement dit, faut-il un Parlement de la zone euro ? Avec la crise, le législateur de l'Union a pleinement exploité les potentialités de l'article 136 TFUE sur le fondement duquel on peut adopter des dispositions spécifiques pour la zone euro afin d'y renforcer la coordination des politiques économiques et la discipline budgétaire. En toute logique, au Conseil, seuls les représentants de ces États peuvent voter les mesures les concernant. Les réunions de l'Eurogroupe sont reconues par le Traité de Lisbonne et dotées d'une présidence stable. Et

le TSCG a formalisé les réunions des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro. Ce schéma est-il transposable au niveau du Parlement européen ? Si l'idée d'un budget de la zone euro doit voir le jour, sa soumission au vote des seuls députés de la zone euro paraît tomber sous le bon sens (von Bogdandy et *alii*, 2013). Évidence toute relative : une telle perspective heurte de front les principes d'unité de représentation des citoyens et d'unité du cadre institutionnel, ainsi que le statut de citoyen européen² et doit être rejetée.

Rien n'interdit en revanche que certains aménagements soient trouvés au sein du Parlement européen afin de permettre aux députés européens élus dans les États membres de la zone euro d'aborder ensemble des sujets de préoccupation communs. La commission « affaires économiques et monétaires » (ECON) pourrait établir en son sein une sous-commission réunissant ses membres issus de la zone euro³ (Piris, 2012). Lors des débats parlementaires sur l'attribution de missions spécifiques à la BCE en matière de contrôle prudentiel, il a été proposé que le Parlement se dote d'un comité permanent composé de membres originaires des États participants à la zone euro : ce comité aurait eu pour fonction d'entendre le président du comité de surveillance de la BCE et d'examiner les questions liées à l'exécution des tâches de surveillance⁴. Un système proche pourrait se substituer à celui retenu par la Commission dans sa proposition législative établissant le mécanisme unique de résolution : un comité composé d'un nombre réduit de députés issus de la commission parlementaire compétente et désigné par leurs pairs pour tenir des discussions confidentielles avec le directeur exécutif du Conseil de résolution unique⁵. De façon complémentaire, à l'instar de l'intergroupe

2. Parmi d'autres droits, la citoyenneté confère à chaque citoyen la possibilité d'être électeur et éligible dans un État membre autre que celui dont il possède la nationalité. Partant, comment traiter le député danois élu en Allemagne ?

3. Art. 190 du règlement intérieur du Parlement européen. Cependant, l'art. 186 du règlement intérieur exige que sa composition reflète « autant que possible la composition du Parlement européen. » Il conviendrait d'interpréter avec souplesse la notion « autant que possible ».

4. Parlement européen, commission des affaires économiques et monétaires, amendement n°888 de Werner Langen à l'article 21 § 3 du projet de règlement COM(2012)0511 (projet de rapport de Marianne Thyssen), 30 octobre 2012, C7-0314/2012.

5. Art. 41 de la proposition de règlement du Parlement et du Conseil COM(2013) 250 final, 10 juillet 2013. Le dispositif est inchangé dans l'accord politique qui s'est dégagé au Conseil le 18 décembre 2013.

« Baltic Europe » qui réunit les députés du pourtour de la mer Baltique, un intergroupe « zone euro » pourrait être créé au niveau du Parlement ou seulement de quelques commissions parlementaires (« affaires économiques et monétaires », « marché intérieur » et « emploi et affaires sociales »)⁶. L'attribution des rapports législatifs ou d'initiative concernant la zone euro devrait aussi, à titre de principe, revenir à des députés issus d'un État membre participant à la monnaie unique... ce qui est déjà la règle suivie implicitement en pratique. Pour les sujets susceptibles d'impacter les États membres n'appartenant pas à la zone euro (la compétitivité par exemple), un co-rapporteur issu de ces pays serait désigné. De façon complémentaire, une certaine logique commande que seuls les parlements des États membres de la zone euro puissent exercer le contrôle de subsidiarité prévu par l'article 5 § 3 TUE et le protocole n° 2 lorsque la mesure législative se fonde sur l'article 136 TFUE. À l'heure actuelle, les parlements des États membres n'appartenant pas à la zone euro disposent du nombre suffisant de voix pour demander le réexamen d'une mesure propre à la zone euro⁷.

Au-delà, il nous semble que la réhabilitation du Parlement européen dans l'exercice de sa fonction législative doit aussi s'appuyer sur l'amélioration de sa capacité de négociation avec le Conseil. Sur le plan technique, une expertise externe et multidisciplinaire sur la gouvernance économique doit être sollicitée sur une base plus régulière par la commission ECON, à travers par exemple l'organisation systématique d'auditions d'experts en préalable à tout débat sur un sujet ou une proposition de législation majeurs. Un comité de députés élus par leurs pairs pour leurs compétences reconnues en matière monétaire, économique ou bancaire pourrait être établi au sein de cette commission pour la durée du mandat (ou la moitié), avec pour mission d'accompagner les rapporteurs dans leurs fonctions. Sur le plan procédural, le Parlement européen ne doit entrer en négociation informelle avec le Conseil que sur la base d'un mandat clair adopté par la commission compétente au fond (a priori la commission ECON).

6. Art. 32 du règlement intérieur du Parlement européen.

7. Chaque Parlement dispose de deux voix. Les parlements des États membres hors zone comptent au total vingt voix. Le seuil exigé pour déclencher la procédure de réexamen d'une proposition législative présentée par la Commission est égale au tiers total du nombre de voix, à savoir seize.

3.2. La relégation des parlements nationaux

À la suite des crises, la discipline budgétaire a été renforcée par le *Six-Pack* et le *Two-Pack*. Si la compétence demeure nationale en matière budgétaire, la pression exercée par les institutions (Commission, Conseil), les organes (Comité économique et financier) et les enceintes (Eurogroupe) de l'Union s'accroît à mesure que la soutenabilité des finances publiques de l'État est à risque. L'état se resserre sur l'État d'autant plus fort qu'il risque de faire défaut.

Avec le *Six-Pack*, cette pression est demeurée dans le cadre prévu par les articles 121 et 126 TFUE, à savoir qu'elle prend la forme essentiellement de recommandations et, pour la zone euro, de décisions de mise en demeure voire de sanctions. Avec le *Two-Pack*, un cap est franchi : les deux règlements du 21 mai 2013 (n° 472/2013 et n° 473/2013) du Parlement européen et du Conseil sont adoptés sur le fondement également de l'article 136 TFUE, disposition qui permet à l'Union de renforcer la discipline budgétaire à l'encontre des seuls États de la zone euro. L'encadrement budgétaire par l'Union s'étoffe ainsi, il se resserre sur l'État membre et sur ses autorités en charge de la procédure budgétaire (Allemand et Martucci, 2012).

Le cadre de l'Union est avant tout procédural : la directive du *Six-Pack* fixe le « cadre budgétaire commun », le *Two-Pack* prévoit des « dispositions budgétaires communes ». Le cadre est ensuite substantiel : le TSCG et le *Two-Pack* prescrivent l'introduction de « règles budgétaires chiffrées » en droit national (Martucci, 2013). Le cadre se resserre ensuite sur les États membres en fonction des pouvoirs exercés par le Conseil et la Commission. Pour l'État faisant l'objet d'une assistance financière, une surveillance renforcée est organisée qui finit d'épuiser la marge de manœuvre étatique avec l'approbation par l'Union du programme d'ajustement macroéconomique auquel est subordonnée l'assistance financière. On est donc loin de la philosophie initiale de Maastricht fondée sur l'idée que « la mise en commun de l'instrument monétaire implique de laisser aux États l'usage des autres instruments de politique économique » (Conseil d'analyse économique, 2000).

Ce n'est guère un hasard si le Bundesverfassungsgericht prend désormais une part active au débat juridique sur l'UEM. Pour le

Tribunal constitutionnel allemand, la restriction des pouvoirs budgétaires des parlements nationaux au profit de l'Union est jugée en contradiction avec le principe démocratique (Bundesverfassungsgericht, 2011, 126). La mobilisation du Parlement européen ne constitue pas une compensation satisfaisante sur le terrain de la légitimité démocratique. À la différence des parlements nationaux, « le Parlement européen n'est pas un organe représentatif d'un peuple européen souverain » (Bundesverfassungsgericht, 2009), affirme le juge constitutionnel allemand. Dans le système constitutionnel à double-niveau, l'assertion peut signifier une revalorisation des parlements nationaux, dont le rôle a été au demeurant constitutionnellement reconnu par le Traité de Lisbonne.

4. La promotion parlementaire dans la reddition des comptes

Dans l'Union monétaire, a été inventé un contrôle parlementaire respectueux de l'indépendance de la BCE et des BCN de l'Eurosystème. En effet, le mécanisme de reddition des comptes ne doit pas être considéré comme impliquant que les assemblées parlementaires peuvent adresser des « instructions » à l'Eurosystème ce que l'article 130 TFUE interdit catégoriquement. En revanche, est compatible avec cette disposition l'encadrement de la prise de décision pour insuffler de la légitimité démocratique.

En amont, le Parlement européen est consulté dans la procédure de désignation des membres du directoire de la BCE (articles 283, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE et 12.2, des statuts). Si son avis n'est pas contraignant, ses effets ne sont pas négligeables d'autant que le Parlement organise une audition du candidat conduite par la commission ECON. Au niveau national, en vertu du droit primaire, les États déterminent les modalités de nomination des membres des organes décisionnels de leurs banques centrales ; en pratique, ces nominations relèvent à près de 75% du pouvoir exécutif (chef d'État ou gouvernement) et seulement pour 11% des parlements (Banque des règlements internationaux, 2009).

En aval, le Parlement européen ne peut mettre en cause la responsabilité des membres de la BCE comme il peut le faire de la Commission. Aussi ne peut-il qu'exploiter les obligations de rendre compte pesant sur la BCE en vertu de l'article 284 § 3 TFUE. D'une part, la BCE présente son rapport annuel au Parlement européen

sur lequel celui-ci peut tenir un débat critique. En 2005, les députés ont rejeté le rapport annuel de la BCE (Parlement 2005) sans que la BCE réagisse d'une quelconque façon, le rejet par le Parlement n'ayant pas d'effet contraignant. Sur le fondement de l'article 284, paragraphe 3, alinéa 2, TFUE, la BCE et le Parlement européen ont mis en place un « dialogue monétaire » qui consiste en des auditions trimestrielles du Président de la BCE ou d'un membre du directoire par la commission ECON, auditions prises très au sérieux ! L'occasion est saisie pour les membres du directoire d'expliquer la politique monétaire, pour les députés de la critiquer.

Dans la plupart des États membres, les banques centrales nationales doivent également rendre des comptes aux organes parlementaires selon une périodicité variable (BRI, 2009). Plus innovantes encore s'avèrent les dispositions qui prévoient que la BCE et le Conseil de résolution unique (CRU) transmettent leur rapport aux parlements nationaux des États membres participants à l'Union bancaire. Ces parlements peuvent demander à la BCE et au CRU de répondre par écrit à toute observation ou question qu'ils lui soumettent au sujet de missions de surveillance prudentielle. Ils ont également la faculté d'inviter le président ou un membre du conseil de surveillance de la BCE à un échange de vue sur la surveillance des établissements de crédit de cet État et en présence d'un membre de l'autorité nationale compétente. Il en est de même pour le directeur exécutif du CRU.

Face à l'intensité de la crise, les parlements ont accru leur contrôle sur les gouvernants – d'autant plus que leur implication sur le terrain législatif était contrainte. Le Parlement européen a établi une commission spéciale sur la crise financière, économique et sociale en 2009. Au niveau national, 109 débats en plénière et 180 en commissions ont été organisés dans l'ensemble des parlements des 27 États membres entre mars 2011 et mars 2012 (Hefftlar et alii, 2013).

Cette évolution doit être poursuivie et confortée. Un accord-cadre entre le Parlement européen d'une part, le Conseil et le Conseil européen d'autre part, devrait préciser les modalités pratiques de l'exercice de la responsabilité démocratique dans la mise en œuvre du cadre de coordination et de surveillance des politiques économiques. L'accord couvrirait aussi les relations entre le Parlement et l'Eurogroupe et le sommet de la zone euro. Dès lors

que la reddition des comptes concerne des activités et sujets spécifiques à la zone euro, la question d'un Parlement de la zone euro se pose à nouveau. Les solutions pratiques présentées antérieurement nous semblent à même de répondre à cette préoccupation.

5. La coopération interparlementaire

Le traité de Lisbonne reconnaît la contribution active des parlements nationaux au bon fonctionnement de l'Union. Il invite les parlements, européen et nationaux, à renforcer leur coopération (art. 12, f) TUE ; protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union, annexé aux traités). La conférence des organes parlementaires spécialisés (COSAC) est indiquée comme le lieu privilégié de cette coopération. Le TSCG prévoit, pour sa part, que les parlements établissent une conférence réunissant les représentants des commissions concernées des différents parlements afin de débattre des politiques budgétaires et des autres questions qu'il régit (art. 13 TSCG). Ainsi, une Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière s'est réunie pour la première fois à Vilnius les 16 et 17 octobre 2013. Ces attributions dépassent le seul cadre du TSCG pour concerner aussi la mise en œuvre du Semestre européen : cette conférence se substitue à la semaine parlementaire européenne organisée par le Parlement européen en janvier 2013 et en janvier 2014. La conférence se compose de représentants de la commission ECON du Parlement européen et des parlements de tous les États membres. Or, l'article 13 TSCG limite la coopération parlementaire aux parlements des États membres participants. Cette contradiction gagnerait à être levée.

Enfin, la matérialisation de la coopération interparlementaire exige, selon nous, des « moments fédérateurs ». Ceux-ci pourraient prendre la forme d'une Convention de l'Union qui réunirait, sur le modèle de la Convention sur l'avenir de l'Europe, des représentants du Parlement européen, des parlements nationaux et, éventuellement, des organismes socio-économiques. Organisée tous les cinq ans, postérieurement aux élections européennes, cette Convention s'attacherait à définir les grandes orientations stratégiques en matière de politique économique, sociale, environnementale et énergétique de l'Union pour la durée de la législature⁸. Cette convention n'aurait pas vocation à supplanter le Parlement

européen ; elle serait dépourvue de toute compétence législative ou constitutionnelle. Son autorité ressortirait de la seule pertinence de ses propositions et des légitimités politiques multiples qui participeraient à cette entreprise. À l'instar de la Convention sur les droits fondamentaux ou de la Convention sur l'Avenir de l'Europe, une telle enceinte ne requiert aucun changement des traités pour être mise en place. Les institutions communautaires pourraient prendre l'engagement politique de prendre en compte les conclusions adoptées par cette Convention dans la définition des politiques de l'Union.

6. Principales recommandations

- Éviter le recours aux accords interétatiques pour compléter la gouvernance de la zone euro et, à défaut, reconnaître un statut d'observateur au Parlement européen lors des négociations ;
- Intégrer dans le droit de l'Union le contenu du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance avant le terme de cinq ans prévu à son article 16 ;
- Articuler le contenu du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance avec le droit de l'Union en vigueur ;
- Préférer, dans l'immédiat, un renforcement de la fonction législative du Parlement européen sur la base d'arrangements pratiques plutôt qu'au travers d'une révision des traités ;
- Organiser, au sein de la commission ECON du Parlement européen, un comité ou une sous-commission composés de députés ressortissants des États membres de la zone euro, pour (i) la préparation et la discussion des textes législatifs et non législatifs propres à la zone euro ; et (ii) le contrôle des activités de l'Union concernant exclusivement la zone euro ;
- Renforcer l'expertise technique externe du Parlement européen en matière de gouvernance économique, à travers l'organisation systématique d'auditions d'experts préalablement à tout débat majeur sur la zone euro ;

8. Ce qui correspond aussi au moment de renouvellement de la stratégie économique européenne ou de son bilan à mi-mandat. L'on peut aussi défendre une période triennale, conformément au rythme d'adoption des lignes directrices intégrées.

- Adopter un accord-cadre entre le Parlement européen et le Conseil, le Conseil européen, l'Eurogroupe et le sommet de la zone euro, pour détailler les modalités pratiques de l'exercice de la responsabilité démocratique dans le domaine de l'UEM ;
- Organiser une Convention socio-économique de l'Union tous les cinq ans pour définir les grandes orientations stratégiques de l'Union.

Références bibliographiques

- Accord interinstitutionnel 2013/694/UE entre le Parlement européen et la BCE, J.O.U.E L 320 du 30 nov. 2013 p. 1
- Allemand F. and F. Martucci, 2012, « La nouvelle gouvernance de l'Union économique et monétaire ». *CDE*, 48(1) : 17-99.
- Allemand F. and F. Martucci, 2012, « La nouvelle gouvernance de l'Union économique et monétaire ». *CDE*, 48(2) : 409-457.
- Banque des règlements internationaux, 2009, *Les enjeux de la gouvernance des banques centrales*. Rapport établi par le Groupe de gouvernance des banques centrales, mai.
- BverfG, 2 BvR 987/10 « Euro Rescue Package », vom 7. 9. 2011, Absatz-Nr. (1-142).
- BVerfG, 2 BvE 2/08, « Lissabon Vertrag Urteil », vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1-421).
- CEDH, 18 févr. 1999, Matthews c/ Royaume-Uni, req. n° 24833/94, Revue trim., *Droit européen*, oct.-déc. 1999, p. 793.
- Conseil d'analyse économique, 2000, *Questions européennes*. Rapports de Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry, Jacques Le Cacheux, Tony Atkinson et alii. La Documentation française.
- Conseil européen, 12 et 13 déc. 2012, *conclusions*. EUCO 205/12.
- Costa O., R. Dehousse et A. Trakalová, 2011, « La codécision et les « accords précoces » », *Notre Europe, Etudes & recherches*, 84, Paris.
- Cour de justice des Communautés européennes, 29 oct. 1980. *Roquette Frères c/ Conseil*, 138/79. Rec. p. 3333.
- Cour de justice des Communautés européennes, 30 mars 1995. *Parlement c/ Conseil*, aff. C-65/93. Rec. p. I-643.
- Cour de justice, *Royaume-Uni c/ Conseil et Parlement*, concl. Niilo Jääskinen du 12 sept. 2013, [En ligne] URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62012CC0270:FR:HTML>.

- Fasone C., 2012, « The Struggle of the European Parliament to participate in the New European Governance ». Robert Schuman Centre for Advanced Studies, *EUI Working Paper*, 2012/45, Florence.
- Fitoussi J.-P., 2012, « La marge de manœuvre des États. Des démocraties sans souveraineté ? », *Pouvoirs*, 142.
- Goulard S. 2014, Déclaration du groupe Eiffel. *Pour une communauté politique de l'euro*. Groupe Eiffel, Paris. [En ligne] URL : <http://www.groupe-eiffel.eu>.
- Heffttler C., V. Kreiling, O. Rozenberg et W. Wessels, 2013, « National Parliaments : Their Emerging control over the European Council », *Notre Europe, Policy Paper*, 89.
- Jabko N., 2001, « Expertise et politique à l'âge de l'euro : la Banque centrale européenne sur le terrain de la démocratie », *RFSP*, 51(6) : 903-931.
- Lammert N., 2009, « Europa der Bürger – Parlamentarische Perspektiven der Union nach dem Lissabon-Vertrag », Humboldt-Universität zu Berlin, *Europa Rede*.
- Manin B., 1995, *Principes du gouvernement représentatif*. Flammarion.
- Martucci F., 2003, « Le « Rôle du parlement européen dans la quête de légitimité démocratique de la Banque centrale européenne : dialogue monétaire et « accountability délibérative » », *CDE*, 39(5-6) : 549-595.
- Ministres des Affaires étrangères, 17 sept. 2012. Rapport final du groupe de réflexion sur l'avenir de l'Union européenne des ministres des Affaires étrangères allemand, autrichien, belge, danois, espagnol, français, italien, néerlandais, polonais et portugais.
- Parlement européen, *Rapport sur le rapport annuel 2004 de la BCE*, (2005/2048(INI)), Doc. PE A6- 0203/2005. Les autres rapports annuels ont été approuvés par les députés européens.
- Parlement européen, commission des affaires économiques et monétaires, amendement n°888 de Werner Langen à l'article 21 § 3 du projet de règlement COM(2012)0511 (projet de rapport de Marianne Thyssen), 30 oct. 2012, C7-0314/2012
- Piri J.-C., 2012, *The Future of Europe: towards a two-Speed EU?*, University Press, Cambridge.
- Poptcheva E.-M., « Parliament's role in anti-crisis decision-making », Library of the European Parliament, *Library Briefing*, 120397 REV 1.
- Scharpf F., 2011, « Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy », Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung *Discussion Paper*, 11/11.
- Van Rompuy H., 2012, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. Report by the of the European Council, Brussels. [En ligne] URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.

- Von Bogdandy A. et alii (Glienecker Gruppe), 2013, « Vers une Union de l'euro », *Die Zeit*. Trad. Notre Europe. [En ligne] URL : <http://www.notre-europe.eu/media/tribune11allemandsne-ijdoct2013.pdf?pdf=ok>.

QUELLE GOUVERNANCE DE LA ZONE EURO ?

Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak

OFCE-Sciences Po

La période d'avant-crise, comme la crise, ont mis en évidence les défauts d'organisation de la zone euro. Il est difficile d'avoir une monnaie unique entre des pays dont les conjonctures et les problèmes structurels diffèrent. La gouvernance mise en place (pas de garantie des dettes publiques, des règles arbitraires centrées sur les seules finances publiques) n'était pas satisfaisante. Les institutions européennes ont voulu imposer une stratégie (paralyse des politiques nationales, baisse des dépenses publiques, réformes structurelles libérales) qui a échoué. Avant la crise, les divergences se sont creusées entre les pays du Nord et ceux du Sud ; la crise les a rendues insoutenables.

Depuis, le Pacte budgétaire a renforcé des règles sans fondement économique. Les politiques d'austérité aveugles se sont révélées catastrophiques pour la croissance et la cohésion de la zone. Les procédures mises en place renforcent la surveillance des politiques économiques des pays membres, sans organiser une véritable coordination des politiques nationales. Elles instaurent une solidarité limitée et chèrement payée. Les projets proposés de fédéralisme budgétaire ne peuvent compenser la perte d'autonomie des politiques nationales.

Les dettes publiques des pays membres doivent redevenir des actifs sans risque, ceci grâce à la garantie de BCE. Ceci nécessite d'instaurer une véritable coordination des politiques économiques nationales ; celle-ci doit se donner explicitement comme objectif la croissance, le plein-emploi, la résorption ordonnée des déséquilibres entre pays membres. L'Europe doit réaffirmer sa spécificité : son modèle social, sa volonté de préparer la transition écologique. Ce n'est que dans le cadre de ce projet commun qu'elle pourra progresser.

1. Une organisation défectueuse

Le creusement des déséquilibres entre les pays membres de 1999 à 2007, puis la crise débutant en 2007 ont mis en évidence les défauts de l'organisation de la zone euro. Les institutions euro-

péennes comme les pays membres ont été incapables de mettre en œuvre une stratégie économique commune, ni même une coordination satisfaisante de leurs politiques économiques. La monnaie unique souffre de six péchés originels :

— Selon la théorie économique, il ne peut y avoir de monnaie unique entre des pays qui ont des situations économiques différentes et qui gardent des politiques économiques autonomes. La monnaie unique suppose de mettre en place des mécanismes de coordination des politiques économiques, de contrôle et de solidarité. Sinon comment éviter l'apparition et la persistance de situations où certains pays sont fortement déficitaires, d'autres fortement excédentaires ?

— Ces mécanismes ne peuvent consister en des règles numériques rigides, sans fondement économique, inscrites dans un traité. Ils doivent être à la fois souples (les politiques économiques doivent être négociées entre pays compte tenu des situations nationales) et contraignants (chacun doit se plier aux décisions communes). Mais comment aboutir à un accord entre des pays dont les intérêts et les analyses diffèrent ? Comment convaincre un pays de modifier sa politique économique pour tenir compte de la situation de ses partenaires ?

— Il ne peut y avoir de solidarité inconditionnelle entre des pays à politiques différentes et autonomes. Ainsi, les pays du nord de l'Europe peuvent-ils refuser d'aider ceux du Sud, leur reprochant de n'avoir pas fait les réformes nécessaires, d'avoir laissé gonfler leurs déséquilibres, d'être incapables de tenir leurs engagements. Mais, cette solidarité est indispensable pour que la monnaie unique soit pleinement garantie.

— Selon la Constitution européenne, la BCE n'a pas le droit de financer directement les États (article 123) ; la solidarité financière entre les États membres n'est pas garantie (article 125). Ainsi, chaque pays membre doit-il se financer sur les marchés financiers sans recours assuré à une banque centrale « prêteuse en dernier ressort ». Ceci ouvre la possibilité qu'il ne puisse tenir ses engagements et fasse défaut. Sa dette n'est plus sans risque. Contrairement aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Japon, les pays de la zone euro ont perdu leur souveraineté monétaire. Les marchés financiers n'en avaient pas pris conscience jusqu'à début 2009. Depuis, échaudés par le défaut de la Grèce, ils ont imposé des taux insoute-

nables aux pays en difficulté, augmentant encore les difficultés de ces pays.

— Les pays de la zone euro sont dorénavant soumis à l'arbitrage des marchés financiers et, contrairement aux pays anglo-saxons et au Japon, ne contrôlent plus leur taux d'intérêt. Or les marchés financiers n'ont pas de compétence macroéconomique, sont auto-réalisateurs et savent qu'ils le sont. Pourtant, les pays du Nord refusent que les dettes publiques des pays membres soient collectivement garanties. Ils estiment que la discipline imposée par les marchés financiers est nécessaire. Or, la disparité des taux d'intérêt est d'un coût élevé et arbitraire. À terme, un pays comme l'Italie, avec un taux d'intérêt supérieur de 2 points à celui de la France, devrait payer aux marchés financiers un tribut de l'ordre de 2,5 % de son PIB pour compenser un présumé risque de défaut. La notion de *monnaie unique* disparaît : une entreprise espagnole ne s'endette pas au même taux qu'une entreprise allemande.

— La Commission, les hautes administrations européennes et nationales sont actuellement dominées par une idéologie fédérale, libérale, technocratique. Selon celle-ci, l'Europe doit priver les États démocratiques (soumis aux tentations démagogiques) de leurs pouvoirs pour concentrer ceux-ci dans des instances européennes (BCE, Commission) qui feront évoluer l'Europe vers un modèle libéral : baisse des impôts et des dépenses publiques et sociales, réformes structurelles, déréglementation des marchés.

Avant la crise, la zone euro a connu une augmentation des disparités entre deux groupes de pays conduisant des stratégies macroéconomiques insoutenables : les pays du Nord (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Finlande) basaient une croissance médiocre sur des gains de compétitivité et accumulaient de forts excédents courants, alors que la forte croissance des pays du Sud (Espagne, Irlande, Grèce), tirée par des taux d'intérêt réels inférieurs aux taux de croissance, s'accompagnait de bulles immobilières et d'importants déficits extérieurs (Deroose *et al.*, 2004; Mathieu et Sterdyniak, 2007). En 2007, les Pays-Bas et l'Allemagne avaient des excédents courants de 8 % du PIB ; les déficits extérieurs dépassaient 8 % du PIB au Portugal, en Espagne et en Grèce. Le cadre de politique économique mis en place par le Traité de Maastricht, basé sur le seul contrôle des déficits publics, a été incapable d'empêcher le creusement de déséquilibres qui sont devenus insoutenables

avec la crise. La Commission s'est épuisée dans un vain combat contre les pays en dépression qui ne respectaient pas la limite de 3 % du PIB du déficit public (en particulier la France et l'Allemagne en 2003-2006) sans voir que le danger résidait dans les pays en croissance rapide, qui équilibraient leurs finances publiques au prix de la hausse de leurs endettements privés ou extérieurs.

La crise de 2007-2009 a été une crise bancaire et financière, provoquée par des innovations hasardeuses, dans une situation de libéralisation et de globalisation financières non contrôlées, d'explosion de la masse des capitaux cherchant des placements liquides et rentables. Les marchés financiers se sont révélés avides, aveugles et instables. La globalisation financière avait autorisé le gonflement de déséquilibres qui ont fini par éclater (Mathieu et Sterdyniak, 2009).

La crise ne provient pas de la hausse des dettes et des déficits publics. En 2007, le solde public de l'ensemble des pays de la zone euro ne présentait qu'un déficit de 0,6 %. La crise a cependant provoqué une dégradation sans précédent des finances publiques, du fait de la nécessité de secourir les banques, de soutenir l'activité, mais surtout du fait de la baisse non rattrapée du niveau de PIB, donc des recettes fiscales. Globalement, la dégradation a été plus faible pour la zone euro, où le déficit public était de 6,2 % du PIB en 2010, contre 8,3 % au Japon, 10 % au Royaume-Uni et 12,2 % aux États-Unis. De 2007 à 2013, la hausse du ratio dette publique/PIB a été de 27 points dans l'ensemble de la zone euro, de 40 points aux États-Unis, de 51 points au Royaume-Uni, de 60 points au Japon.

Après la crise, la zone euro fut incapable de mettre en place une stratégie macroéconomique cohérente pour récupérer les 10 points d'activité perdus. Pire, les marchés financiers ont spéculé sur la faillite et sur la sortie de la zone de plusieurs des États membres. Trois ont été mis sous tutelle (Grèce, Portugal, Irlande) ; deux autres (Espagne, Italie) ont souffert de taux d'intérêt excessifs. La crise financière s'est prolongée en une crise des dettes publiques de la zone euro.

Les autorités européennes et les pays membres n'ont pas réagi avec la rapidité et la vigueur nécessaires. Ils ont refusé de garantir les dettes publiques, ne mettant en place qu'une solidarité limitée, soumise à une stricte conditionnalité. Sous la pression de la

Commission, sous la menace des marchés financiers et des agences de notation, les États membres en furent réduits à s'engager dans des politiques restrictives, en période d'austérité, mettant en péril et leur dynamisme économique et leur modèle social.

Pour la zone euro prise globalement, les mesures de restrictions budgétaires ont représenté 1,7 % du PIB en 2011, 2,0 % en 2012 et 1,1 % en 2013. Sous la pression de la troïka, les pays du sud de l'Europe ont dû mettre en œuvre des plans encore plus drastiques. Cette stratégie a brisé la reprise qui s'esquissait en 2010 (où le taux de croissance avait été de 2,2 % en glissement annuel). La zone a connu ensuite deux années de croissance négative. L'impact dépressif de ces politiques restrictives aurait été de l'ordre de 8 % du PIB de la zone euro, mais de 16 % pour l'Espagne et le Portugal, 30 % pour la Grèce, ce qui a réduit fortement l'amélioration du solde public. Les ratios dette publique/PIB n'ont guère été réduits, en raison de la chute de la production.

En 2011-13, la demande restait nettement insuffisante dans la zone euro. Les pays du Nord, qui avaient des marges de manœuvre, auraient dû entreprendre des politiques expansionnistes pour compenser les politiques restrictives des pays du Sud. Des programmes européens d'investissements écologiques ou de soutien à la reconversion industrielle auraient dû être lancés. Tant que l'économie européenne ne se rapprochait pas à une vitesse satisfaisante du plein emploi, la politique budgétaire ne devait pas être globalement restrictive.

Les stratégies de sortie de la crise budgétaire peuvent-elles faire l'impasse sur les causes de la crise économique ? La crise est due à des stratégies de croissance basées sur la pression sur les salaires et les revenus sociaux, la baisse de la demande étant compensée par des gains de compétitivité pour les pays néo-mercantilistes, par des bulles financières et immobilières et la croissance de l'endettement des ménages dans les pays anglo-saxons et les pays du Sud. La faillite de ces stratégies a obligé les déficits publics à prendre le relais comme support de la croissance. Réduire ces déficits ne peut se faire qu'après avoir défini une autre stratégie de croissance qui devrait s'appuyer sur la distribution de salaires et de revenus sociaux, comme sur une nouvelle politique industrielle, organisant et finançant le tournant vers une économie durable. Les difficultés des finances publiques avant la crise proviennent aussi des poli-

tiques de concurrence fiscale. La restauration des finances publiques doit passer par la lutte contre l'évasion et l'optimisation fiscales, contre les paradis fiscaux, par l'augmentation des impôts sur les firmes multinationales, sur les revenus et sur les patrimoines les plus élevés.

2. Un certain fédéralisme ?

2.1. Le Traité budgétaire

Bien que la hausse des déficits publics soit une conséquence et non la cause de la crise, la Commission maintient que la crise s'explique par l'indiscipline des politiques budgétaires que le Traité budgétaire, ratifié le 2 mars 2012, est censé éradiquer.

Celui-ci impose aux pays membres de converger vers un solde structurel inférieur à 0,5 % du PIB, selon un calendrier proposé par la Commission. Mais ce chiffre n'a aucune justification économique. L'évaluation du solde structurel est plus que problématique, particulièrement dans les périodes de forts chocs macroéconomiques. Ce sont les chiffres de la Commission qui devront obligatoirement être utilisés. Or ceux-ci sont constamment révisés ; ils toujours proches de la production effective, puisque la Commission considère comme structurelles les baisses de la productivité et du stock de capital durant une récession : ainsi, la sous-estimation du déficit conjoncturel obligera-t-elle à faire des politiques contra-cycliques.

L'objectif de déficit structurel pourra être abaissé à 1 % si la dette est en dessous de 60 % du PIB. Un pays qui a en moyenne une croissance de 1,75 % l'an, une inflation de 1,75 % et un déficit public de 1 % du PIB, voit théoriquement sa dette converger vers 28,6 % du PIB. Mais rien ne garantit que l'équilibre macroéconomique puisse être assuré avec ces valeurs posées *a priori*.

Un pays soumis à une procédure de déficit excessif devra soumettre son budget et un programme de réformes structurelles à la Commission et au Conseil, qui devront l'approuver et pourront en suivre la mise en place (article 5). Cet article est une nouvelle arme pour imposer des réformes libérales. Les propositions de la Commission seront automatiquement adoptées sauf si se dégage contre elles une majorité qualifiée, le pays en question ne votant

pas (article 7). Ainsi, en pratique, la Commission aura-t-elle toujours le dernier mot.

La Traité interdit toutes les politiques budgétaires discrétionnaires. Or celles-ci sont indispensables pour permettre une stabilisation macroéconomique satisfaisante. Selon le Traité, chaque pays doit prendre isolément des mesures de *consolidation* budgétaire sans tenir compte de sa situation conjoncturelle et des politiques des autres pays. Malgré l'expérience des années 2008-13, le Traité maintient l'hypothèse implicite que les politiques restrictives n'ont pas d'impact sur l'activité. Il n'y est pas question d'une véritable coordination des politiques économiques, c'est-à-dire d'une stratégie économique utilisant la politique monétaire, les politiques budgétaires, fiscales, sociales et salariales pour rapprocher les pays du plein emploi et réduire les déséquilibres entre pays.

2.2. Améliorer la coordination des politiques économiques

Depuis 2011, a été instauré un premier « semestre européen », durant lequel les États membres présentent leur politique budgétaire, ainsi que leurs projets de réformes structurelles, à la Commission et au Conseil européen, qui donnent leur avis avant le vote des parlements nationaux, au second semestre. Le risque de ce semestre est d'augmenter les pressions sur chaque pays en faveur de politiques d'austérité budgétaire et de réformes libérales. Ni en 2012, 2013 ou 2014, n'ont été proposés des plans concertés pour réduire les déséquilibres entre les pays membres et pour soutenir la croissance.

Les Six-Directives permettent à la Commission de surveiller les déséquilibres macroéconomiques excessifs de chaque pays en suivant un tableau de bord des variables pertinentes (compétitivité, déficit extérieur, dettes publiques et privées, chômage). Une procédure de déséquilibres macroéconomiques excessifs (PDM) a été mise en place. Jusqu'à présent, la Commission ne préconise pas de stratégies coordonnées pour lutter contre les déséquilibres, de sorte qu'elle joue plutôt les mouches du coche, signalant à chaque pays ses problèmes.

2.3. Une solidarité financière très conditionnelle...

Le Mécanisme européen de stabilité, mis en place en octobre 2012, introduit certes une certaine solidarité financière entre les pays membres, mais celle-ci est limitée et très chèrement payée. Pour bénéficier du MES, les pays devront avoir adhéré au Pacte budgétaire et l'avoir respecté. L'aide sera conditionnelle : un pays pour être aidé devra s'engager à respecter un plan d'ajustement drastique imposé par la troïka et donc perdre toute autonomie budgétaire et accepter une longue période d'austérité. L'exemple grec montre bien que ce type de plan ne permet pas de sortir de la crise. Les émissions d'obligations publiques des pays de la zone devront dorénavant comporter une clause d'action collective, c'est-à-dire qu'en cas d'insolvabilité, proclamée par la Commission et le FMI, le pays pourra négocier avec ses créanciers une modification des conditions de paiement, l'accord s'appliquant à tous si une majorité qualifiée de créanciers l'accepte. Les dettes des pays de la zone euro deviendront spéculatives comme celles des pays en développement ; leurs taux d'intérêt seront plus élevés, plus volatils, moins contrôlables. Fallait-il construire la zone euro pour en arriver là ?

Le 6 septembre 2012, la BCE avait annoncé un programme d'achats sur le marché secondaire de bons de court terme, des pays en difficulté (OMT). En ne mettant pas de limite à ses interventions, la BCE a rassuré les marchés sur les risques de défaut. Elle a brisé les anticipations auto-réalisatrices, de sorte qu'elle n'a pas eu besoin d'intervenir. En sens inverse, la BCE a pu imposer ses vues quant à la stratégie économique à suivre, réclamer des réformes structurelles des marchés du travail et des biens, exiger le strict respect des objectifs de solde public, malgré la récession. Bien que l'OMT n'ait pas effectivement été mis en action, son existence a suffi pour réduire fortement les écarts de taux d'intérêt. Mais ce répit demeure fragile. En février 2014, la Cour de Karlsruhe a déféré l'OMT devant la Cour de justice de l'Union européenne, le jugeant non conforme à la Constitution européenne, et se réservant le droit de la déclarer non conforme à la constitution allemande, puisqu'il pourrait obliger l'Allemagne à s'engager dans des dépenses non votées par son parlement. La zone euro reste sous la menace d'un retour de la défiance sur les marchés financiers, à la suite de résultats des élections ou de la mise à jour de déséquilibres

économiques, budgétaires ou bancaires. C'est un château de cartes, plutôt qu'un édifice solide.

2.4. Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie ?

En novembre 2012, la Commission a proposé des pas importants vers le fédéralisme (Commission européenne, 2012) :

- « Toutes les grandes mesures économiques et budgétaires prises par un État membre devront faire l'objet d'un processus approfondi de coordination, d'approbation et de surveillance à l'échelle de l'UE ». La possibilité des divergences de stratégie économique ou sociale est oubliée ;
- La nécessité d'un renforcement de la discipline budgétaire est réaffirmée. En même temps, est affirmée la nécessité d'une coordination *ex ante* des politiques budgétaires. Mais, après le Traité budgétaire, que reste-t-il à coordonner puisque les politiques budgétaires ont été mises en pilotage automatique ?
- Il est envisagé de doter l'UEM d'un *instrument de convergence et de compétitivité*, ceci dans le cadre de l'équilibre budgétaire. Un pays signerait un accord avec l'UE, s'engagerait à faire des réformes structurelles et aurait une récompense financière, à la charge des autres États membres. Peut-on imaginer de subventionner un pays pour qu'il abandonne son salaire minimum ou son système public de retraite ?
- Il est envisagé de créer un fonds d'amortissement de la dette avec une stricte conditionnalité, en s'inspirant du projet allemand d'un fond de rédemption (Doluca *et al.*, 2012) : chaque pays devrait s'engager strictement à rembourser chaque année une partie de sa dette supérieure à 60 % du PIB de façon à la ramener en dessous de ce niveau en 25 ans ; en échange de cet engagement, la partie de sa dette supérieure à 60 % du PIB serait collectivement garantie. Mais ce projet suppose une nouvelle accentuation du caractère récessif de la politique budgétaire, dont il n'analyse pas les conséquences sur l'activité, le déficit et la dette. Il suppose que la politique budgétaire puisse être automatique, uniquement consacrée à l'objectif de désendettement.

- La possibilité d'émettre des euro-obligations garanties par l'ensemble des États membres comme celle de la garantie des dettes publiques par la BCE n'ont pas été retenues. Elles se heurtent au refus de l'Allemagne de prendre des engagements non limités et non conditionnés. Mais comment renforcer l'euro sans ce type d'engagement ?

Trois questions demeurent :

1. Faut-il renforcer les pouvoirs des institutions européennes, telles qu'elles fonctionnent actuellement ? tant qu'il n'y a aucune garantie qu'elles puissent fonctionner de façon plus démocratique ? tant qu'elles n'adoptent pas une stratégie de croissance ? tant qu'elles se polarisent sur des normes absurdes de finances publiques, les réformes structurelles libérales, la baisse des dépenses publiques ?
2. Peut-on imaginer que toutes les décisions importantes en matière économique et sociale soient prises au niveau européen, par la Commission ou le Conseil, sans tenir compte des votes et des débats nationaux ?
3. Peut-on imaginer un pouvoir fédéral capable de prendre en compte les spécificités nationales dans une Europe composée de pays hétérogènes ? Faut-il imaginer une politique similaire appliquée à des pays différents ? ou des politiques différentes mises en place de façon centralisée ?

Certains estiment que la zone euro pourrait mettre en place des mécanismes de stabilisation conjoncturelle gérés globalement (Commission européenne, 2013), mais c'est illusoire quand la Commission minimise l'écart de production et interdit les politiques discrétionnaires. Certains proposent l'unification des systèmes d'indemnisation du chômage, mais ceux-ci, souvent gérés par les partenaires sociaux, sont actuellement très différents ; l'unification, sous l'égide européenne, risque de se faire vers le bas ; un pays qui estime avoir fait des efforts pour réduire son taux de chômage refusera de payer pour un pays à fort taux de chômage, qu'il accusera de n'avoir pas entrepris les efforts nécessaires. Certains (Enderlein *et al.*, 2013) veulent baser des transferts entre pays sur les différentiels d'écarts de production, en oubliant qu'il s'agit d'un concept flou, dont la mesure est contestable et variable. Les pays membres n'ont pas besoin de fédéralisme budgétaire, mais

de retrouver la possibilité de mener une politique budgétaire stabilisatrice.

Obtenir dans chaque pays un équilibre macroéconomique avec un solde public nul suppose que l'épargne du secteur privé ait une contrepartie en excédent extérieur (le modèle allemand). Ceci suppose que le reste du monde veuille bien absorber les excédents de l'Europe, mais aussi que les pays du Sud regagnent fortement en compétitivité. Ceci implique une longue période de stagnation de baisse des salaires suivie d'un rebond de l'investissement. Ce scénario est peu probable si la baisse des salaires déprime à ce point l'activité que les profits ne s'améliorent guère, que l'investissement reste déprimé par le bas niveau de la demande interne. La cure d'austérité est plutôt de nature à briser complètement le dynamisme économique et social de ces pays.

3. Une nouvelle organisation de la politique économique ?

La zone euro doit choisir : compter sur les marchés pour instaurer la discipline budgétaire ou mettre en place des institutions pour rétablir l'unité des dettes publiques. La première solution a le défaut de maintenir pendant un temps indéterminé les écarts de taux d'intérêt en Europe et de faire jouer un rôle disproportionné aux opinions des marchés financiers. La deuxième solution suppose résolue une question préalable : selon quel critère, jusqu'à quel niveau, la dette publique d'un pays doit être garantie par ses partenaires ? Plusieurs projets n'ont pas choisi entre les deux organisations (voir Gros et Mayer, 2010, Palley, 2011, De Grauwe, 2012, Schulmeister, 2013).

La solution la plus simple consisterait à créer une agence européenne de la dette (AED) qui émettrait une dette commune à tous les pays de la zone. Cette dette, considérée comme sans risque par les marchés financiers, très liquide, pourrait être émise à de très bas taux. Mais le conseil de l'AED contrôlerait les politiques budgétaires nationales et aurait le droit de refuser de financer les pays *trop laxistes*, qui devraient alors avoir recours au marché. L'AED aggraverait les problèmes du Pacte de stabilité. Selon quels critères son conseil jugerait-il ? Quelle serait sa légitimité démocratique et économique ? Comment déciderait-il qu'un déficit est trop important si le pays membre estime que le déficit est nécessaire au

soutien de l'activité (comme l'Allemagne et la France en 2002-05) ou pour sauver ses banques ? Aurait-il des règles rigides (un pays a droit à des prêts de l'AED à hauteur de 60 % de son PIB) ou souples ? L'AED ne bénéficierait pas aux pays vertueux (qui n'ont pas de difficultés à se financer), ni aux pays en difficulté, que l'AED refuserait de financer et qui devraient émettre de la dette nationale, sans garantie européenne, sans possibilité de financement par la BCE, ce qui en ferait un actif risqué, à fort taux d'intérêt. Ces pays seraient à la merci des marchés financiers. L'AED n'a de sens que si elle finance toutes les dettes publiques, mais que faire alors contre les pays laxistes ?

Delpla et von Weizsäcker (2010) ont proposé de créer une « dette bleue, collectivement émise et garantie, limitée pour chaque pays à 60 % de son PIB ». Chaque pays pourrait, de plus, émettre une dette rouge sous sa propre responsabilité, donc à un taux d'intérêt élevé. Ainsi, l'émission de dette publique au-delà de 60 % du PIB serait-elle fortement découragée. Cette proposition est pratiquement identique à celle de l'AED et pose les mêmes problèmes. Le niveau de 60 % est arbitraire et ne tient compte ni des exigences de la régulation conjoncturelle, ni du désir des institutions financières de détenir de la dette publique. D'ailleurs, ce niveau est actuellement dépassé par 10 des 12 membres originels de la zone euro (tous sauf le Luxembourg et la Finlande). L'écart entre le taux sur la dette bleue et la dette rouge permettrait aux marchés financiers de spéculer en permanence.

3.1. Les contradictions de la monnaie unique

Le système qui a fonctionné jusqu'en 1999 est l'unité entre l'État, la Banque centrale et les banques commerciales. La Banque centrale est le prêteur en dernier ressort de l'État et des banques. L'État peut émettre une dette publique, sans limite. Cette dette, considérée sans risque, bénéficie donc du prix du marché le plus bas possible. Certes, cette unité a été remise en cause par l'indépendance de la Banque centrale, qui a ouvert la possibilité d'un conflit avec l'État. On a pu imaginer des situations de conflits entre la Banque centrale (soucieuse de maintenir une faible inflation) et le gouvernement (soucieux de soutenir l'activité ou de financer des dépenses spécifiques) qui auraient rendu insoutenables les finances

publiques (Sterdyniak *et al.*, 1994). Mais ces situations n'ont pas dégénéré avant 2007.

La création de la zone euro a abouti à une structure difficilement gérable. D'un côté, le fait que les pays perdent le contrôle de leur taux d'intérêt et de leur taux de change rend plus nécessaire une politique budgétaire active. S'y ajoute que, depuis 1973 et pire depuis 2007, l'équilibre macroéconomique nécessite un certain déficit public et une certaine dette publique. De l'autre, en monnaie unique, les déséquilibres macroéconomiques d'un pays a des effets sur ses partenaires : il faut éviter les déficits (et excédents) excessifs. Mais comment les définir ? Enfin, le poids des marchés financiers rend indispensable que les dettes publiques redeviennent des actifs sans risque, alors même que les pays du Nord refusent d'accorder une garantie sans limite à leurs partenaires.

Il faut donc reprendre les dispositifs mis en place depuis 2010, mais en en modifiant tant les modalités que les finalités, ce qui rend nécessaires des changements institutionnels. Les pays de la zone euro doivent redevenir capables d'émettre une dette publique sans risque, dont le taux d'intérêt doit être contrôlé par la BCE. Ils doivent pouvoir avoir un déficit public conforme au besoin de leur stabilisation macroéconomique. La garantie mutuelle des dettes publiques doit être totale pour les pays qui acceptent de soumettre leur politique économique à un processus de coordination.

Cette coordination doit passer par un processus de négociation entre pays. Elle doit avoir pour but la croissance et le plein emploi ; elle doit examiner l'ensemble des variables macroéconomiques ; les pays doivent présenter une stratégie de politique économique permettant de respecter l'objectif d'inflation (du moins de rester dans une certaine borne autour de l'objectif commun), de respecter un objectif d'évolution salariale (à moyen terme, les salaires doivent augmenter comme la productivité du travail ; à court terme, des processus d'ajustement doivent être prévus pour les pays où les salaires ont trop ou pas assez augmenté ; la hausse ou la baisse des cotisations sociales peuvent être utilisées pour faciliter le processus d'ajustement). Les pays doivent présenter et négocier leurs objectifs de balance courante ; les pays ayant au départ des objectifs de forts excédents doivent accepter de les réduire ou de financer explicitement des projets, de préférence industriels, dans les pays déficitaires. Le processus doit aboutir à un accord sur une

stratégie coordonnée, mais différenciée : les déficits publics résultant de ce processus doivent être financés par une dette garantie par l'ensemble des pays de la zone. Le Traité doit maintenir un dispositif prévoyant le cas où la négociation n'aboutit pas ; dans ce cas, la nouvelle dette des pays hors accord ne serait plus garantie ; mais ce cas ne doit jamais survenir.

Il faut revoir les règles du MES qui doit garantir sans limite les dettes publiques des pays membres, sauf refus de prendre en charge des dettes émises, une année donnée, des pays s'écartant de la politique concertée. Le MES doit avoir un accès sans limite au refinancement de la BCE.

Dans ce contexte, la BCE pourra se donner comme objectif de maintenir les taux d'intérêt à long terme à de bas niveaux, inférieurs au taux de croissance de la zone. La zone euro a besoin de retrouver les 10 points d'activité perdus du fait de la crise. Ceci rendrait soutenables les déficits et les dettes publics des pays de la zone. Renoncer à cet objectif signifie accepter le maintien du chômage de masse en Europe. Les instances européennes devraient élaborer un scénario cohérent de sortie de crise, basé sur la reprise de la demande, de la consommation comme des dépenses publiques, sur l'impulsion des investissements porteurs d'avenir s'inscrivant dans la transition écologique, sur la résorption coordonnée des déséquilibres actuels.

La survie de la zone euro suppose que le projet européen redevenue populaire, donc porteur de croissance, de progrès sociaux et de solidarité. Ce n'est qu'à cette condition que des progrès institutionnels pourraient être réalisés.

Références bibliographiques

- Commission Européenne, 2012, *A Blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European debate*. COM (2012) 777/2.
- Commission Européenne, 2013, *Paper on Automatic Stabilisers*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 04 octobre.
- Delpla J. et J. von Weizsäcker, 2010, « The blue bond proposal », *Bruegel Policy Brief*, mai.
- De Grauwe P., 2012, « A fragile Eurozone in Search of a Better Governance », *The Economic and Social Review*, 43(1).

- Deroose S., S. Langedijk et W. Roeger, 2004, « Reviewing Adjustment Dynamics in EMU: From Overheating to Overcooling », *Economic Papers*, 198, European Commission.
- Doluca H., H. Malte, R. Dominik et B. Weigert, 2012, « The European Redemption Pact: Implementation and Macroeconomic Effects », *Inter-economics*, 47(4).
- Enderlein H., L. Guttenberg et J. Spiess, 2013, « Blueprint for a Cyclical Shock Insurance in the euro area », *Studies and Reports*, 100, Notre Europe – Institut Jacques Delors.
- Gros D. et T. Mayer, 2010, « Towards a Euro(pean) Monetary Fund », *CEPS Policy Brief*, 202.
- Mathieu C. et H. Sterdyniak, 2007, « Comment expliquer les disparités économiques dans l'UEM ? », *Revue de l'OFCE*, 102.
- Mathieu C. et H. Sterdyniak, 2009, « La globalisation financière en crise », *Revue de l'OFCE*, 110.
- Palley T., 2011, « Monetary Union Stability: The Need for a Government Banker and the Case for a European Public Finance Authority », *IMK Working Paper*, février.
- Schulmeister S., 2013, « The European Monetary Fund », *Revue de l'OFCE*, 127.
- Sterdyniak H., P. Villa et F. Capoen, 1994, « Indépendance des banques centrales, politiques monétaire et budgétaire : une approche stratégique », *Revue de l'OFCE*, 50.

L'IMPÔT EUROPÉEN ENJEUX JURIDIQUES ET POLITIQUES

Alexandre Maitrot de la Motte

Université Paris-Est Créteil

L'impôt européen n'existe pas encore. Pour que ce mythe devienne une réalité, il faudrait, dans une perspective juridique et politique, que l'Union européenne soit dotée d'une *compétence fiscale* lui permettant de créer à son profit un prélèvement fiscal, dont les *contribuables* – à l'encontre desquels elle exercerait son *pouvoir fiscal* – seraient soit les citoyens de l'Union européenne, soit les entreprises ayant leur siège social dans l'Union européenne ou y exerçant une activité économique. En contrepartie de cet impôt dont la nécessité est fonction du degré d'intégration de l'Union européenne attendu (marché intérieur, fédération), un mécanisme européen de consentement démocratique de l'impôt devrait impérativement être instauré. Par ailleurs, il faudrait que la base imposable de l'impôt créé soit choisie avec la plus grande précaution, et ce en fonction des objectifs fixés (rendement financier, sentiment d'appartenance politique des contribuables européens et adjonction d'une dimension fiscale à la citoyenneté européenne).

La question de la création d'un impôt européen est extrêmement controversée. L'impôt est en effet une marque et une preuve de la souveraineté des États¹, voire même la marque et la preuve par excellence de cette souveraineté : l'impôt possède un caractère régalien ; il permet à son bénéficiaire de financer ses dépenses ; et il nécessite que soient mises en œuvre des prérogatives de puissance publique, nécessairement exorbitantes du droit commun. Une

1. V. Jacques Buisson, « Impôt et souveraineté », *Archives de philosophie du droit*, 2002, n° 46, pp. 25-31.

étude étymologique du terme « fisc » et de ses dérivés est à cet égard très significative : durant l'Antiquité, le mot latin *fiscus* désignait d'une part le panier ou la corbeille dans laquelle les collecteurs de l'impôt plaçaient leurs recettes, et d'autre part le trésor particulier de l'Empereur qui était alimenté par les produits de la répression (amendes et confiscations).

Même s'il a évolué depuis lors, cette première appréhension de l'impôt suffit à expliquer que les opposants à la construction européenne refusent par principe tout impôt européen et que le développement d'une fiscalité européenne soit l'une des cibles privilégiées de leurs fantasmes et de leurs réticences. Elle permet également de comprendre pourquoi les États membres sont parfois hostiles à ce que des compétences fiscales et un pouvoir fiscal concurrents des leurs soient exercés par l'Union européenne.

Mais en retour apparaît la légitimité d'un impôt européen. Au regard du rôle qu'elle doit jouer, l'Union européenne peut légitimement souhaiter bénéficier de l'autonomie financière et ne plus dépendre financièrement des contributions que les États membres acceptent de lui allouer. Car il est bien évident que l'autonomie financière de l'Union peut résulter de sa capacité à lever librement un impôt à son profit. De même, la création d'un impôt européen consenti puis payé par des contribuables européens serait de nature à combler le fameux « déficit démocratique » imputé trop souvent et à tort à l'Union européenne.

D'un point de vue juridique, cet impôt européen pourrait être défini, selon les termes traditionnels, comme une « prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques »² européennes. Autrement dit, cinq critères cumulatifs doivent caractériser tout prélèvement que l'on souhaiterait qualifier d'impôt européen.

Le premier critère est relatif à la nature du prélèvement qui doit être une prestation pécuniaire : cette caractéristique ne suscitant aucune difficulté particulière, il n'y a pas lieu de la développer. Le deuxième critère suppose ensuite que ces sommes d'argent soient

2. Selon la définition attribuée à Gaston Jèze : V. Olivier Négrin, « Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston Jèze », *RDP*, 2008, n° 1, p. 139.

perçues par voie d'autorité : la création d'un impôt européen doit ainsi résulter de l'exercice d'une *compétence fiscale européenne*, c'est-à-dire d'une compétence fiscale que l'Union soit à même d'exercer librement. Cette compétence doit, en troisième lieu, être exercée à l'encontre de contribuables européens : aussi évidente que paraisse cette affirmation, l'impôt européen suppose la présence de « particuliers » européens (personnes physiques ou entreprises) qui soient débiteurs d'une créance fiscale à l'endroit de l'Union européenne, laquelle disposerait corrélativement de prérogatives de puissance publique lui permettant d'établir puis de recouvrer l'impôt (exercice d'un *pouvoir fiscal européen*). Enfin, la qualification d'impôt européen suppose en quatrième et cinquième lieux que le prélèvement en cause soit définitif et qu'il vise à couvrir les charges publiques européennes : pour ce faire, il suffit que son produit soit affecté au budget de l'Union.

Au regard de ces critères, il est possible de se demander si des impôts européens existent ou ont existé. Sans doute plusieurs types d'impôts pourraient-ils recevoir cette qualification : tel est par exemple le cas des impôts harmonisés ou de certains impôts affectés. Mais dans la mesure où l'impôt dont l'harmonisation est la plus avancée (la taxe sur la valeur ajoutée) présente encore des disparités et, surtout, où aucune contrainte n'est exercée par l'Union européenne sur les redevables de la TVA (ces derniers restant des contribuables nationaux), la qualification d'impôt européen doit lui être refusée (absence de *pouvoir fiscal européen* et de *contribuables européens*). Pour leur part, les impôts passés ou actuels et affectés au budget de l'Union ne sont pas davantage des « impôts européens », qu'il s'agisse du « prélèvement CEECA » (créé sur le fondement de l'article 49 du Traité CEECA) ou de l'impôt sur les salaires des personnels communautaires (qui trouve son origine dans l'article 13 du protocole n° 36 sur les privilèges et immunités des Communautés adopté en 1965³). Ces impôts ont en effet été créés par les États qui en ont ensuite affecté le produit à la CEECA ou à l'Union européenne, et non par ces organisations elles-mêmes (absence de *compétence fiscale européenne*). Aussi faut-il se rendre à

3. Ce protocole a été marginalement modifié par le protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne (V. spéc. art. 1^{er}, 14), et est devenu le protocole n° 7. L'impôt qu'il institue est régi par le règlement n° 260/68 du Conseil du 29 février 1968 « portant fixation des conditions et de la procédure d'application de l'impôt établi au profit des Communautés européennes ».

l'évidence et constater que l'impôt européen *stricto sensu* n'existe pas encore⁴.

Pour l'instaurer, il faudrait que l'Union européenne puisse librement créer à son profit un prélèvement fiscal, dont les *contribuables* seraient soit les citoyens de l'Union européenne, soit les entreprises ayant leur siège social dans l'Union européenne ou y exerçant une activité économique. Se posent alors la question de la nécessité d'un tel impôt (1) et celle des conditions de sa mise en œuvre (2).

1. L'impôt européen est-il nécessaire ?

Dans le cadre constitutionnel actuel (marché intérieur), seule la création d'impôts européens *lato sensu*, c'est-à-dire d'impôts nationaux identiques, semble nécessaire (1.1). Si le cadre institutionnel devait évoluer dans le sens d'un renforcement de la vocation fédérale de l'Union européenne, la création d'un impôt européen *stricto sensu* deviendrait en revanche impérieuse (1.2).

1.1. La nécessité d'impôts européens uniformes au sein du marché intérieur

Le bon fonctionnement d'un marché intérieur suppose une égalisation des conditions de concurrence, c'est-à-dire une neutralité fiscale et donc une uniformisation des impositions dont les entreprises sont redevables. Le marché intérieur est en effet le lieu de rencontre d'une demande et d'une offre européennes : sur ce marché, les disparités fiscales perturbent nécessairement les échanges puisque toutes choses étant égales par ailleurs, les biens les plus taxés sont moins compétitifs et moins attractifs pour les consommateurs (appréhension par la demande) ; de même, en l'absence d'uniformité, le choix du lieu d'implantation des entreprises sur le territoire de l'Union peut être lié à des considérations fiscales (appréhension par l'offre).

4. Les impôts harmonisés ou affectés qui ont été mentionnés peuvent en revanche être qualifiés « d'impôts européens » *lato sensu*. De même, l'Union européenne perçoit des droits de douane : au regard de leur nature juridique (prélèvements douaniers, et non fiscaux), il ne s'agit pas d'impôts au sens strict du terme.

Faute d'impôts européens *lato sensu*, c'est-à-dire d'impôts dont les assiettes, les taux et les modalités de recouvrement sont identiques dans tous les États, l'objectif de neutralité fiscale ne peut pas être atteint. Certes, de nombreux obstacles fiscaux au bon fonctionnement du marché intérieur ont déjà été éliminés grâce à la prohibition des restrictions fiscales à la libre circulation des marchandises⁵, à l'interdiction des entraves fiscales à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux⁶, et au contrôle des aides d'État sous forme fiscale⁷. De même, des rapprochements des législations fiscales nationales ont déjà été opérés en matière de TVA et d'accises (tabacs, alcools, produits énergétiques)⁸. Mais l'élimination des discriminations au sein de chaque État ne signifie pas la neutralité fiscale au sein du marché intérieur. Par ailleurs, si l'harmonisation a permis de réduire certaines disparités, celles-ci restent importantes. Aussi une uniformisation des impôts dus par les entreprises est-elle souhaitable, quand bien même le produit de ces impôts serait perçu par les États et non par l'Union.

La création d'impôts européens *lato sensu* semble également nécessaire au regard des difficultés résultant de l'application simultanée de systèmes fiscaux différents au sein d'un même espace. Les opérations internationales peuvent donner lieu à des doubles impositions qui entravent les échanges, mais que la Cour de justice refuse de censurer sur le fondement des libertés européennes de circulation⁹. Par ailleurs, « les entreprises doivent se voir offrir la possibilité d'être imposées sur la base d'une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'Union européenne, de façon à échapper aux inefficacités coûteuses qui résultent actuellement de la coexistence de (vingt-huit) corps de règles fiscales distincts »¹⁰. C'est pourquoi la

5. V. articles 30, 110, 111 et 112 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

6. Depuis la décision *Schumacker* du 14 février 1995 (CJCE, 14 février 1995, Aff. C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt c/ Roland Schumacker*, Rec., p. I-225), la Cour de justice contrôle les législations applicables en matière de fiscalité directe qui entravent l'exercice des libertés de circulation.

7. Articles 107 à 109 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

8. Sur le fondement de l'article 113 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

9. La Cour considère que le droit de l'Union ne prescrit aucun critère de répartition des compétences fiscales et que les États membres n'ont pas l'obligation d'adapter leurs systèmes fiscaux à ceux des autres (V. notamment CJCE, 14 novembre 2006, Aff. C513/04, *Kerckhaert et Morres*, Rec., p. I10967. - 12 février 2009, Aff. C-67/08, *Margarete Block c/ Finanzamt Kaufbeuren*, Rec., p. I-883. - et 16 juillet 2009, Aff. C-128/08, *Jacques Damseaux*, Rec., p. I-6823).

Commission européenne propose d'instituer une base d'imposition consolidée (projet ACCIS) permettant aux entreprises exerçant des activités transfrontalières et internationales de calculer leur revenu d'ensemble conformément à un corps unique de règles et d'élaborer des comptes consolidés en vue de leur traitement fiscal. Un système de « guichet unique » leur permettrait ensuite de remplir leurs déclarations fiscales qui seraient finalement utilisées pour établir l'assiette imposable de chaque entreprise, puis pour permettre aux États membres dans lesquels elle serait active d'imposer une part de cette assiette. Cette part serait déterminée selon une formule spécifique reposant sur trois facteurs : immobilisations, main-d'œuvre et chiffre d'affaires¹¹.

1.2. La nécessité d'un impôt européen *stricto sensu* dans une perspective fédérale

Si le caractère fédéral de l'Union européenne devait s'affirmer davantage, la création d'un impôt européen *stricto sensu* deviendrait impérieuse. Plus avant, la création d'un tel impôt serait un préalable nécessaire à tout approfondissement de la construction européenne. Contrairement aux impôts *lato sensu* précédemment envisagés, cet impôt devrait être créé par l'Union européenne et être idéalement perçu auprès des personnes physiques. Ceci supposerait la dévolution d'une *compétence fiscale* et d'un *pouvoir fiscal* à l'Union européenne (sans que cette compétence et ce pouvoir ne soient exclusifs) et l'existence consécutive de *contribuables européens*. Ce faisant, il serait répondu à des enjeux financiers et politiques.

L'existence d'un impôt européen conférerait en effet une autonomie financière indéniable à l'Union européenne et lui garantirait des ressources certaines. Détentrice d'une compétence fiscale et d'un pouvoir fiscal, l'Union européenne ne serait plus dépendante des États membres pour financer son budget. Car si la Cour de justice a jugé à plusieurs reprises que les « ressources

propres » sont des ressources qui appartiennent par nature et dès l'origine au budget de l'Union¹², l'Union ne peut percevoir des recettes que pour autant que les États membres acceptent de les lui accorder. Dans ces conditions, il est certain que tant qu'aucune compétence fiscale et qu'aucun pouvoir fiscal n'auront été conférés aux autorités européennes, les États membres pourront toujours décider de ne doter le budget de l'Union d'aucune ressource ou de ne pas s'acquitter de leurs contributions¹³. Car même lorsqu'elle possède une créance sur les États membres, l'Union européenne n'en possède pas pour autant une créance fiscale sur les contribuables nationaux : apparaît ainsi la différence entre les notions « d'impôt » et de « contribution », qui veut que « l'impôt » soit à l'origine d'une créance fiscale obligatoire et directe sur les contribuables, alors que cette créance n'existe que de manière indirecte, *via* les États membres et à condition qu'ils en acceptent le principe, lorsque le financement repose sur des « contributions ».

En retour, la création d'un impôt européen entraînerait un approfondissement de l'Union européenne à travers la relation particulière qui l'unirait avec des contribuables-citoyens européens. L'un des enjeux de la création d'un impôt européen est la citoyenneté fiscale, dont l'Histoire montre qu'elle précède souvent la citoyenneté politique.

La création d'un impôt européen commun à tous les contribuables européens doit donc être envisagée dès lors qu'il renforcerait la citoyenneté européenne et le sentiment d'appartenance des Européens à l'Union, dont il permettrait de financer les dépenses.

10. Commission des Communautés Européennes, Communication au Conseil et au Parlement européen du 23 octobre 2001, « Vers un marché intérieur sans entraves fiscales – une stratégie pour permettre aux entreprises d'être imposées sur la base d'une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'Union », COM (2001) 582, p. 20. Ces surcoûts sont liés à la nécessité de connaître le fonctionnement de plusieurs systèmes fiscaux différents et d'y effectuer des formalités fiscales.

11. Commission européenne, « Proposition de directive concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) », 16 mars 2011, COM (2011) 121/4.

12. La Cour a notamment affirmé que « les États membres n'interviennent que pour la constatation et la mise à disposition à la Commission de ces ressources (...). Les États membres se limitent à constater les ressources propres des Communautés (...), et ensuite à les mettre à la disposition de la Commission » : CJCE, 18 décembre 1986, Aff. 93/85, *Commission c/ Royaume-Uni*, Rec., p. 4011, points 16-18.

13. En décembre 1978, la France, la Grande-Bretagne et la RFA avaient refusé de verser la « ressource TVA » pour un montant correspondant à l'augmentation du budget communautaire tel qu'il avait été arrêté par le Parlement européen. Cette rétention a cessé avec l'adoption d'un budget rectificatif le 25 avril 1979. Un scénario semblable s'est renouvelé en décembre 1980, mettant en cause cette fois-ci la France, la RFA et la Belgique.

2. À quelles conditions l'impôt européen est-il envisageable ?

En contrepartie de la dévolution à l'Union d'une compétence fiscale et d'un pouvoir fiscal qui en permettraient la création, un impôt européen ne pourrait être envisagé qu'à condition que soit mis en place un mécanisme européen de consentement de l'impôt (2.1). Par ailleurs, il faudrait que sa base imposable soit choisie en fonction des objectifs attendus (2.2).

2.1. La nécessité d'un consentement européen de l'impôt

Le droit de mettre une dette fiscale à la charge de contribuables appartient exclusivement à la collectivité ou à l'autorité qui peut consentir l'impôt. Dans une société démocratique, le consentement de l'impôt est en effet l'*acte juridique* indispensable qui permet de faire peser des contraintes sur les contribuables.

La création de liens entre l'Union européenne et ses contribuables nécessiterait donc l'instauration d'un mécanisme européen de consentement de l'impôt, conformément à l'idée selon laquelle « les impôts ne peuvent être établis légitimement que par le consentement du peuple ou ses représentants »¹⁴. En d'autres termes, si la mise en œuvre d'un consentement européen de l'impôt est une *nécessité juridique* dans l'hypothèse d'un approfondissement de l'Europe fiscale, elle constitue surtout une *nécessité politique*, au service d'une exigence démocratique. La force de ce consentement tiendrait alors à ce qu'il serait susceptible de diminuer le déficit démocratique de l'Union tout en mettant exceptionnellement un devoir à la charge des contribuables européens. Se manifesterait ainsi – une fois encore – le paradoxe qui est inhérent au principe même du consentement de l'impôt, et qui veut que les contribuables consentent collectivement ce qui est leur est imposé individuellement.

Perçue comme une condition essentielle de la légalité de l'impôt dans de nombreux États membres, l'instauration d'un mécanisme européen de consentement de l'impôt permettrait de légitimer l'impôt européen auprès des citoyens-contribuables européens, notamment si ce consentement était exercé par une instance démocratiquement élue telle que le Parlement européen¹⁵. Par ailleurs, il pourrait être bienvenu de compléter les dispositions des Traités qui sont relatives à la citoyenneté européenne et d'y intégrer une dimension fiscale : ceci permettrait de confondre, comme le font souvent les États démocratiques contemporains, le citoyen et le contribuable. Il serait d'ailleurs dangereux de ne pas le faire, ainsi qu'en témoignent plusieurs exemples tirés de l'Histoire des démocraties occidentales (Grande-Bretagne, États-Unis d'Amérique, Suède ou France) : lorsque l'impôt n'est pas consenti, les institutions sont contestées et les révoltes fiscales peuvent devenir des révolutions politiques.

cratiquement élue telle que le Parlement européen¹⁵. Par ailleurs, il pourrait être bienvenu de compléter les dispositions des Traités qui sont relatives à la citoyenneté européenne et d'y intégrer une dimension fiscale : ceci permettrait de confondre, comme le font souvent les États démocratiques contemporains, le citoyen et le contribuable. Il serait d'ailleurs dangereux de ne pas le faire, ainsi qu'en témoignent plusieurs exemples tirés de l'Histoire des démocraties occidentales (Grande-Bretagne, États-Unis d'Amérique, Suède ou France) : lorsque l'impôt n'est pas consenti, les institutions sont contestées et les révoltes fiscales peuvent devenir des révolutions politiques.

2.2. La nécessité d'une base imposable adéquate

Il serait par ailleurs nécessaire que la base de l'impôt européen qui serait institué soit choisie de manière adéquate, en fonction des objectifs attendus. Selon que ceux-ci seraient financiers ou politiques, plusieurs options sont en effet envisageables.

Si le but exclusif de l'impôt européen devait être de procurer des ressources financières à l'Union européenne, la solution idéale serait que l'Union se dote d'une taxe similaire à la taxe sur les transactions financières telle qu'elle avait initialement été envisagée par la Commission européenne. À la suite d'une communication en date du 7 octobre 2010¹⁶, la Commission avait en effet proposé aux États membres d'adopter une directive « établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7/CE »¹⁷. Plus précisément, la Commission avait suggéré que cette taxe fût prélevée lors des transactions sur instruments financiers entre institutions financières¹⁸, rapportant

14. Jean-Jacques Rousseau, *Discours sur l'économie politique*, 1755, p. 73. Montesquieu ajoute que ce consentement doit être régulièrement renouvelé (Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, 1758, Livre IX, chapitre VI, rééd. Librairie Firmin Didot Frères, 1845, p. 136).

15. En ce sens, V. Frans Vanistendael, « No European Taxation without European representation », *EC Tax Review*, 2000, n° 3, p. 143: « the first question is not a question for tax lawyers but for European constitutional lawyers. Suffice it to say that any European decision on tax matters should live up to the standards of the Magna Carta, now almost 800 years ago: "No European taxation without European Representation". These standards are more than just the abolition of the unanimous voting rule. They require an active role for the representatives of the European taxpayers in the European Parliament ».

16. Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, « La taxation du secteur financier », 7 octobre 2010, COM (2010) 549 final.

17. 28 septembre 2011, COM (2011) 594 final.

18. Il était proposé que les échanges d'actions et d'obligations fussent soumis à un taux de 0,1 %, et que les contrats dérivés fussent taxés à un taux de 0,01 %.

ainsi environ 54 milliards d'euros par an aux États membres et à l'Union au profit desquels elle aurait été collectée. En contrepartie, il aurait été possible que les contributions des États membres au budget de l'Union fussent allégées¹⁹ et que de nouvelles dépenses – pour partie destinées à lutter contre la crise financière et au désendettement des États – fussent financées.

Si l'impôt européen devait poursuivre un objectif exclusivement politique, il faudrait en revanche recourir à un impôt direct qui soit perçu auprès des personnes physiques résidant dans l'Union européenne. Seul un tel impôt peut en effet créer un lien politique entre ses bénéficiaires et les contribuables, c'est-à-dire entre l'Europe et ses citoyens. De même, seul un impôt direct commun – qu'ils s'approprieraient et qui participerait à leur identité – serait susceptible de créer une solidarité entre les Européens.

Enfin, si l'impôt européen devait poursuivre simultanément un objectif politique et un objectif financier, il pourrait prendre la forme d'un impôt indirect, à l'instar de la taxe sur les billets d'avions qui fut un temps envisagée²⁰ ou d'une taxe additionnelle à la TVA²¹. Par rapport à un impôt direct, une telle taxe présenterait l'avantage de pouvoir être plus facilement collectée et contrôlée. Elle serait également plus rentable dès lors qu'elle nécessiterait une administration réduite et qu'elle posséderait un meilleur rendement. Ceci étant, si une telle taxe présenterait l'intérêt d'être un impôt commun à tous les Européens, elle ne lierait pas directement les contribuables européens et l'Union européenne : en tant que composante mal identifiée du prix des produits, elle passerait paradoxalement inaperçue.

En fin de compte, la création d'un impôt commun destiné au financement des dépenses de l'Union, pesant sur les citoyens et

19. Selon la Commission européenne, l'affectation d'un tiers du produit d'une telle taxe aux budgets nationaux et des deux tiers restant au budget de l'Union permettrait de réduire de 50 % les contributions « RNB » des États membres (Commission européenne, Communiqué n° IP/12/300 du 23 mars 2012).

20. Commission européenne, « Une contribution de solidarité sur les billets d'avion comme source de financement de l'aide au développement afin de les aider à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement », 1^{er} septembre 2005, SEC (2005) 1067.

21. D'autres impôts indirects peuvent encore être envisagés, à l'instar de taxes sur les communications électroniques : V. Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale, séance du mercredi 3 mai 2006 (séance de 11 heures) consacrée à l'audition de M. Alain Lamassoure, député européen, sur les ressources propres des Communautés européennes, compte-rendu n° 62, pp. 2-9.

consenti par leurs représentants, constituerait sans doute un progrès majeur dans la construction européenne. Comme la monnaie unique, il serait sans doute contesté. Mais comme la monnaie unique, il créerait des liens unissant non seulement l'Union et ses citoyens, mais aussi ses citoyens entre eux. Quel qu'il soit, cet impôt ne doit pas être une fin en soi, mais un moyen d'accomplir le projet européen.

3. Recommandations

- Aucun approfondissement de l'intégration européenne n'est sérieusement concevable s'il ignore la question fiscale. Et si l'harmonisation fiscale est souvent présentée comme un idéal, elle ne devrait constituer qu'une étape préparatoire, dans l'attente d'un impôt européen.
- D'un point de vue juridique, la création d'un tel impôt impliquerait que l'Union européenne soit dotée d'une *compétence fiscale* et d'un *pouvoir fiscal* exercés sur des *contribuables européens*. En retour, ces derniers devraient pouvoir *consentir l'impôt* par l'intermédiaire de leurs *représentants*.
- Dans l'hypothèse dans laquelle cet impôt aurait un *objectif exclusivement financier*, il pourrait s'agir d'un *impôt indirect* (part de TVA ; ou taxe sur les transactions financières). Et s'il devait au contraire poursuivre un *objectif politique* (renforcement du sentiment d'appartenance et création d'une citoyenneté fiscale européenne), un *impôt direct* frappant les particuliers serait plus adéquat.

References

- Buisson, J 2002, « Impôt et souveraineté », *Archives de philosophie du droit*, 46 : 25-31.
- European Commission 2012, Communication n° IP/12/300.
- European Commission 2011A, Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), COM(2011) 121/4
- European Commission 2011B, Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax amending Directive 2008/7/EC, COM(2011) 594, final.

European Commission 2010, Taxation of the Financial Sector, COM(2010) 549, final.

European Commission 2005, « A possible contribution based on airline tickets as a new source of financing development: technical reflections in the run up to the UN High Level Event », SEC (2005) 1067.

European Commission 2001, Towards an Internal Market without tax obstacles – A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities, COM(2001) 582, final.

Négrin, O 2008, « Une légende fiscale: la définition de l'impôt de Gaston Jèze », *RDP*, 1 : 139.

Rousseau, J.-J. 1755, « Discours sur l'économie politique », *Treaty on the Functioning of the European Union 2009*, p. 73.

AU-DELÀ DE L'UNION BANCAIRE EUROPÉENNE

Jean-Paul Pollin

Université d'Orléans

Après avoir brièvement rappelé les avancées et surtout les limites du projet d'Union bancaire européenne, tel qu'il vient d'être accepté par les diverses parties prenantes, cet article cherche à décrire et à évaluer les réformes susceptibles de compléter le nouvel accord. Deux types de propositions sont évoqués : soit on renforce la régulation bancaire en engageant une réforme structurelle du secteur (une séparation des activités) et en définissant une politique macroprudentielle cohérente au niveau de l'Union, soit on s'efforce de réduire la part de l'intermédiation dans le financement de l'économie européenne en accroissant l'importance des marchés, au risque de heurter les fondements des systèmes économiques et sociaux d'Europe continentale.

Au regard des espoirs qu'avait fait naître le projet d'Union bancaire européenne (UBE), le compromis qui s'est dégagé après de longues négociations (et qui reste à valider) suscite scepticisme et déception. L'objectif était de réduire la fragmentation de l'espace financier européen, aggravé par la crise, c'est-à-dire les importants écarts entre les conditions de financement des pays membres de l'Union (et tout spécialement de la zone euro). Une politique monétaire unique ne peut, en effet, s'accommoder de pareilles divergences.

On a donc longuement expliqué qu'il fallait rompre la spirale déstabilisante qui s'est instaurée au niveau des différents États entre la fragilité de leurs institutions financières et la crise de leurs dettes publiques. L'une et l'autre s'entretenant mutuellement : les finances publiques sont sous pression par la nécessité de soutenir

leurs banques en difficulté, tandis que la dégradation des dettes publiques pèse dans les bilans des banques et laisse supposer que leurs possibilités de sauvetage seront problématiques. Pour sortir de ce cercle vicieux il fallait donc trouver les moyens d'assainir les systèmes bancaires de la zone et définir les procédures pour résoudre de façon ordonnée les cas critiques ; mais il fallait aussi et surtout mettre en place un « filet de sécurité » au niveau européen pour atténuer l'interdépendance entre les coûts de financement des États et ceux de leur système bancaire. De façon plus ambitieuse, cette initiative était considérée par certains comme un premier pas vers une union budgétaire ou du moins vers une solidarité européenne renforcée.

Il faut reconnaître que dans ses grandes lignes le schéma d'Union bancaire a été respecté tel qu'il avait été esquissé. C'est dans le contenu de ses mécanismes, dans les conditions concrètes de sa mise en œuvre qu'il a été vidé pour une bonne part de ses principes ou de ses intentions initiales :

— Le Mécanisme unique de supervision bancaire (MSU), confié à la BCE, sera assez vite opérationnel. C'est là un vrai progrès dans la mesure où il permettra d'homogénéiser les pratiques en ce domaine et il devrait se montrer moins complaisant que les instances nationales, plus enclines à protéger leurs institutions financières. Il faut toutefois noter que la supervision directe de la BCE ne concernera que les banques les plus importantes, soit environ 130 établissements sur les 6 000 que compte l'Union. Pour les autres, la responsabilité de la BCE se limitera à contrôler l'action des autorités nationales de supervision. Ainsi l'Allemagne a obtenu de garder la main sur son réseau de banques régionales qui joue un rôle original et stratégique dans le financement de son économie.

De plus, afin que le poids du passé n'hypothèque pas sa nouvelle mission, la BCE a engagé en mars 2014 un audit (*Asset Quality Review, AQR*) portant sur la situation des établissements devant faire l'objet d'une supervision directe. Ce travail est censé déboucher à l'automne 2014 sur des constats qui devraient conduire dès 2015 à des décisions de recapitalisation, voire de fermetures ou de démantèlements d'établissements. C'est à ce stade que se jouera la crédibilité du mécanisme de supervision qui va dépendre de la façon dont seront tirées les conséquences des observations et diagnostics sur la situation des différents établisse-

ments. C'est précisément l'objet du Mécanisme unique de résolution (MRU) qui doit être également mis en place pour compléter le MSU. Il vise à unifier à la fois les procédures de décisions et les conditions de « résolution » des banques en difficulté dans l'UBE.

— Lorsqu'une banque (sous supervision directe de la BCE ou ayant des activités transnationales) doit être recapitalisée, mise en redressement ou liquidée, il faut que la décision soit prise très vite (sans doute en un weekend) pour éviter les phénomènes de contagion. Or, au terme de négociations entre les pays qui voulaient que les décisions se prennent au niveau supranational et ceux qui souhaitaient les maintenir au plan national, la solution adoptée est d'une excessive lourdeur. D'abord la BCE notifiera la défaillance de l'établissement au Conseil de résolution. Puis celui-ci adoptera un plan de renflouement ou de liquidation en session exécutive (8 membres) s'il n'est pas fait appel au fonds de résolution, en session plénière (23 membres) dans le cas contraire. Il est alors soumis à la Commission pour approbation (le Conseil ayant le dernier mot en cas de désaccord), avant transmission aux autorités nationales pour exécution. On conviendra qu'il eût été souhaitable de faire plus simple et plus rapide.

— En ce qui concerne les conditions de renflouement des établissements en difficulté, la Directive de redressement et de résolution (DRRB), adoptée au niveau de l'ensemble de l'Union européenne, prévoit que les pertes subies soient absorbées en priorité par les actionnaires et les créanciers dans un ordre prédéterminé. Seuls les titulaires de dépôts inférieurs à 100 000 euros et les détenteurs de dettes garanties seront protégés. A ces exceptions près, les actionnaires et les créanciers participeront à ce renflouement interne à hauteur au moins de 8 % des actifs de la banque considérée. Si ce n'est pas suffisant, il sera fait recours à un fonds de résolution public pour un montant maximum de 5 % des actifs. Tout ceci ayant pour but d'éviter, autant que faire se peut, de mettre à contribution les contribuables, c'est-à-dire les finances publiques de l'État concerné.

Pour les pays de l'UBE, le fonds de secours doit prendre la forme d'un Fonds de résolution unique (FRU) constitué par les cotisations de l'ensemble des banques de l'UBE. C'est en particulier cette mutualisation qui est censée rompre, par la solidarité qu'elle

implique, le cercle vicieux entre les défaillances bancaires et les crises des dettes souveraines. Mais en réalité ce fonds ne sera constitué que très progressivement durant 8 ans à partir de 2016 ; il n'atteindra donc la taille souhaitée (55 milliards d'euros soit 1% des dépôts ou 0,2 % des passifs bancaires de l'UBE) qu'en 2024. De plus, il sera à ses débuts compartimenté de telle sorte que la mutualisation ne se fera que par étapes : 40 % la première année, 60 % la seconde, 70 % la troisième... De sorte qu'en 2018, un pays de l'UBE ne pourra recourir que pour 15 milliards d'euros environ au-delà des montants cotisés par ses propres banques. En 2020 les ressources mutualisées s'élèveront à 28 milliards et cette somme mérite d'être comparée aux 40 milliards que l'Espagne a emprunté au Mécanisme européen de stabilité (MES) pour recapitaliser certaines de ses banques. Il est certes prévu que le FRU puisse emprunter, en cas de besoin, mais les partenaires n'ont pu s'entendre pour que ces emprunts bénéficient de la garantie conjointe des pays de l'UBE. Dès lors, cette mutualisation *a minima*, pour ne pas dire purement symbolique, laisse fatalement présager d'une intervention directe des États en cas de sinistre significatif ; ce qui préservera pour l'essentiel la fameuse spirale déstabilisante que l'on cherchait à neutraliser. Soulignons de surcroît que le Fonds de résolution n'aura même pas commencé à être constitué lorsqu'il faudra tirer les conséquences de l'AQR, c'est-à-dire recapitaliser ou « résoudre » un certain nombre de banques. Or les diverses estimations qui circulent sur ce point évaluent entre 50 milliards et 300 milliards d'euros les besoins en fonds propres qui s'avèreraient nécessaires à partir du début 2015.

Si l'on ajoute à tout cela que la mutualisation des systèmes nationaux de garantie des dépôts a été repoussée *sine die*, on comprendra que la construction de l'UBE ne sera pas l'étape finale, ni même décisive, sur la voie de l'intégration financière. Elle affaiblira sans vraiment le rompre le cercle vicieux entre la dérive des dettes publiques et les fragilités bancaires. Mais le mérite en reviendra au Mécanisme unique de supervision et à la mise à contribution des actionnaires et créateurs des banques (le « bail-in ») bien plus qu'à la mise en place du Fonds de résolution, censée introduire une nouvelle solidarité. Si l'on veut progresser dans la réduction de la fragmentation de l'espace financier européen, il nous semble qu'il faudra donc plutôt compter sur une consolida-

tion de la régulation bancaire dans ses dimensions micro et macroprudentielles. On doit cependant mentionner qu'une autre idée, venant de sources différentes, a été récemment évoquée : renforcer en Europe la part des financements de marchés afin de contourner les difficultés de l'intermédiation financière (la faiblesse du secteur bancaire au sortir de la crise). Ce point de vue, qui nous semble naïf et dangereux, mérite aussi d'être discuté.

1. Compléter la régulation bancaire

Pour que l'Union bancaire atteigne son objectif de constitution d'un espace financier plus robuste et plus homogène, il faut évidemment que le mécanisme de supervision fasse respecter un ensemble de règles cohérentes et efficaces. Or, au-delà des Accords de Bâle III, de nombreuses questions restent à traiter pour parvenir à la construction d'un tel ensemble. Plusieurs exemples pourraient être évoqués (la diversité de calcul des actifs pondérés des risques, les rémunérations dans les activités de marchés, Shadow banking...). Mais nous voudrions ici mettre l'accent sur deux points qui nous semblent devoir faire l'objet d'une attention particulière : d'une part la réforme structurelle du secteur bancaire, et d'autre part le problème institutionnel lié à la mise en place d'une politique macroprudentielle.

1.1. La séparation des activités bancaires

Il existe de nombreux arguments pour justifier le découpage des banques universelles entre les activités de marché d'une part (la banque de financement et d'investissement, BFI) et les activités traditionnelles de banque commerciale (l'intermédiation de bilan) d'autre part. Mais il ne s'agit pas ici de les reprendre¹. Nous voulons seulement insister sur la complémentarité qui existe entre cette séparation et les mécanismes constitutifs de l'UBE².

Car la question des banques « trop grandes et trop complexes » pour faire faillite n'a nullement été réglée par les Accords de Bâle III. La surcharge de fonds propres qui devrait être imposée aux

1. Pour une présentation de ces arguments Cf. par exemple J.-L. Gaffard et J.-P. Pollin, 2013.
2. C'est du reste une des motivations du projet de réforme structurelle des banques présenté par le commissaire européenne Michel Barnier (cf. Commission européenne, 2014a).

établissements systémiques, apparaît très insuffisante pour endiguer les conséquences d'une défaillance d'institutions de ce type. Rappelons à ce propos que, sur la trentaine de banques classées comme systémiques, 12 appartiennent à l'Union Européenne et 8 à la zone euro. Dès lors, si on les laisse subsister en l'état, au mépris des recommandations du rapport Liikanen (mais aussi de celles du secrétariat de l'OCDE et des dispositions prises au Royaume-Uni à la suite du rapport Vickers), le fonctionnement de l'UBE serait affecté de plusieurs façons :

— D'abord dans une crise systémique impliquant 2 ou 3 établissements systémiques, dont le bilan atteindrait 1 000 milliards d'euros (celui de la BNP atteint 2 000 milliards) le fonds ne pourrait guère intervenir, du fait de sa taille, que pour un maximum de 2 % des passifs des banques concernées (et non 5 % comme prévu). De plus, le « bail-in » programmé (8 % des passifs) serait difficile à mettre en œuvre sans provoquer un choc majeur ; ce qui devrait faire hésiter la ou les instances chargées de prendre les décisions de résolution. Il faut reconnaître que ceci ne pourrait se produire que dans des cas de pertes importantes de l'ordre de 10 % des actifs, et/ou dans l'hypothèse de crise systémique. Mais pour être vraiment crédible le système doit aussi résister à de telles situations, même si leur probabilité est faible. Force est de constater qu'en présence des mastodontes que représentent les banques universelles, cette crédibilité n'est pas assurée.

— On peut d'autre part se demander s'il est possible et équitable de mutualiser des risques d'ampleurs et de natures très différentes. Toutes les banques vont cotiser au FRU selon des modalités qui restent à préciser mais qui devraient logiquement prendre en compte les profils de risques. Or, ces profils seront très difficiles à définir et deviendront sans doute source de conflits. Par exemple les établissements systémiques sont très généralement des banques universelles, plus dépendantes des financements de marché à court terme et soumises à des risques de marchés (de liquidité et de volatilité des prix d'actifs) qui présentent des valeurs extrêmes élevées. Dans leur cas les dépôts ou les crédits (qui seront sans doute un des déterminants essentiels des cotisations) ne sont ni un indicateur pertinent de risque, ni même un bon indicateur de taille. Quel est alors le sens d'un fonds d'assurance qui regroupe des banques commerciales de taille moyenne et des banques universelles

présentes sur plusieurs métiers et dans plusieurs pays ? Peut-on faire fonctionner un fonds européen entre des pays comme la France qui ont un système bancaire où dominant les établissements systémiques, et d'autres, comme l'Allemagne qui ont plutôt un système composé principalement de banques moyennes ou petites ?

— Par ailleurs, la faisabilité et la crédibilité du processus de résolution dépendent de la possibilité de liquider par morceaux un établissement défaillant. Or, lorsque l'imbrication des activités est (volontairement ?) complexe et opaque, le découpage est difficilement praticable. Le démantèlement de l'établissement ne peut alors se faire sans pertes de valeur qui rendent l'opération coûteuse ; peut être trop coûteuse pour être acceptée. Dès lors, la séparation claire entre activités de natures différentes permet de réduire la taille des entités régulées et de réduire les coûts de résolution des établissements.

— Dans un ordre d'idée quelque peu différent, il existe fatalement au sein des banques universelles des phénomènes de subventions croisées qui sont autant d'obstacles à une tarification optimale et à une concurrence équitable. Il est vraisemblable qu'avant la crise la forte rentabilité des activités de marché a favorisé une sous tarification du crédit ; il semble en revanche que depuis la crise les pertes enregistrées par les BFI (ou leur moindre rentabilité) aient été en partie répercutées sur les prêts et autres services offerts aux clientèles captives (PME, professionnels, particuliers) dans la banque de détail. Quoiqu'il en soit, l'existence d'institutions intégrées (banque commerciale + BFI), pose des problèmes tout à fait semblables à ceux rencontrés dans d'autres industries de réseaux (transports, électricité, télécoms). La question de l'accès d'établissements à des services qu'ils ne produisent pas (une banque commerciale désireuse de se couvrir ou de permettre à ses clients de le faire) se pose dans les mêmes termes et sa solution devrait s'inspirer du même principe d'accès des tiers aux réseaux retenus pour ces autres industries. C'est pourquoi il est très surprenant que la Commission européenne qui s'est montrée très, parfois trop, soucieuse de l'application de ce principe, notamment dans le cas du transport ferroviaire et de l'électricité, n'ait jusqu'ici jamais pensé qu'il pouvait aussi concerner l'industrie bancaire ? Comment se fait-il que l'on consteste aujourd'hui un projet assez timide de séparation des activités (le projet Barnier), alors que le

démantèlement d'opérateurs intégrés a été imposé dans certaines industries de réseaux sans une réelle opposition.

1.2. Les relations entre politiques micro et macroprudentielles

Après quelques réflexions et tergiversations, la BCE a pu se convaincre que la politique monétaire unique ne pouvait s'exercer sans s'impliquer dans l'assainissement des systèmes bancaires européens. D'ailleurs les Banques Centrales ont pu faire l'expérience, durant la crise, de l'utilité, pour mener correctement leur mission, de posséder des informations microéconomiques sur la situation des institutions financières.

En effet, la crise a aussi modifié la conception des objectifs des politiques monétaires. On en vient ainsi à considérer qu'il faut ajouter un objectif de stabilité financière aux objectifs traditionnels, et à étendre en conséquence les instruments d'action des Banques Centrales. Ce qui revient à joindre à la régulation monétaire proprement dite une politique macroprudentielle ayant pour mission de veiller à l'évolution du niveau et des conditions de financement, aux variations des prix d'actifs... Or ceci complique sérieusement la tâche des Banques centrales parce qu'elles auront à coordonner l'utilisation d'une plus large panoplie d'instruments, mais aussi parce qu'elles auront sans doute à partager (ou au moins à coordonner) leur nouvelle mission avec d'autres acteurs.

En Europe, il existe depuis 2011 un Conseil du risque systémique (ESRB) mais qui ne formule que des recommandations n'ayant pas de caractère contraignant³.

De sorte que la formulation et la mise en place des politiques macroprudentielles restent principalement situées au niveau national. Et il se trouve que les instances qui reçoivent les avis de l'ESRB et ont la responsabilité des politiques macroprudentielles diffèrent dans leur statut et leur compétence d'un pays à l'autre : en France par exemple, le Conseil est rattaché au ministère de l'Économie, tandis qu'il est relié à la Banque centrale au Royaume-Uni et qu'il est tout simplement intégré à la Banque centrale en Belgique et aux Pays-Bas⁴. On peut évidemment juger paradoxal

3. Signalons que les compétences de l'ESRB ne concernent pas que le système bancaire mais l'ensemble du système financier (institutions financières non bancaires, marchés financiers) des États de la Communauté européenne.

que le microprudentiel glisse aujourd'hui au plan supra-national alors que le macroprudentiel reste de la compétence des États membres. D'autant qu'il est parfaitement clair que les déséquilibres macrofinanciers dans la zone euro sont nés bien plus de la croissance de l'endettement du secteur privé dans les pays de la périphérie. À l'évidence des politiques macroprudentielles différenciées et gérées au niveau européen auraient permis de moduler les effets divergents de la politique monétaire unique et des flux de capitaux incontrôlés. À tout le moins, il faudrait que ces politiques nationales soient coordonnées entre elles d'une part et avec la Banque centrale d'autre part.

Au total le dispositif institutionnel censé assurer en Europe (et particulièrement dans la zone euro) la stabilité financière conduit à des interdépendances entre la politique monétaire, le mécanisme unique de supervision (pour les plus grandes banques), l'ESRB et les autorités nationales de contrôle macroprudentiel. Un tel enchevêtrement laisse perplexe et très dubitatif sur les possibilités de coordination entre toutes ces instances. À l'évidence, les choses ne peuvent rester en l'état et il faut donc envisager :

- soit de confier aussi à la BCE la totalité de la politique macroprudentielle, ce qui renforce, peut être à l'excès, son pouvoir et nécessiterait en contrepartie de reconsidérer son indépendance.
- soit de réformer l'ESRB pour lui confier un réel pouvoir de décision.

2. Les fausses solutions de la désintermédiation

En réalité la fragmentation de l'espace financier européen ne date pas de la crise. Déjà en mars 2007, dans son premier rapport sur l'intégration financière en Europe, la BCE observait (sur la base d'indicateurs de prix et de quantités construits pour la circonstance) que les marchés d'actions et surtout les marchés bancaires étaient peu intégrés⁵.

La crise n'a fait qu'accentuer un peu plus les obstacles à l'intégration bancaire qui étaient encore présents 8 ou 9 ans après les

4. Cf. E. Nier *et al.*, 2011.

5. Cf. BCE, 2007.

débuts de l'euro. Dans son rapport de mars 2007 la BCE regrettait déjà l'insuffisante présence de banques transfrontières et d'opérations de fusions ou d'implantations nouvelles de même nature.

Elle suggérait que l'intégration et l'efficacité des systèmes financiers européens seraient favorisées par un développement des marchés de capitaux, c'est-à-dire par un glissement vers un modèle « à l'anglo-saxonne » : un système dominé par les marchés plutôt que par l'intermédiation⁶. Une telle position est tout à fait discutable, mais elle est pourtant reprise aujourd'hui en utilisant des arguments assez proches : la désintermédiation des financements permettrait à la fois de minorer les effets néfastes des fragilités bancaires et d'unifier plus facilement l'espace financier européen⁷. Cela pourrait prendre la forme d'une titrisation renouvelée (auquel cas il s'agirait plutôt d'une désintermédiation bancaire) soit d'un accès accru aux marchés financiers. Dans l'un et l'autre cas, cela toucherait pour l'essentiel le financement des PME-ETI, dans la mesure où la désintermédiation des grandes entreprises est déjà réalisée depuis longtemps⁸. Cette position n'est ni réaliste ni souhaitable.

2.1. Stimuler la titrisation des crédits ?

La volonté de faire revivre, ou plutôt de donner un nouvel élan à la titrisation peut sembler une idée étonnante et dangereuse dans la mesure où l'on sait que le phénomène a été un des ingrédients essentiels de la crise. Il existe cependant diverses possibilités pour sécuriser ce type de produits : réduire leur complexité, améliorer leur transparence, limiter l'incitation à la prise de risque qu'ils comportent (en augmentant la détention des titres par les émetteurs), homogénéiser les portefeuilles titrisés... D'autre part, cette vente de crédits est susceptible d'améliorer la liquidité des banques émettrices de ces produits, peut être aussi leurs ratios de fonds propres, réduisant ainsi les coûts de financement⁹.

6. Cf. J.-P. Pollin, 2010.

7. On retrouve cette position exprimée notamment par B. Coeuré, 2013, J. Viñals, 2013, A Sapir et G. Wolff, 2013. C'est aussi cette idée qui semble avoir inspiré la récente communication au Conseil et au Parlement sur le financement à long terme de l'économie européenne (cf. Commission européenne, 2014b).

8. On n'abordera pas ici la titrisation des prêts hypothécaires, dans la mesure où l'on considère que la question cruciale est celle du redémarrage des crédits aux entreprises.

Pourtant si l'on s'en tient à la titrisation des crédits aux PME-ETI, qui est le plus stratégique, force est de constater que le marché est pratiquement inexistant. Pour l'ensemble de l'Europe le montant des émissions a été en 2012 de seulement 45 milliards, pour un stock de crédits titrisés de 158 milliards¹⁰. Encore faut-il préciser qu'une grande proportion de ces émissions (de l'ordre de 60 à 70 %) a été conservée par les banques émettrices pour servir de garantie sur le marché du repo et surtout pour leur refinancement auprès de la BCE. Pour comparaison notons que les émissions de crédits hypothécaires titrisés ont représenté cette même année 224 milliards d'euros et les transactions 1 000 milliards.

En fait l'idée d'une relance de la titrisation repose sur l'hypothèse, sans doute fautive, selon laquelle les nouvelles réglementations rendraient à l'avenir plus difficile et plus coûteux le financement bancaire des PME. Or rien ne prouve qu'il en soit ainsi. Rien ne montre non plus que la rentabilité requise par les investisseurs sur les crédits titrisés (après prise en compte du prix de l'opération et du manque de liquidité du marché) soit inférieure au coût des ressources bancaires. Aujourd'hui les banques préfèrent manifestement refinancer ces crédits par recours aux liquidités de la BCE ou du marché interbancaire plutôt que par titrisation. Et lorsque les taux d'intérêt remonteront, il est probable que l'inertie du coût de financement bancaire, du fait de l'importance des dépôts notamment, accroîtra l'avantage compétitif de l'intermédiation.

La meilleure façon de faciliter le financement des PME-ETI est sans doute de restaurer la solidité du système bancaire. S'il faut aller au-delà pour améliorer l'accès aux crédits de certaines entreprises, il est envisageable d'utiliser des circuits privilégiés, de favoriser le refinancement de ces crédits auprès de la Banque centrale ou encore de leur accorder des garanties publiques. Mais on ne voit guère ce que la titrisation peut ajouter en ce domaine.

9. Notons d'ailleurs qu'à l'exception du Royaume-Uni, le recours à la titrisation est le fait des pays dont les systèmes bancaires sont fragiles soit les Pays-Bas (pour 17,5 %), l'Italie (12 %) et l'Espagne (11,5 %).

10. On retrouve ces chiffres dans H. Kraemer-Eis *et al.*, 2013.

2.2. Favoriser le développement des financements de marchés

Une façon de contourner la fragilité des secteurs bancaires consiste à favoriser les recours à la finance directe. À l'appui de cet infléchissement des systèmes financiers européens, on peut faire valoir que le poids des actifs bancaires dans la zone euro représente presque 3 fois le montant du PIB tandis qu'il n'en constitue que 70 % aux États-Unis.

Pourtant, l'idée selon laquelle il serait possible, moyennant quelques incitations et/ou ajustements réglementaires, de substituer du financement de marché à du financement intermédié et faciliter un rebond des financements et donc des investissements est particulièrement simpliste. D'abord parce que les difficultés d'accès au crédit de la part des PME ne concerne, dans la zone euro, que quelques économies très touchées par la crise (Grèce, Portugal, Italie, Espagne) auxquelles il faut ajouter les Pays-Bas¹¹. Il est très douteux que dans ces pays il soit possible de créer ou développer des marchés permettant à ces PME de se financer plus facilement et à meilleur coût. Ailleurs, les problèmes d'accès au crédit n'existent pratiquement pas. On ne voit donc pas bien en quoi le glissement du système financier vers un modèle plus « orienté marchés » constituerait un progrès significatif.

Il est vrai que le financement en fonds propres d'entreprises naissantes ou en développement constitue un problème très sérieux. Mais il est d'une autre nature, dans la mesure où l'activité de capital investissement concerne fort peu la banque proprement dite. Il relève principalement de l'intermédiation de « business angels », de fonds spécialisés ou de l'essaimage de grandes entreprises. Et il faut rappeler que les marchés d'actions ne sont que marginalement une source d'approvisionnement en capitaux. Ils servent, avant tout, à l'évaluation des entreprises, à faciliter des opérations de fusions-absorptions et à assurer la liquidité des investissements effectués par les fonds de capital investissement. C'est sans doute important pour le développement des innovations, ou

11. Cf. sur ce point l'enquête de la BCE sur l'accès au crédit des PME-ETI dans la zone euro (BCE, novembre 2013). Pour l'ensemble de la zone plus de 70 % des entreprises ayant demandé un crédit l'ont obtenu en totalité ou en majeure partie. Ce taux est par contre de l'ordre de 40 % en Grèce et aux Pays-Bas, d'un peu plus de 60 % en Espagne et en Italie. Mais il est de l'ordre de 90 % en Allemagne, et Autriche et d'environ 80 % en France, Belgique, Finlande. Tout ceci entre avril et novembre 2013.

de certaines d'entre elles, mais cela n'a pratiquement rien à voir avec les motivations ni avec le fond du problème posé par l'évolution suggérée des systèmes financiers en Europe.

De ce point de vue il est essentiel de comprendre qu'il existe des complémentarités institutionnelles entre la structure des systèmes financiers et les systèmes économiques et sociaux dans lesquels ils s'inscrivent. Un système « orienté marchés » suppose une plus grande mobilité de l'allocation des facteurs de production (donc une plus forte instabilité des emplois) et une plus faible protection sociale (à laquelle se substituent des assurances privées). Alors qu'un système intermédié favorise des coopérations durables entre les firmes et leurs salariés, leurs fournisseurs ... Comme l'illustre le fameux *Mittelstand*, exemple d'une organisation dont la coordination repose en partie sur des relations non marchandes. Ces systèmes financiers dissemblables conduisent à des modèles et de développement de natures différentes, mais entre lesquels on ne peut *a priori* établir de hiérarchie en termes d'efficience.

Il serait paradoxal que la construction de l'Union bancaire européenne conduise finalement à la négation du modèle économique et social de l'Europe continentale.

Références bibliographiques

- Banque centrale européenne, 2007, « Financial Integration in Europe », mars.
- Banque centrale européenne, 2013, « Survey on the Access of Small and Medium Sized Entreprises in the Euro Area », avril.
- Coeure B., 2013, *The Way Back to Financial Integration*, Discours à la Banque d'Espagne, Madrid, 12 mars.
- Commission européenne, 2014a, « Proposal for a Regulation if the European Parliament and the Council on Structural Measures improving the Resilience of EU Credit Institutions », 29 janvier.
- Commission européenne, 2014b, « Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Long Term Financing of the European Economy », 27 mars.
- Gaffard J.-L. et J.-P. Pollin, 2013, « Pourquoi faut-il séparer les activités bancaires ? », *Note OFCE*, 36, novembre.

- Kraemer-Eis H., F. Lang et S. Guetadze, 2013, « European Small Business Finance Outlook », *Working Paper*, 18, novembre, European Investment Fund.
- Nier E., J. Osinski, L. Jacome et P. Madrid, 2011, « Towards Effective Macroprudential Policy Frameworks: An Assessment of Stylised Institutional Model », *Working Paper*, 250, Fonds monétaire international.
- Pollin J.-P., 2010, « L'eurosysteme et l'intégration financière européenne », *Revue d'Économie Politique*, 120(2) : 303-334.
- Sapir A. et G. Wolff, 2013, « The Neglected Side of Banking Union : Reshaping Europe's Financial System », *Note Bruegel*, septembre.
- Viñals J., 2013, *Resuming Virtuous Financial Integration*, Discours au CFS, Francfort, décembre.

LES ENJEUX DU TRIPLE MANDAT DE LA BCE

Christophe Blot, Jérôme Creel*, Paul Hubert et Fabien Labondance

OFCE-Sciences Po

* OFCE-Sciences Po et ESCP Europe

Le consensus qui prévalait sur le rôle des banques centrales s'est fissuré. La poursuite du seul objectif de stabilité des prix est aujourd'hui insuffisante pour assurer la stabilité macroéconomique et financière. Un nouveau paradigme émerge dans lequel les banques centrales doivent à la fois veiller à la stabilité des prix, à la croissance et à la stabilité financière. Les évolutions institutionnelles récentes de la BCE vont dans ce sens puisqu'elle se voit confier la surveillance micro-prudentielle. En outre, la conduite de la politique monétaire dans la zone euro montre que la BCE est aussi restée attentive à l'évolution de la croissance. Mais, si la BCE poursuit de fait un triple mandat, la question de la bonne articulation entre ces différentes missions continue de se poser. La coordination entre les différents acteurs en charge de la politique monétaire, de la régulation financière et de la politique budgétaire est primordiale et fait défaut dans l'architecture actuelle. Par ailleurs, certaines pratiques doivent être clarifiées. La BCE a joué un rôle de prêteur en dernier ressort (des banques et dans une moindre mesure des États) sans que cette fonction ne lui soit précisément attribuée. Enfin, dans ce nouveau schéma, la BCE souffre d'une illégitimité démocratique, renforcée par le rôle croissant qu'elle joue dans la détermination de l'équilibre macroéconomique et financier de la zone euro. Il nous semble important que la BCE soit plus explicite au regard des différents objectifs poursuivis et qu'elle mette en œuvre les conditions d'une coopération étroite avec les instances budgétaires et de régulation financière. Enfin, nous appelons à la création ex nihilo d'un organe de contrôle de la BCE, chargé de discuter et d'analyser la pertinence des politiques monétaires mises en place par la BCE.

La crise financière entamée en 2007 a initié un débat sur le rôle des banques centrales et la conduite de la politique monétaire avant, pendant et après les crises économiques. En particulier, le

consensus qui prévalait depuis les années 1980 s'est lézardé. Il reposait sur quatre éléments :

- la stabilité des prix est l'objectif principal (si ce n'est unique) des banques centrales ;
- à court terme, la politique monétaire a des effets réels sur la croissance ;
- si la stabilité financière peut être à la charge de la banque centrale ou déléguée à une autre autorité, il reste que, selon une vision stricte du principe de Tinbergen, ces deux objectifs sont atteints *via* le recours à deux instruments indépendants. L'objectif de stabilité des prix est atteint par le biais des modifications du taux d'intérêt directeur de la banque centrale tandis que la régulation financière s'appuie sur le contrôle des institutions de crédit *via* une politique micro-prudentielle ;
- la stabilité des prix entraîne la stabilité financière et la stabilité macroéconomique autour du potentiel de l'économie.

Ce consensus est aujourd'hui remis en cause. La crise a montré que la stabilité des prix n'était pas suffisante pour garantir la stabilité financière¹ et qu'elle pouvait même être vecteur de déséquilibres financiers². Cette remise en cause du paradigme questionne le rôle des banques centrales³. Doivent-elles se préoccuper de stabilité financière et si oui, quel est le meilleur instrument pour y parvenir ? Plusieurs options peuvent être envisagées. Les banques centrales peuvent intégrer l'objectif de stabilité financière dans la conduite de la politique monétaire (politique dite de « *leaning against the wind* »). En complément de la régulation micro-prudentielle, les banques centrales peuvent avoir recours à la politique macro-prudentielle. Celle-ci se distingue d'une approche micro-prudentielle par le fait qu'elle identifie et limite les sources de risque systémique.

En outre, cette interrogation doit tenir compte du contexte macro-financier marqué par un chômage élevé dans la zone euro et par la hausse des dettes publiques. Les décisions de politique moné-

1. Ce que prétendaient déjà en particulier Borio & Lowe (2002) ou White (2006).

2. La stabilité macroéconomique permet en effet aux banques centrales de maintenir les taux d'intérêt à un niveau modéré et stable, ce qui conduit le système financier à accroître son niveau de levier et sa vulnérabilité.

3. Voir Betbèze *et al.* (2011).

taire ont des répercussions sur l'inflation mais également sur la croissance, l'emploi, la dynamique des dettes publiques et privées et le niveau de risque du système financier. Cet article apporte un éclairage sur ces questions dans une perspective européenne. Si la stabilité des prix est toujours l'objectif principal de la BCE, le traité de Maastricht n'exclut cependant pas les autres objectifs et notamment la croissance et l'emploi. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'union bancaire consacre explicitement une nouvelle prérogative pour la BCE : la stabilité financière. La BCE est désormais chargée de la supervision bancaire (instrument micro-prudentiel). Cette articulation entre les objectifs poursuivis par la BCE et le rôle des autres institutions (gouvernements nationaux pour la politique budgétaire et le Conseil européen de risque systémique pour la gestion du risque systématique) doit être explicitée et nous montrons qu'elle soulève encore des interrogations.

1. Le triple mandat de la BCE

La BCE poursuit *de facto* 3 mandats : stabilité des prix, croissance (emploi) et stabilité financière :

- la stabilité des prix est consacrée par le Traité (article 127 du TUE) au rang d'objectif principal de la politique monétaire ;
- l'objectif de croissance est relégué au second rang puisque le Traité stipule effectivement que « *sans préjudice de l'objectif principal de stabilité des prix, le SEBC [Système européen de banques centrales] apporte son soutien aux politiques générales dans l'Union* » ;
- la mise en œuvre de l'union bancaire confie à la BCE un rôle en matière de régulation financière (décision du Conseil de l'Union européenne du 15 octobre 2013). Elle est désormais en charge de la supervision bancaire (plus particulièrement des institutions de crédit dites « significatives ») dans le cadre du SSM (*Single supervisory mechanism*). À compter de l'automne 2014, la BCE sera en charge de la politique micro-prudentielle, en étroite coopération avec les organismes et institutions nationales.

En pratique, même si le traité établit une hiérarchie entre les objectifs, la BCE s'est montrée aussi bien attentive aux évolutions de l'inflation qu'à celles de la croissance⁴. Un double mandat explicite, mettant sur un pied d'égalité les objectifs d'inflation et de

croissance, à l'instar du mandat de la Réserve fédérale des États-Unis, serait probablement plus adapté. Mais la lourdeur d'une procédure de révision du Traité incite plutôt au pragmatisme en la matière. Rosengren (2013) précise que le double mandat permet de mieux justifier le caractère expansionniste de la politique monétaire dans les périodes de crise où le chômage est très élevé. Puisque la définition de la stabilité des prix ou du niveau optimal d'inflation n'est pas clairement établie⁵, la BCE dispose d'ores et déjà de marges de manœuvre suffisantes pour articuler son action de façon adaptée en fonction des objectifs d'emploi et d'inflation.

Par ailleurs, les décisions de la BCE pendant la crise témoignent de son pragmatisme et de sa réactivité. La BCE a largement satisfait aux besoins de liquidité des banques européennes, modifiant lorsqu'elle l'a jugé nécessaire son cadre opérationnel. Elle a de fait joué un rôle de prêteur en dernier ressort, bien que cette mission ne soit pas inscrite dans son mandat. Cette action était essentielle pour éviter que la crise de liquidité entraîne des défauts de paiement. L'opération de refinancement accordé sur une durée de 3 ans fut non seulement importante pour couvrir les besoins de refinancement des banques mais a également permis de soutenir le marché des dettes souveraines alors que la BCE avait cessé d'acheter des titres sur le marché secondaire dans le cadre du SMP (Securities Market Programme). Ce programme, puis l'annonce de l'OMT (Outright Monetary Transactions), mesures permettant à la BCE d'acheter sans limite des titres souverains émis par des pays bénéficiant d'un programme de soutien dans le cadre du FESF-MES, ont également montré que la BCE savait éviter les interprétations trop strictes de son mandat et de ses missions⁶. Elle a notamment argué de la nécessité de restaurer les canaux de transmission de la politique monétaire pour pouvoir intervenir sur les marchés de dette publique (Cour-Thiman et Winkler, 2013). Enfin, plus récemment, M. Draghi a innové en adoptant une stratégie d'orientation prospective (*forward guidance*), par laquelle la banque centrale annonce

4. Castro (2011) montre, au travers de l'estimation de règles de Taylor entre 1999:1 et 2007:12, que la BCE a réagi significativement à l'inflation et à l'écart de production.

5. Voir, par exemple, Billi et Kahn (2008).

6. Il faut néanmoins rappeler que ces décisions ont suscité d'importants débats, y compris au sein du Conseil des gouverneurs. J. Weidman, le président de la Bundesbank, avait notamment clairement fait savoir son opposition à la politique de rachats de titres publics.

qu'elle maintient son principal taux directeur à un niveau proche de zéro pendant une période prolongée. L'objectif est d'influencer les anticipations de taux d'intérêt et, ainsi, de renforcer l'effet de la politique monétaire. Cette nouvelle communication rompt avec les discours passés de la BCE selon lesquels la BCE ne s'engageait pas sur ses décisions futures de taux d'intérêt.

En résumé, bien que le mandat de la BCE soit restrictif, son action témoigne de préoccupations plus larges. La BCE a suivi les évolutions de l'inflation et de la croissance. Elle a contribué à la stabilité financière comme doit le faire un prêteur en dernier ressort. En outre, les dispositions récentes en matière de régulation vont accroître les compétences de la BCE en lui confiant la surveillance micro-prudentielle du système bancaire. De fait, la BCE poursuit bien trois objectifs.

2. Un chantier inachevé

Si le triple mandat est avéré, la question de la bonne articulation entre ces missions continue de se poser. L'arbitrage entre inflation et croissance est déjà régulièrement intégré dans l'action de la BCE. Ses communiqués de presse évoquent systématiquement la balance des risques sur l'inflation et la croissance. Dans le contexte actuel de risque de déflation, la BCE pourrait utilement s'appuyer sur sa stratégie d'orientation prospective pour rendre explicite une cible de chômage. Ce choix, fait par la Banque d'Angleterre (BoE), permettrait de clarifier la stratégie de communication de la BCE puisque l'orientation de la politique monétaire deviendrait contingente à un seuil portant sur une variable directement et régulièrement observable (Banque d'Angleterre, 2013). L'action entreprise par la BoE montre qu'une telle décision n'est pas incompatible avec une cible d'inflation et un mandat axé sur la stabilité des prix.

Un autre arbitrage se pose concernant plutôt l'articulation entre politique monétaire et politique micro-prudentielle. Il est cependant courant que les banques centrales soient conjointement en charge de la conduite de la politique monétaire et du contrôle prudentiel des banques (Pays-Bas, Espagne, États-Unis notamment). Les banques centrales ont déjà l'expertise du suivi du secteur bancaire puisqu'elles collectent des informations pour la

conduite de leurs opérations de politique monétaire. Etant donné le lien entre les deux objectifs, il est plus efficace qu'une seule institution soit en charge de ces deux objectifs afin d'internaliser les interdépendances. Enfin, dans la mesure où la BCE est prêteur en dernier ressort des banques, il est préférable qu'elle dispose des informations nécessaires et des prérogatives pour répondre aux besoins de liquidité.

Par ailleurs, si le SSM octroie à la BCE des prérogatives en termes de politique micro-prudentielle, la mise en œuvre de la politique macro-prudentielle revient à une nouvelle institution : l'ESRB (European systemic risk board). Ce nouvel outil est indispensable dans la mesure où le contrôle des établissements financiers au niveau individuel est insuffisant pour gérer les risques pris par le système financier dans son ensemble. Cependant, l'ESRB n'est qu'un organe de proposition. La mise en œuvre de la politique macro-prudentielle, au travers de l'imposition de restrictions du ratio prêt-sur-valeur, revient *in fine* aux États membres qui devront notifier et coordonner leurs décisions avec la BCE. Parce qu'il existe une complémentarité très forte entre la conduite de la politique monétaire et la politique macro-prudentielle, il aurait été plus approprié que cette tâche incombât à la BCE, surtout que certains outils de réglementation, comme les contraintes de fonds propres, peuvent être à la fois considérés comme relevant du macro et du micro-prudentiel. Par ailleurs, il est probable qu'en disposant du levier macro-prudentiel, la BCE aurait été capable d'atténuer les asymétries qui résultent de la mise en œuvre d'une politique monétaire commune dans un espace structurellement hétérogène. Entre 2001 et 2007, le taux d'intérêt fixé par la BCE était probablement trop élevé pour l'Allemagne et trop faible pour l'Espagne. La bulle immobilière en Espagne (ou en Irlande) aurait pu être évitée à condition de mettre en œuvre des restrictions adéquates sur la croissance du crédit, de renforcer les ratios de prêt-sur-valeur. De même, les autorités monétaires auraient pu donner l'alerte sur l'hypertrophie du système bancaire irlandais ou chypriote.

La BCE devra être transparente sur le lien qu'elle compte faire entre son action de politique monétaire et la stabilité financière. Le principe de stricte séparation des instruments est remis en cause en faveur d'un *policy-mix* dit intégré dans lequel la banque centrale peut décider de modifier son instrument (le taux d'intérêt) en fonc-

tion de considération de risque financier. A cette fin, la BCE pourrait modifier son deuxième pilier qui consiste en la surveillance d'un agrégat monétaire pour juger des risques à moyen terme sur la stabilité des prix. L'inclination monétariste de ce deuxième pilier n'a pas lieu d'être compte tenu de la baisse tendancielle de la vitesse de circulation de la monnaie, et pourrait être transformée afin de tenir compte d'un ensemble de signaux (croissance du crédit, niveau de levier du système financier, endettement des agents non financiers, prix immobiliers, etc.) reflétant les risques non plus seulement monétaires mais aussi financiers.

La question du prêteur et d'acheteur en dernier ressort doit être clarifiée. La BCE a joué ce rôle pour les banques sans que cette mission ne lui soit explicitement confiée. La question se pose avec plus d'acuité pour le marché des dettes souveraines dans la mesure où les gouvernements sont soumis à un risque de liquidité (Butler & Rahbari, 2012 ou De Grauwe, 2011). Dès lors que l'illiquidité pose des problèmes d'instabilité macroéconomique, financière et sociale, il est justifié de se prémunir contre ce risque par l'intervention des banques centrales. Les mouvements de panique sur les marchés de dette souveraine ont été une menace importante dans la zone euro. De Grauwe (2012) rappelle que la fragilité des membres d'une union monétaire est accrue car les entités la composant sont de fait endettées dans une monnaie sur laquelle ils n'exercent aucun contrôle. La mise en œuvre du SMP et l'annonce de l'OMT dans la zone euro ou les interventions de la BoE et de la Réserve fédérale ont montré que ce type de mesure est essentiel pour l'efficacité de la politique monétaire ou pour atténuer les risques d'instabilité financière. Si la BCE a fait preuve de pragmatisme, il reste que la doctrine en la matière doit être transparente. En l'absence d'intégration budgétaire plus poussée, l'officialisation du rôle de prêteur et d'acheteur en dernier ressort dévolu à la BCE, auprès des banques mais aussi des gouvernements doit être envisagée. Enfin, il est crucial que les politiques monétaires futures de la BCE ne soient pas conditionnées par l'attitude ou la psychologie du banquier central en place, tantôt pragmatique, tantôt dogmatique, car l'incertitude nuit à l'ancrage des anticipations⁷.

De fait, les banques centrales détiennent une part importante de la dette publique et en sont donc devenues des co-gérantes (Blommestein et Turner, 2012), une tâche qui leur fut par le passé déjà

dévolue (Goodhart, 2010). La mise en œuvre des politiques monétaires non conventionnelles renforce les interactions entre politique monétaire et politique budgétaire, ce qui pose à nouveau la question de leur coordination. Or il n'existe aujourd'hui aucune instance permettant la mise en œuvre d'une coordination à l'échelle européenne. S'il est évident que la décentralisation des politiques budgétaires accroît la difficulté de coordination, cette nécessité ne doit pas être éludée. Dans le prolongement, se posent les questions de l'indépendance de la banque centrale et de sa responsabilité démocratique. L'architecture actuelle octroie une très forte indépendance à la BCE, tant en termes de moyens qu'en termes d'objectifs. L'élargissement des missions de la BCE au domaine financier lui donne un rôle croissant dans la détermination de l'équilibre macroéconomique et financier de la zone euro. La question de la légitimité démocratique d'une telle institution (un débat soulevé déjà par J. Stiglitz en 1998) en devient plus délicate. Trois positions peuvent être défendues. Le rôle croissant des banques centrales les rendrait plus sensibles aux pressions politiques et il faudrait donc mieux les protéger afin de garantir le meilleur équilibre macroéconomique et financier. C'est la position défendue par le CIEPR (2011). Dans ce cas, l'indépendance de la BCE doit être maintenue, voire renforcée. À l'opposé, on peut imaginer que les mandats de la BCE et la nature du contexte macroéconomique et financier plaident pour une remise en cause de l'indépendance des banques centrales afin que les décisions prises n'échappent plus à un contrôle démocratique. Il faut rappeler que l'indépendance n'est ni une constante historique (e.g. Forder, 1998), ni nécessaire à la stabilité (e.g. Hayo, 1998). Enfin, dans le cas européen, une position intermédiaire pourrait consister à ne pas remettre en cause l'indépendance de moyens de la BCE mais à revoir son indépendance d'objectifs. Les objectifs poursuivis en matière de stabilité des prix, d'emploi et de stabilité financière pourraient être décidés de manière régulière, coordonnée et contrôlée démocratiquement. Aux États-Unis, ce contrôle est

7. Cette personnalisation de la politique monétaire faisait dire à Bernanke *et al.* (2001) qu'en dépit d'un ciblage d'inflation *de facto* par la Réserve fédérale, notamment sous le mandat d'A. Greenspan, il était important d'instituer un ciblage d'inflation *de jure* : quels que soient la personnalité et le charisme du banquier central américain, l'inscription de son action dans un cadre institutionnel clairement défini favoriserait la crédibilité de son engagement à poursuivre son double mandat.

exercé par le Congrès. Au niveau européen, la situation est plus complexe dans la mesure où le Parlement regroupe également des députés élus dans des pays ne participant pas à l'Union monétaire. L'organe de contrôle de la BCE resterait donc à imaginer.

3. Une question subsidiaire : la politique de change

L'action de la BCE pour soutenir la sortie de crise et lutter contre les déséquilibres, pourrait passer par la mise en place d'une politique de change. Le Traité de Maastricht donne au Conseil des ministres le pouvoir d'établir des orientations générales pour la politique de change de l'euro. Cette disposition recèle bien des difficultés. En effet il faut obtenir un consensus au sein de l'Eurogroupe, qui s'impose comme la subdivision adéquate du conseil Ecofin, sur ces questions. Ceci requiert une homogénéisation des préférences. Et pour que cette décision soit retranscrite dans les actes, la BCE doit accepter de suivre la recommandation tant qu'elle estime que cela ne porte pas préjudice à son principal objectif. Ces arrangements institutionnels ont donc mené à une confiscation (Cartapanis, 2006) ou à un « hold-up tranquille » de la politique de change par la BCE (Creel *et al.*, 2007). Cette question est d'autant plus importante dans le contexte de la guerre des monnaies que se livrent les grandes puissances monétaires et qui se réalise en grande partie au détriment de l'euro, variable d'ajustement du système monétaire international. La dépréciation de l'euro serait un remède assez efficace pour stimuler la croissance de la zone euro, *via* une hausse des exportations, et pour atténuer le risque de déflation. De plus, la baisse de l'euro pourrait avoir des effets asymétriques équilibrants. Blot et Cochard (2008) estiment les élasticités-prix des exportations et suggèrent qu'une baisse de l'euro serait plus profitable aux exportations espagnoles que françaises et surtout allemandes⁸. Il y aurait donc un levier pour réduire les divergences entre les pays de la zone euro qui ne passe ni par une dissolution de l'Union aux conséquences incertaines, ni par des dévaluations compétitives internes qui ne font qu'accroître les pressions déflationnistes à l'intérieur de la zone euro. À court terme, un consensus entre les gouvernements sur cette question

8. Plus récemment, Héricourt *et al.* (2014) trouvent cependant qu'il y aurait peu de différences entre l'élasticité-prix estimée pour la France et celle estimée pour l'Allemagne.

reste illusoire. Il n'en demeure pas moins que la politique monétaire de la BCE semble trop restrictive étant donné le contexte macroéconomique (Bénassy-Quéré *et al.*, 2014). Une politique plus expansionniste serait alors un dispositif indirect qui permettrait une baisse de l'euro.

4. Conclusion et propositions

Nous avons souligné ici qu'en pratique, la BCE poursuit trois objectifs. Pour autant, leur articulation méritant une clarification, nous proposons les recommandations suivantes :

1. Sans modification des traités en vigueur, il est important que les dirigeants de la BCE soient plus explicites dans les différents objectifs poursuivis. La priorité annoncée à l'objectif de stabilité des prix ne semble désormais plus correspondre à la pratique de la politique monétaire : l'objectif d'écart de croissance semble primordial, tout comme celui de stabilité financière. Plus de transparence rendrait la politique monétaire plus crédible et certainement plus efficace à prévenir une autre crise bancaire et financière. Le recours à une politique de change ne devrait plus être négligé car elle peut participer à la résorption des déséquilibres macroéconomiques dans la zone euro.
2. En l'absence d'une telle clarification, l'indépendance extensive de la BCE devrait être remise en cause, afin de mieux correspondre aux standards internationaux en la matière. Les banques centrales disposent très rarement de l'indépendance d'objectif : à titre d'exemple, la Réserve fédérale poursuit un double mandat explicite, tandis que la BoE inscrit son action dans un ciblage d'inflation institutionnalisé. Un triple mandat explicite pourrait être imposé à la BCE, à charge pour ses dirigeants d'arbitrer efficacement entre ces objectifs.
3. La question de l'arbitrage devient effectivement plus délicate au gré de l'élévation du nombre des objectifs poursuivis. Elle l'est d'autant plus que la BCE s'est lancée dans une politique de gestion de la dette publique qui l'expose désormais à la question de la soutenabilité des finances publiques européennes. Le mandat de la BCE devrait donc mentionner

explicitement son rôle de prêteur en dernier ressort, tâche usuelle des banques centrales, ce qui clarifierait la nécessité d'une coordination plus étroite entre gouvernements et BCE.

4. Plutôt qu'à une remise en cause totale de l'indépendance de la BCE, qui n'obtiendrait jamais l'unanimité des États membres, nous appelons à la création *ex nihilo* d'un organe de contrôle de la BCE, chargé de discuter et d'analyser la pertinence des politiques monétaires mises en place au regard des objectifs élargis de la BCE : stabilité des prix, croissance, stabilité financière et soutenabilité des finances publiques.

Références bibliographiques

- Bank of England, 2013, *Monetary policy trade-offs and forward guidance*, août.
- Bénassy-Quéré A., P.-O. Gourinchas, P. Martin et G. Plantin, 2014, « L'euro dans la guerre des monnaies », *Les notes du conseil d'analyse économique*, 11, janvier.
- Bernanke B., T. Laubach, F. Mishkin et A. Posen, 2001, *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience*, Princeton University Press.
- Betbèze J.-P., C. Bordes, J. Couppey-Soubeyran et D. Plihon, 2011, « Banques centrales et stabilité financière », *Rapport du Conseil d'Analyse Économique*, 96, avril.
- Billi R. M. et G. A. Kahn, 2008, « What is the optimal inflation rate ? », *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, Second Quarter, 5 : 28.
- Blommestein H. J. et P. Turner, 2012, « Interactions between sovereign debt management and monetary policy under fiscal dominance and financial instability », *OECD Working Papers on Sovereign Borrowing and Public Debt management*, 3.
- Blot, C. et M. Cochard, 2008, « L'énigme des exportations revisitée : que faut-il retenir des données de panel ? », *Revue de l'OFCE*, 106 : 67-100.
- Borio C. et P. Lowe, 2002, « Asset prices, financial and monetary stability: exploring the nexus », *BIS Working Paper*, 114, juillet.
- Buiter W. H. et E. Rahbari, 2012, « The ECB as lender of last resort for sovereigns in the euro area », *CEPR Discussion Paper*, 8974, mai.
- Cartapanis A., 2006, « Pour une politique de change contra-cyclique de l'euro ». In Le Cercle des Economistes, *L'Europe et les États-Unis : au-delà des idées convenues*. Paris, Descartes & Cie.

- Castro V., 2011, « Can central banks' monetary policy be described by a linear (augmented) Taylor rule or by a nonlinear rule ? », *Journal of Financial Stability*, 7(4) : 228-246.
- Committee on International Economic Policy and Reform (CIEPR), 2011, *Rethinking Central Banking*, Report, septembre.
- Cour-Thimann P. et B. Winkler, 2013, « The ECB's non-standard monetary policy measures : the role of institutional factors and financial structure », *ECB Working Paper*, 1528, avril.
- Creel J., E. Laurent et J. Le Cacheux, 2007, « La politique de change de la zone euro ou le hold-up tranquille de la BCE », *Revue de l'OFCE*, 100 : 7-30.
- De Grauwe P., 2011, « The European Central bank as a lender of last resort », *voxeu.org*, 18 août.
- De Grauwe P., 2012, « The governance of a fragile Eurozone », *Australian Economic Review*, 45(3) : 255-268.
- Forder J., 1998, « Central bank independence-conceptual clarifications and interim assessment », *Oxford Economic Papers*, 50 : 307-334.
- Goodhart C., 2010, « The changing role of central banks », *BIS Working Paper*, 326, November.
- Hayo B., 1998, « Inflation culture, central bank independence and price stability », *European Journal of Political Economy*, 14 : 241-263.
- Héricourt J., P. Martin et G. Orefice, 2014, « Les exportateurs français face à l'euro », *La Lettre du Cèpii*, 340, janvier.
- Rosengren E. S., 2013, « Should full employment be a mandate for central banks ? », *Remarks at the Federal Reserve Bank of Boston's 57th Economic Conference*.
- Stiglitz J., 1998, « Central banking in a democratic society », *De Economist*, 146(2) : 199-226.
- Svensson L. E. O., 2010, « Inflation targeting », in *Handbook of Monetary Economics*, 3, edited by B. M. Friedman and F. H. Hahn.
- White W.R., 2006, « Is price stability enough? », *BIS Working Paper*, 205, avril.

LES GRANDS ENJEUX DES POLITIQUES PUBLIQUES EUROPÉENNES

L'impact économique des fortes inégalités	
Problèmes et solutions	189
Francesco Saraceno	
L'égalité femmes-hommes un défi européen au croisement de l'économique, du juridique et du politique	201
Françoise Milewski et Réjane Sénac	
Le(s) marché(s) du travail européen(s)	215
Gérard Cornilleau	
Passer de l'austérité à l'investissement social, c'est à l'Europe de montrer la voie	229
Bruno Palier	
Un « new deal » vert pour relancer l'Europe.	239
Xavier Timbeau	
Concurrence et innovation: un défi pour l'Union européenne	249
Jean-Luc Gaffard et Lionel Nesta	
Les politiques européennes d'immigration et d'asile.	259
Nécessité de changer l'approche	
Marie-Laure Basilien-Gainche	
La politique commerciale européenne entre recherche de stabilité politique et de croissance économique.	269
Pierre Boulanger et Patrick Messerlin	

L'IMPACT ÉCONOMIQUE DES FORTES INÉGALITÉS : PROBLÈMES ET SOLUTIONS¹

Francesco Saraceno

OFCE-Sciences Po, SGPP- Jakarta, SEP-LUISS

L'augmentation des inégalités a des conséquences macroéconomiques importantes car, combinée aux idiosyncrasies institutionnelles et aux réponses politiques, elle contribue soit à la stagnation de la demande agrégée soit à la hausse des dettes publiques et privées. Les inégalités peuvent aussi conduire, associées aux effets d'offre, à une stagnation de l'économie dans le long terme. La distribution des revenus peut être un facteur déterminant de l'apparition de déséquilibres globaux très importants, sources de l'extrême fragilité de l'économie à l'orée de la crise. En retour la crise elle-même est un facteur de croissance des inégalités, particulièrement à la périphérie de la zone euro. Le chemin pour une croissance soutenable dans le futur, passe, dès lors, par une réduction des inégalités qui, en particulier en Europe, doit être coordonnée. Finalement, comme la « course à la rente » a joué un rôle important pour expliquer la croissance passée des inégalités, des politiques actives fiscales et de régulation sont indispensables pour réduire les inégalités.

1. Les causes de la croissance des inégalités depuis les années soixante-dix

La hausse substantielle des inégalités depuis la fin des années soixante-dix, à la fois dans les économies développées et émergentes, est un fait bien établi (IMF, 2007 ; OCDE, 2008 ; Piketty et

1. Papier présenté au colloque « Réformer l'Europe », Paris, 9 janvier 2014. J'ai une dette intellectuelle importante envers mes coauteurs, en particulier Jean-Paul Fitoussi et Jean-Luc Gaffard. Toutes les erreurs contenues dans ce papier me sont imputables. Ce projet de recherche a bénéficié d'un financement par le 7^e programme de recherche de l'Union européenne (FP7/2007-2013) référencé 320278 (RASTANEWS).

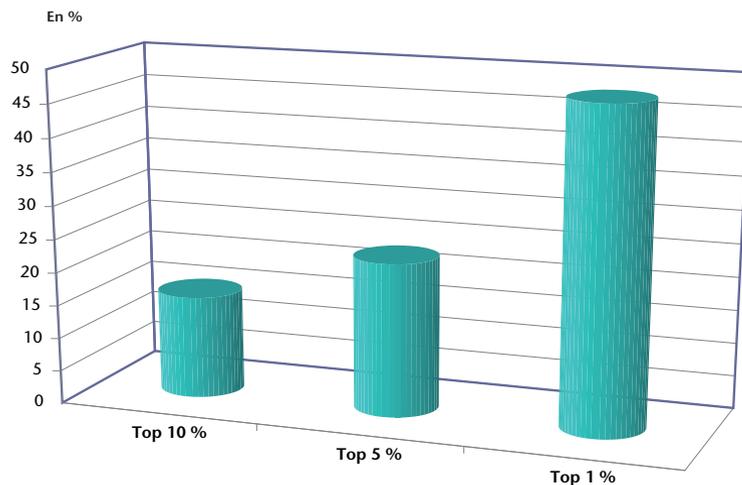
Saez, 2013 ; Piketty, 2013 ; Piketty *et al.* 2011). Dans certains pays, particulièrement en Europe et aux États-Unis, ce sont les classes moyennes qui ont perdu du terrain, alors que dans d'autres (par exemple la Chine) ce furent les populations très pauvres. Mais dans tous les cas, la redistribution des revenus à surtout profité aux riches et aux très riches (le 1 % supérieur de la population, voir graphique 1) ce qui a donné naissance à ce que Dew Becker et Gordon (2005) ont appelé « l'économie des superstars ».

Au cours des trente dernières années, la hausse des inégalités a été ignorée des économistes rattachés au courant de pensée dominant. Ceci résulte de la restauration des idées néoclassiques, qui a suivi la crise de l'économie keynésienne dans les années soixante-dix. La théorie néoclassique repose sur la dichotomie entre l'efficacité et la justice à propos de l'allocation des ressources, qui, comme c'est décrit dans les manuels traditionnels, est fondée elle-même sur un principe fondamental de la théorie : l'égalité entre la rémunération des facteurs de production et leur productivité marginale. La productivité est le critère « objectif » qui garantit que la distribution des revenus entre les acteurs économiques est la plus efficace possible. Une conséquence très forte de ce résultat consiste en ce que la désirabilité sociale de la répartition du revenu, son caractère équitable, ne concerne pas les économistes. Les sociologues et les politologues peuvent bien entendu proposer un schéma de redistribution fondé sur des critères extra-économiques, comme la stabilité sociale, la justice ou d'autres critères du même genre. Les économistes doivent seulement être préoccupés par le fait que la redistribution des revenus ne s'accompagne pas de distorsions, c'est-à-dire qu'elle ne coupe pas le lien entre les productivités marginales des facteurs et leurs rémunérations.

Selon ce point de vue traditionnel, deux phénomènes interdépendants peuvent expliquer la hausse des inégalités. Le premier est que la vague de progrès technique récente entraîne un biais dans les qualifications. La révolution des TIC serait inégalitaire car elle augmente la productivité des travailleurs hautement qualifiés, plus que celle de ceux qui sont peu ou pas instruits (Katz et Autor, 1999 ; Rajan, 2010). La divergence des salaires refléterait dès lors le creusement de l'écart de productivité. Le deuxième phénomène ayant une incidence sur l'inégalité des salaires est la mondialisation. Les salariés non qualifiés étant désormais en concurrence sur

un marché du travail global incluant les économies émergentes et en développement, la productivité marginale du travail diminue en moyenne, ce qui réduit la part des salaires relativement à celle du capital. En outre le renforcement de la compétition sur le marché du travail réduit le pouvoir de négociation des salariés. Ensembles, le biais du progrès technique en faveur des qualifiés et l'augmentation de la compétition sur le marché global du travail peuvent expliquer l'augmentation des inégalités (salariales) selon un processus inéluctable auquel la politique ne doit pas s'opposer si ce n'est au prix d'une réduction de l'efficacité économique et de la croissance. L'idée selon laquelle « la marée soulève tous les bateaux » sert alors pour justifier la croissance impétueuse des hauts et des très hauts revenus au cours des deux décades de prospérité 1990 et 2000. L'analyse économique traditionnelle accepte aussi d'autres facteurs d'inégalités, comme par exemple les imperfections des marchés financiers qui font peser une contrainte de liquidité sur les agents, ce qui limite leurs investissements en capital humain. Ces imperfections peuvent cependant être éliminées facilement par des réformes structurelles, sans devoir s'attaquer directement au problème de la répartition.

Graphique 1. Variations moyennes des parts de revenu allant à certains percentiles de la population, 1980-2007



Note : Moyenne non pondérée des pays suivants : SP, DK, NZ, FR, SW, NL, UK, IR, SG, SD, IT, JP, US.
Source : Calculs de l'auteur sur la base de données « Top income database » de Piketty et Saez.

La crise financière pose problème à l'approche traditionnelle des inégalités, car, parmi d'autres éléments et en dépit de la forte ampleur du choc subi par le secteur financier, elle a frappé de manière disproportionnée les moyens et bas revenus (OFCE, IMK et ECLM, 2014 ; OCDE, 2011). En particulier, Galbraith (2012) et Stiglitz (2013) ont fait valoir de manière convaincante que bien plus que les facteurs « fondamentaux », comme la globalisation et le progrès technique, c'est la montée des comportements de prédation qui explique celle des inégalités au cours des dernières décades. En conséquence du fait que les élites se sont appropriées plus que leur juste part de la richesse nationale, la hausse des inégalités a réduit le bien-être social et créé des distorsions économiques. L'accélération de la « course à la rente » et la montée des comportements prédateurs ont accompagné le développement du rôle central joué par un secteur financier de plus en plus dérégulé au sein duquel la déconnection entre salaires et productivité marginale du travail devint de plus en plus évidente. Les observations empiriques semblent également remettre en cause le point de vue traditionnel. Un travail récent (Ostry *et al.*, 2014) met par exemple en évidence une forte corrélation négative entre inégalité et croissance et montre qu'en conséquence, les pays qui disposent de politiques redistributives ont tendance à croître plus vite.

Le fait de mettre l'accent sur la recherche de rentes (Gaffard et Saraceno, 2014) aide à expliquer pourquoi l'augmentation des inégalités au cours des décades précédentes a bénéficié aux revenus les plus élevés (Piketty *et al.*, 2011) ; et ce qui est encore plus important, cela met en lumière le rôle décisif des choix politiques. Le pouvoir économique des élites et la révolution politique conservatrice se sont renforcés mutuellement, ce qui a conduit à une réduction de plus en plus forte de la progressivité de l'impôt et de la taille de l'État social (Creel et Saraceno, 2010 ; Hacker et Pierson, 2010). La recherche de rentes et le poids excessif de la finance dans le PIB sont des arguments plus convaincants que ceux retenus par les analyses économiques standards pour expliquer la montée de l'économie des superstars.

2. La crise, la dette et les inégalités

Au début de la crise, pendant l'été 2007, l'économie mondiale était en situation de faiblesse structurelle du fait de l'accumulation progressive de déséquilibres extérieurs. Certains pays, comme les États-Unis et certains pays périphériques de l'Europe, connaissaient une situation d'excès de demande relativement à leur capacité de production domestique, ce qui se traduisait par un déficit commercial croissant. Ces déficits étaient financés par l'épargne excédentaire disponible, pour différentes raisons, dans les autres régions du monde comme l'Asie de l'Est, les pays producteurs de pétrole, et, *last but not least*, le cœur des pays européens. Ces déséquilibres de sens contraires se sont compensés pendant presque vingt ans, ce qui avait conduit à un équilibre global dont la crise a révélé la fragilité. L'excès de dette des pays en déficit, qu'elle soit publique ou privée, est apparu soudainement comme un fardeau qui a déclenché une course au désendettement par une chute brutale des dépenses.

Les inégalités ont joué un rôle important dans le processus d'accumulation de dettes (Charpe *et al.*, 2009 ; Cynamon et Fazzari, 2008 ; Fitoussi et Saraceno, 2010, 2011). Le transfert de ressources des pauvres et des classes moyennes vers les plus riches, c'est-à-dire de ceux qui consomment l'essentiel de leurs revenus vers ceux qui ont une forte propension à épargner, a entraîné une chute de la propension moyenne à consommer et une augmentation de la masse globale d'épargne. Ceci a eu deux effets qui ont joué chacun un rôle dans le déclenchement de la crise. Le premier est qu'une masse énorme de liquidité a alimenté le gonflement d'une série de bulles spéculatives. La rentabilité très élevée de la finance, et l'augmentation de son poids dans le Pib a enclenché un cercle vicieux car aucun investissement dans le secteur réel ne pouvait entrer en compétition avec les rendements offerts par le secteur financier. En conséquence les ressources ont été détournées de leur usage dans le secteur productif pour être orientées vers l'accumulation d'actifs financiers dont la valeur était artificiellement gonflée. La tendance des économies avancées à sauter d'une bulle à une autre peut dès lors être expliquée par l'augmentation des inégalités (Fitoussi et Saraceno, 2011 ; Galbraith, 2012 ; Stiglitz, 2013).

Le deuxième effet de la redistribution des revenus au bénéfice des très riches est de générer une tendance chronique à la compres-

sion de la demande. Lors de la réunion annuelle du FMI de l'automne 2013, Larry Summers a présenté une hypothèse selon laquelle les économies avancées pourraient avoir à faire face à un taux d'intérêt d'équilibre faible, voire négatif, qui pourrait conduire à une situation « normale » d'un nouveau type dans laquelle le choix serait difficile à faire entre une croissance instable reposant sur l'endettement et une situation de quasi-dépression (*secular stagnation*). Un grand nombre de facteurs allant du vieillissement et de la démographie au ralentissement du progrès technique, peuvent justifier cette conjecture selon laquelle on pourrait être confronté en permanence à un haut niveau d'épargne et à un faible montant d'investissements, ce qui conduirait à un taux d'intérêt d'équilibre négatif.

La conjecture de Summers a été largement discutée. Mais de manière surprenante, l'attention s'est portée principalement sur les facteurs d'offre ; la tendance de long terme à la baisse de la propension à consommer du fait des inégalités n'a pas été mentionnée dans les débats. Pourtant la redistribution, en comprimant la demande agrégée, peut avoir contribué, associée aux facteurs démographiques et au ralentissement de l'innovation, à la lente dérive de l'économie globale vers la stagnation séculaire.

Mais par quels canaux les inégalités contribuent-elles aux déséquilibres globaux dont nous avons dit plus haut qu'ils font partie des causes structurelles de la crise ?

3. Des inégalités aux déséquilibres globaux

Comment se fait-il que le même phénomène, croissance des inégalités et compression résultante de la demande agrégée, peut conduire ici à un excès d'épargne et là à un excès de demande ? La réponse à ce paradoxe apparent se trouve dans l'interaction de la tendance de la distribution du revenu, commune à l'ensemble des pays, avec les idiosyncrasies institutionnelles et les réponses politiques qui ont pris des formes très différentes. Aux États-Unis, la chute des revenus a été compensée par l'emprunt privé facilité par un système financier moins régulé, mais aussi par l'idée largement partagée de « fin de l'histoire » qui a soutenu la croyance que toutes les contraintes avaient été levées conduisant à une croissance illimitée de certains secteurs (finances, immobilier)

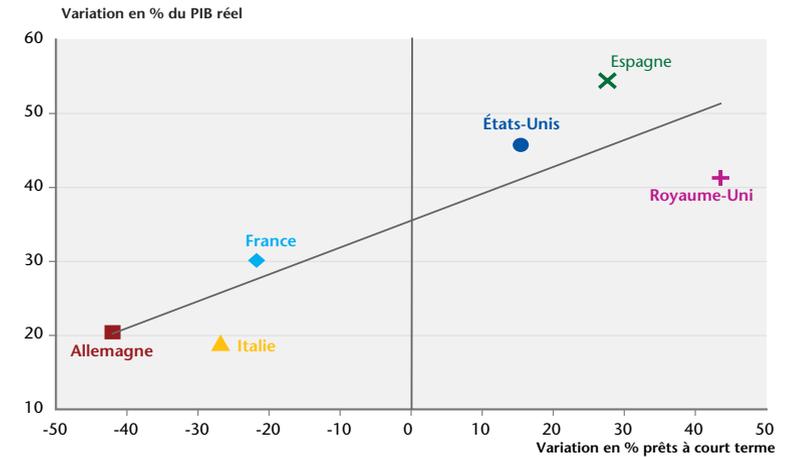
(Cynanmon et Fazzari, 2008). En conséquence la demande agrégée (consommation et investissements) est restée élevée, même si elle fut de plus en plus financée par de la dette et non par des revenus. Ceci ne s'est pas produit dans la plupart des pays européens, où la réglementation des marchés financiers était plus stricte et les politiques monétaires moins accommodantes, ce qui rendait l'emprunt plus difficile pour les ménages et les entreprises. Les politiques budgétaires étaient également plus restrictives en Europe car elles étaient contraintes par le Traité de Maastricht et le Pacte de stabilité alors qu'aux États-Unis, où la protection sociale et les stabilisateurs automatiques sont moins développés, elles furent plus actives pour réduire les fluctuations du revenu (Creel et Saraceno, 2010).

Aussi, les pressions à la baisse sur la demande agrégée exercées par la montée des inégalités de distribution du revenu, ont été masquées aux États-Unis (et dans une moindre mesure dans les pays européens périphériques) par l'endettement privé et public (ce qui a conduit à une croissance forte mais non soutenable). En Europe (principalement continentale), les coûts élevés du crédit et une plus grande inertie de la politique macroéconomique, ont empêché la demande d'atteindre le niveau adéquat, ce qui s'est traduit par une longue période de croissance lente. La croissance américaine a été financée par l'épargne européenne. Elle a soutenu en retour le Vieux continent par ses importations qui ont pu compenser au moins partiellement l'insuffisance de la demande domestique.

Les excès d'épargne dans d'autres régions (Asie de l'Est, pays producteurs de pétrole) ont également contribué à maintenir un équilibre délicat, qui de toute manière était condamné tôt ou tard à se briser.

Bien qu'il n'existe pas de preuves très fortes de l'interaction entre institutions et inégalités permettant d'expliquer les différentes configurations d'endettement et de croissance, il est possible d'examiner quelques faits stylisés. Le graphique 2, présenté par Fitoussi et Saraceno (2011), montre que les pays dans lesquels les emprunts à court terme (à la consommation) ont le plus augmenté au cours des dix années avant la crise, sont ceux dans lesquels la croissance a été la plus robuste au cours de la période 1995-2007. Mais la croissance, tirée par la consommation intérieure et par la dette est restée fragile.

Graphique 2. Variation cumulée des emprunts à court terme des ménages et variation du PIB réel, 1995-2007



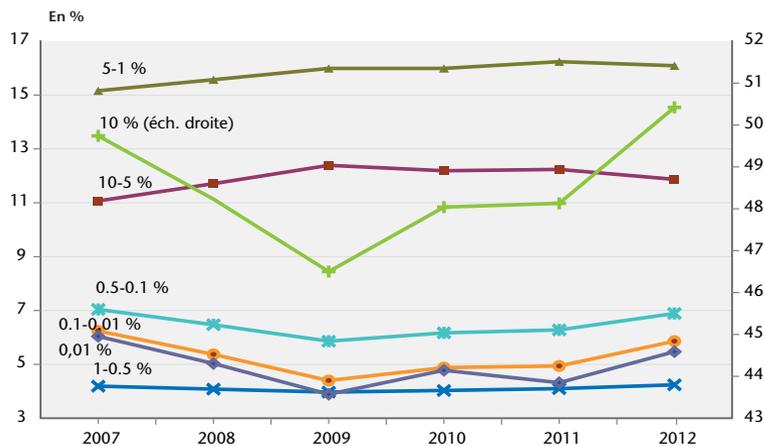
Source : OCDE.

4. L'impact de la crise sur les inégalités

Si les inégalités de revenus ont contribué à la construction des déséquilibres et à la fragilisation progressive de l'économie, la crise qui a suivi a, à son tour, exacerbé les inégalités. La crise financière de 2007-2008 a principalement réduit la valeur des actifs avec en conséquence un impact majeur sur les catégories les plus riches. Cet effet était toutefois seulement de court terme car le prolongement de la récession, et la reprise sans emplois qui a suivi, a rapidement restauré l'écart entre les riches d'un côté, les classes moyennes et modestes de l'autre (OCDE, 2011). La banque de donnée de Piketty et Saez sur les très hauts revenus ne contient malheureusement pas encore de données pour 2012, excepté pour une poignée de pays. L'un d'entre eux est les États-Unis où il est clair qu'après une baisse initiale de leurs revenus, tous les percentiles du haut de la distribution ont retrouvé leur position. En conséquence la part du revenu qui va aux 10 % les plus riches est aujourd'hui d'un point de pourcentage plus élevé que le point le plus haut atteint avant la crise (graphique 3).

L'impact de la crise sur les inégalités de revenus est particulièrement évident en Europe où la crise des dettes publiques a été combattue par des plans d'austérité draconiens et de douloureuses réformes du côté de l'offre. La conséquence a été une double récession dont la zone euro peine à se remettre. Alors que les revenus et les profits du haut de l'échelle sont revenus à leur niveau d'avant-crise, la production est bien inférieure à son pic et le tissu social est sérieusement effiloché. Le chômage et la pauvreté heurtent en particulier la fraction la plus faible de la population (OFCE, IMK et ECLM, 2014).

Graphique 3. Évolution des parts de revenus les plus élevées, y compris les revenus du capital aux États-Unis



Source : Calculs de l'auteur sur la base de données « Top income database » de Piketty et Saez.

5. Quelles politiques pour renverser la tendance ?

Un haut niveau d'inégalité peut devenir la situation « normale » du monde nouveau (Piketty, 2013). Plus encore, si la conjecture de Summers est exacte, la configuration qui a conduit à la crise va se reproduire dans le futur, d'autant que les différents pays réagiront différemment à la baisse du potentiel de croissance. Le rééquilibrage durable de l'économie globale n'est envisageable que si nous trouvons le moyen d'échapper à la situation de dépression chronique de la demande agrégée. Ceci veut dire que tant que les déséquilibres domestiques n'auront pas été résorbés, à la fois dans

les pays en excédent et dans les pays en déficit, il y a peu d'espoir d'atteindre un rythme de croissance structurellement solide. Il est également illusoire de penser qu'un simple réaligement des taux de change (réels ou nominaux) résoudre le problème qui trouve son origine dans les déséquilibres internes. Bien que de plus en plus populaire, l'option d'une sortie plus ou moins ordonnée de l'euro ne saurait contrarier efficacement la tendance séculaire à la stagnation dont les inégalités sont l'un des ferments.

D'un autre côté, dans la situation dans laquelle nous sommes, la répartition du revenu peut devenir le levier le plus simple de la lutte contre la stagnation séculaire. Il est nettement plus difficile d'agir et de réorienter les facteurs démographiques ou les tendances de l'innovation. Les inégalités peuvent par contre être maîtrisées en agissant à plusieurs niveaux :

1. Par l'augmentation de la progressivité de l'impôt, en particulier sur les hauts et très hauts revenus. Ceci devrait être réalisé d'une manière coordonnée pour éviter une trop forte mobilité de la main-d'œuvre très qualifiée.
2. Par une accentuation de la production de biens publics, particulièrement ceux qui sont intangibles comme l'éducation et la santé.
3. Par un renforcement du rôle d'assureur du gouvernement. Ceci renverserait la tendance à la baisse des stabilisateurs automatiques.

Ces mesures relèvent principalement du champ des politiques nationales. Néanmoins la coordination, au moins au niveau européen, est indispensable pour éviter la concurrence fiscale, la déflation salariale et le dumping social, qui sont la version moderne des politiques du chacun pour soi. La réduction des inégalités de revenu et de consommation devrait stabiliser le cycle économique et réduire l'épargne agrégée. Ceci devrait permettre de retrouver des taux de croissance qui seraient certes moins remarquables que dans le passé, mais certainement plus soutenables et équitables.

Trois propositions spécifiques, qui circulent depuis quelques mois, pourraient être transformées en lois concrètes au cours de la prochaine législature du Parlement européen :

1. Une prestation de chômage européenne, venant compléter les prestations nationales existantes. Bien qu'imparfait, un

bon point de départ pourrait être la proposition du 2 octobre 2013 (Commission européenne, 2013). Ceci pourrait introduire plus de solidarité entre les pays membres, contribuer à la lutte contre les divergences macroéconomiques et aider à la réduction des inégalités.

2. Introduire un salaire minimum européen (OFCE, IMK et ECLM, 2014) pour soutenir le revenu du travail et compliquer la concurrence fiscale.
3. Introduire un impôt sur les sociétés européennes est également une voie pour limiter la concurrence fiscale, et une possibilité de financement d'un budget européen renforcé (voir Alexandre Maitrot de la Motte dans ce même volume).

Il est important d'insister en conclusion sur le fait que la redéfinition des politiques fiscales est indispensable. Les efforts pour renforcer les capacités d'offre, comme la formation professionnelle continue et l'éducation sont toujours utiles ; mais, si comme Galbraith et Stiglitz le disent, la cause principale des inégalités réside dans les comportements de recherche de rentes, alors l'objectif de modifier cette situation par une politique fiscale appropriée devient primordial. Ceci implique aussi qu'en Europe, préalablement à la mise en place de mesures économiques spécifiques, nous avons besoin de changer la culture politique qui a dominé la construction européenne depuis le Traité de Maastricht.

Références bibliographiques

- Charpe M. *et al.*, 2009, « Overconsumption, Credit Rationing and Bailout Monetary Policy: A Minskyan Perspective », *European Journal of Economics and Economic Policies*, 6 : 247-70.
- Creel, J. et F. Saraceno, 2010, « The Crisis, Automatic Stabilisation, and the Stability Pact », *Revista de Economia Y Estadística XLVIII*, 1 : 75-104.
- Cynamon B.Z. et S. M. Fazzari, 2008, « Household Debt in the Consumer Age: Source of Growth--Risk of Collapse », *Capitalism and Society*, 3.
- Dew-Becker I. et R. J. Gordon, 2005, « Where Did the Productivity Growth Go? Inflation Dynamics and the Distribution of Income », *Brookings Papers on Economic Activity*, 2005 : 67-150.
- European Commission, 2013, « Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union », *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council COM-690* (October 2nd).

- Fitoussi J.-P. et F. Saraceno, 2010, « Europe: How Deep Is a Crisis? Policy Responses and Structural Factors behind Diverging Performances », *Journal of Globalization and Development*, 1(1).
- Fitoussi J.-P. et F. Saraceno, 2011, « Inequality, the Crisis and After », *Rivista Di Politica Economica*, 1 : 9-28.
- Gaffard J.-L. et F. Saraceno, 2014, « Répartition, Croissance et Crise », *Économie et Management* 151 : 5-9.
- Galbraith J. K., 2012, *Inequality and Instability: A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis*.
- Hacker J. et P. Pierson, 2010, *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer and Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster.
- IMF, 2007, *World Economic Outlook - Globalization and Inequality*.
- Katz L.F. et D. Autor, 1999, « Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality BT - Handbook of Labor Economics », *Handbook of Labor Economics*. Elsevier Science.
- OECD, 2008, *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries Distribution*.
- OECD, 2011, *Divided we Stand: Why Inequality Keeps Rising OECD Publications*.
- OFCE, IMK et ECLM, 2014, « From austerity to stagnation: how to avoid the deflation trap », *The independent Annual Growth Survey 2014, Revue de l'OFCE, Macroeconomic outlook, Special Issue*. (<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/si2014/si2014.pdf>).
- Ostry J.D. *et al.*, 2014, « Redistribution, Inequality, and Growth », *IMF Staff Discussion Notes* 2014/02.
- Piketty T. *et al.*, 2011, « Top Incomes in the Long Run of History », *Journal of Economic Literature* 49: 3-71.
- Piketty T., 2013, *Le Capital Au XXI^e Siècle*. Seuil.
- Piketty T. and E. Saez, 2013, « Top Incomes and the Great Recession: Recent Evolutions and Policy Implications », *IMF Economic Review* (61): 456-78.
- Rajan R., 2010, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Princeton University Press.
- Stiglitz J. E., 2013, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. Norton.

L'ÉGALITÉ FEMMES-HOMMES UN DÉFI EUROPÉEN AU CROISEMENT DE L'ÉCONOMIQUE, DU JURIDIQUE ET DU POLITIQUE

Françoise Milewski

OFCE-Sciences Po, PRESAGE

Réjane Sénac

Sciences Po-CEVIPOF, CNRS

L'Europe est considérée comme le moteur des politiques publiques d'égalité entre les sexes, en particulier à travers l'application par les États-membres du droit communautaire dans leur droit interne. Entre composantes législatives et instruments de *soft law* (comme l'approche transversale et la valorisation des « bonnes pratiques »), les politiques de l'UE pour l'égalité entre les sexes constituent ainsi un observatoire pour analyser les processus d'européanisation. Nous commencerons par aborder la spécificité des situations nationales avant d'analyser la dimension transnationale du droit communautaire de la non-discrimination. Nous éclairerons ensuite les politiques européennes d'égalité à travers quelques débats : des enjeux de la stratégie européenne pour l'emploi à l'articulation entre *hard law* et *soft law*, égalité femmes-hommes et européanisation.

En affirmant le « principe d'égalité de rémunération, sans discrimination fondée sur le sexe », l'article 119 du Traité de Rome incarne la dimension fondatrice de l'égalité entre les sexes dans le projet européen. C'est ainsi que les textes communautaires, du marché commun au marché intérieur puis à l'intégration, inscrivent l'égalité femmes-hommes au croisement de l'économique, du juridique et du politique.

Après avoir souligné la diversité des situations nationales, nous présenterons la manière dont les politiques européennes d'égalité y répondent par un droit communautaire de la non-discrimination. Nous aborderons ensuite les débats provoqués par l'évolution des politiques menées, évolution à la fois dans leurs objectifs (soutien à la croissance, objectifs démographiques, lutte contre l'exclusion, principe de justice...) et dans leur mise en œuvre (entre méthode ouverte de coordination non contraignantes et corpus juridique contraignant, entre feuilles de route et chartes d'une part, directives d'autre part).

1. Les inégalités femmes-hommes en Europe

Les inégalités entre les sexes revêtent de multiples formes, qu'il s'agisse de l'emploi, de la représentation politique, de la conciliation, de la sphère privée (en particulier de la répartition des tâches domestiques et parentales), des violences, des législations sur la contraception et l'avortement, etc.

1.1. Une grande diversité des situations nationales

Pour ne prendre que deux exemples, le taux d'emploi des femmes s'échelonne de 45,2 % en Grèce à 76,8 % en Suède (pour une moyenne de 62,4 % dans l'UE27), le taux de temps partiel de 2,5 % en Bulgarie à 76,9 % aux Pays-Bas (pour une moyenne de 32,1 % dans l'UE27), le taux d'emploi en équivalent temps plein de 42 % à Malte à 69 % en Suède (pour une moyenne de 53 % dans l'UE27). L'écart de taux d'emploi entre les femmes et les hommes (toutes durées confondues) s'échelonne de 1,5 point en Lituanie à 32,2 points à Malte (pour une moyenne de 12,2 points dans l'UE27)¹.

La part des femmes dans les gouvernements est de 54% en Suède mais de 7% en Slovaquie ; dans les Parlements nationaux, elle varie de 43% en Suède à 16% en Grèce (avec une moyenne de 24,7%)².

Simple photographies, ces chiffres n'en témoignent pas moins de l'importance des écarts de situations nationales.

1. Données 2012, 20-64 ans, source : Eurostat

2. Données 2012, source : Eurostat

1.2. Les « compromis » nationaux

Les écarts entre pays sont le fruit de nombreux facteurs renvoyant à des conventions de genre différentes (Dauphin, 2011 ; Letablier, 2009) :

- les consensus historiques qui ont modelé l'ampleur de l'insertion des femmes sur le marché du travail et ses formes (à temps plein ou partiel) ;
- les régimes d'État-Providence ;
- les « modèles d'articulation » entre sphère professionnelle et sphère privée, qui déterminent les effets de la parentalité sur l'emploi ;
- les politiques de partage du travail et de flexibilité des horaires ;
- les systèmes de protection sociale (familialisés ou individualisés) ;
- les transformations sociales de la famille et de la parentalité ;
- les politiques publiques nationales, qu'il s'agisse des politiques d'articulation (structures d'accueil de la petite enfance, horaires scolaires, ou encore modalités des congés parentaux et conditions d'attribution de prestations familiales), ou de la façon dont les pays se donnent les moyens d'atteindre les objectifs de la Stratégie européenne pour l'emploi, en particulier l'objectif de taux d'emploi ;
- les modes d'ajustement de l'emploi lors de la crise économique (ajustement par le temps de travail ou ajustement par la flexibilité interne ou externe).

Au niveau européen, la « conciliation entre vie professionnelle, vie privée et vie de famille » comporte quatre volets (Math, 2009 et 2013) : les congés parentaux, les structures d'accueil pour les enfants en bas âge, les travailleuses indépendantes et les conjoints aidants, les congés maternité. En matière de structures d'accueil, le Conseil européen de Barcelone en 2002 avait fixé des objectifs chiffrés d'accueil des enfants de moins de trois ans (33 %) et de plus de trois ans (90 %). Les bilans tirés à la fin des années 2000 témoignent des divergences à la fois des situations nationales et des prérogatives des pays dont certains ne se sentent pas tenus par de simples recommandations. La directive du Conseil européen de 2010 sur les congés parentaux, formellement plus contraignante, laisse dans le flou la question de la rémunération, ce qui constitue

une limite importante. La directive maternité a allongé la durée du congé (14 semaines). Ainsi, de norme minimale sur les congés de maternité à la compétence exclusive des États sur les modes de garde, l'effet des politiques européennes est limité et peu cohérent. Le « paquet réconciliation » de 2008 n'a guère fait converger les situations nationales.

L'analyse de la division sexuée des rôles sociaux est ainsi partie prenante des choix de politiques économiques (structurelles et conjoncturelles), familiales (en particulier de conciliation), fiscales, sociales, etc. dont elle découle et qu'elle modèle. Comment la dimension « genrée » des choix de politique publique articule-t-elle le niveau national et transnational, en particulier communautaire (Jacquot, 2009; 2013) ?

2. Les politiques européennes d'égalité

L'Europe est le moteur des politiques publiques d'égalité entre les sexes (Dominguez Alcon, Forest, Sénac, 2013 ; Kantola, 2010), en particulier à travers l'application par les États-membres dans leur droit interne du droit communautaire. L'application du droit primaire des traités européens³ et de la charte des droits fondamentaux de 2000 est associée à la transposition des directives communautaires⁴ et aux effets de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes sur la jurisprudence nationale (Sénac-Slawinski, 2006). L'Europe définit également des stratégies pluriannuelles dont les objectifs vont de l'indépendance économique des femmes à l'éradication des violences. Cependant, l'absence de moyen contraignant fait que ces objectifs demeurent généraux et ne sont pas atteints.

2.1. Un cadre juridique et institutionnel communautaire transversal

L'inégalité salariale entre les travailleurs masculins et féminins est le premier facteur d'inégalité de traitement entre les salariés

3. Cf. en particulier l'article 1 bis et l'article 2 paragraphe 3 du traité de l'Union européenne, ainsi que l'article 8 de la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4. Cf. en particulier la directive 75/117/CE du 10 février 1975 sur l'égalité de rémunération et la directive 2006/54/CE dite refonte du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail.

auquel le droit communautaire s'est spécialement intéressé, « à travers en particulier l'article 119 du Traité de Rome (devenu article 141 actuel), auquel la Cour de justice des Communautés européennes a reconnu un effet direct dès 1971 (arrêt *Defrenne*, du 25 mai 1971), mais dont le domaine est limité à l'égalité des rémunérations, protection ensuite étendue par la directive de 1976 (76/207) à l'ensemble des conditions de recrutement, de formation et de conditions de travail. » (Bailly, 2004, 83)

Depuis 1979, l'égalité entre les sexes est une des valeurs que le Conseil de l'Europe a pour mission de sauvegarder et de promouvoir, puisqu'il s'agit d'un des principes directeurs de son action. Ce principe est inscrit dans les deux instruments juridiques principaux du Conseil de l'Europe : la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950) et la Charte sociale européenne (1961).

La Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, a la même valeur juridique que les traités⁵. Elle précise que « toutes les personnes sont égales en droit » (article 20), qu'« est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe » (article 21), et que « l'égalité entre les hommes et les femmes doit être assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération » (article 23).

Le Traité de Lisbonne de 2007 inscrit l'égalité femmes-hommes à la fois dans le registre des valeurs et des objectifs communs aux États-membres de l'Union (articles 1bis et 2).

Le principe de non-discrimination des rémunérations qui s'inscrit dans le cadre d'une concurrence non faussée, condition du marché commun puis du marché unique, devient ainsi un principe général de non-discrimination. Cela s'incarne institutionnellement par le fait que la politique d'égalité, initialement partie prenante de la DG emploi, est désormais du ressort de la DG Justice.

5. Cf. article 6 du Traité de Lisbonne.

2.2. Les trois phases de l'approche de l'égalité entre les sexes : de l'égalité de droit à l'action positive et au *gender mainstreaming*

Le cadre normatif des mesures pour l'égalité femmes-hommes est précisé par une recommandation « relative à la promotion des actions positives en faveur des femmes » (84/635/CEE) adoptée par le Conseil des ministres européens le 13 décembre 1984. Les rapports établis par la Commission européenne en 1988 et en 1995 regrettent qu'en l'absence de caractère contraignant l'action positive soit au mieux un instrument de politique publique et non un pilier juridique de l'égalité des chances. L'article 19, ex-article 13 TCE, stipule que « le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent adopter les principes de base des mesures d'encouragement de l'Union, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres, pour appuyer les actions des États membres prises en vue de (...) combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ». L'article 23 de la charte des droits fondamentaux consacré à l'égalité entre femmes et hommes précise que « le principe de l'égalité n'empêche pas le maintien ou l'adoption de mesures prévoyant des avantages spécifiques en faveur du sexe sous-représenté ».

Teresa Rees (2002, 48) analyse ce cadre juridique communautaire de la non-discrimination en identifiant trois phases à la fois chronologiques et théoriques : l'égalité de traitement des années 1970 laissant la place aux actions positives dans les années 1980 et au *gender mainstreaming* dans les années 1990. Elle associe l'égalité devant la règle de droit à une forme de bricolage à partir de l'existant (*tinkering*) alors que l'adaptation de la règle de droit aux différences de situation de chacun-e à travers l'adoption de mesures spécifiques est qualifiée de dispositif « sur mesure » (*tailoring*). Le *gender mainstreaming* (Dauphin, Sénac-Slawinski, 2008) est quant à lui associé à un modèle de transformation (*transforming*) dans la mesure où il se positionne en surplomb par rapport à la fois à l'isonomie et à l'égalité correctrice. En effet, il « doit idéalement permettre d'identifier les systèmes et les structures à l'origine de discrimination indirecte et les repenser afin d'y remédier » (Rees, 2002, 46-48).

Remettant en cause toute définition univoque ou idéale, Judith Squires analyse la portée et les limites pratiques de ce concept-méthode en donnant trois approches possibles : une nouvelle stratégie pour transformer les politiques publiques (la transformation), un instrument bureaucratique pour intégrer le genre (l'inclusion) et un processus de mise sur agenda (le déplacement). Sa réflexion souligne aussi la nécessité de penser les inégalités et discriminations entre les sexes en interaction avec les autres discriminations.

2.3. Apports du droit communautaire : discrimination indirecte et partage de la charge de la preuve

Pierre Bailly, conseiller Doyen de la Chambre sociale de la Cour de cassation, structure autour de quatre points les principaux apports de la jurisprudence communautaire à la jurisprudence française en ce qui concerne l'égalité entre travailleurs masculins et féminins : la méthode de vérification des inégalités introduisant la notion de discrimination indirecte, les règles probatoires à mettre en œuvre, les justifications possibles d'une différence de traitement et la question de la discrimination ou de l'action dite « positive ». Les deux premiers principes qu'il définit comme caractérisant l'approche de l'égalité par le droit communautaire expriment un objectif commun : donner son plein effet à l'interdiction des discriminations entre travailleurs masculins et féminins en modifiant le régime probatoire. « Le juge communautaire (...) a recours dès 1980 à la notion de discrimination indirecte : la mise en œuvre d'un critère apparemment neutre, étranger à l'identité sexuelle du salarié et créant une différence de traitement entre travailleurs peut en réalité dissimuler une discrimination à l'égard des personnes d'un sexe déterminé. Ainsi, si une convention collective refuse le bénéfice d'une prime de fin d'année aux travailleurs à temps partiel et s'il s'avère en réalité que cette catégorie est principalement composée de femmes, une discrimination indirecte sera caractérisée (CJCE, 9 septembre 1999, *Krüger*, n° C 281/97). » (Bailly, 2004, 83) La jurisprudence de la CJCE considère en effet que dès lors qu'une différence de traitement concerne statistiquement une majorité de travailleurs d'un même sexe et n'est pas justifiée par un fait objectif, elle constitue une discrimination indirecte. Elle a en particulier jugé qu'une différence de prise en compte de l'ancien-

neté entre les travailleurs à temps plein et à temps partiel était discriminatoire⁶.

De plus, la directive communautaire 97/80 du 15 décembre 1997 et la jurisprudence communautaire⁷ amènent les États à transposer le principe du partage de la charge de la preuve. « Les principaux arrêts ont été rendus par la Cour à propos de l'égalité de rémunération. Ce sont les arrêts Danfoss, Enderby et Royal Copenhagen sans oublier l'arrêt Bilka. » (Lanquetin, 1998, 688).

2.4. Les stratégies pluriannuelles

Les domaines d'actions prioritaires sont définis dans les « feuilles de route » et les stratégies pluriannuelles. Celles-ci témoignent d'évolutions dans les objectifs et les priorités. La première, datée du 1^{er} mars 2006, retient six domaines d'action pour la période 2006-2010 :

- une indépendance économique égale pour les femmes et les hommes ;
- la conciliation entre la vie professionnelle, familiale et privée ;
- la représentation égale dans la prise de décision ;
- l'éradication de toute forme de violence fondée sur le genre, et de la traite des êtres humains ;
- l'élimination des stéréotypes basés sur le genre dans la société ;
- la promotion de l'égalité entre les sexes à l'extérieur de l'Union européenne.

Une nouvelle stratégie a été établie en 2010, pour la période 2010-2015. Elle s'intègre dans la stratégie Europe 2020. Les priorités sont similaires, à ceci près que la conciliation disparaît des six domaines d'actions prioritaires (mais demeure au titre des instruments), au profit de l'égalité de rémunération.

Autre signe des temps, la politique d'égalité, qui était dans les années 1970 et 1980 inscrite dans le cadre de la libre concurrence, a été inscrite en 2006 dans les chantiers de la croissance et de l'emploi et celui des changements démographiques. La feuille de

6. CJCE 7 février 1991, aff. C. 184/89 (Nimz), Rec. I, p. 91.

7. CJCE, 13 mai 1986, Bilka, aff. 170/84 ; CJCE, 27 octobre 1993, Enderby, aff. C-127/92.

route précise que non seulement l'égalité entre les femmes et les hommes est un droit fondamental et une valeur commune de l'Union européenne, mais aussi une condition nécessaire pour la réalisation des objectifs de croissance, d'emploi et de cohésion sociale de l'UE (UE, 2006) : « Le Pacte marque la volonté des États membres de s'engager résolument à mettre en œuvre des politiques visant à promouvoir l'emploi des femmes et à garantir un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée afin de relever les défis démographiques. (...) Le vieillissement de la population allié à la baisse de la natalité soulève des défis considérables pour nos sociétés. (...) Il apparaît clairement que les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes contribueront de manière significative à y répondre. D'une part, en stimulant l'emploi des femmes et en compensant ainsi la baisse prévue de la population active. D'autre part, en soutenant la réalisation des choix individuels des femmes et des hommes, y compris celui d'avoir le nombre d'enfants qu'ils souhaitent ».

La stratégie de 2010 met elle en exergue la contribution de l'égalité entre les sexes « à la croissance économique et au développement durable », tout en « s'inspirant des priorités de la charte et de l'expérience de la feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes de 2006 ». Entre les deux, le développement durable a remplacé les défis démographiques. Simples éléments de langage ?

3. Quelques débats

3.1. La Stratégie européenne pour l'emploi : taux d'emploi et/ou qualité de l'emploi ?

Selon les objectifs d'emploi de Lisbonne, établis en 2000, le taux d'emploi des femmes devait atteindre 60 % en 2010 et le taux d'emploi global 70 %, pour les 15-64 ans. Aucun de ces deux objectifs n'a été atteint en moyenne européenne, d'autant qu'un repli s'est opéré entre 2008 et 2010 du fait de la crise. On était en 2010 à 5,9 points d'écart à l'objectif pour le taux d'emploi global et à 1,8 point d'écart pour celui des femmes.

La Stratégie européenne pour l'emploi à l'horizon 2020 fixe un objectif de 75 %, pour les femmes comme pour les hommes, mais cette fois sur la tranche d'âge des 20 à 64 ans. Il est donc plus facile

à réaliser (si l'objectif de Lisbonne pour 2010 avait été fixé sur cette tranche d'âge, il aurait été atteint pour les femmes).

La question majeure demeure cependant celle des moyens d'y parvenir. Si la hausse du taux d'emploi est fondée sur la montée du temps partiel et des emplois temporaires, elle n'est pas une garantie d'indépendance économique, qui est pourtant l'objectif premier des feuilles de route. Pire, l'apparition de nouvelles formes d'inégalités en résultent. La Commission fluctue de ce point de vue entre une analyse des inégalités induites par le fait que les temps partiels sont essentiellement occupés par les femmes et le flou des préconisations sur les moyens de parvenir aux objectifs de taux d'emploi. De plus, les ambiguïtés sur la flexibilité demeurent : la flexibilité est tantôt prônée comme un instrument de la politique de l'emploi (supprimer les réglementations qui créent de la rigidité), tantôt comme un élément des politiques de conciliation (souplesse et aménagement des horaires pour les parents).

En négligeant les formes multiples des inégalités dans l'emploi, les objectifs fixés sont peu à même de réduire ces inégalités. La question de la qualité des emplois est donc essentielle.

3.2. Les « bonnes pratiques » et la *soft law* contre le droit antidiscriminatoire ?

En ce qui concerne le cadrage juridique, dans un contexte de développement du droit communautaire de l'antidiscrimination, la promotion de l'égalité comme *soft law* (charte, label) « sans droit ni obligation » (Junter, Sénac-Slawinski, 2010) révèlent des tensions entre normes managériales et normes juridico-politiques (Beveridge, Velluti, 2008). Il est ainsi essentiel de s'interroger sur les enjeux normatifs d'une promotion de l'égalité entre les sexes à travers un *droit doux* (*soft law*), dépourvu de dimension contraignante, qui « est aussi inévitablement un *droit flou* (*fuzzy law*) (Delmas-Marty, 1986/2004). Formulé en termes d'objectifs ou de recommandations, le droit perd de sa précision ; non seulement se multiplient les termes vagues, tels que « charte » ou « partenariat », mais encore la formulation sous forme de « principes » ou de « standards » crée une zone d'incertitude et d'indétermination. » (Delmas-Marty, 2004, 143-144).

4. L'égalité femmes-hommes interroge le processus d'europanisation

Les politiques de l'UE pour l'égalité entre les sexes offre un observatoire pour analyser le processus d'europanisation (Lombardo, Forest, 2012 ; Radaelli, 2003) dans l'entrecroisement de trois perspectives (Liebert, 2003) : *institutionnelle* (directives et décisions de la CJCE), *cognitive* (analyse des référentiels à travers lesquels est reformulé le « problème public » de l'égalité de genre (Muller, 2005)) ; et *interactionniste* (en relation avec la création de voies transnationales de représentation des « intérêts de genre »).

La prise en compte des discriminations multiples dans une approche intersectionnelle des critères discriminatoires est en particulier un défi de l'Europe du 21^e siècle (Squires, Skeje, Krizsan, 2012). Actuellement, « le mode de traitement des dossiers de recours cherche le motif à l'origine de la discrimination ou le motif qui apparaît le plus facile à démontrer, non les interactions » (Lanquetin, 2009, 103-104).

D'un point de vue cognitif, les politiques d'égalité ont d'abord été conçues pour lever les distorsions de concurrence, puis elles ont évolué, sans toutefois jamais mettre en cause le bienfondé de la libre concurrence. Entre soutien à la croissance (Wilkinson, Pickett, 2013) et principe antidiscriminatoire, la justification de ces politiques au nom de l'investissement social (Morel, Palier, Palme, 2012) interroge le principe de justice à l'œuvre (Sénac, 2012).

Le niveau de décision est également problématique : simples orientations et principes de subsidiarité permettent à certains pays de mettre actuellement en œuvre des politiques régressives en matière d'égalité des sexes, tandis que tous sont confrontés à des restrictions budgétaires pour leurs politiques sociales dans cette période de crise. Ce contexte rend peu probable une convergence des situations nationales.

Références bibliographiques

- Bailly P., 2004, « L'égalité des salariés en droit du travail », *Rapport de la Cour de Cassation 2003*, Paris, La Documentation Française, p. 23-32.
- Beveridge F., Samantha Velluti (eds.), 2008, *Gender and the Open Method of Coordination. Perspectives on Law, Governance and Equality in the EU*, Ashgate, Aldershot.

- Conseil de l'Europe, 2013, Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes (GEC) – Stratégie 2014-2017 pour l'égalité entre les femmes et les hommes, CM(2013)136 final, 6 novembre.
- Commission des Communautés européennes, 2006, Une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010, COM(2006) 92 final, mars.
- Commission des Communautés européennes, 2007, Rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes, COM(2007)49 final, février.
- Dauphin S., 2011, « Action publique et rapports de genre », dans F. Milewski et H. Périer (dir.), *Les discriminations entre les femmes et les hommes*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 313-342.
- Dauphin S., R. Sénac-Slawinski (coord.), 2008, « Gender mainstreaming – De l'égalité des sexes à la diversité? », *Cahiers du genre*, 44.
- Delmas-Marty M., 2004, *Les forces imaginantes du droit – Le relatif et l'universel*, Paris, Seuil.
- Dominguez A. C., M. Forest, R. Sénac, 2013, *Qué políticas para qué igualdad. Debates sobre el género en las políticas públicas en Europa*, Valencia, Tirant humanidades.
- Jacquot S., 2013, « Les effets de l'europanisation dans le domaine social. Entre influence européenne et usages nationaux », *Politique européenne* (40) : 8-21.
- Jacquot S., 2009, « La fin d'une politique d'exception : l'émergence du *gender mainstreaming* et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes », *Revue française de science politique* 59 (2) ; 247-277.
- Junter A., R. Sénac-Slawinski, 2010, « La diversité : sans droit ni obligation », *Revue de l'OFCE* (114) : 167-195.
- Kantola J., 2010, *Gender and the European Union*, Palgrave, Basingstoke, .
- Lanquetin M.-T., 1998, « Discriminations à raison du sexe – Commentaire de la directive 97/80 du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination à raison du sexe », *Droit social* (7/8) : 688-695.
- Lanquetin Marie-Thérèse (2009), « Egalité, diversité et discriminations multiples », *Travail, genre et sociétés* (21) : 91-106.
- Letablier Marie-Thérèse (2009), « Régime d'État-Providence et conventions de genre en Europe », *Informations sociales* (151) : 102-109.
- Liebert Ulrike (ed.), 2003, *Gendering Europeanization*, Bruxelles, Peter Lang.
- Lombardo E., M. Forest, 2012, *The Europeanization of Gender Equality Policies. A Discursive-Sociological Approach*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan.
- Math A., 2009, « Union européenne. Structure d'accueil pour les jeunes enfants et stratégie européenne pour l'emploi. Que reste-t-il des engagements de Barcelone ? », *Chronique internationale de l'IRES* 117.

- Math A., 2013, « Union européenne. La directive maternité dans les limbes », *Chronique internationale de l'ITRES* 139.
- Morel N., B. Palier, J. Palme, 2012, *Towards a Social Investment Welfare State ?*, Basingtoke, Policy Press.
- Muller P. 2013, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique* 55 (1), février 2005, p. 155-187.
- Radaelli C. (eds.), 2003, *The Politics of Europeanisation*, Oxford, Oxford University Press.
- Rees T., 2002, The Politics of 'Mainstreaming' Gender Equality, in Breitenbach E., Brown A., MacKay F.(eds). *The Changing Politics of Gender Equality in Britain*. Basingstoke, Palgrave.
- Sénac R., 2012, *L'invention de la diversité*, Paris, PUF.
- Sénac-Slawinski R., 2006, « L'égalité entre les femmes et les hommes dans l'emploi : réflexions sur l'évolution récente du droit français », *Droit & Société* (62) : 67-93.
- Squires Judith, Hega Skeje, Andrea Krizsan (dir.), 2012, *Institutionalizing Intersectionality*, Palgrave Macmillan, Gender & Politics Series.

LE(S) MARCHÉ(S) DU TRAVAIL EUROPÉEN(S)

Gérard Cornilleau

OFCE-Sciences Po

Depuis sa fondation, l'Union européenne a connu une accentuation de la dispersion de ses systèmes sociaux. L'objectif d'une Union sociale, complétant l'Union économique et monétaire s'éloigne de plus en plus. L'absence d'un marché du travail régulé en commun par les pays de l'Union est un facteur de déstabilisation qui pousse à la concurrence sociale et à la déflation salariale. Pour éviter les risques liés à une telle situation il faudrait trouver un accord sur les politiques à mettre en œuvre pour revenir au plein emploi et choisir entre partage du travail « libéral » ou « social ». L'absence de perspectives à court terme pour une unification sociale complète implique l'acceptation de frontières sociales gérées en commun qui permettent à la fois la mobilité et la protection effective des travailleurs.

Au nom de la subsidiarité, l'Union européenne a écarté la politique de l'emploi et la protection sociale du champ des politiques communautaires. Les États restent donc les seuls responsables de la définition et de la mise en œuvre des politiques sociales. En théorie, seule la méthode ouverte de coordination (MOC) est utilisée pour infléchir les politiques nationales et les rendre, si possible, compatibles et plus ou moins convergentes.

Mais en pratique la liberté des États en matière de protection sociale est restreinte du fait des contraintes liées aux autres politiques communautaires. Ainsi :

- La coordination des politiques budgétaires et économiques impose des contraintes fortes au financement de la protection sociale, particulièrement pendant les périodes de crise.

Les États sont limités dans l'usage qu'ils peuvent faire de la protection sociale pour stabiliser l'activité. Ils sont dès lors incités (quand ils ne sont pas sommés de le faire par la Commission) de s'engager dans la voie du dumping social ;

- La libre circulation des personnes, la liberté d'établissement et le droit de la concurrence fixent des contraintes en matière d'assujettissement des travailleurs aux droits nationaux. Le travail intérimaire et le détachement de travailleurs d'un pays dans un autre permettent, dans une certaine mesure, de contourner le droit du travail et de choisir la localisation des cotisations au système de protection sociale ;
- La politique de la concurrence et l'interprétation des traités par la Cour de justice européenne fixent les limites de l'intervention publique en matière d'assurances sociales ; pour qu'une assurance santé ou un régime de retraite soit abrité de la mise en concurrence, elle ou il doit respecter un certain nombre de règles strictes : objet social, adhésion obligatoire, etc. ;
- Les droits des citoyens et le principe de non-discrimination imposent des obligations qui dérivent des traités et pas seulement des droits nationaux (en matière d'âge de la retraite par exemple ou d'avantages familiaux qui ne peuvent pas être modulés selon le sexe). Dans ce domaine comme dans le précédent, la jurisprudence joue un rôle central.

La question de la rationalisation des contraintes communautaires – qui pèsent sur le droit du travail et la protection sociale et vont au-delà des recommandations de bonne pratique – se pose dans un contexte de crise générale et de très forte hétérogénéité des performances économiques et des marchés du travail. Après une courte analyse de la situation (§1), nous présenterons les deux grandes options qui permettent de sortir de la crise et de revenir au plein emploi dans les pays qui en sont très éloignés (§2). Enfin nous examinerons les grandes lignes d'un programme à long terme de convergence sociale de l'Europe (§3)

1. Chômage, crise et divisions en Europe

L'Europe, dans son ensemble, est en crise et son marché du travail est très déséquilibré : le taux de chômage au sein de l'Europe

à 28 est de 10,8 % (janvier 2014), et dans la seule zone euro de 12 %. Globalement l'Europe est très loin du plein emploi. Les causes de cette crise sont bien connues : initiée par la récession de 2008-2009 liée à la crise financière, la montée du chômage n'a pas été enrayerée par les politiques économiques dont l'objectif prioritaire fut, dès 2011, de résorber la dette publique. Il faut retenir des analyses macroéconomiques que la montée du chômage en Europe étant principalement liée à la crise et à l'absence de réaction efficace de la politique économique, le chantier prioritaire de l'Europe devrait être de réviser sa doctrine macroéconomique (Blot, Creel et Timbeau, 2014 ; OFCE, IMK, ECLM, 2014). Les questions spécifiques relatives au marché du travail sont du second ordre, et s'il est certain qu'améliorer la fluidité du marché ou mieux rapprocher l'offre de la demande de travail peuvent contribuer à améliorer la situation, les politiques spécifiques de l'emploi et du marché du travail ne permettront pas à elles seules de ramener le plein emploi dans l'ensemble de l'Europe et encore moins dans les pays les plus touchés par le chômage de masse.

Le chômage en Europe est donc à la fois massif et très dispersé. En décembre 2013, le taux de chômage était de 27,5 % en Grèce et de 5 % en Autriche. L'amplitude maximale de la variation du chômage était donc de près de 23 points. Par comparaison, le taux de chômage aux États-Unis était en novembre 2013 de 7 % avec un maximum de 9 % dans le Rhode Island et un minimum de 2,6 % dans le Dakota du Nord, soit une amplitude maximale de 6,4 points. Les coefficients de variation¹ du chômage entre États en Europe et aux États-Unis étaient très différents avec un niveau de 51 % en Europe (57 % en zone euro) et de 24 % aux États-Unis.

En ce qui concerne les revenus, la dispersion entre États s'est aggravée au cours du temps, l'ouverture de l'Europe aux pays de l'Est ayant entraîné une très forte accentuation de l'hétérogénéité de l'espace institutionnel européen (tableau 1).

Depuis la création de l'Europe des six, l'histoire de l'Union européenne est marquée par une première phase de convergence qui va de 1958 à 1995, suivie d'une période de divergence initiée par l'élargissement de l'Union vers l'Est (tableau 1). Aujourd'hui, la

1. Le coefficient de variation mesure la dispersion d'une variable en rapportant son écart-type à sa moyenne.

convergence des revenus en Europe est en panne et c'est une raison d'inquiétude pour l'avenir, car les écarts très importants qui ont été crées par l'élargissement continuent à peser sur la mise en place de solidarités fortes entre des  tats dont les niveaux de richesse sont loin d'être identiques.

Tableau 1. Coefficients de variation du Pib par habitant en Europe : des pays fondateurs à l'Europe des 27

En %	1958	1973	1986	1995	2004	2007	2011
UE 6	16	10	6,5	7	9	11	14
UE 9		13	13	8	14	16	14
UE 12			21	19	20	22	22
UE 15				17	18	19	20
UE 25					35	32	31
UE 27						36	35

UE 6 : Allemagne + Belgique+ France + Italie (+Luxembourg) + Pays-Bas

UE 9 = UE 6 + Danemark + Irlande + Royaume-Uni

UE 12 = UE 9 + Gr ce + Espagne + Portugal

UE 15 = UE 12 + Autriche + Finlande + Suède

UE 25 = UE 15 + Chypre + Estonie + Hongrie + Lettonie + Lituanie + Malte + Pologne + République Tchèque + Slovaquie + Slovénie

UE 27 = UE 25 + Bulgarie + Roumanie.

Note : les calculs ne prennent pas en compte le Luxembourg.

Source : Penn World Tables.

Les inégalités de revenus et de niveaux de salaires très importantes entre les  tats sont une caractéristique européenne fondamentale. Elles expliquent la difficulté de mettre en place des politiques communes alors qu'elles incitent au développement de la concurrence sociale, les pays les moins riches ayant tendance à utiliser leur avantage salarial pour gagner de la compétitivité sur leurs partenaires.

L'Europe est enfin très divisée en matière démographique. D'un côté, l'Irlande, la France, la Grande-Bretagne, les pays scandinaves, la Belgique et les Pays-Bas ont conservé des taux de fécondité compris entre 1,7 et 2 qui permettent d'envisager la stabilisation à long terme de la population. Par contre, l'Allemagne, les pays du Sud et ceux de l'Est européen ont une fécondité très faible, inférieure à 1,5, qui conduira à la baisse de la population totale et à celle de la population active. Ces pays ont une croissance potentielle trop faible et des perspectives très négatives en matière de ratio inactifs/actifs. Des migrations entre pays sont théoriquement

susceptibles d'homog niser les perspectives démographiques. Toutefois l'Europe reste une mosaïque linguistique, ce qui limite structurellement la mobilité entre les  tats de l'Union. Cette hétérogénité des situations démographiques a des conséquences non négligeables sur les contraintes macroéconomiques à long terme qui pèsent sur chaque zone : les pays à bas taux de fécondité doivent préparer l'avenir en épargnant pour financer les retraites. Leurs dettes sont moins soutenables à long terme et ils doivent mener des politiques rigoureuses en matière de dépenses publiques. Les pays à taux de fécondité plus élevé doivent aussi préparer l'avenir mais leurs contraintes sont différentes : leur principal problème est de financer l'éducation de générations plus nombreuses. Ils ont par contre moins de contrainte de dette à long terme. Les différences démographiques ont également des effets à court et à long terme sur le marché du travail. Les pays à bas taux de fécondité ont structurellement moins de besoins et moins de sources de croissance ; les pays à démographie plus forte ont des besoins de croissance plus importants et ils ont structurellement plus de mal à absorber les chocs conjoncturels négatifs.

L'hétérogénité de l'Europe est un défi pour l'harmonisation des politiques sociales. Jusqu'à présent la Commission, et l'ensemble des autorités politiques en Europe, ont toujours postulé l'adaptation à toutes les situations des politiques qu'elles recommandaient. Le principe même de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) qui prévaut en matière sociale et qui s'appuie sur la comparaison et la recherche des « bonnes pratiques », est de dégager des politiques à portée universelle. Il serait sans doute utile de revenir sur ce postulat et d'examiner toutes les conséquences des fortes h t rog nit s de revenu, de marché du travail et de démographie sur les politiques qui correspondent le mieux à la situation de chaque pays. En matière de politique du marché du travail, un exemple simple montre qu'il n'est pas possible de mener la même politique dans tous les pays : la question de l'incitation au travail ne se pose évidemment pas de la même manière dans les pays qui sont au plein emploi et dans ceux qui connaissent un chômage de masse. Dans les premiers une gestion stricte de l'assurance chômage peut se justifier ; dans les seconds cette même politique ne peut pas avoir d'effet positif sur le marché du travail et conduira seulement à la paupérisation des chômeurs.

2. Les grandes options des politiques de l'emploi et du marché du travail

La grande dispersion du chômage en Europe et des perspectives démographiques divergentes amènent certains, notamment en Allemagne, à suggérer que les migrations entre États pourraient être une solution. Certes, la mobilité est utile pour assurer une meilleure adéquation de l'offre et de la demande de travail, particulièrement en cas d'écart de croissance. Elle peut être encouragée. D'autant plus que les échanges entre citoyens européens sont utiles à la consolidation de la solidarité entre les populations. Toutefois la libre circulation ne doit pas se transformer en obligation de mobilité au risque de provoquer un effet inverse à celui qui est recherché de renforcement de l'unité européenne. Il faut aussi essayer de rapprocher le capital et les usines des travailleurs là où ceux-ci sont nombreux et disponibles. Une grande politique d'aménagement du territoire européen, qui dépasse le seul financement des infrastructures, est à cet égard certainement souhaitable. Elle implique une politique industrielle coordonnée au niveau européen. Mais il faut pour cela remettre en cause le dogme de l'absence d'intervention politique en matière de choix industriels². Le débat sur cette question est inexistant.

Au-delà des politiques macroéconomiques, seules les politiques spécifiques du marché du travail peuvent finalement être utilisées pour tenter de réduire le chômage. En particulier quand dans un pays à taux de chômage très élevé, il apparaît que le renoncement à la croissance en Europe conduit à chercher des solutions nationales. Le champ de la politique de l'emploi est celui du partage du travail et des revenus du travail. Il n'est pas très sérieux d'imputer aux disfonctionnements du marché du travail le niveau actuel du chômage en Europe. L'Espagne fournit un bon exemple de ce que les causes du chômage résident dans les disfonctionnements des autres marchés, financiers et de la construction dans ce cas particulier. Le chômage espagnol était de 7,9 % en mai 2007 ; il est passé à 17,9 % en mai 2009 et il atteint aujourd'hui plus de 26 %. Cette évolution est davantage caractéristique d'une extrême flexi-

bilité que d'une forte rigidité³. Les explications par un écart structurel entre la demande et l'offre de qualification, ou l'apparition brutale d'une réticence des chômeurs à reprendre un emploi faute d'une incitation adéquate, ne tiennent évidemment pas. Dans ces conditions l'amélioration du fonctionnement du marché du travail, toujours possible, ne peut avoir qu'un impact très marginal sur le chômage.

Les politiques spécifiques susceptibles d'avoir un impact important impliquent toutes une baisse très significative des salaires et du coût du travail. En économie ouverte, celle-ci peut être recherchée pour gagner de la compétitivité vis-à-vis des concurrents étrangers sur les marchés extérieurs et intérieurs. Il est évident que cette voie de la déflation salariale pour gagner des parts de marché est absolument inadaptée à la situation européenne : outre son caractère non coopératif entre partenaires *a priori* solidaires, elle ne peut pas aboutir si elle est appliquée simultanément dans tous les pays⁴. Le gain résiduel de compétitivité vis-à-vis du reste du monde est très insuffisant pour compenser l'impact dépressif de la baisse de la demande interne. Il risque même d'être compensé par une appréciation globale de l'euro si l'absence de demande au sein de l'Union entraîne un excédent courant vis-à-vis du reste du monde.

Il reste deux solutions pour activer le partage du travail et des revenus. La solution « libérale » passe par la baisse du coût du travail initiée ou non et par une flexibilisation maximale du marché du travail. La solution « sociale » passe par la réduction collective du temps de travail, une certaine harmonisation des conditions sociales et la coordination des salaires qui évitent toute tentation de fonder sur le dumping social le retour au plein emploi.

Le choix entre les deux solutions relève du choix politique. Il n'y a pas de supériorité « économique » de l'une ou l'autre. Les deux options devraient pouvoir être soumises au débat, mais le choix est souvent occulté par les discours qui supposent faussement « qu'il n'y a pas d'autre solution » que la solution « libérale ».

Le partage du travail peut s'appuyer sur la baisse des salaires indirects (les cotisations à la charge des entreprises) qui peut être

2. C'est un dogme qui comporte des exceptions. La localisation des implantations industrielles d'Airbus ont toujours été l'objet de tractations politiques. Mais la Commission européenne n'est jamais intervenue pour faire valoir l'intérêt général de l'Europe.

3. Pour une analyse de la réaction des marchés européens à la crise, voir : Cochard, Cornilleau et Heyer (2010).

4. Voir OFCE, IMK, ECLM (2014) *op. cit.*

décidée par l'administration dans les pays centralisés ou par la négociation dans les pays plus décentralisés. Cette solution peut permettre de maîtriser les effets redistributifs de la baisse des prestations ou des dépenses sociales qui doivent accompagner la baisse des cotisations. Cette méthode est intermédiaire entre la méthode libérale et la méthode sociale. Mais elle ne peut être appliquée que de manière limitée, comme c'est le cas en France, car elle bute assez vite sur les réductions possibles des prestations et les hausses acceptables des autres prélèvements.

La flexibilisation du marché du travail est le moyen privilégié et sans doute le plus efficace pour faire baisser les salaires à long terme. C'est la méthode qui a été utilisée en Allemagne et qui est aussi appliquée en France de manière moins systématique, et avec moins d'impact du fait de l'existence d'un salaire minimum. Le moyen principal de la flexibilisation réside dans la réduction de la protection des chômeurs pour casser leurs prétentions salariales et leurs revendications de stabilité de l'emploi. La flexibilisation passe donc par la réduction de la générosité de l'assurance chômage et la réduction drastique des contraintes juridiques sur le contrat de travail. Sur cette base, de nombreux chômeurs sont alors contraints d'accepter des emplois courts, très instables et à très bas salaire. Le nombre total d'emplois peut augmenter du fait de la réduction du coût relatif du travail et du capital mais, surtout, du fait que les consommateurs sont incités à se porter sur des secteurs de l'économie, en particulier de services, dont le développement était limité par le coût du travail. Finalement, on peut enregistrer une hausse de l'emploi et une baisse des salaires : on a donc bien « partagé » le travail et les revenus du travail. Cette politique entraîne aussi une hausse de la pauvreté au travail et une augmentation des inégalités. Elle a un coût social, avec une redistribution des non-qualifiés vers les qualifiés qui bénéficient de plus de services moins coûteux fournis par les non-qualifiés contraints d'accepter des emplois à la limite de la dignité. C'est au débat politique de trancher la question de l'acceptation ou pas de ce coût de la gestion libérale du chômage.

L'autre option de partage du travail est celle de la réduction collective du temps de travail. Elle peut être durable, comme ce fut le cas en France lors du passage aux 35h de l'horaire de travail hebdomadaire de référence. Dans ce cas il faut tenir compte des

perspectives de croissance à long terme et des choix en matière de secteurs d'activité qui doivent être favorisés ou au contraire abandonnés. Dans le cas de partage du travail par le marché, on a vu que certains secteurs de services étaient favorisés par la flexibilisation. On peut contester l'intérêt de voir se créer de tels emplois et préférer une réduction collective et ordonnée du temps de travail. La réduction collective du temps de travail peut aussi être temporaire et contra-cyclique. C'est la solution mise en avant en Allemagne, qui a aussi été appliquée en France et dans d'autres pays avec une ampleur plus faible, lors de la première phase de la crise. Le chômage partiel est le moyen privilégié de cette forme de partage « social ». Sa limite est évidemment de ne s'appliquer qu'aux travailleurs en place.

Finalement et si l'on admet qu'il y a bien plusieurs solutions au partage du travail et que l'organisation collective est une modalité tout aussi efficace que le partage par le marché, il est possible de proposer un débat sur les méthodes et leur combinaison.

Choisir de privilégier le marché ou l'organisation collective. Privilégier le « partage par le marché » implique de réduire la couverture de l'assurance chômage, limiter le droit du travail et éviter les dispositifs généraux de salaire minimum. Si l'on privilégie le partage « social », il faut au contraire disposer d'une politique salariale nationale explicite avec un salaire minimum d'application large et une assurance chômage généreuse. Il faut disposer d'un important système de chômage partiel pour gérer le partage du travail dans le cycle, qui pourrait être organisé à l'échelle de l'Union pour maximiser l'effet stabilisateur du système en cas de choc asymétrique. Pour le long terme c'est le débat social et politique qui doit fixer les secteurs à développer et les orientations en matière de durée du travail de référence.

Le partage marchand et le partage social ne sont pas totalement exclusifs. En pratique les institutions du marché du travail combinent les deux méthodes. En France l'affaiblissement de l'application du droit du travail a permis le développement massif des emplois à temps partiel et à durée courte ou très courte. Mais l'effet de cette libéralisation a été limité par l'existence d'un salaire minimum et d'une assurance chômage relativement généreuse. En Allemagne, le partage du travail a été massivement initié par la réduction de l'assurance chômage dans un contexte d'absence de

salaire minimum général. Mais dans la crise, ce sont les modalités « sociales » du partage du travail qui ont permis d'éviter une forte hausse du chômage. La perspective de mise en place d'un salaire minimum général en Allemagne devrait la rapprocher du modèle social de partage. Il serait utile de discuter collectivement de la combinaison souhaitable de partage libéral et social de manière à satisfaire la condition minimale d'incitation au travail en situation de plein emploi, à fixer le minimum de salaire acceptable dans chaque pays européen et à préciser les limites entre travail décent et petits boulots inacceptables.

Le problème est qu'en l'absence de débat explicite à propos de ces choix, les pays qui privilégient le partage libéral du travail auront toujours un avantage sur les autres partenaires de l'Union. Les moins-disant en matière sociale seront toujours gagnants dans un monde de pure concurrence. Le marché permettra en effet, si on le laisse fonctionner librement, de baisser toujours plus les salaires en cas de chômage massif, ce qui permettra directement, ou indirectement *via* les services rendus, aux secteurs concurrencés sur les marchés externes et internes de l'emporter sur ceux des pays qui se refusent à régler la question du chômage par la baisse des revenus des plus faibles et la hausse des inégalités. Les grandes lignes des choix sociaux de partage du travail et des revenus doivent être fixées collectivement si l'on veut sortir l'Europe d'un cercle vicieux de concurrence sociale qui ne peut que l'entraîner un jour ou l'autre vers la dissolution de l'Union.

3. L'Europe sociale en pratique

Au-delà des grandes questions sur les politiques économiques et les politiques du marché du travail adaptées aux situations diverses des pays européens, de nombreuses questions pratiques se posent pour rendre compatibles la libre circulation des personnes, la concurrence sur les marchés des biens et des services et le libre choix par chaque pays de son régime de protection sociale et d'emploi.

Deux voies sont possibles selon que l'on souhaite maintenir l'intégralité de la liberté des États en matière de définition et de gestion de la protection sociale ou que l'on opte pour une réduction de cette liberté et la progression vers un espace commun

incluant la protection sociale. La perspective d'une harmonisation, comme celle qui a été réalisée pour le marché des biens, doit donc être étudiée. Mais il va de soi que c'est une perspective de très long terme et qu'elle n'est possible que de manière très limitée au cours de la décennie à venir⁵.

La première option implique la définition précise de « frontières sociales » qui garantissent aux États que leurs législations ne pourront pas être contournées par des choix opportunistes de localisation des entreprises et des emplois. Le champ de la protection sociale publique doit dans ce cas être clairement défini, de manière telle que la Cour de justice n'ait pas à délibérer à propos de la limite entre assurance publique et privée, ce qui crée une insécurité juridique néfaste à la liberté de choix des États. Le respect du principe de libre circulation des personnes pourrait être renforcé par la clarification des mécanismes de détachement des travailleurs et par le renforcement des droits des citoyens de l'Union qui exercent successivement leurs activités dans différents pays. Pour les travailleurs détachés, outre les questions relatives au contrôle de l'application effective des règles, qui sont en cours de solution, le problème est celui du rattachement au système de protection sociale du pays d'origine. Cette règle permet la concurrence sociale directe avec les travailleurs des pays de détachement quand celui-ci va d'un pays à faibles cotisations vers un pays à plus forte couverture sociale ou financement par cotisations sociales⁶. Deux options sont possibles pour éviter cette concurrence : obliger les détachés à cotiser dans le pays de détachement et mettre en œuvre un principe de stricte proratisation des prestations sociales en fonction des temps passés à travailler dans les différents pays de l'Union. Les systèmes d'assurance publics ou privés devraient dès lors renoncer à toute période initiale de carence précédant l'ouverture des droits à prestation (notamment en matière de retraite). Cette solu-

5. L'Europe a réalisé l'union douanière et l'unification complète de son marché des biens. La zone euro a unifié sa monnaie... et pourtant l'UE n'a pas été capable d'établir un schéma commun d'assiette fiscale pour l'impôt sur les sociétés. Elle a aussi échoué à unifier ses taxes indirectes. L'unification des marchés de production et de consommation est inachevée, ce qui pose des problèmes de détournement de taxes et d'activité. Il est clair que l'unification sociale de l'Europe est beaucoup plus complexe et, si on veut s'y atteler, une affaire de très long terme.

6. Quand un pays finance ses dépenses sociales par l'impôt général, le taux de cotisation sociale est plus faible. Il en résulte que même à couverture identique en termes de prestation un détaché vers un pays à forte cotisation coûtera moins cher qu'un salarié du pays de détachement.

tion clarifierait aussi la situation de ceux qui travaillent successivement dans différents pays sans être en position de détachement. Elle devrait de toute manière être envisagée pour les carrières qui se déroulent dans différents pays. Mais il est aussi envisageable, pour les détachés, de maintenir l'affiliation au régime du pays d'origine, la Sécurité sociale du pays de détachement transférant à celle du pays d'origine les cotisations prélevées. Si celles-ci sont supérieures au niveau normal, des droits supplémentaires pourraient être ouverts. Dans le cas contraire, l'entreprise du pays d'origine du détaché devrait compléter la cotisation de son salarié détaché. Quelle que soit la solution retenue, l'amélioration de la transférabilité des droits serait en outre favorable à la mobilité des travailleurs.

La difficulté d'harmoniser des systèmes qui reposent très diversement sur des cotisations ou des impôts, qui mettent en œuvre des techniques d'assurance sociale ou des mixtes d'assurances sociales et privées avec des plafonds de couverture variables ou qui reposent sur des philosophies très différentes de prestations pour les plus pauvres ou les familles, expliquent que l'on ait repoussé la solution de l'unification sociale depuis le début de l'Union. Des projets partiels ont toutefois vu le jour, pour l'assurance-chômage, dont le rôle contra-cyclique est essentiel⁷. La gestion commune de l'assurance chômage permettrait de la sortir du champ de la régulation budgétaire et permettrait une utilisation plus efficace de sa capacité à stabiliser automatiquement l'économie, que ce soit après un choc symétrique ou asymétrique. Mais il est impossible de confier à la Commission la gestion du système ou même la conditionnalité des aides. Les systèmes d'assurance chômage reposent sur des combinaisons très différentes de prestations générales sous conditions de ressources et d'indemnitis directes du régime d'assurance chômage. Si bien que les pays en apparence les plus généreux en matière d'indemnisation directe du chômage peuvent être au même niveau de générosité envers les chômeurs que les pays qui recourent à un mix de prestations diff rent⁸. Une régulation

7. La proposition d'europaniser l'assurance chômage est ancienne. On la trouve dès 1975 dans le « Rapport Marjolin » (Commission des communautés européennes, 1975). Pour une proposition récente, voir par exemple : Enderlin, Guttenberg et Spiess (2013).

8. Voir Coquet Bruno (2013) : *L'assurance chômage, Une politique malmenée*, l'Harmattan, Paris, 2013.

globale de la seule assurance chômage est donc illusoire et surtout très risqu e pour les chômeurs des pays ayant opté pour une régulation sociale du marché du travail. La seule possibilité est la mise en place d'un système de transferts inconditionnels en cas de choc conjoncturel négatif. Proportionnelle à l'ampleur du choc, cette aide renforcerait la stabilisation automatique de l'économie, ce qui serait bénéfique à l'ensemble de l'Union. Cette institution marquerait un progrès de la solidarité des  tats de l'Union. Elle suppose qu'un accord soit trouvé sur les grandes lignes des politiques économiques et sociales. L'Europe est sans doute arrivée au point où la méthode des petits pas et de l'harmonisation progressive n'est plus efficace. Même les petits pas impliquent aujourd'hui un accord sur les principes qui ne soit pas de pure forme. Il ne suffit plus de se référer à l'Europe sociale sans en préciser le contenu.

Références bibliographiques

- Blot C., J. Creel et X. Timbeau, 2014, « L'austérité maniaco-dépressive, parlons-en ! », *Blog de l'Ofce*, 5 février 2014 (<http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/lausterite-maniaco-depressive/>)
- Cochard M., G. Cornilleau et à. Heyer, 2010, « Les marchés du travail dans la crise », *Economie et statistique*, 438-440.
- Commission des communautés européennes, 1975, Direction générale des affaires économiques et financières, *Rapport du groupe de réflexion « Union économique et monétaire 1980 »*, II/675/3/74-F (http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_marjolin_bruelles_mars_1975-fr-93d25b61-6148-453d-9fa7-9e220e874dc5.html)
- Coquet B., 2013, *L'assurance chômage, Une politique malmenée*, l'Harmattan, Paris.
- Cornilleau G., 2012, « France-Allemagne : le grand écart démographique », *Blog de l'Ofce*, 28 sept. 2012 (<http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/france-allemagne-le-grand-ecart-demographique/>)
- Enderlin H., L. Guttenberg et J. Spiess, 2013, « Une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro », *Notre Europe*, Institut Jacques Delors, *Etudes et rapports*, septembre 2013.
- OFCE, IMK et ECLM, 2014, « From austerity to stagnation how to avoid the deflation trap, The independent Annual Growth Survey 2014 », *Revue de l'OFCE, Macroeconomic outlook, Special Issue*. (<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/si2014/si2014.pdf>).

PASSER DE L'AUSTÉRITÉ À L'INVESTISSEMENT SOCIAL, C'EST À L'EUROPE DE MONTRER LA VOIE

Bruno Palier

Sciences Po-Centre d'études européennes, CNRS

Depuis 2010, les plans d'austérité se multiplient en Europe pour faire face à la crise de la dette des États et pour rassurer les marchés. Les mesures adoptées par les différents gouvernements européens, ainsi que les recommandations émises par les instances européennes, sont principalement de trois types : réformes de la protection sociale, privatisations, gel du salaire des fonctionnaires et réduction de leur nombre. Des coupes sont prévues dans les dépenses sociales, des réformes structurelles sont imposées : augmentation de l'âge de départ à la retraite, flexibilisation accrue du marché du travail, baisse des prestations chômage pour rendre le travail plus attractif, heures de travail obligatoire pour les bénéficiaires de l'assistance, compétition renforcée dans le domaine des services sanitaires et sociaux. Ces politiques mènent à la destruction de la cohésion sociale des pays du Sud et de l'Est de l'Europe et ruinent un peu plus encore le peu de solidarité existant entre les peuples européens. L'Europe doit demain montrer la voie des politiques à mener pour l'avenir et soutenir les pays dans les efforts pour investir dans le social.

1. Les plans d'austérité frappent d'abord les politiques sociales

Les dépenses sociales sont aussi parmi les premières concernées par les plans d'austérité. Non seulement des coupes sont prévues, mais des réformes plus structurelles sont aussi mises en œuvre (à la suite de pressions exercées par les instances européennes, auxquelles se sont joints le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque centrale européenne (BCE) pour le cas de la Grèce, du

Portugal et de l'Irlande) : flexibilisation accrue du marché du travail, augmentation de l'âge de départ à la retraite, compétition renforcée dans le domaine des services, y compris sanitaires et sociaux (IRES 2010).

Dans de nombreux pays, une baisse des prestations chômage et des prestations d'assistance pour les chômeurs en fin de droit a été mise en place (Allemagne, Portugal, Roumanie, Danemark – avant le changement de gouvernement –, Irlande, Royaume-Uni, Espagne, Grèce). Il s'agit ici de « rendre le travail plus attractif » en baissant les prestations sociales de façon à rendre préférable de prendre un emploi plutôt que de rester à l'assistance. Plusieurs pays ont aussi prévu de restreindre pour les chômeurs la possibilité de refuser une offre d'emploi (Espagne, Royaume-Uni). De nombreuses mesures ont aussi été adoptées pour accroître la flexibilité du marché du travail, notamment pour les travailleurs en Contrat à durée indéterminée (Espagne, Portugal, Danemark). La baisse des prestations ne concerne pas que les chômeurs. De nombreux pays ont aussi prévu la baisse de la prise en charge publique des dépenses de santé. Ces mesures ont même été imposées à la Grèce, l'Irlande et le Portugal, comme conditions à l'aide qui est apportée.

Les plans d'austérité ont aussi prévu une réforme plus fondamentale des retraites, au nom de la nécessité de « rassurer » les marchés financiers et les agences de notation. Il a été prévu de repousser l'âge de départ en retraite au-delà de 65 ans en Irlande, Espagne République tchèque et Allemagne, ou à accélérer le calendrier d'une augmentation déjà programmée (Royaume-Uni). Les réformes espagnoles ou grecques ont aussi prévu de changer le mode de calcul des retraites. L'aide du FMI et de l'Europe à la Grèce, à la Bulgarie ou à la Roumanie a été conditionnée notamment à la mise en place d'une réforme des retraites. Pression a été faite sur l'Italie pour que ce pays envisage une nouvelle réforme de ses retraites.

2. L'analyse économique dominante est erronée et ne donne pas de résultats

Prises dans leur ensemble, ces mesures ne sont pas originales, si ce n'est par leur ampleur et leur soudaineté. Elles sont directement

inspirées par la pensée économique devenue dominante au cours des années 1980. Les politiques sociales y sont conçues comme un poids pour l'économie ; elles sont supposées empêcher investissement et création d'emplois et être trop généreuses pour inciter les chômeurs à rechercher une nouvelle activité. Si l'on continue d'appliquer les recettes en vogue depuis près de trente ans, c'est que l'on pense que cette pensée continue d'être valide. Mais est-ce bien la protection sociale qui est la cause des difficultés économiques européennes et de la situation actuelle de surendettement de certains États ?

Depuis au moins deux décennies, la stratégie pour créer des emplois et retrouver la croissance repose sur une politique de libération de l'offre qui se serait trouvée contrainte et inhibée par l'expansion de l'État-providence. Baisser les charges et les rigidités pour restaurer les profits devait générer une croissance des investissements qui devait déboucher sur la création de nombreux emplois (le fameux théorème d'Helmut Schmidt énoncé en 1974). Les politiques menées ont effectivement restauré les profits et permis aux plus riches de s'enrichir plus encore, mais ni les investissements ni les emplois n'ont suivi. Une étude récente du BIT (*Making Markets work for jobs*) souligne que dans les pays développés, les profits ont augmenté de 83 % entre 2000 et 2009, mais que le niveau des investissements a stagné au cours de la même période. Les profits dégagés se sont de plus en plus traduits en dividendes pour les actionnaires (de 29 % des profits en 2000 à 36 % en 2009), et en investissements financiers plutôt qu'en investissements productifs (les investissements financiers des entreprises non financières sont passés de 81,2 % du PIB des pays développés en 1995 à 132,2 % en 2007). L'erreur a été de croire que les marchés sauraient transformer les profits en investissements productifs. Les immenses revenus générés ont, en fait, surtout été employés pour alimenter la spéculation, tandis que les classes moyennes devaient emprunter pour maintenir leur niveau de vie, générant par-là la dette privée à l'origine de la crise financière de 2007-2008.

En outre, les stratégies menées par les entreprises pour restaurer leurs marges se sont le plus souvent faites contre l'emploi de qualité. Pour réduire leurs coûts de production, de nombreuses entreprises ont multiplié les plans de réduction des effectifs et ont développé la sous-traitance pour ce qui n'était pas leur cœur de

métier, ce qui a conduit au développement des emplois atypiques. Au total, la stratégie ne crée pas de croissance et les emplois générés sont de mauvaise qualité et faiblement rémunérés. Étant souvent subventionnés, ils coûtent à l'État plus qu'ils ne lui rapportent. Cette stratégie est en fait une stratégie de dumping social et d'appauvrissement des salariés et des États, qui explique en grande partie les difficultés budgétaires des pays européens qui l'ont suivie.

Comme le montre l'atonie économique européenne en 2011, 2012 et 2013, ces mêmes politiques ne permettent pas à l'économie de vraiment redémarrer. Il est étrange de persister à mettre en œuvre des politiques qui ont fait la preuve de leurs échecs et sont à l'origine de la crise actuelle. Il convient plutôt de construire un nouveau modèle économique et social qui repose sur les investissements nécessaires pour préparer l'avenir. Les pays qui souffrent le plus aujourd'hui sont ceux qui n'ont pas effectué les investissements nécessaires hier.

Plutôt que de compter sur le jeu des marchés, il faut désormais décider et faire collectivement les investissements permettant de favoriser des activités économiques innovantes et durables et sources d'emplois de qualité. Ils doivent aussi donner à tous les atouts pour réussir dans une nouvelle économie tirée par l'innovation et le savoir. Il faut investir dans le capital humain, dans l'accueil et les capacités des jeunes enfants, dans l'éducation et la formation tout au long de la vie, dans les politiques permettant une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

La Commission européenne a fait une timide avancée en ce sens en proposant aux États-membres un *social investment package* en février 2013¹. Ce package reprend des idées développées par de nombreux académiques (et certains pays européens, notamment les pays nordiques), qui considèrent les politiques sociales non plus comme un coût pour l'économie, mais comme un investissement (Morel *et al.*, 2012). Nous revenons sur les politiques nécessaires à mettre en œuvre (et à financer en partie au niveau européen) dans la suite de ce texte.

1. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : *Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020*, Bruxelles, le 20.2.2013, COM(2013) 83 final.

3. Des emplois de qualité

Rompre avec la stratégie actuelle de coupes sociales, c'est d'abord ne plus considérer le travail comme un coût à faire baisser et le voir davantage comme un atout dans lequel investir. Investir dans les conditions de travail, c'est garantir à terme non pas une productivité forcée et usante mais une productivité fondée sur la créativité, l'innovation et la qualité.

L'investissement dans la qualité des emplois doit devenir à la fois un objectif collectif et un comportement normal des entreprises. Il s'agit ici d'un ensemble de (re-) conquêtes sociales visant à obtenir une plus grande sécurisation des parcours professionnels, un accès à la formation pour tous ceux qui travaillent, même les personnes ayant un contrat de travail « atypique » (CDD, intérim, emploi aidé, etc.), une organisation du travail qui permette de concilier vie familiale et vie professionnelle, un emploi qui procure satisfaction à celle ou celui qui l'occupe et permette à tous d'être représentés dans les instances décisionnaires de l'entreprise. Il est aussi essentiel de garantir à tous ceux qui travaillent un accès complet à la protection sociale (actuellement, par exemple, du fait qu'elles travaillent souvent à temps partiel et connaissent de nombreuses interruptions de carrière, les femmes ont des droits à la retraite quasiment deux fois moindres que ceux des hommes).

Une des éléments essentiels de l'amélioration de la qualité des emplois et des productions passe aussi par la qualification de la main-d'œuvre. Bien entendu, cela doit se faire tout d'abord par l'accès de tous à la formation professionnelle, mais, plus structurellement, il s'agit de mettre en œuvre une réorientation générale des politiques publiques vers l'investissement dans le capital humain, de la petite enfance jusqu'à la retraite. Cela passe par un accueil de qualité de tous les enfants, un système éducatif égalitaire, l'investissement dans notre jeunesse, un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie familiale pour les femmes et pour les hommes.

4. La formation pour tous, tout au long de la vie

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont accéléré le rythme du changement. Toute connaissance, tout savoir-faire devient désormais rapidement obsolète. Dans ce contexte, la clé du succès économique est dans la capacité à renou-

veler en permanence les activités les plus exposées à la compétition mondiale. Transformer les entreprises en organisations qui savent apprendre et changer, et permettre aux salariés de s'inscrire dans un processus de renouvellement constant des compétences devient essentiel.

Les économies qui sont aujourd'hui les plus dynamiques et les plus innovantes en Europe sont celles qui ont su améliorer les conditions de travail pour tous, réduire les écarts de salaires, favoriser le « travail créatif » et l'autonomie, développer les logiques d'apprentissage permanent au sein de leur entreprise.

Pour éviter une polarisation du marché du travail entre ceux dont les compétences s'accroissent et se renouvellent et ceux dont les qualifications ne changent pas, voire se dégradent au fil de la carrière, il est essentiel de développer une politique de formation professionnelle pour tous et tout au long de la vie.

Parmi les politiques visant à favoriser de retour à l'emploi des chômeurs, certaines mettent l'accent sur le placement et la reprise d'un emploi quel qu'il soit, y compris d'un emploi de niveau inférieur aux qualifications de la personne ; d'autres insistent sur la nécessité de subventionner des emplois peu qualifiés, notamment par l'exonération de cotisations sociales sur les bas salaires, et la plupart fournit des compléments de ressources aux travailleurs pauvres. Misant sur les emplois de qualité, la stratégie présentée ici repose sur l'organisation des transitions professionnelles, l'accès de tous à des formations longues et qualifiantes tout au long de la vie, et l'accompagnement des mobilités par une garantie de revenu élevée en période de formation professionnelle et de recherche d'emploi, sans perte de droits sociaux. C'est à ces conditions que deviennent socialement acceptables la mobilité professionnelle (chaque année, un tiers des Danois changent de poste ou d'entreprise) et l'allongement de la durée des carrières (l'âge effectif de départ en retraite était de 63,8 ans en Suède en 2008 contre 60,5 ans en France).

5. Accueillir au mieux tous les jeunes enfants et investir dans la jeunesse

Aujourd'hui, le chômage touche d'abord ceux qui n'ont pas de qualification ou bien dont les qualifications sont devenues obso-

lètes. Comment permettre à tou(te)s d'acquérir les compétences nécessaires à l'économie actuelle? Beaucoup de choses se jouent dès le plus jeune âge. Les capacités cognitives, communicationnelles et relationnelles aujourd'hui nécessaires à la réussite scolaire et professionnelle s'acquièrent avant même d'atteindre l'âge de la scolarité. Les enfants nés dans les milieux favorisés bénéficient de nombreuses opportunités d'éveil et de développement de ces capacités, ce qui n'est pas toujours le cas dans des milieux défavorisés. Donner une chance à tous dès le plus jeune âge passe par un service public de la petite enfance de qualité, accessible à tous.

Alors qu'on a su accompagner l'émergence du troisième âge (la retraite) et que l'on considère important de préparer celle du quatrième (la dépendance), la jeunesse, elle, continue d'être négligée par les politiques sociales. Cette période de la vie qui n'existait pas il y a cinquante ans (où l'on passait presque sans transition de l'école au travail et/ou au mariage) et pendant laquelle tant de choses se jouent, tant de choix sont à faire (mener ses études, commencer sa carrière, trouver un logement, fonder un foyer, avoir des enfants) est négligée par les politiques publiques. Or partout en Europe, ce sont bien les jeunes qui souffrent le plus aujourd'hui de la situation économique difficile. Dès lors, il est essentiel de fournir aux jeunes qui ont quitté le système scolaire une deuxième chance, de cibler certaines politiques d'emploi sur l'accès au premier emploi, et de garantir un revenu minimum aux jeunes sans ressources. L'Europe s'enorgueillirait à promouvoir et financer un plan d'aide aux jeunes européens en difficulté, qui pourrait s'appuyer sur ses premières initiatives déjà lancées (*youth package* et *youth guarantee*).

6. Favoriser l'égalité femme-homme

Favoriser le travail de tous aux meilleures conditions pose aussi la question de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Alors que les jeunes filles réussissent mieux les études supérieures que les garçons, les femmes font de moins bonnes carrières que les hommes (moins bien rémunérées, plus souvent à temps partiel, moins de responsabilités). Les femmes doivent payer le prix professionnel du fait que ce sont elles qui interrompent ou réduisent leur carrière pour s'occuper des enfants (puis des

personnes âgées dépendantes). Permettre aux femmes d'avoir les carrières qu'elles souhaitent, et qui correspondent à leur qualification, passe aussi par une politique d'égalité dans la sphère familiale, par une restructuration profonde des congés parentaux devant inciter les ménages à mieux partager la prise en charge des jeunes enfants (un congé parental plus court mais beaucoup mieux rémunéré, et dont le nombre de mois s'accroît s'il est partagé entre les deux parents).

Développer des structures d'accueil de qualité pour les plus jeunes enfants permet de répondre aux besoins nouveaux des familles et des enfants, mais aussi créer des emplois stables, qualifiés et bien protégés, à l'inverse des emplois privés de services à domicile (subventionnés en France) qui sont le plus souvent à temps partiel, peu qualifiés, mal rémunérés et soumis à la précarité. Cela rend compatible vie familiale et vie professionnelle et donc favorise l'emploi des femmes, ce qui correspond à ce qu'elles souhaitent (acquérir une autonomie financière), mais également à un double besoin social : réduire le risque de pauvreté des enfants (qui est toujours plus faible dans les ménages où les parents travaillent, en particulier dans le cas des familles monoparentales) et augmenter les taux généraux d'emploi.

7. Conclusion

L'ensemble de ces politiques nouvelles ont déjà démontré leur succès sur le plan à la fois économique et social. A l'heure où de nombreux États sont étranglés par la dette et les mesures d'austérité imposées, l'Europe pourrait montrer la voie nouvelle, en s'appuyant non seulement sur son *social investment package*, mais surtout à travers des actes financiers concrets : un plan massif d'aide aux jeunes européens (partant du *youth package* et du *youth guarantee* juste adoptés) et en proposant de ne plus compter comme dépenses publiques au sens des critères de Maastricht les dépenses en matière d'accueil des jeunes enfants mais de les considérer comme des investissements afin de stimuler les politiques d'accueil de la petite enfance. Voilà qui pourrait commencer à réconcilier quelques citoyens européens avec une Europe dont les politiques d'austérité ne font que creuser la tombe.

Références bibliographiques

IRES, 2010, « L'État social à l'épreuve de l'austérité », *Chronique internationale*, 127.

Morel N., B. Palier et B. Palme, 2012, *Towards a Social investment Welfare State ?*, Basingstoke, Policy Press.

UN « NEW DEAL » VERT POUR RELANCER L'EUROPE

Xavier Timbeau

OFCE-Sciences Po

Pour sortir de la Grande Récession et enclencher la transition vers l'économie à bas carbone, nous proposons ici un plan d'investissement public et privé dans la transition énergétique de l'ordre de 2 points de PIB européen par an. La clef de ce plan repose sur la possibilité de reconsidérer les critères de finances publiques en n'utilisant non pas la dette publique brute (en point de PIB) comme objectif de la stabilité, mais au contraire, en reposant sur un concept de dette publique nette des actifs publics créés. Un organe tiers (par exemple la Commission européenne) pourrait évaluer *ex post* et *ex ante* la valeur des investissements réalisée, incitant à des politiques cohérentes et efficaces de dépense publique.

1. La Grande Récession et la grande urgence

Il est convenu de multiplier les avertissements sombres à propos du changement climatique et de ses conséquences pour l'avenir. La conférence de Copenhague a failli à imposer un mécanisme pour remplacer et amplifier le protocole de Kyoto. L'engagement d'un grand nombre de pays, dont les États-Unis et la Chine, à ne pas laisser la température moyenne sur le globe s'accroître de plus de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle n'a pas été suivi d'actions radicales. Les niveaux d'émissions annuelles de gaz à effet de serre par habitant dans les pays développés ne se sont pas réduits et aucun mécanisme concret ne semble pouvoir y arriver. En particulier, le prix de la tonne de carbone ou les taxes carbone sont à des niveaux faibles. Or, ces niveaux d'émissions annuelles (de l'ordre

de 12 Gt d'équivalent CO₂ par an et par habitant pour l'Europe, en affectant au consommateur les émissions induites pour la fabrication et le transport des biens et services consommés) sont très au-delà des capacités de la terre et de son climat à absorber les gaz produits. La hausse des émissions dans les pays émergents (à la fois par élévation du niveau de vie et localisation des industries mondiales) ajoutée à un haut niveau d'émission dans les pays développés a abouti ainsi à un niveau d'émission de plus de 40 Gt d'équivalent CO₂ alors que pour que le climat soit stable il faudrait viser des émissions annuelles de 10 Gt¹. La répétition d'un message dramatique finit par le vider de son sens, mais on pourrait souhaiter que face à cette lassitude, les gens très sérieux (les « *very serious persons* » que moque Paul Krugman) se soient comparés du sujet dès lors qu'il fut devenu ennuyeux et aient commencé à mettre en œuvre des solutions opérantes. Selon l'IEA (International Energy Agency, 2011), compte tenu de l'urgence climatique et des durées de vie des équipements ou des bâtiments, chaque année de retard dans l'adoption de la trajectoire de réduction des gaz à effet de serre en accroît le coût futur d'adoption puisqu'il faudra déclasser de façon anticipée des équipements non « bas carbone ».

La crise de 2008, économique et financière aussi appelée Grande Récession, nous laisse un autre désastre, à savoir l'état de nos économies, plus particulièrement en Europe. La crise des dettes souveraines a déclenché une austérité sans précédent par crainte d'un arrêt du financement des dettes publiques en Europe. La possibilité donnée aux marchés financiers d'arbitrer entre 18 dettes publiques, toutes émises en euros, a conduit à ce que certains pays en plus grande difficulté que d'autres ont dû réduire rapidement leur déficit public. Parce que les multiplicateurs budgétaires étaient très élevés – et ceci à cause de l'état du système financier, des anticipations de déflation et des bilans très dégradés d'agents économiques de plus en plus nombreux –, la coupe des dépenses ou la hausse des impôts ne réduit pas autant qu'espéré les déficits publics. La synchronicité des politiques budgétaire amplifie encore

1. Entre 2000 et la date à laquelle on stabilise les émissions à 10 GteCO₂, on peut émettre 2 000 GteCO₂. On peut donc continuer à émettre au rythme actuel (ce qui suppose un effort de réduction des pays développés pour compenser la convergence du niveau de vie et d'émission des pays émergents vers les pays développés) jusqu'en 2050. Au-delà, il faudra émettre autour d'une tonne d'équivalent CO₂ par habitant (GIEC, 2007; International Energy Agency, 2011).

l'échec. En conséquence, les déficits publics ont été très peu réduits, laissant le problème initial (convaincre les marchés financiers) non seulement toujours ouvert mais aggravé. La mutualisation implicite des dettes publiques en zone euro a mis fin à la spirale d'effondrement de l'euro, mais il reste un chômage élevé, des économies au bord de la déflation et une mutualisation seulement implicite, ce qui n'écarte pas complètement le retour d'une crise des dettes souveraines en zone euro.

À la veille des élections européennes du 25 mai 2014 et de la conférence des Parties sur le climat à Paris en novembre et décembre 2015, mobiliser tous les leviers disponibles pour s'inscrire sur une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre significative est un impératif absolu. Trouver une voie qui rend compatible l'objectif de réduction des émissions des gaz à effet de serre avec la sortie de crise paraît incontournable. C'est l'objet de cette note que de tâcher de relier ces deux questions afin de sortir de la logique qui enferme l'Europe dans la récession et qui, au prétexte fallacieux de ne pas laisser une dette publique à nos enfants, néglige de leur laisser une planète habitable.

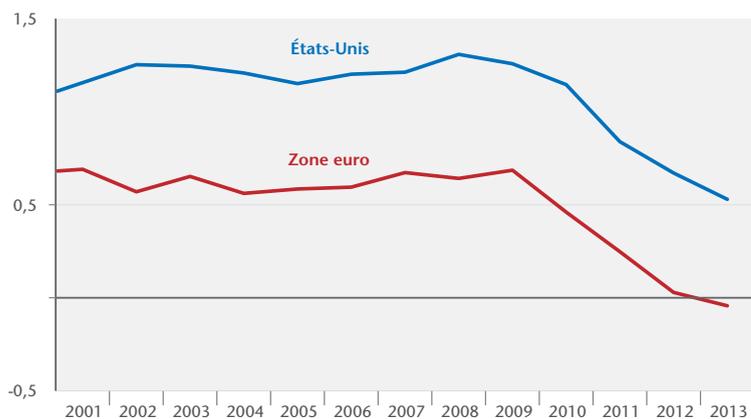
2. Ce que la crise de 2008 nous laisse

La réduction de l'activité et des budgets publics a eu un impact considérable sur l'investissement public et l'investissement résidentiel dans les pays développés, particulièrement en zone euro. Réduire l'investissement ne se traduit généralement pas par une amélioration du bilan d'un agent, puisque la dépense non faite est largement compensée par l'investissement futur qu'il faudra consentir. Couper l'investissement dans un actif physique peut également se traduire par le franchissement de seuil d'effondrement, qui nécessitera des investissements plus élevés dans le futur que ce que l'on a économisé dans le présent. Dans le cas de l'éducation, une coupe dans le flux d'investissement est irréversible, les générations n'ayant pas reçu d'éducation ne retourneront pas à l'école dans le futur. Ces raisons font que les règles budgétaires intelligentes proposent de considérer l'investissement de façon particulière ou proposent de corriger la mesure du déficit de la variation de valeur de l'actif net (public ou global). Une réduction

du déficit brut qui se traduit par une dégradation égale de l'actif net n'améliore pas la soutenabilité financière.

Or, dans la Grande Récession, dans de nombreux pays, à la fois l'investissement public et l'investissement logement ont été coupés. Le graphique 1 présente l'investissement public en fonction de l'activité potentielle telle que définie par l'OCDE (en l'occurrence la base EO93 de mai 2013²). Cette activité potentielle intègre un ralentissement de la croissance potentielle dès 2007 justifié par l'impact à moyen terme de la crise. Inscrire dans les estimations de croissance potentielle ce ralentissement est discutable et il atténue largement la coupe effective de l'investissement public. Si l'on avait conservé et prolongé l'activité potentielle estimée par l'OCDE jusqu'en 2007, alors, la coupe apparaîtrait plus sévère. Le graphique 1 montre que l'investissement public a été réduit à partir de 2010 et que les années 2011 à 2013 ont vu ce mouvement se prolonger.

Graphique 1. Investissement public net en % de l'activité potentielle



Source : *Economic Outlook*, 93, mai 2013.

Le tableau 1 détaille la part de la coupe de l'investissement public dans la réduction de l'effort structurel réalisé par les pays

2. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/oecd-economic-outlook-statistics-and-projections/oecd-economic-outlook-no-93_data-00655-en?isPartOf=/content/datacollection/eo-data-en

entre 2009 et 2013 et permet d'identifier les pays qui ont utilisé au final l'investissement public comme un moyen d'ajuster leurs finances publiques. Dans la plupart des pays, l'investissement public, mesuré relativement au PIB potentiel, a baissé. Bien que cette baisse résulte en partie de la révision des potentiels de croissance, qui constitue déjà une réduction (de l'ordre de 10 % par exemple pour la zone euro soit à peu près 0,06 point de PIB), l'investissement public a baissé et parfois très significativement, à l'exception du Royaume-Uni. Dans les pays en crise, la période avant 2007 était très faste en matière d'investissement public mais l'investissement net est désormais négatif dans ces pays. A l'échelle de la zone euro, la réduction par l'investissement public est de 0,6 point de PIB alors qu'elle est de 0,7 point de PIB aux États-Unis. Une reprise de l'investissement public est nécessaire pour en compenser la dépréciation qui est en cours. Elle pourrait s'associer à son verdissement.

Tableau 1. Part de l'effort structurel réalisé par la baisse de l'investissement public net

	USA	GBR	ZE	DEU	FRA	ITA	ESP	NLD	PRT	IRL
Effort structurel par l'investissement, en %	14	-9	17	6	10	23	46	10	29	9
Investissement public, en % PIB potentiel (1990-2007)	1,2	0,6	0,6	-0,1	0,8	0,6	2,0	0,9	1,7	2,6
Investissement public, en % PIB potentiel (2013)	0,5	0,9	0,0	-0,2	0,4	-0,2	-0,6	0,6	-0,6	0,5
Révision potentiel OCDE 2013/tendance 2007, en %	-7	-12	-13	-10	-10	-14	-22	-11	-16	-35

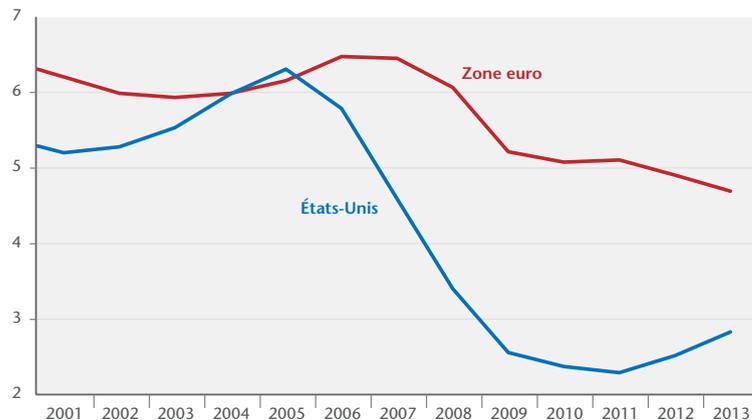
La première ligne se lit comme suit : Pour une restriction budgétaire de 1 point de PIB aux États-Unis, l'investissement public aux États-Unis aura été réduit 0,14 point de PIB par rapport à la moyenne du ratio investissement public sur PIB potentiel des années 1990-2007.

Sources : *Economic Outlook*, 93, calculs de l'auteur.

L'investissement en logement présente le même profil, comme l'illustre le graphique 2. À l'échelle de la zone euro, c'est ainsi près de 2 points de PIB d'investissement logement en moins et presque 2,5 points aux États-Unis. La chute de l'investissement logement est liée à l'effondrement des marchés immobiliers, l'éclatement des bulles immobilières dans certains pays (notamment les États-Unis et l'Espagne) et l'arrêt des financements bancaires aux ménages. Cette chute fait suite à une longue période de stabilité (depuis 1990 l'investissement brut logement en zone euro fluctue autour de

6 points de PIB et de 5,5 aux États-Unis ; la bulle immobilière aux États-Unis a induit un investissement accru de 1 point de PIB contre un peu moins d'un demi-point en zone euro). La correction est donc sévère et implique un retard d'investissement par rapport aux besoins impliqués par la dépréciation du capital existant et la croissance démographique.

Graphique 2. Investissement privé résidentiel en pourcentage de l'activité potentielle



Source : *Economic Outlook*, 93, Mai 2013.

3. Un « Green New Deal »

Un soutien à la croissance est aujourd'hui nécessaire. Il doit s'appuyer sur un plan d'investissement public, mettant fin à la coupe constatée et visant la transition énergétique. Un second pilier doit être une reprise de l'investissement privé dans le résidentiel pour produire les logements nécessaires et en assurer la transition vers l'efficacité énergétique. Ces deux piliers doivent permettre de combiner les éléments nécessaires à une sortie de la crise et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Dans le rapport iAGS 2014³ (OFCE, 2013) nous détaillons un plan d'investissement public dans la transition énergétique. Le

3. OFCE, IMK et ECLM, 2014, « From austerity to stagnation: how to avoid the deflation trap », The independent Annual Growth Survey 2014, *Revue de l'OFCE, Macroeconomic outlook, Special Issue*. (<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/si2014/si2014.pdf>).

tableau 2 en donne une vision d'ensemble. Ce plan a été construit à partir des documents tels que les livres blancs ou les *Roadmaps* publiés par la Commission européenne ou l'Union européenne. L'estimation, dans le rapport iAGS 2014, a été fait du surplus d'investissement par rapport à un scénario « *business as usual* ». Lorsque les investissements de transition énergétique se substituent à des investissements existants, l'investissement n'est pas comptabilisé. Il s'agit donc bien d'un surplus d'investissement à s'engager dans la transition énergétique et non pas de montants bruts.

Tableau 2. « Green New Deal »

Milliards d'euros par an		
	Investissement annuel EA17	Investissement annuel EU28
Réseaux de transport « bas carbone », Transeuropean Network Transport (TEN-T)	50,70	80,00
Réseaux électriques intégrés en Europe	6,65	9,39
Production énergie renouvelable	26,83	40,60
Rénovation thermique des bâtiments	48,43	64,31
Total	132,61 (1,4 % PIB)	194,30 (1,5 % PIB)

Sources : iAGS 2014, à partir de (EC, 2007, 2011a, 2011b, 2011c; ENTSO-E, 2012; EREC (European Renewable Energy Council), 2011; ETUC, 2013; « The EU climate and energy package – European Commission », n.d.).

Un tel package d'investissement pourrait donc augmenter l'investissement en zone euro d'un montant compris entre 150 et 200 milliards d'euros, soit entre 1,4 et 2 points de PIB en ajoutant à la transition énergétique la reprise de l'investissement public selon des standards d'avant 2007. Combiné à des multiplicateurs budgétaires encore élevés, d'autant que les investissements seraient effectués plus que proportionnellement dans les pays en crise, on pourrait attendre de ce package une stimulation de l'économie européenne de l'ordre de 2 points de PIB. Bien qu'insuffisante pour sortir complètement de la crise, cette stimulation serait une grande avancée.

4. Financé par la dette publique

Le financement d'un tel package est la clef de son impact sur l'économie. La proposition faite ici est de le financer principalement par la dette publique. Cette idée peut paraître choquante alors que la crise des dettes souveraines en zone euro a résulté d'une dette publique excessive, au moins dans les explications les plus naïves. Pourtant, l'investissement public réalisé dans ce package a une valeur nette positive puisqu'il permet de se préparer à la transition énergétique. Notons que cette valeur nette positive dépend d'un prix implicite de la tonne de carbone tel qu'il est analysé amplement dans la littérature. Compte tenu de taux d'intérêt souverains réels bas aujourd'hui, il n'est pas nécessaire de viser un prix de la tonne de carbone très élevé (inférieur à 50 €/tCO₂). Les infrastructures déployées doivent être utilisées pour atteindre leur rentabilité. Divers instruments sont mobilisables. L'objectif serait de rendre explicite le prix, jusqu'ici implicite, de la tonne de carbone, soit par des droits d'émissions payants, soit par une taxe carbone. Les normes, les obligations légales ou encore les incitations fiscales peuvent être d'autres instruments pour modifier les comportements.

Dans le cas de la rénovation thermique, le financement n'est pas nécessairement public. Pour dépasser les blocages habituellement constatés qui empêchent que des investissements à valeur nette positive soient réalisés, nous proposons des schémas de *tiers investisseurs* dans lesquels ce sont des agences spécifiques qui portent la dette liée aux investissements et la finance par les économies d'énergie réalisées. Ils peuvent se combiner à des incitations fiscales. Là encore, un prix de la tonne de carbone aide à accroître la rentabilité de l'investissement. La dette mobilisée ici n'est pas publique mais, afin d'en réduire le coût (et donc d'augmenter la rentabilité des investissements supports), la garantie publique peut être mobilisée par le biais d'établissements de grande taille et aux statuts régulés.

5. Conclusion : comment contrôler l'investissement public ?

La crise s'est accompagnée d'un freinage des investissements alors que, au moins en considérant un prix implicite du carbone raisonnable, de nombreux investissements dans la transition éner-

gétique sont nécessaires. Le bas niveau des taux d'intérêt souverains dans la zone euro rend facile le financement de ces investissements par de la dette publique et la soutenabilité en est assurée par l'accumulation d'un actif. La valeur de cet actif dépend à la fois du prix implicite du carbone mais peut également dépendre du prix explicite puisque les changements de comportement nécessiteront probablement de puissants signaux prix.

Il n'en reste pas moins que ré-augmenter la dette publique alors que des efforts considérables ont été déployés pour réduire les déficits publics peut sembler être à contre temps. Le paradoxe tient à ce que les règles budgétaires en vigueur au sein de l'Union se focalisent sur un critère peu pertinent : la dette brute, au lieu de prendre en compte le bon critère, la dette nette des actifs accumulés. L'évaluation de la dette nette des actifs accumulés suppose cependant une évaluation de la valeur de ces actifs et cette évaluation peut être problématique parce qu'elle repose sur une projection dans le futur, à la fois de la nature des investissements réalisés mais également des changements de comportements induits par les politiques d'accompagnement. Construire des infrastructures de ferroutage est simple. Leur valeur dépendra à la fois de la qualité de l'interconnexion, du maillage et de l'adéquation des axes de transport aux flux de marchandise. Une infrastructure bien conçue n'aura de valeur ensuite que si elle est utilisée et si le transport par la route est effectivement plus onéreux que le transport par le ferroutage. Ceci peut se faire par une écotaxe, une hausse des péages, une interdiction du transit routier ou une subvention au ferroutage. Mais sans au moins l'une de ces politiques d'accompagnement, l'infrastructure peut échouer à capter du trafic et donc n'avoir aucune valeur.

Le risque est donc, au prétexte de relancer les économies, d'entreprendre des investissements lourds là où il est simple de construire plutôt que là où il est pertinent d'investir. Nombre de dispositifs de stimulation de l'investissement (que ce soit résidentiel ou en infrastructure) rencontrent ce syndrome du robinet ouvert et souffrent ensuite de rentabilité insuffisante. La Commission européenne dispose potentiellement d'un outil majeur pour palier ce défaut. Les critères budgétaires actuels reposent sur la dette brute. Ils incitent à la réduction de l'investissement. En accordant dans le cas d'un investissement à valeur nette positive un

assouplissement du critère budgétaire, intégrant la valeur accumulée, conformément aux pratiques de règles d'or intelligentes, la Commission européenne pourrait dialoguer avec les États membres projet par projet. En évaluant *a posteriori*, l'effectivité de l'investissement, à la fois dans sa conduite mais aussi par les politiques d'accompagnement mobilisées, la Commission européenne pourrait contrôler la qualité des investissements réalisés, évitant l'écueil de constructions grandioses mais inadaptées. Il y aurait là un instrument nouveau de gestion des finances publiques en Europe et un moyen de sortir de la chasse absurde à l'endettement public, y compris lorsqu'il est assis sur un investissement nécessaire.

Ainsi la clef pour concilier les deux objectifs de sortie de la Grande Récession et d'urgence de la transition énergétique pourrait se résumer ainsi :

- Relancer les économies européennes par un plan d'investissement public et privé de l'ordre de 2 points de PIB par an qui se décompose comme suit :
 - Investissement public dans la transition vers l'économie à bas carbone de l'ordre d'un point de PIB par an ;
 - Fin du sous-investissement dans les infrastructures existantes (de l'ordre de 0,5 points de PIB) ;
 - Stimulation par divers mécanismes (dont les tiers investisseurs) la transition énergétique dans le résidentiel à hauteur de 0,5 point de PIB.
- Financer ce plan par de la dette publique (en partie) en modifiant les traités de stabilité et de croissance afin que la dette nette des actifs créés soit l'objectif à la place de la dette brute. Cela rejoint des propositions de règle d'or ;
- Accompagner le plan d'investissement des politiques de taxes, de droits d'émissions, de fiscalité, de subvention ou de normes qui en assurent la rentabilité ;
- Confier à un tiers (de confiance) l'analyse *ex ante* et *ex post* de la valeur des investissements publics servant au calcul de la dette nette afin d'inciter à la cohérence des politiques publiques et à l'efficacité des investissements proposés.

CONCURRENCE ET INNOVATION: UN DÉFI POUR L'UNION EUROPÉENNE

Jean-Luc Gaffard et Lionel Nesta

OFCE-Sciences Po

Les divergences réelles de performances économiques entre les pays de la zone euro rendent nécessaire de définir une politique économique orientée vers la ré-industrialisation de certaines régions en Europe. Dans un monde caractérisé par l'irréversibilité des investissements et l'imperfection des informations de marché, les réformes structurelles devraient consister à établir un ensemble de mesures destinées à soutenir à la fois la concurrence et la coopération entre les différents acteurs de l'innovation, et de permettre la réussite des stratégies des entreprises. Cela requiert de reconsidérer les politiques nationales et européennes de soutien à la croissance, c'est-à-dire, la politique industrielle, la politique de la concurrence, la politique du marché du travail, la politique régionale, la politique financière. Cependant, un changement du paysage industriel de l'Europe ne sera possible qu'à la condition qu'une nouvelle politique macroéconomique prévienne la destruction inappropriée de capacités productives.

1. Une question dangereuse

L'Europe fait face à une question nouvelle et dangereuse : la divergence réelle croissante de performance entre les pays européens, particulièrement entre l'Allemagne et la France, à la fois en termes de développement industriel et de balance commerciale, ce qui alimente l'obsession de la compétitivité.

Le coût du travail a effectivement augmenté en France relativement à ce qui est arrivé en Allemagne, signalant un écart croissant de compétitivité au cours de la dernière décennie. Mais ce serait une erreur que de mettre uniquement l'accent sur les coûts et les

prix alors que la principale différence entre les deux pays tient à la nature de leur organisation industrielle.

L'Allemagne est caractérisée par l'existence d'un groupe dense et stable d'entreprises de taille moyenne (16 000 entreprises ayant entre 500 et 5 000 salariés). Des segments de productions sont délocalisés dans des pays à bas coûts avec un personnel hautement qualifié, de telle sorte que les coûts salariaux réels (prenant en compte le coût du travail en Europe orientale) sont environ 20 % inférieurs à ceux des autres pays de la zone euro.

En France, les grandes entreprises, qui sont spécialisées dans des domaines spécifiques – aéronautique, énergie, environnement, biens intermédiaires, biens de luxe – réalisent des performances exceptionnellement bonnes sur les marchés mondiaux. Mais, quand ces entreprises relocalisent une partie de leur activité, c'est dans les pays sous-développés le plus souvent caractérisés par de bas salaires et de faibles qualifications. En outre, il y a trop peu d'entreprises de taille moyenne (4 000 entreprises ayant entre 500 et 5 000 salariés), et les petites entreprises performantes sont rapidement vendues et acquises par de grandes entreprises, quand elles devraient pouvoir croître sans perdre leur identité. La conséquence est que les entreprises appartenant à de larges segments de l'industrie sont davantage sensibles à la concurrence en prix.

Pendant les années 1990, dans le secteur manufacturier, la rotation des entreprises (taux de sortie et taux d'entrée) était de 3 % en Allemagne, alors qu'il était environ de 11 % en France. De plus, les sorties d'entreprises ont dépassé les entrées, pendant que le solde était équilibré en Allemagne. Les taux de sortie et d'entrée étaient corrélés positivement en Allemagne, négativement en France. Ce qui peut être interprété comme signifiant que domine en Allemagne un processus de destruction créatrice, pendant que des chocs sectoriels de profitabilité l'emportent en France. En fait, en Allemagne, les structures de marché sont relativement stabilisées et les comportements d'investissement relativement coordonnés, alors que davantage de turbulences persistent en France, révélant un plus faible degré de coordination au sein des industries, qui affectent la performance des entreprises.

Au vu de cet écart et suivant le consensus du moment, les réformes structurelles seraient la seule voie pour rétablir la crois-

sance et le plein emploi, et favoriser une convergence réelle entre les pays européens. Ces réformes consisteraient à promouvoir la concurrence en diminuant les rentes sur les marchés de biens et du travail. En France, par exemple, le démantèlement du pouvoir de monopole des taxis aboutirait à surmonter l'insuffisance de l'offre, permettant d'accroître la concurrence et de réduire les prix. L'ouverture le dimanche des magasins et plus généralement le moindre rigidité du temps de travail pourrait favoriser l'emploi et la croissance. Toutefois, bien que la réduction de rentes anormales soit justifiée dans de nombreux cas, démanteler les barrières à l'entrée n'est pas le seul moyen ni un moyen simple de garantir le développement industriel.

2. Les problèmes réels de coordination

La concurrence joue un rôle central dans le processus de coordination en ce qu'elle détermine la façon dont l'information pertinente de marché est rendue disponible étape par étape, de sorte que les ajustements requis de la capacité productive peuvent effectivement prendre place.

Toutefois, plutôt que de concevoir la concurrence comme un état des affaires, il est plus approprié de la concevoir comme un processus par lequel de nouveaux produits sont introduits sur les marchés, et les entreprises installées peuvent être défiées par de nouvelles entrées, réelles ou potentielles. La concurrence aide à rendre le processus d'innovation viable et à obtenir les gains de productivité qui en découlent. Elle n'est pas seulement dédiée à égaliser l'offre et la demande dans un environnement technologique et de marché donné, mais aussi à adapter à la fois structure et technologie aux nouvelles opportunités créées par des marchés en expansion.

C'est ici que l'argument à propos de la nature réelle du processus d'information prend place. L'innovation requiert des investissements concurrents et complémentaires. D'un côté, l'investissement d'une entreprise donnée sera profitable pourvu que, premièrement, le volume d'investissement des rivaux n'excède pas un seuil critique et, deuxièmement, le volume d'investissement complémentaire atteigne un niveau minimum. D'un autre côté, les décisions d'investissement sont prises par les

entrepreneurs sur la base d'anticipations dont la fiabilité repose sur une information de marché requise qui n'est pas immédiatement disponible. Dès lors, les entrepreneurs auront accès à l'information requise seulement s'il existe une variété de restrictions à leur liberté d'action. Ces restrictions sont constituées d'imperfections ou de frictions, qui sont dans la nature du système concurrentiel.

Dans ce contexte, les politiques pour améliorer la performance de l'industrie devraient être consacrées à améliorer l'information de marché, en créant un environnement plus stable, et devraient aider les industries à converger vers une structure de marché efficace et stable. Les gouvernements n'ont certainement pas plus d'information que n'en ont les entreprises sur les marchés et les technologies. Mais ils disposent des outils qui aident les entreprises à avoir accès à l'information sur les conditions de marché, donc à innover et à croître.

3. La politique industrielle

Dans cette perspective, la politique industrielle, plutôt que de cibler la promotion de secteurs ou de technologies spécifiques, doit être constituée d'un ensemble d'interventions horizontales qui concernent les relations entre les entreprises, entre les entreprises et leurs salariés, entre les entreprises et les intermédiaires financiers, ou entre les entreprises et la recherche publique. Cette dernière option est préférable à toute autre parce qu'une telle intervention ne cherche pas à protéger une entreprise ou un secteur particulier, mais augmente plutôt la qualité des incitations, qui sont fortement tributaires des conditions de coordination. Les subventions ne doivent pas être consacrées à soutenir des champions nationaux ou des secteurs de haute technologie, mais à encourager la coopération entre les entreprises, y compris, bien sûr, les entreprises qui sont en concurrence les unes avec les autres.

Ainsi les politiques industrielles doivent-elles être horizontales. Mais, au lieu de répliquer ou de rétablir les conditions de concurrence parfaite telles que requises par ceux qui appellent à des réformes d'offre, elles devraient viser à valider certaines restrictions ou des pratiques monopolistiques qui permettent aux entreprises d'acquérir des informations de marché.

Dans ces conditions, la politique de la concurrence doit tenir compte des distorsions que le processus de croissance crée nécessairement et de la nécessité d'avoir des imperfections du marché temporaires. Au lieu de cibler un état mythique de concurrence parfaite, elle doit viser à renforcer la viabilité des processus d'innovation.

Les connexions entre entreprises peuvent être considérées comme un aspect essentiel de la production et la diffusion des connaissances dans une économie de marché. Aussi est-il erroné de les appeler des imperfections : Schumpeter les considérait comme les caractéristiques naturelles d'un processus économique entraînées par la destruction créatrice. Dès lors, les décideurs sont confrontés à un dilemme. D'une part, les arrangements artificiels aident les entreprises à investir et à innover, contribuant ainsi à la croissance économique. D'autre part, il est parfois dans la nature de ces arrangements d'engendrer inefficacité et profits indus. Mais c'est une autre histoire que de dire que toutes les imperfections vont à l'encontre de l'intérêt public. Il est alors nécessaire de fournir aux décideurs les lignes directrices précisant les circonstances dans lesquelles ces pratiques peuvent être ou non justifiées.

4. La politique du marché du travail

Le point de vue dominant dans la littérature et dans la plupart des milieux politiques est que la possibilité d'embaucher et de licencier librement, et d'offrir des salaires à un niveau librement choisi, est une incitation à investir et favorise l'innovation et donc la croissance. Pourtant, l'aspect fondamental d'un authentique processus d'innovation est la création de compétences. Elle repose sur la durée dans l'emploi et favorise l'apprentissage sur le tas. La protection de l'emploi affecte non seulement l'emploi, mais aussi l'accumulation de capital humain, et donc la productivité et le bien-être. Aussi les politiques du marché du travail, loin d'être orientées vers le démantèlement de l'État-providence, devraient promouvoir une organisation du marché du travail et des formes de négociation entre employeurs et employés qui aident à s'ajuster aux changements technologiques et de marché. En particulier, en France, il serait plus approprié de renforcer les procédures de négo-

ciation entre employeurs et salariés et de réviser le fonctionnement des marchés du travail internes plutôt que de les supprimer.

L'effet de la réglementation de la protection de l'emploi et des réformes partielles récemment réalisées, qui étend l'utilisation des contrats temporaires aux travailleurs nouvellement embauchés, en laissant la protection de l'emploi inchangée pour les travailleurs permanents, et en rendant donc le marché du travail plus flexible, a seulement favorisé une segmentation de ce marché et l'apparition d'une nouvelle catégorie de travailleurs, les travailleurs pauvres. Cette segmentation pourrait même être un obstacle à la mobilité des travailleurs et à la croissance en empêchant les départs volontaires d'emplois à durée indéterminée.

5. La politique bancaire

La politique bancaire doit être considérée en relation avec l'enjeu qui est de fournir aux entreprises confrontées à des processus d'innovation la quantité requise de liquidité au moment requis. Dans cette optique, les institutions financières sont importantes, non pas tant parce qu'elles sont associées à des mécanismes d'incitation qui sont plus ou moins appropriés dans le sens de déterminer un taux d'épargne plus élevé et une meilleure allocation de ressources, mais en raison de leur capacité à lisser les fluctuations du produit. Dès lors, le débat sur le rôle et les fonctions des banques apparaît comme essentiel.

Lorsque des liquidités sont requises pour couvrir les coûts irrécupérables liés aux investissements de recherche et développement, ce qui est en jeu, c'est la capacité des intermédiaires financiers à soutenir les entreprises au cours du temps. En fait, les banques de relation offrent une continuité des prêts aux entreprises innovatrices à des conditions plus favorables que ne le font les banques de transaction. C'est la raison pour laquelle la régulation du système bancaire est nécessaire. La séparation entre les banques de crédit (ou banques de relation) et les banques d'investissement telle que proposé par la Commission européenne vise à assurer que les activités bancaires de crédit ne soient pas indûment influencées par une stratégie orientée à court terme liée aux activités à risque de la banque d'investissement.

6. La politique régionale

Les politiques industrielles ont une dimension territoriale, dès lors qu'il existe des processus d'apprentissage locaux. On peut toutefois douter que les gouvernements locaux ou régionaux soient mieux informés que le gouvernement central ou soient moins facilement capturés par les lobbyistes. La concurrence entre les gouvernements régionaux peut s'avérer inefficace si le principal objectif est de promouvoir la performance d'un petit nombre de régions au détriment des autres. Ces inégalités seraient préjudiciables à la convergence réelle et affecteraient négativement l'efficacité globale.

Il est vraisemblable que la concurrence territoriale est d'autant plus dommageable que les régions sont géographiquement petites. Ce pourrait être parce que les petites régions sont plus enclines à se concurrencer en proposant des avantages génériques telles que les réductions d'impôts et de subventions d'implantation qui réduisent les coûts irrévocables que les entreprises doivent supporter mais rendent les implantations plus instables. De plus grandes régions, au contraire, seraient plus à même de promouvoir la coopération entre entreprises au sein et en dehors de leur territoire, et de subventionner de grands programmes publics tels que les programmes environnementaux. Les enjeux sont de se reposer sur l'existence d'une masse critique, pour permettre la diversification et la différenciation parmi les régions et faciliter les ajustements aux changements affectant technologies et préférences.

Clusters et compétences technologiques sont davantage le résultat que la condition préalable de l'innovation. Les décideurs sont alors confrontés à des difficultés qui concernent la fois le niveau approprié de décision et le périmètre géographique pertinent de l'intervention publique.

7. Le défi européen

L'objectif principal de toute politique en Europe devrait être de rétablir les conditions d'une convergence réelle. Cela implique le rétablissement d'un équilibre des échanges entre les grands pays européens, et par conséquent, la ré-industrialisation de certains territoires de la zone euro. Cela requiert de reconsidérer les politiques nationales et européennes de soutien à la croissance, c'est-à-

dire la politique de la concurrence, la politique du travail, la politique régionale, et bien sûr la politique industrielle *stricto sensu*.

Tout d'abord, il faut abandonner l'idée que les réformes structurelles (des politiques de l'offre), rendant les marchés de facteurs – dont le marché du travail – plus flexibles, sont les seules à même de renforcer la compétitivité de chaque pays sans dommage pour la demande globale et la croissance au niveau européen. Les efforts déployés par les gouvernements pour réduire le coût du travail ne peuvent avoir pour objectif d'aligner le coût du travail sur celui des pays d'Europe orientale. La recherche de flexibilité sur le marché des facteurs ne peut être utile qu'à partir du moment où elle s'accompagne d'un fort soutien public de l'innovation. Ainsi, la libéralisation des marchés de l'énergie n'a conduit à une recrudescence de l'innovation dans les énergies renouvelables qu'avec un soutien public fort des activités innovantes dans ce domaine. De même, la recherche d'une plus grande flexibilité sur le marché du travail en encourageant la mobilité professionnelle devrait être accompagnée, entre autres choses, d'un soutien fort à l'apprentissage tout au long de la vie. Davantage que de sécuriser l'emploi, les politiques publiques devraient garantir l'employabilité des individus.

Dès lors, contrairement à la croyance commune que la concurrence exige peu ou pas d'État, la politique industrielle et la politique de la concurrence pourraient apparaître comme complémentaires, et être à même de favoriser l'innovation. Les réformes structurelles devraient consister à établir un cadre d'action visant à soutenir à la fois la concurrence et la coopération entre les différents acteurs du processus d'innovation. C'est largement le cas en Allemagne, mais pas en France et certainement pas au niveau européen. D'autres pays d'Europe devraient tirer parti de l'expérience allemande et réviser leurs politiques nationales. Dans le même temps, une nouvelle initiative européenne devrait prendre la forme de grands programmes publics définis à des niveaux géographiques appropriés, c'est-à-dire à des niveaux permettant d'éviter une concurrence destructrice entre régions ou pays. Ces programmes technologiques concerneraient typiquement des domaines transversaux tels que la production et la distribution d'énergie, le transport, les industries liées à la santé telle que l'industrie pharmaceutique.

La principale raison de développer ce type de programmes est qu'ils se réfèrent à des technologies génériques plutôt que d'être spécifiques de certains secteurs en termes d'activités, d'entreprises ou de pays. Leur objectif est d'améliorer l'information de marché et de créer un environnement plus stable, rendant crédible et pertinent pour les entreprises d'investir.

Il reste que de tels changements dans le paysage industriel européen ne seront possibles que si une nouvelle politique macroéconomique est mise en œuvre. L'austérité généralisée est en train de détruire des pans entiers de l'industrie européenne. Bien que la consolidation budgétaire soit un élément nécessaire d'une stratégie de rééquilibrage macroéconomique, elle doit être progressive, allant de pair avec les réformes structurelles à même de garantir la variété et la cohérence des capitalismes européens.

LES POLITIQUES EUROPÉENNES D'IMMIGRATION ET D'ASILE NÉCESSITÉ DE CHANGER L'APPROCHE

Marie-Laure Basilien-Gainche

Université Jean Moulin Lyon III, Institut universitaire de France

L'orientation adoptée par les politiques européennes d'immigration et d'asile est à renouveler. En effet, elle découle d'une erreur de diagnostic : contrairement à ce que les discours ambiants supposent, accueillir des ressortissants de pays tiers est non seulement financièrement soutenable, mais économiquement stratégique. Les mesures qui ont été prises s'avèrent dommageables : l'Union et ses États non seulement se sont privés de vecteurs de développement responsable, mais également se sont dépossédés de leur positionnement de référence en matière de protection des droits. Autrement dit, pour des raisons qui tiennent à une mauvaise gestion d'un dossier politiquement sensible, il est à déplorer une perte de compétitivité et de crédibilité de l'Union et de ses États. Un changement d'approche de l'asile et de l'immigration s'impose.

Constats, remarques, critiques, propositions, recommandations ne manquent pas concernant les politiques européennes d'immigration et d'asile, non seulement parce que les élections européennes s'annoncent, mais également alors que la suite à donner au programme Stockholm s'élabore¹. Les Programmes de Tampere 1999², de La Haye 2004³, de Stockholm 2009⁴ ont défini

1. Voir les réponses à la consultation lancée le 29 octobre 2013 par la Commission concernant le *Debate on the future of Home Affairs policies: An open and safe Europe – what next?*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/consulting_0027_en.htm

les orientations des politiques européennes d'immigration et d'asile qui posent des problèmes tant d'un point de vue politique que d'un point de vue juridique.

D'abord, l'approche actuelle est problématique d'un point de vue politique, dans la mesure où elle découle d'une erreur de diagnostic qui a induit l'application de mauvais traitements, qui ont eux-mêmes induit l'apparition de nouveaux problèmes. L'erreur de diagnostic tient à l'idée selon laquelle l'asile et l'immigration ne seraient pas financièrement soutenables pour une Europe dans un contexte de crise économique et de contraintes budgétaires : alors que les quatre cinquièmes des migrations s'opèrent du Nord vers le Sud, de nombreuses études économiques soutiennent que l'accueil des migrants est facteur de croissance, si bien que certains prônent une suppression des limitations des migrations par le biais des visas pour promouvoir la relance des économies du Sud et du Nord (OCDE, 2013 ; Bodvarsson et Van den Berg, 2013). L'erreur concerne alors les traitements adoptés : les méthodes consistant à choisir et en réalité à réduire l'immigration légale en renforçant les contrôles aux frontières extérieures, quitte à les externaliser, entraînent des conséquences regrettables, en particulier les refus illégitimes de reconnaître la protection internationale, la hausse inquiétante de l'immigration irrégulière, l'alimentation dangereuse d'un climat nationaliste voire xénophobe, la multiplication des personnes victimes de naufrages en mer, la consolidation des réseaux de traite des êtres humains⁵.

L'approche actuelle se révèle ensuite problématique d'un point de vue juridique. L'association des questions d'asile et d'immigration a pour effet de subordonner la garantie d'un droit fondamental⁶ à la gestion des flux migratoires (Julien-Laferrière *et al.*, 2013 ; Belorgey, 2013). La nécessité de changer d'approche semble indispensable qui suppose au préalable de distinguer entre asile et immigration qui relèvent de dynamiques politiques et de

2. Conseil européen de Tampere, 15-16 octobre 1999, Conclusions de la Présidence, points 13 à 17.

3. Conseil européen de Bruxelles, 4-5 novembre 2004, Conclusions de la Présidence, points 14 à 20.

4. Conseil européen de Bruxelles, 10-11 décembre 2009, Conclusions de la Présidence, points 25 à 33.

5. Nils Muižnieks, Commissaire en charge des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Les politiques de contrôle des frontières de l'UE nuisent aux droits de l'homme », CP, 06/11/2013.

cadres juridiques différents. Car il s'agit de développer un modèle renouvelé d'appréhension tant de l'asile que de l'immigration.

1. Repenser l'approche en matière de reconnaissance de l'asile

Alors que la refonte du « paquet asile » censé établir un Régime d'asile européen commun RAEC est en cours de mise en œuvre, l'analyser de manière critique conduit à proposer de repenser l'approche développée par l'Union européenne en matière d'asile. La directive qualification 2011/95/UE voit ses dispositions claires, précises et inconditionnelles invocables depuis le 22 décembre 2013⁷, tandis que les États membres travaillent à réformer leurs dispositifs nationaux d'asile afin d'assurer la transposition en droit interne de ce texte ainsi que des nouvelles moutures des directives accueil⁸ et procédures⁹. Le règlement Dublin III 604/2013/UE est applicable depuis le 1^{er} janvier 2014¹⁰, tandis que le règlement Eurodac 603/2013/UE le sera à dater du 20 juillet 2015¹¹. Le moment est donc propice pour se demander si le RAEC permet de satisfaire aux obligations posées par la Convention de Genève de 1951 : sans exiger des États l'octroi d'un asile aux réfugiés, elle leur impose une obligation de non-refoulement vers un pays où leur vie ou leur liberté serait menacée pour l'un des motifs de la Convention (art. 33-1) et une obligation d'immunité pénale

6. Il est question non seulement d'un impératif moral posée au plan international par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (art. 14), mais encore d'une obligation juridique issue de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés de 1951 assortie du protocole de New York de 1967, par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (art. 18) et indirectement par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 3).

7. Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 modifiant la directive 2004/83/CE 29 avril 2004 précisant les conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou à la protection temporaire.

8. Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 fixant des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres

9. Directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 modifiant la directive 2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005 sur la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié.

10. Règlement 604/2013/UE du 26 juin 2013 modifiant le règlement 343/2003 du 18 février 2003 concernant la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée par un ressortissant d'un pays tiers dit règlement Dublin II.

11. Règlement 603/2013/UE du 26 juin 2013 modifiant le règlement Eurodac 2725/2000 du 11 décembre 2000 concernant la création du système d'enregistrement et de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile ; directive 2001/55 du 20 juillet 2001 relative aux normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées.

pour leur entrée ou séjour irrégulier (art. 31-1). Or, les difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile pour solliciter, et plus encore obtenir, la protection internationale conduisent à souligner la nécessité d'une part de dé-complexifier l'accès à la protection, d'autre part de garantir le bénéfice de la protection.

1.1. Impératif de simplifier l'accès à la protection

Le propos est ici de recommander une plus grande lisibilité des modalités de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile et une plus grande dignité des conditions d'accueil réservées aux demandeurs d'asile, afin de garantir une réelle effectivité de ce droit.

En vertu du règlement Dublin II et désormais Dublin III, il est organisé la responsabilité d'un seul État membre pour l'examen d'une demande d'asile présentée par un ressortissant d'un pays tiers sur le territoire de l'Union. Il est en effet présumé que tous les États membres traitent de manière identique les demandes d'asile et les demandeurs d'asile, ce qui correspond à une fiction délétère qui nourrit des inégalités criantes dans l'accès au droit d'asile. Certes, les critères de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée par un ressortissant de pays tiers s'appliquent selon une hiérarchie qui tend à confier l'examen de la demande à l'État dans lequel le demandeur présente des liens familiaux, administratifs, matériels. Mais la responsabilité de l'instruction de la demande revient le plus souvent à l'État par lequel le migrant est entré dans l'Union, si bien que l'accès à la protection internationale dépend des origines géographiques, ressources financières, et parcours migratoires des ressortissants de pays tiers qui veulent demander l'asile. Il en découle une effectivité à géométrie variable d'un droit fondamental, ce qui n'est pas compatible avec les instruments juridiques de protection des droits.

Pour ce qui est de l'accueil des demandeurs d'asile, outre les différences de traitements qui sont réservés aux demandeurs d'asile selon les États membres de l'Union et qui peuvent se révéler constitutifs de traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹², c'est le risque d'un recours quasi systématique à la rétention des demandeurs d'asile, y compris pour les populations vulnérables, qui pose problème. Alors que la

Commission prônait un encadrement du recours à la rétention, les États membres ont imposé au fil des négociations de la directive accueil et du règlement Dublin III des formulations vagues leur accordant une large manœuvre d'interprétation, d'appréciation et d'action. Les États ne peuvent pas placer une personne en rétention au seul motif qu'elle demande une protection internationale. Certes. Mais la multiplicité des motifs rédigés de manière floue non seulement aligne la situation des demandeurs d'asile sur celle des ressortissants de pays tiers, mais encore et surtout banalise la privation de liberté qui limite l'accès du demandeur d'asile à l'assistance juridique nécessaire pour solliciter la protection internationale et faire valoir ses droits (Basilien-Gainche, 2014).

1.2. Impératif de reconnaître le bénéfice de la protection

À l'impératif de simplifier l'accès à la protection internationale, s'ajoute l'impératif de garantir le bénéfice d'une telle protection à ceux qui en ont besoin. Or une telle exigence ne semble pas satisfait par le RAEC, parce qu'il multiplie d'un point de vue procédural les dérogations et, d'un point de vue substantiel, les limitations.

Les procédures d'examen du statut de réfugié s'avèrent longues (durée maximale de 21 mois que les demandeurs d'asile peuvent passer en rétention). Ce n'est pas pour mieux garantir le droit d'asile, mais bien pour mieux limiter les dépenses publiques, que les États cherchent à les réduire en obtenant que soient admises des procédures dites accélérées pour l'examen des demandes d'asile estimées irrecevables ou infondées. Deux problèmes sont à relever (Julien-Laferrière *et alii.*, 2013). D'abord, les raisons pour lesquelles il est permis de déroger aux procédures normales d'examen sont nombreuses ; elles entrent pour certaines en contradiction même avec les principes attachés au droit d'asile (principe selon lequel le demandeur d'asile n'a pas à disposer de quelque document que ce soit pour pouvoir sortir du territoire d'un État et entrer sur le territoire d'un autre État afin de solliciter la protection internationale). Ensuite, à la faveur des procédures accélérées, les États peuvent décider et effectuer l'éloignement des demandeurs d'asile concernés, qui peuvent certes introduire des recours en justice

12. Cour EDH, 21 01 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Req. n° 30696/09 ; CJUE, GC, 21 12 2011, *N.S. et alii.*, aff. jointes C-411/10 & C-493/10.

dont l'absence de caractère automatiquement suspensif affecte toutefois l'effectivité¹³.

Ainsi en est-il quand le demandeur d'asile est originaire d'un pays d'origine sûr ou d'un pays où les risques de persécution sont délimités à une zone (asile interne). Outre que ces notions sont problématiques car elles ne sont pas comprises par les États membres de la même façon, elles promeuvent une conception restrictive de la protection internationale. Certes, à défaut d'obtenir la protection conventionnelle, le demandeur peut se voir reconnaître la protection subsidiaire ; mais les deux protections ne sont pas équivalentes, la première ouvrant droit à une autorisation de long séjour et la seconde à une autorisation temporaire de séjour. Si le nombre de demandes d'asile est en hausse (435 000 en 2013 contre 302 000 en 2011), l'évolution est à nuancer sur le long terme (480 000 en 2001), le HCR estimant que le nombre de demandeurs d'asile a baissé de quelque 42 % sur une décennie pour l'ensemble des pays industrialisés¹⁴. Si 102 700 ressortissants de pays tiers ont obtenu une protection en 2012 en Europe, ils ne représentent que 25 % des demandeurs d'asile¹⁵. Certes le RAEC apparaît comme le dispositif d'asile harmonisé à l'échelle régionale le plus abouti qui soit au monde. Mais il demeure grandement à la merci de sa mise en œuvre par les États qui abordent le droit d'asile comme un élément de la gestion de l'immigration, dont l'approche est également à renouveler.

2. Renouveler l'approche en matière de gestion de l'immigration

Quand bien même tous les migrants qui se dirigent vers l'Europe dans l'espoir de mener une vie meilleure ne sont pas demandeurs d'asile, nombre d'entre eux le sont. En atteste la nationalité érythréenne, somalienne, syrienne des migrants qui s'aventurent en Méditerranée pour fuir les persécutions induites par les conflits internes qui minent leur pays d'origine. 20 000 d'entre eux sont morts en Méditerranée durant les 20 dernières années, 4 000 durant les 2 dernières. Outre que la situation des

13. Voir aussi Cour EDH, 2 02 2012, *I.M. c. France*, n° 9152/09.

14. <http://www.unhcr.fr/522f2ad59.pdf>

15. Eurostat, « Décisions sur les demandes d'asile dans l'UE27 », 96/2013 du 18/06/2013.

naufragés en mer ne relève pas du champ des politiques migratoires, mais du devoir élémentaire de protéger le droit à la vie qui a une portée particulière en droit de la mer¹⁶, la réalité de ces naufrages renvoie aux implications pour le moins délétères des politiques menées par l'Union européenne et ses États membres pour gérer les flux migratoires et surveiller les frontières extérieures. Les politiques afférentes paraissent devoir être revues en particulier sur deux points : il est nécessaire d'interroger et d'évaluer l'extra territorialisation et la virtualisation des frontières.

2.1. Impératif de questionner l'extra territorialisation des frontières

Pour assurer la sécurisation de l'espace européen, les politiques migratoires ont misé sur la prévention de l'arrivée de migrants, d'une part en sous-traitant le contrôle des frontières aux États voisins, d'autre part en confiant la coordination des opérations de surveillance à l'agence Frontex.

L'Union et ses États transfèrent aux États voisins la charge de surveiller leurs frontières, en les poussant à accepter des clauses migratoires dans les accords passés, voire à conclure des accords de réadmission, qui conditionnent les aides au développement¹⁷. Pour répondre aux exigences européennes, les États voisins modifient leurs normes et pratiques : sont observés le profilage ethnique aux points de passage des frontières, la confiscation de documents de voyage, la rétention dans des centres d'ailleurs financés par l'Union, les traitements inhumains et dégradants, le refoulement des migrants dans le désert. C'est ainsi que les États voisins tendent notamment à empêcher les départs de personnes soupçonnées de vouloir demander l'asile en Europe, les privant du droit de quitter un pays y compris le leur, voire à criminaliser le fait d'émigrer (COE, 2013). Cela n'est pas sans poser question quant à la manière dont l'Union se donne à voir, quant à la crédibilité de ses discours sur la protection des droits.

Pour ce qui est de la coordination par Frontex des opérations de surveillance des frontières, elle soulève entre autres points problé-

16. Labayle H., 2013. « Lampedusa : chronique de drames annoncés », <http://www.gdr-elsj.eu/2013/10/14/asile/lampedusa-chronique-de-drames-annonces/>

17. Billet C., 2010. « EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration », *European Journal of Migration and Law*, 12/1, 45-79.

matiques celui de la responsabilité des atteintes aux droits commises durant les opérations menées. L'objectif étant de localiser les migrants pour les appréhender et les réorienter vers les pays de départ ou de transit, les interventions peuvent avoir lieu dans les eaux internationales ou dans les eaux territoriales des États tiers, en collaboration avec les autorités de police des États partenaires à la faveur d'accords de travail passés par Frontex sans aucun contrôle¹⁸. La question du partage de responsabilités est complexe d'autant que le silence des textes n'a pas été comblé pour l'heure par la jurisprudence de la Cour de Luxembourg¹⁹. Au niveau du Conseil de l'Europe en revanche, les positions s'affirment : la Cour de Strasbourg a condamné l'Italie, lui rappelant ce qu'impliquait le fait d'exercer sa juridiction sur un navire battant son pavillon et recueillant des naufragés en haute mer²⁰ ; l'Assemblée parlementaire a travaillé sur le problème des *Vies perdues en Méditerranée* (doc. 12895 du 5 avril 2012). Or la problématique des responsabilités que Frontex doit assumer est accrue en raison de la charge qui lui est confiée de gérer Eurosur, système opérationnel depuis décembre 2013 qui est composé de l'ensemble des systèmes de base de données à caractère personnel intervenant dans le domaine des affaires intérieures.

2.2. Impératif d'évaluer la virtualisation des frontières

L'extra territorialisation des frontières s'opère à la faveur de leur virtualisation : les migrants voient leurs données personnelles collectées, consultées, exploitées, tout au long de leur parcours.

Il s'agit pour l'Union et ses États de composer un maillage virtuel sur l'espace qu'ils souhaitent contrôler grâce au recours à des bases de données, et de rationaliser la coopération entre les autorités concernées dans leur utilisation grâce à l'interopérabilité de ces bases de données (*Visa Information System ; Schengen Information System ; European Electronic System of Travel Authorisation ; Entry / Exit System ; Register Traveller Programme ; système Eurodac*). Des problèmes se posent qui concernent les garanties offertes aux migrants sur l'utilisation des données personnelles ainsi collection-

18. Enquête d'initiative lancée par le Médiateur européen sur le respect par l'agence Frontex de ses obligations en matière de droits fondamentaux, OI/5/2012/BEH-MHZ.

19. CJUE, GC, 5 09 2012, *Parlement c. Conseil*, aff. C-355/10.

20. Cour EDH, GC, 23 02 2012, *Hirsi Jamaa c. Italie*, Req. n° 27765/09.

nées et exploitées. Particulièrement, doit être relevée la possibilité offerte par la refonte du règlement Eurodac aux autorités nationales et européennes de police d'accéder à cette base des empreintes digitales des demandeurs d'asile, au nom de la lutte contre la criminalité organisée et contre le terrorisme : il en découle une assimilation entre demandeurs d'asile et migrants d'une part, et criminels, voire terroristes, d'autre part, qui nourrit un climat xénophobe propre à déliter les processus d'intégration et les facteurs de cohésion sociale en Europe.

Or, le recours à ces nouvelles technologies de la surveillance a un coût. Le coût est financier : il correspond aux financements publics des programmes de recherche et de développement technologique qui soutiennent les activités des opérateurs privés du secteur, et aux dépenses publiques d'achat des systèmes mis au point par ces opérateurs privés qui les commercialisent (Bigo *et alii*, 2010). Le coût est aussi politique, les opérations de surveillance étant réalisées par des opérateurs privés, qu'il s'agisse de l'étude des demandes de visas pour le compte des consulats, ou de l'examen par les compagnies aériennes des documents d'identité lors de l'embarquement. Or, pour l'heure, l'efficacité de telles dépenses qui se montent en milliards d'euros n'a pas été interrogée.

3. Conclusion

Réformer l'Europe suppose de questionner le modèle que suivent les politiques européennes d'immigration et d'asile, pour en distinguer les inconvénients et les apories, l'idée étant de s'engager dans un changement profond de la manière dont l'Union et ses États abordent ce sujet majeur.

Quelques recommandations :

1. Effectuer des bilans coûts/avantages chiffrés des politiques de contrôle des frontières extérieures, en rapportant le montant des dépenses effectuées au nombre de ressortissants de pays tiers interceptés, en considérant le coût social de l'absence d'une volonté d'intégration des populations étrangères et d'un accueil digne des demandeurs d'asile, en comptabilisant les pertes de points de croissance induites par la fermeture des frontières.

2. Renverser l'approche développée dans la conception et l'application des politiques d'immigration et d'asile, en distinguant clairement le droit d'asile et la gestion des migrations, en appréhendant la souveraineté comme le pouvoir non seulement de refuser mais également d'accepter l'entrée d'un ressortissant de pays tiers, en définissant les orientations non plus en fonction des besoins des opérateurs privés mais en fonction des ambitions des autorités publiques, en considérant l'immigration comme un élément porteur de développement responsable, en affirmant l'asile comme un droit fondamental auquel il ne peut être dérogé.

Références bibliographiques

- Basilien-Gainche M.-L., 2014, « Regard critique sur le Régime d'Asile Européen Commun », *Europe*, 2 : 6-10.
- Belorgey J.-M., 2013, *Le droit d'asile*, LGDJ.
- Bigo D., Carrera S., Guild E. et Walkern R., 2010. *Europe's 21st Century Challenge: Delivering Liberty and Security*, Ashgate.
- Bodvarsson O. B. et Van den Berg H., 2013, *The Economics of Immigration*. Springer.
- Commissaire en charge des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 2013. *The right to Leave a Country*, COE.
- Julien-Laferrrière F., Preuss-Laussinotte S. et Pouly C., 2013, « Régime d'asile européen commun », *Dictionnaire permanent – Droit des étrangers*, 226-1.
- OCDE, 2013. *Perspectives des migrations internationales*.

LA POLITIQUE COMMERCIALE EUROPÉENNE ENTRE RECHERCHE DE STABILITÉ POLITIQUE ET DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Pierre Boulanger et Patrick Messerlin¹

Sciences Po, Groupe d'économie mondiale

Cet article replace la politique commerciale européenne dans le cadre beaucoup plus vaste de l'intégration des marchés régionaux et internationaux. Si l'OMC est indiscutablement le meilleur forum pour négocier des objectifs quantifiables et assurer un règlement des différends, sa primauté en matière réglementaire est moins évidente. L'UE est engagée dans la négociation de nombreux accords préférentiels de commerce et d'investissement, dont l'objectif diffère selon le pays ou la région partenaire. Ainsi cet article propose de distinguer une politique du « cercle proche » (pays voisins de l'UE) dominée par un objectif de stabilité politique et celle du « cercle large » (pays de niveau de développement comparable à celui de l'UE) dominée par un objectif de croissance économique.

L'Union européenne (UE) est le premier acteur commercial au monde, aussi bien en termes d'exportations que d'importations. Toutefois cette suprématie s'effrite rapidement avec l'émergence de nouveaux acteurs commerciaux, notamment asiatiques. L'UE s'est ouverte, et continue de s'ouvrir. En 2014, la moyenne des droits NPF appliqués est de 5,5 %, un taux faible mais atteignant 14,8 % en agriculture et avec des taux élevés (plus de 10 %) sur un nombre non négligeable de produits industriels (OMC, 2013)².

1. Les opinions exprimées dans cet article sont de la seule responsabilité des auteurs.

2. Il est à souligner que cet article n'aborde pas l'accès des pays les moins avancés au marché européen, ni les préférences accordées aux pays en développement.

L'OMC a perdu son rôle de forum de négociations – mais elle garde celui lié au règlement des différends. Le cycle de Doha est au point mort, pour longtemps peut-être. Les raisons de cette situation sont à chercher dans le formidable basculement géopolitique en cours entre les États-Unis, l'Europe et l'Asie-Pacifique, non pas dans les relations commerciales *per se*. Le gel du cycle de Doha n'est qu'un des effets de cette mutation en cours, laquelle touche tout autant des sujets aussi divers que le changement climatique, l'approvisionnement en eau ou la lutte pour plus de croissance en Afrique³. Des zones de libre-échange de taille sans précédent sont en cours de négociations tels le partenariat trans-atlantique de commerce et d'investissement (TTIP⁴), le partenariat trans-pacifique (TPP⁵), l'accord UE-Japon, l'accord Chine-Japon-Corée du Sud, ou l'accord Chine continentale-Taiwan. Ces accords représentent un vrai risque systémique pour le fonctionnement du système commercial international car ils ont la capacité de fragmenter l'économie mondiale. Ces négociations croisées méritent un examen particulier au regard de la stratégie d'ouverture du marché européen.

L'UE dispose d'une compétence exclusive en matière de politique commerciale et d'investissement. Avant d'engager la négociation d'un accord préférentiel de commerce et d'investissement (APCI), la Commission doit obtenir l'autorisation du Conseil, qui statue à la majorité qualifiée. Pour ratifier un accord conclu, le Parlement européen (majorité simple) et le Conseil (majorité qualifiée) votent sur les accords dans leur ensemble. L'unanimité du Conseil est requise dans certains cas, notamment pour la ratification de dispositions relatives aux droits de propriété intellectuelle à certains services (audiovisuels, éducation ou santé).

Cet article différencie la politique commerciale de l'UE envers ses voisins (le *cercle proche*) et ses partenaires commerciaux au stade de développement similaire (le *cercle large*). En effet, la signature d'un APCI avec ces derniers apparaît comme un moyen unique de stimuler la croissance européenne. Cette différenciation entre politique commerciale du *cercle proche* et du *cercle large* permet d'insérer la politique commerciale de l'UE dans une perspective de diplo-

3. Beaucoup de recherches ont été consacrées aux déterminants du marasme de l'OMC. Messerlin (2012a) présente un aperçu synthétique des raisons internationales et domestiques.

4. *Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

5. *Trans-Pacific Partnership*.

matie économique aux gains différenciés : d'une part la stabilité et la paix dans une UE régionalement intégrée ; d'autre part la croissance économique stimulée par une intégration mondiale ciblée.

1. Politique du cercle proche: l'argument de stabilité politique

La politique commerciale de l'UE dans son voisinage est un élément clé de son action extérieure. À travers une adhésion pleine à l'UE ou la conclusion d'un accord approfondi, cette politique commerciale du *cercle proche* vise à promouvoir la stabilité et la paix aux frontières de l'UE d'une part, le développement économique à travers l'expansion du marché commun d'autre part. L'aspect politique répond à une exigence de court-terme, notamment en réponse aux crises récentes aux frontières sud et est de l'UE. Le critère économique est porté par la diffusion de la réglementation européenne dans un espace propice aux flux de biens, services, personnes et capitaux.

L'UE est composée de 28 membres. L'adhésion récente de la Croatie est le résultat d'une intégration progressive, enclenchée bien avant juillet 2013. Aussi elle ne peut qu'inciter à une accélération de l'intégration économique des autres pays des Balkans afin de diminuer les distorsions commerciales, essentiellement en Bosnie-Herzégovine et Serbie (Boulanger, Ferrari, Michalek, Vinyes, 2013). La Serbie est candidat à l'adhésion européenne, avec l'Islande⁶, le Monténégro, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, et la Turquie. Néanmoins le stade d'intégration de ces pays différent, entre l'union douanière⁷ UE-Turquie entrée en vigueur en 1995 ou la Serbie dont les négociations d'adhésion ont débuté en janvier 2014. Candidats potentiels mais dont les négociations d'adhésion n'ont pas encore été ouvertes, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo⁸, ont vocation à intégrer le

6. Membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE), l'Islande, tout comme le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse, est déjà engagée dans un processus d'intégration au marché commun européen. A la différence de la politique de voisinage européenne, les relations UE-AELE sont dictées par des considérations économiques, à l'instar de la politique du *cercle large* avec des pays au stade de développement similaire.

7. Andorre et Saint Marin ont également une union douanière avec l'UE.

8. « Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations-Unies, ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la Déclaration d'Indépendance du Kosovo ».

marché commun et bénéficient d'un processus de stabilisation et d'association.

Regroupant les pays aux frontières de l'UE, la politique européenne de voisinage (PEV) est un outil de diplomatie économique et d'influence inestimable. Les 16 pays de la politique de voisinage regrouperont plus de 330 millions de personnes en 2030, correspondant aux deux tiers de la population de l'UE.⁹ La politique de voisinage s'articule autour de la négociation d'APCI dits accords de libre-échange approfondi et complet (DCFTAs¹⁰). A la différence des accords existants – d'association avec le Sud, de partenariat et de coopération avec l'Est – le champ de libéralisation d'un DCFTA va bien au-delà de la simple réduction des barrières ou de l'ouverture de quotas tarifaire. Il inclut le commerce des services, les marchés publics, la concurrence, les droits de propriété intellectuelle, la protection des investissements. Il tend à intégrer progressivement les pays de la PEV au marché unique européen, l'adoption par ces derniers de nombre de normes et réglementations techniques (par exemple des mesures sanitaires et phytosanitaires) et la mise en œuvre de coopération renforcée¹¹. Afin notamment de faire face au coût élevé de mise en œuvre des normes européennes, l'instrument européen de voisinage et de partenariat (ENPI¹²) dont bénéficient les 16 pays de la PEV, ainsi que la Russie, est doté d'environ 15 milliards d'euros pour la période 2014-2020.

Les pays de la PEV se caractérisent par (i) une relation commerciale asymétrique avec l'UE ; (ii) un potentiel de croissance important mais nécessitant au préalable une stabilité politique ; (iii) une qualité réglementaire médiocre mise à part quelques exceptions telle la Géorgie dont l'indicateur de performance *Doing Business* devance celui de certains pays de l'UE. Une plus grande liberté de circulation des biens et services devrait s'accompagner

9. Les pays de la politique d'élargissement représentent quant à eux 20% de la population de l'UE en 2030, essentiellement au regard du poids de la Turquie dont la population sera comprise entre 81 et 93 millions de personnes en 2030 (UN Population and World Prospects, projections 2010 : <http://www.un.org/en/development/desa/population/>).

10. Deep and Comprehensive Free Trade Agreements.

11. Le partenariat oriental, l'Union pour la Méditerranée ou la synergie de la Mer noire sont des forums régionaux permettant le renforcement de projets de coopération incluant des acteurs public et privés.

12. *European Neighbourhood and Partnership Instrument*.

d'une augmentation des flux de capitaux entre les pays partenaires, accrue par la transparence et prévisibilité du cadre réglementaire. De même, la coopération entre pays doit permettre une plus grande mobilité des personnes. Il est intéressant de souligner que cette dernière existe déjà et devrait être renforcée grâce à la coopération que prévoient les DCFTAs. Le nombre de visas émis est un bon indicateur de cette mobilité (Tableau 1).

Tableau 1. La politique européenne du cercle proche

	UE total import.	UE total export.	PIB/tête	Doing Business ¹	Visas Schengen	Négociation DCFTA
	2011 en %	2011 en %	2012 en €	2014 rang	2012 en milliers	au 01.01.2014
UE	6,4 ²	7,8 ³	25,500	5-103		
Politique de voisinage – Sud						
Algérie	52,1	50,8	4,405	153	280,4	
Egypte	29,1	30,7	2,360	128	120,9	en cours
Israël	34,6	27,7	24,969	35	11,3	
Jordanie	20,6	4,7	3,815	119	34,7	en cours
Liban	36,1	11,9	8,110	111	85,5	
Maroc	48,3	57,5	2,380	87	322,1	en cours
Palestine	9,2*	1,7*	1,890	138	2,5	
Syrie	25,3*	40,5*	2,114*	165	3,3	
Tunisie	57,5	76,4	3,334	51	110,1	en cours
Politique de voisinage – Est						
Arménie	26,0	46,0	2,364	37	35,8	conclu (juillet 2013)
Azerbaïdjan	32,3	59,6	5,820	70	49,9	
Bélarusse	18,9	38,9	5,204	63	693,4	
Géorgie	29,0	26,5	2,700	8	59,4	conclu (nov. 2013)
Moldavie	43,5	48,9	1,662	78	48,6	conclu (nov. 2013)
Ukraine	31,2	26,3	2,935	112	1,283,0	en cours
Politique d'élargissement						
<i>Négociations d'adhésion en cours</i>			Islande, Monténégro, Macédoine, Serbie, Turquie			
<i>Pays candidats potentiels</i>			Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo			

1. Plus le rang du pays est élevé, plus ses performances réglementaires sont faibles.

2. Exportations de l'UE vers les pays de la PEV en % du total des exportations de l'UE.

3. Importations de l'UE depuis les pays de la PEV en % du total des importations de l'UE.

* 2010.

Sources : European Commission (2013), Eurostat, Doing Business.

Les gains escomptés de l'intégration dépendent d'une réduction significative des barrières non-tarifaires. En modélisant ces dernières, le PIB agrégé de l'Égypte, du Maroc et de la Tunisie pourrait s'accroître de plus de 10 milliards d'euros en 2020 (2,7% du PIB), du fait d'un DCFTA, par rapport à un *status quo* en matière commerciale. Si l'accroissement du PIB européen est bien moindre (6 milliards d'euros), les gains liés à un cadre réglementaire stable et transparent (propice aux investissements) et surtout les gains non monétaires (stabilité politique) ne sont pas pris en compte (Boulanger, Kavallari, Rau, Rutten, 2013). Enfin, toute ouverture commerciale induit des perdants et des gagnants que des politiques de redistribution et d'ajustement structurels (par exemple des dispositions de la PAC liées aux investissements en capital humain et physique ou des mesures financées par le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation) doivent cibler.

À court-terme, l'intégration économique du *cercle proche* revêt tout d'abord un objectif politique. *Pour le cercle large* l'objectif est avant tout économique, avec une recherche de croissance devant guider les négociations d'APCI.

2. Politique du cercle large : l'argument de croissance économique

Tout APCI signé par l'UE doit être évalué sur sa capacité à stimuler la croissance en Europe et à favoriser les réformes si nécessaires en Europe. Des APCI incapables de stimuler la croissance n'intéresseront pas les responsables politiques européens au plus haut niveau (chefs d'État ou de gouvernement, ministres des Finances). Dès lors, ils seront laissés au seul jeu des intérêts particuliers, n'apportant que des résultats limités tout en exacerbant les conflits internes que déclenche toute libéralisation, même de faible ampleur.

Cette capacité à stimuler la croissance exige que le partenaire d'un APCI remplisse trois conditions : (i) il doit avoir une taille suffisante par rapport à l'énorme économie européenne, (ii) il doit avoir une bonne « qualité réglementaire » comparée à celle existant en Europe, (iii) il doit être bien connecté au reste du monde. En ouvrant de façon simultanée et non discriminatoire toutes les économies mondiales, un cycle de Doha couronné de succès aurait

assuré les entreprises européennes de trouver, à tout moment, les pays remplissant ces trois conditions. Une libéralisation fondée sur la négociation successive d'APCI nécessite que l'on détermine avant de lancer les négociations quels seront les pays les plus prometteurs sur ces trois critères.

Le critère de la taille repose sur un argument simple : plus les marchés du partenaire sont importants, plus les entreprises européennes pourront accroître les économies d'échelle de leurs opérations et la variété de leurs produits, et donc plus l'APCI en question pourra modifier les prix relatifs des biens et services en Europe. Cette modification des prix relatifs est le mécanisme permettant aux consommateurs européens de trouver des produits et services plus variés et moins chers. Ce critère de taille a une dimension temps cruciale car l'UE est confrontée à un besoin pressant de croissance. Lancer des négociations avec un partenaire trop petit aujourd'hui pour avoir un impact sur l'économie de l'UE n'a que peu d'intérêt pour l'UE, même si ce partenaire a un énorme potentiel de croissance dans un avenir lointain. Ouvrir des négociations tardives (une fois que le partenaire a dépassé son pic de taille) a un coût d'opportunité considérable pour la croissance européenne.

L'accord UE-Corée peut être considéré comme un modèle. Cet accord récent (signé en 2010) entre deux économies développées prend en compte presque tous les sujets que devraient aborder les négociateurs des autres APCI. De plus, il y a de bonnes raisons de penser que les dispositions du TPP seront proches de celles de l'APE Corée-UE (et Corée-USA). Cette observation découle de la position très particulière de la Corée se positionnant en une double « plateforme » en termes d'investissements et d'échanges. Les effets escomptés de cet accord sur les échanges sont considérables, de l'ordre de 50 milliards d'euros (tableau 2).

La protection commerciale moyenne entre l'UE et les pays du *cercle large* est faible (les exportations européennes peuvent toutefois faire face à une protection moyenne pondérée de l'ordre de 10% imposée par l'Inde ou le Mercosur). Il est possible d'estimer le potentiel de croissance d'un APCI en calculant pour chaque accord l'indicateur d'expansion du marché européen, défini comme le ratio entre le PIB du partenaire commercial de l'UE et le PIB de l'UE (tableau 2). Un tel ratio offre un ordre de grandeur du potentiel

d'économies d'échelle et de diversité des biens que l'APCI en question permet aux entreprises européennes, et de là, de sa capacité à stimuler la croissance européenne. Cet indicateur illustre la prédominance du TTIP et de l'accord UE-Japon. Néanmoins, un accord UE-Taiwan-Chine permettrait une expansion du marché européen de 176% en 2030 (non présenté dans le tableau 2, négociations non ouvertes), Taiwan jouant un rôle de « plateforme » vers le marché chinois.

Tableau 2. La politique européenne du *cercle large*

	Moyenne des droits pondérés imposés par l'UE ¹	Moyenne des droits pondérés aux exports de l'UE ¹	Doing Business ²	Expansion du marché européen	Expansion du marché européen	Impact APCI sur le PIB UE ³	Impact APCI sur exports UE ³	Impact APCI sur imports UE ³
	2011 en %	2011 en %	2014 rang	2010 % du PIB	2030 % du PIB	Milliard d'euros	Milliard d'euros	Milliard d'euros
Négociations conclues – accord modèle								
Corée	1,8	2,1	7	6,3	6,7	9,5	25,2	23,6
Négociations en cours								
USA	1,8	1,3	4	94,7	110,9	65,7	29,4	29,0
Japon	3,2	3,7	27	33,9	36,1	42,9	25,2	25,8
Mercosur	4,4	10,5	116*	15,5	28,3	21,5	13,7	14,2
Canada	1,6	2,8	19	9,7	10,3	10,1	14,6	6,0
ASEAN	2,3	2,9	120*	11,4	53,2	4,4	33,7	30,1
Inde	2,5	9,0	134	10,7	49,7	3,8	11,6	11,8
CCG	0,4	5,8	23*	5,8	11,6	—	—	—

¹ Moyenne des droits appliqués pondérés par les flux d'importations/exportations.

² Plus le rang du pays est élevé, plus ses performances réglementaires sont faibles.

³ Méthodologie différente appliquée à l'examen de chaque accord de libre-échange (ALE) ; résultats à prendre avec précaution (notamment pas de désagrégation du secteur agricole).

*Indonésie (ASEAN), Brésil (Mercosur), Emirats Arabes Unis (Conseil de Coopération du Golf).

Sources: Commission européenne (2012), Messerlin (2012b), Doing Business.

Le critère de la qualité réglementaire repose également sur un argument simple : plus les réglementations du partenaire sont bonnes, plus l'UE est contrainte d'améliorer ses propres réglementations pour offrir aux entreprises européennes la même qualité réglementaire que celle que son partenaire offre à ses propres entreprises. Des réglementations de bonne qualité s'avèrent comme un des instruments les plus puissants pour modifier le prix relatif des biens et services. La qualité réglementaire est un critère particulièrement important pour les APCI à venir qui seront

dominés par des questions réglementaires, comme les normes de produits, les réglementations façonnant le marché des services, les droits de propriété intellectuelle, etc. De nouveau cet indicateur illustre la prédominance du TTIP et de l'accord UE-Japon. Il existe des évaluations proprement économiques des impacts de ces APCI dont les effets sur le PIB, les exportations et importations européennes, sont présentés dans le tableau 2. Le gain cumulé des négociations en cours atteindrait 150 milliards d'euros dont deux tiers pour les seuls TTIP et accord UE-Japon. A long-terme le gain cumulé pourrait atteindre 250 milliards d'euros (2 % du PIB européen) et générer 2 millions d'emplois en UE (Commission européenne, 2012).

Enfin, il convient de mettre en avant le rôle-clé de la connectivité ou effet plateforme qu'offre un APCI à l'UE. Clairement, un pays qui a déjà un réseau fourni d'accords préférentiels économique avec d'autres pays offre aux entreprises européennes des opportunités nouvelles – que ces entreprises vendent leurs produits dans le pays partenaire ou qu'elles investissent dans ce partenaire pour y produire les biens qu'elles vendront dans les pays connectés au partenaire. En d'autres termes, la connectivité du partenaire de l'UE peut permettre aux entreprises européennes de bénéficier immédiatement du réseau des accords préférentiels du partenaire pour pénétrer ces marchés tiers ; par exemple la Corée offre une plateforme vers les États-Unis, le Canada, les pays du Sud-Est asiatique, Japon et Chine (ASEAN+3).

En bref, au vu de la taille économique, la qualité réglementaire et la connectivité (trois critères-clés d'un APCI source de croissance), les choix de la Commission européenne en 2006 (Global Europe) ont été malheureux. Aucun des pays ciblés par la Commission (Brésil, Inde et Russie) ne remplit les conditions ci-dessus (et la grande réticence de ces pays à ouvrir davantage leur économie à la concurrence internationale renforce encore plus l'aspect malheureux du choix de la Commission). Par contre, les États-Unis ou le Japon remplissent ces conditions, d'où le « pivotement » de l'UE vers ces pays en 2013.

Le TTIP et l'accord UE-Japon offrent le meilleur soutien disponible pour répondre au besoin urgent de croissance de l'UE car ces deux pays sont assez grands, ont une qualité réglementaire suffisante, et sont bien suffisamment bien connectés pour avoir un

impact sur l'économie européenne. Comme la Corée, le Japon apparaît, avec ses accords préférentiels en vigueur ou en négociation, comme une « plateforme » essentielle pour les firmes européennes voulant accéder aux autres économies asiatiques, sans attendre la conclusion d'APCI entre l'UE et ces dernières.

3. L'UE sera-t-elle réactive et créative?

Cet article replace la politique commerciale européenne dans le cadre beaucoup plus vaste de l'intégration des marchés régionaux et internationaux. À l'urgence de la stabilité politique aux frontières de l'UE s'associe un besoin manifeste de croissance économique. A court terme, l'objectif pour le *cercle proche* est avant tout politique tandis que le *cercle large* est à même de répondre à un objectif de croissance économique. Si l'OMC est indiscutablement le meilleur forum pour négocier des objectifs quantifiables (par exemple la diminution de protection tarifaire, la discipline des politiques agricoles) et assurer un règlement des différends, sa supériorité en matière réglementaire est moins évidente. Négocier des réglementations exige, à l'évidence, une certaine confiance entre les futures parties à l'accord. De nos jours, aucun pays n'a confiance dans ses 158 partenaires de l'OMC.

Cette brève mise en perspective de l'ouverture ciblée du marché européen et de ceux de ses principaux partenaires appelle plusieurs recommandations :

1. La politique commerciale de l'UE dans son voisinage est un élément-clé de son action extérieure. C'est un outil d'influence et de stabilité inestimable. À travers une adhésion pleine à l'UE ou la conclusion d'un DCFTA, la politique commerciale du *cercle proche* a avant tout un objectif politique de stabilité et de paix, à l'instar de la construction européenne ;
2. L'intégration du voisinage et l'application de l'acquis communautaire nécessitent un soutien financier, tel l'instrument européen de voisinage et de partenariat. Si l'objectif de court terme est avant tout politique, ces accords doivent diffuser la réglementation européenne à des pays tiers, également promouvoir les investissements et la mobilité du

travail entre les pays partenaires, signifiant une circulation accrue des biens, services, personnes et capitaux ;

3. La politique commerciale du *cercle large* doit répondre au besoin urgent de croissance de l'UE. Le TTIP et l'accord UE-Japon offrent le meilleur soutien disponible car ces deux pays sont assez grands et ont une qualité réglementaire suffisante pour avoir un impact sur l'économie européenne. À court-terme, l'accord UE-Japon est néanmoins moins controversé que le TTIP (avec ses points polémiques tels l'agriculture génétiquement modifiée, l'audiovisuel, ou encore les données personnelles). Or un accord préférentiel UE-Japon offre également une plateforme commerciale exceptionnelle vers l'Asie et assure contre les effets discriminatoires d'un éventuel TPP.

Références bibliographiques

- Boulanger P., E. Ferrari, J. Michalek et C. Vinyes, 2013, *Analysis of the impact of Croatia's accession to the EU on the agri-food sectors. A focus on trade and agricultural policies*, JRC Scientific and Policy Report, EUR 25835 EN.
- Boulanger P., A. Kavallari, M-L. Rau et M. Rutten, 2013, *Trade openness and investment in North Africa*, International Agricultural Trade Research Consortium, IATRC Symposium, Seville.
- Commission européenne, 2013, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012 – Statistical Annex*, Joint Staff Working Document, SWD (2013) 87 final, 20.3.2013, Bruxelles.
- Commission européenne, 2012, *External sources of growth - Progress report on EU trade and investment relationships with key economic partners*, Commission Staff Working Document, July 2012, Bruxelles.
- Messerlin P., 2012a, « Keeping the WTO busy while the Doha Round is stuck », Tribune *VoxEU*, 29.07.2012. <http://www.voxeu.org/article/keeping-wto-busy-while-doha-round-stuck>
- Messerlin, P., 2012b, *The EU Preferential Trade Agreements: Defining Priorities for a Debt-Ridden, Growth-Starving EU*, Working Paper du Groupe d'Economie Mondiale, Janvier 12, Sciences Po, Paris.
- OMC, 2013, *Examen des politiques commerciales – Rapport du Secrétariat – Union européenne*, WT/TPR/S/284, 28 mai 2013, Genève.