

briefing

Observatoire social européen

paper

**Adoption du paquet
législatif sur la
gouvernance
économique : pourquoi
tant de hâte ?**

Cécile Barbier



www.ose.be

Adoption du paquet législatif sur la gouvernance économique : pourquoi tant de hâte ?

Cécile Barbier
Chargée de recherche
Observatoire social européen, asbl
barbier@ose.be

La série « OSE Paper » prend la forme de trois publications différentes disponibles en français ou en anglais. Les « Research Papers » ont pour objectif de disséminer les résultats de recherche de l'OSE, des chercheurs associés ou des collègues du réseau de l'OSE. Les « Briefing Papers » procurent des informations accessibles et régulières sur une variété de sujets. Les « Opinion Papers » consistent en de courts avis à vocation plus politique.

Introduction

Un an après la mise en place du groupe de travail sur la gouvernance économique, ce Briefing Paper revient sur l'évolution législative du paquet sur la gouvernance économique. L'avènement d'un gouvernement économique par les règles n'est pas anodin en ce qu'il transforme de manière radicale le cadre quasi constitutionnel des politiques économiques de l'Union (partie I). Fruit des travaux d'un groupe composé des principaux acteurs économiques européens, le processus législatif en vue du renforcement du pacte de stabilité et de croissance se déploie en toute discrétion malgré les incertitudes quant à la compatibilité des traités actuels avec les changements proposés. Il s'inscrit en contradiction avec les principes de la gouvernance de la Commission européenne, censés, par la participation citoyenne décentralisée augmenter la légitimité de l'Union (section 2). Alors que les plans d'austérité se succèdent les uns aux autres partout en Europe, les jeunes espagnols se disent « indignés » et demandent la « démocratie réelle maintenant » (section 3). En se propageant dans d'autres pays de l'Union européenne, la montée de cette indignation exprime tant un désir de changement qu'un sentiment d'impuissance.

1. Réforme de la gouvernance économique : une perspective fédérale

Voici un an, le groupe de réflexion sur la gouvernance économique venait d'entamer ses travaux. Renouant avec la tradition qui avait prévalu au moment de la réunion du Comité Delors, il s'agissait d'un groupe ne comprenant que des acteurs économiques. L'objectif de ce groupe n'était pas d'évaluer le fonctionnement de l'UEM près de 20 ans après sa création ni d'en apprécier la pertinence au XXI^{ème} siècle. Rapidement, il est apparu qu'il n'était pas question de toucher au logiciel de l'UEM. Malgré ses imperfections, il s'agissait au contraire d'en confirmer les principes et d'en accroître la discipline en l'étendant au domaine budgétaire et aux politiques macro-économiques.

1.1 Le passage de la Fédération monétaire à la fédération budgétaire

Pour le président de la Banque centrale européenne (BCE), ces changements sont nécessaires car « *Nous sommes une fédération monétaire. Nous avons maintenant besoin d'avoir l'équivalent d'une fédération budgétaire en termes de contrôle et de surveillance de l'application des politiques en matière de finance publique* » (1). En juin 2010, le Président

1. Le Monde, 31.05.2010
http://www.lemonde.fr/economie/article/2010/05/31/trichet-au-monde-nous-avons-besoin-d-une-federation-budgetaire_1365339_3234.html

de la Commission européenne évoquait à propos de la gouvernance économique une véritable « révolution silencieuse » ⁽²⁾. En septembre 2010, le communiqué de la Commission européenne définissait le paquet des six textes législatifs comme « *le plus important renforcement de la gouvernance économique de l'UE et de la zone euro depuis le lancement de l'union économique et monétaire* » (Commission européenne, 2010).

Dans son avis récent sur la gouvernance économique, la BCE, qui n'exclut pas une révision ultérieure des traités, se dit préoccupée par le fait que les propositions de la Commission n'assurent pas un degré d'automaticité suffisant (BCE, 2011). Mais par rapport à la situation actuelle, elle apprécie que la Commission présente au Conseil des propositions et non des recommandations mais aussi de l'introduction du « vote à la majorité inversée », selon lequel les sanctions seraient applicables sauf si une majorité qualifiée d'Etats membre s'y opposait. Outre la difficulté que comporte l'introduction du vote à la majorité inversée ⁽³⁾, l'on peut se demander si la nouvelle gouvernance est compatible, par exemple, avec l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et les décisions de la CIG-2003-2004 que n'avait pas remis en cause le traité de Lisbonne (Cf. encadré 1) ? L'article 121 du TFUE portant sur les grandes orientations de politiques économiques et la surveillance multilatérale peut être soumis au même questionnement, le TFUE ne reconnaissant à la Commission européenne qu'un droit de recommandation et non pas un droit de proposition.

-
2. Jose Manuel Barroso, Président de la Commission européenne : "La conclusione del Consiglio europeo - ha concluso - contiene passi piccoli, ma che a volte sono i piu' importanti. E' una rivoluzione silenziosa, una governance economica piu' forte fatta a piccoli passi". Una governance accettata "in linea di principio" dagli Stati membri e che "ora va attuata". 18 juin 2010
http://www.asca.it/news-UE_BARROSO_POTERE_SORVEGLIANZA_SU_CONTI_PIU_RIGIDO_ORA_ATTUARLO-924834-ORA-.html
 3. Le Président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, a reconnu que la majorité inversée ne pouvait s'appliquer en début de procédure car cela nécessiterait une révision des traités au travers de la convocation d'une convention européenne. Cf. "European economic governance and the new institutional balance" - Speech by President Herman VAN ROMPUY at the 10th anniversary of the Association of Former Members of the European Parliament, 04/05/2011, page 4. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/121869.pdf

Encadré 1 : La procédure pour déficits excessifs : article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union (TFUE)

Depuis l'application du traité de Lisbonne, la Commission peut envoyer un avis, non plus au Conseil, mais à l'Etat membre en situation de déficit excessif ou proche d'une telle situation ⁽⁴⁾. Le constat de l'existence d'une situation de déficit excessif par le Conseil s'effectue sur la base une proposition de la Commission ⁽⁵⁾. Au stade suivant, celui de l'adoption des recommandations qui sont adressées à l'Etat membre concerné, la situation reste inchangée par rapport au traité antérieur. La Commission dispose d'un droit de recommandation (et non, comme le prévoyait le texte de la Convention européenne, d'un droit de proposition qui aurait eu pour conséquence de nécessiter un vote à l'unanimité du Conseil pour modifier le contenu de la proposition de la Commission) ⁽⁶⁾. Durant la CIG 2003-2004, la « gouvernance économique » a connu un changement. A la suite de la crise provoquée après la suspension du Pacte de stabilité et de croissance, selon les ministres des Affaires étrangères de quatre pays (l'Allemagne, l'Italie, la Grèce et la Pologne), la Commission ne devait garder dans le cadre de la procédure pour déficit excessif qu'un droit de recommandation dont le Conseil peut s'écarter à la majorité qualifiée « *étant donné que les mesures recommandées relèvent du domaine de la compétence nationale* » ⁽⁷⁾. La possibilité de se démarquer de la proposition de la Commission par un vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil fut présentée comme le meilleur garant des prérogatives nationales. Cette position, rappelons-le, l'avait finalement emporté.

Le Conseil comprend l'ensemble des Etats membres et dès le stade du constat de déficit excessif, « *il statue sans tenir compte du vote du membre du Conseil représentant l'Etat membre concerné* » ⁽⁸⁾ et il peut rendre publique ces recommandations ⁽⁹⁾. Si l'Etat membre concerné persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, la panoplie d'instruments dont dispose le Conseil est inchangée ⁽¹⁰⁾. Il peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, de renforcer une ou plusieurs des mesures suivantes:

- exiger de l'Etat membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres;
- inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné;
- exiger que l'Etat membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé;
- imposer des amendes d'un montant approprié. Dans ce cas, le Parlement européen est informé des décisions prises par le président du Conseil. Le Conseil abroge toutes ou certaines de ses décisions ou dans la mesure où, de l'avis du Conseil, le déficit excessif dans l'Etat membre concerné a été corrigé. Si le Conseil avait précédemment rendu publiques ses recommandations, il déclare publiquement qu'il n'y a plus de déficit excessif dans cet Etat membre.

4. Article 126 par. 5. du TFUE

5. Article 126 par. 6 du TFUE

6. Article 126 par. 7 du TFUE comparé à l'article III-76 par. 6 du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe du 18 juillet 2003.

7. Bulletin quotidien Europe 8724 du 12 juin 2004.

8. Article 126 par. 13 du TFUE

9. Article 126 par. 8 du TFUE

10. Article 126 par. 11 du TFUE

1.2 La conclusion d'« accords rapides » au Parlement européen : risque d'accroissement du déficit de légitimité de l'Union

Les changements de la nouvelle gouvernance sont importants et déjà partiellement appliqués dans le cadre du Semestre européen (Cf. section suivante). S'agissant des aspects législatifs dès le mois d'octobre 2010, le Conseil européen a fixé au mois de juin la date butoir. Le Conseil Ecofin du 15 mars 2011 a dégagé une approche générale sur ces textes. Au Parlement européen, les six rapporteurs - Diogo Feio (PPE, Portugal), Sylvie Goulard (ADLE, France), Vicky Ford (ECR, R.-U.), Carl Haglund (ADLE, Finlande), Corien Wortmann-Kool (PPE, Pays-Bas) et Elisa Ferreira (S&D, Portugal) avaient remis leur rapport en janvier 2011. Ceux-ci ont été adoptés par la commission des affaires économiques et monétaires le 19 avril suivant. Pour les propositions relevant de la procédure législative ordinaire (ancienne codécision), cela implique la recherche d'un accord à un « stade précoce » du processus législatif et une seule lecture parlementaire. Le 20 avril, les députés de la commission des affaires économiques et monétaires ont décidé d'entamer les négociations sur la base de ces rapports et de débiter le jour même un premier trilogue (Parlement européen, 2011). Cette décision a été adoptée par 26 voix contre 14, reflétant les tensions apparues au moment de l'approbation des six rapports parlementaires. Malgré l'ampleur des enjeux, ces négociations n'ont aucune visibilité. Les textes soumis à son vote seront l'aboutissement de ces trilogues. Le Parlement européen a déjà reconnu « *l'absence potentielle de transparence et de légitimité démocratique* » dans les « accords rapides » ⁽¹¹⁾. Le texte relatif aux modalités de l'application de la procédure législative ordinaire n'envisage le recours à ce procédé que pour des textes techniques. La réforme du Pacte de stabilité est pourtant un dossier politique par excellence en ce qu'elle porte sur le pacte quasi constitutionnel de la gouvernance économique.

1.3 Le paquet législatif sur la gouvernance économique : la réaction des groupes politiques du Parlement européen

Les députés du groupe de l'alliance des démocrates et des socialistes européens (S&D) ont partiellement rejeté les textes adoptés en commission parlementaire le 19 avril 2011 (Communiqué du Groupe S&D). Ceux du groupe de la Gauche Unitaire Européenne/Gauche Verte Nordique (GUE/NGL) ont voté contre ces rapports (Communiqué du Groupe GUE/NGL). Les députés du groupe des Verts/ALE soutiennent la surveillance macro-économique (Communiqué du Groupe des Verts/ALE. Dans un texte uniquement publié en anglais, les députés du groupe du Parti populaire européen (PPE) se félicitent de l'adoption de ces textes

11. La construction d'un parlement : 50 ans d'histoire du Parlement européen. 1958-2008. Office des publications officielles des Communautés européennes, Collection « 50^{ème} anniversaire du Parlement européen », 2009. Cf. p. 184 sur les « accords rapides ».

(Communiqué du Groupe PPE). Il en va de même du groupe de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE) selon lequel la commission des affaires économique et monétaire du PE « *a considérablement changé et renforcé le paquet du Conseil, ce qui avait aussi été demandé par le président de la BCE* » (Communiqué du Groupe de l'ADLE).

1.4 L'adoption discrète du paquet sur la gouvernance économique par le Conseil

Le 11 mai 2011, la question de la restructuration de la dette grecque s'invite dans le débat parlementaire européen alors que la succession des plans d'austérité ne contribue pas à rencontrer les objectifs de réduction du déficit fixés à la Grèce. Lors de ce débat, le Commissaire en charge des questions économiques financières, Olie Rehn, justifie la rigueur de la discipline budgétaire en citant la réussite de la Belgique dans les années 1990. Peut-on réellement penser que les succès d'une petite économie ouverte soient exportables dans le contexte des crises de dette souveraine grecque ou portugaise ?

Les Ministres des finances ont débattu à huis clos le 17 mai 2011 de l'évolution des négociations interinstitutionnelles sur le paquet de six textes législatifs renforçant la gouvernance économique. Selon l'Agence Europe, ils se sont « *montrés majoritairement hostiles à toute extension de la procédure décisionnelle à la majorité qualifiée inversée au-delà de ce que prévoit leur accord politique de mars* »⁽¹²⁾. Le Parlement européen prévoit ce vote à la majorité inversée dans 15 cas, davantage que ce que n'accepte le Conseil. En outre, « *l'analyse juridique a montré que l'introduction du vote à la majorité qualifiée inversée ne serait pas en ligne avec la procédure décisionnelle établie par le traité* ». Il s'agit de l'un des points d'achoppement et non des moindres. Toujours selon l'Agence Europe, « *les États membres ont été inflexibles sur ce point, à part les pays du Benelux. Néanmoins, ils ne semblent pas hostiles à la proposition hongroise d'explorer l'introduction de la majorité qualifiée inversée à certaines étapes de la procédure pour déséquilibre macro-économique excessif* ».

2. La Gouvernance économique: le risque essentiel du déficit démocratique et de légitimité de l'Union

Depuis l'adoption du traité de Maastricht en 1992 et l'organisation des premiers référendums sur les règles fondatrices de l'Union européenne, les politologues ne cessent de dénoncer le déficit démocratique de l'Union européenne. Par la suite, l'accent avait été mis sur la

12. Bulletin quotidien Europe n°10381 19 mai 2011.

nécessité de démocratiser l'Union européenne ⁽¹³⁾. Avec son livre blanc sur la gouvernance européenne de juillet 2001, la Commission européenne avait tenté de doter d'une nouvelle légitimité l'action de l'Union en consultant la « société civile européenne » lors de la phase d'élaboration de ses propositions.

S'agissant de la définition de la nouvelle gouvernance européenne, la Commission avait décidé de consulter le Comité économique et social européen (CESE), une consultation certes non obligatoire. De l'avis du CESE, l'approche et le calendrier choisis par la Commission (...) « *suscitent quelques perplexité. Il s'agit là de facteurs qui non seulement portent préjudice à ce que le consensus le plus large possible se dégage autour du processus lancé dans les institutions communautaires et l'opinion publique, mais qui pourraient également obscurcir l'objet même de la coordination proposée* » (CESE, 2011). L'obscurité s'est encore accrue à la suite de la proposition d'un Pacte sur la compétitivité par l'Allemagne en février 2011.

2.1 Du Pacte de compétitivité au Pacte pour l'Euro plus : liberté du choix des instruments

Controversés, les principes du Pacte sur la compétitivité franco-allemand, renommé Pacte pour l'euro après sa réécriture par les services de la Commission et du Conseil européen, avaient été dénoncés les 10 et 11 mars lors d'une première « Conférence sociale de printemps » réunissant des représentants de syndicats nationaux ou européens, d'ONG et de réseaux sociaux, provenant de 15 pays de l'UE (tant de l'Est que de l'Ouest) ⁽¹⁴⁾. Transformé finalement en « Pacte pour l'Euro plus », la version initiale du Pacte a fait l'objet d'un premier accord entre les chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro le 11 mars (Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro, 2011). Après l'échec de la Stratégie de Lisbonne dont l'objectif était de transformer l'Union européenne en l'économie la plus compétitive du monde, le Pacte consiste en une série de mesure en vue d'une « *coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence* ». Cependant, la perspective d'une « Europe à deux vitesses » irritait les Etats hors zone euro. Le « Pacte euro plus », ainsi dénommé en ce que la Bulgarie, le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie y participent également, fut finalement adopté lors du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011.

13. Entre autres, Philippe C. Schmitter "How to democratize the European Union... and why bother?" Lanham, MD ; Oxford : Rowman & Littlefield, 2000 et Paul Maignette " Democracy in the European Union: why and how to combine representation and Participation ? in Stijn Smismans (ed), Civil Society and Legitimate European Governance, Cheltenham: Edward Elgar, p. 23-41.

14. Communiqué de la "Joint social conference", 10 et 11 mars 2011.
http://www.jointsocialconference.eu/var/www/cne/www.jointsocialconference.eu/IMG/pdf/2011_03_11_-_jsc_-_fr_-_communiqu%C3%A9_de_presse.pdf

L'objectif du Pacte est de rassurer les marchés financiers tout autant que de renforcer la compétitivité vis-à-vis de l'extérieur. C'est ce qui ressort des propos de Maroš Šefcovic, vice-président de la Commission européenne lors d'un échange avec le Comité d'avis fédéral belge chargé de questions européennes. S'agissant du Pacte, il considère que « *Les États de la zone euro ont fait preuve d'ambition et d'engagement, afin de garantir leur position vis-à-vis des marchés financiers, autant que leur compétitivité à l'égard des autres grandes puissances* »⁽¹⁵⁾.

La compétitivité, cette toujours « dangereuse obsession » ainsi que continue de la qualifier l'économiste américain Paul Krugman, est l'objectif recherché (Krugman, Paul, 2011). L'identification des moyens pour l'obtenir est laissée à l'appréciation des Etats membres. Ces engagements s'inscrivent donc dans la poursuite des réformes structurelles non pas selon une approche uniforme et selon le même rythme mais d'une manière qui se veut coordonnée et cohérente. Ces engagements doivent figurer dans les programmes de stabilité ou de convergence (PSC, présentés dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance) et dans les programmes nationaux de réforme (les PRN qui comportent les réformes en vue de la concrétisation des objectifs de la Stratégie Europe 2020). Ces plans, qui ont été présentés par les 27 gouvernements en avril-mai, ont été évalués par la Commission.

2.2 Semestre européen : les recommandations de la Commission

Dans le cadre du Semestre européen de coordination des politiques économiques, la Commission a publié le 7 juin 2011 ses orientations pour les politiques nationales ainsi que des recommandations par pays et pour la zone euro. De manière générale, la Commission considère que les Etats membres ont respecté les lignes directrices du rapport annuel sur la croissance mais que des efforts supplémentaires seront nécessaires pour certains pays (Commission européenne, 2011a). Dans le cadre du Pacte euro plus, plusieurs pays avaient déjà annoncé les instruments supplémentaires auxquels ils entendaient recourir. La Commission précise dans une note de bas de page que la Finlande, la Grèce, la Lettonie, le Portugal et la Slovénie n'ont pas encore précisés leurs engagements.

15. Echange de vues avec M. Maroš Šefcovic, vice-président de la Commission européenne chargé des Relations interinstitutionnelles et de l'administration, sur l'évolution des relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux. Rapport fait au nom du comité d'avis fédéral chargé de questions européennes, par M. André FLAHAUT (CH) et M. Philippe MAHOUX (S), DOC 53 1412/001, 29 avril 2011, p. 4.
<http://www.lachambre.be/doc/flwb/pdf/53/1412/53k1412001.pdf#search=%22semestre%20europ%C3%A9en%22>

Les recommandations par pays constituent la réponse de la Commission aux programmes nationaux (PSC et PNR). Elles seront discutées par le Conseil Emploi et affaires sociales (EPSCO) du 17 juin et le Conseil des affaires économique et financière (Ecofin) du 20 juin avant d'être adoptées par le Conseil européen de juin 2011, moment de clôture du premier Semestre européen. Leur adoption formelle par le Conseil interviendra quant à elle en juillet. Les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres participant au Pacte euro plus sont invités au suivi politique des engagements pris dans ce cadre. La Commission insiste sur le fait que ces engagements soient inscrits dans les PSC et les PNR.

S'agissant des Etats membres de la zone euro, la Commission européenne recommande le renforcement des grandes orientations des politiques économiques (GOPE) les concernant (Commission européenne, 2011b). Le traité de Lisbonne a introduit un mécanisme permettant une telle différenciation. Dans le sillage de l'examen annuel de la croissance, la Commission propose d'inscrire dans les GOPE de la zone euro des réformes relevant également des politiques sociales nationales : réformes des systèmes de sécurité sociale assurant la soutenabilité budgétaire avec une attention sur l'adéquation des pensions et des allocations sociales en alignant notamment les systèmes de pensions à la situation démographique nationale ou l'ajustement des systèmes de formation et mécanismes d'indexation des salaires de manière à ce qu'ils évoluent conformément à la productivité et à la compétitivité, et cela en consultation avec les partenaires sociaux. La Confédération européenne des syndicats (CES) a affirmé son désaccord en rappelant que *« la décision d'ajuster les mécanismes de fixation des salaires et la façon de le faire appartiennent aux partenaires sociaux eux-mêmes. Ce n'est donc pas aux gouvernements, et certainement pas à la Commission, de décider d'une réforme de ces mécanismes. L'autonomie de négociation des partenaires sociaux va bien au-delà de la simple « consultation » évoquée par la Commission »* (CES, 2011).

Enfin, aujourd'hui à l'instar des GOPE, le Pacte pour l'euro plus est présenté comme un exercice de comparaison de l'efficacité des engagements pris en vue d'atteindre les objectifs convenus. Si les propositions de réformes du pacte de stabilité et de croissance (nouveau volet du Pacte comportant une nouvelle procédure pour déséquilibre macroéconomique excessif) étaient adoptées, les pouvoirs de la Commission seraient accrus. Ainsi que l'a noté la BCE, elle disposerait d'un droit de proposition, dont le Conseil ne pourrait se démarquer qu'à l'unanimité. A l'avenir le non respect de ces engagements pourrait conduire in fine à l'adoption de sanctions financières en tout cas pour les Etats membres de la zone euro. Cette perspective en elle-même pourrait suffire à imposer des « réformes impopulaires » voulues par les marchés.

3. Résistance et indignation

La gestion de la crise de la dette souveraine par les institutions de l'Union et le FMI (la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le FMI, ou la Troïka) provoque des résistances. Celles-ci se manifestent soit par la montée de partis nationalistes populistes - comme les Nouveaux finlandais opposés aux plans de sauvetage de l'Union - ou l'apparition de mouvement d'indignation exprimant une demande de « démocratie réelle maintenant » face à l'impuissance du monde politique à l'égard de la tyrannie des marchés ainsi que l'exprime le mouvement des « Indignés » au départ de l'Espagne.

3.1 De l'Américanisation de la gauche européenne...

La responsabilité des partis politiques de droite comme de gauche mérite d'être soulignée. En 2001, le politologue américain, *Seymour Martin Lipset*, a analysé l'Américanisation de la gauche européenne (Lipset, Seymour Martin, 2001). Après un rappel des implications de l'absence de développement d'un mouvement socialiste puissant aux Etats-Unis, l'auteur décrivait les transformations de la gauche européenne à partir des politiques menées notamment par le New Labour, le parti social-démocrate allemand (SPD) et le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE). Il y démontrait combien ces politiques relèvent davantage d'une gauche libérale à l'américaine en mettant l'accent sur des questions sociétales, telles que l'écologie, l'égalité des femmes, les droits des minorités, des homosexuels et les libertés culturelles que d'une tradition socialiste. Cela passait par l'acceptation du cadre néolibéral exigeant un Etat minimal ainsi que des politiques en faveur du marché et de la compétitivité. On peut ajouter qu'en signant le traité de Maastricht, ses négociateurs ont défini une doctrine économique qui de facto restreint le cadre de la confrontation politique au niveau national.

3.2 A la Naissance d'un mouvement d'indignation européen ?

En 2011, nombre de jeunes espagnols se disent « indignés ». Leur mouvement « 15 M », du nom d'un premier rassemblement organisé à Madrid le 15 mai 2011, exprime une indignation face à l'absence de perspective tant dans le domaine de l'emploi (45 % des jeunes âgés de 18 à 25 ans sont au chômage) que dans le domaine politique. Leur désignation « les indignés » s'inspire du livre de Stefan Hessel « Indignez-vous » (Stefan, Hessel, 2010). Pour cet ancien résistant et diplomate, co-auteur de la déclaration universelle des droits de l'homme, « le motif de base de la Résistance, c'était l'indignation » et les

raisons de s'indigner aujourd'hui ne manquent pas : « *l'écart grandissant entre les très riches et les très pauvres, l'état de la planète, le traitement fait aux sans-papiers, aux immigrés, aux Roms, la course au « toujours plus », à la compétition, la dictature des marchés financiers et jusqu'aux acquis bradés de la Résistance – retraites, Sécurité sociale »...*

Après les élections régionales et municipales du 22 mars qui ont conduit à une défaite du PSOE, le mouvement 15 M n'est pas éteint. Les jeunes espagnols continuent d'organiser dans l'Union européenne et ailleurs des manifestations devant les ambassades de leur pays. Se réunissant par-delà les clivages politiques, de jeunes espagnols mais aussi de jeunes grecs, français, portugais, belges et demain peut-être d'autres expriment probablement à leur insu une indignation désespérée au fait qu'il n'y aie pas d'alternative au « TINA », « *there is no alternative* », formulé en son temps par Margaret Thatcher, selon lequel il n'y a pas d'alternative au modèle économique néolibéral et à la suprématie de la finance.

La sanction des gouvernements en place de droite (dans plusieurs Lander allemand, la Chancelière est en difficulté, Italie) comme de gauche (Espagne, Portugal, échec du référendum sur le prolongement de l'âge de la retraite en Slovénie) à l'occasion des scrutins nationaux ou régionaux se vérifie dans plusieurs pays. En Grèce, l'adoption d'un nouveau plan d'austérité alors que les indicateurs économiques sont loin de se stabiliser, a motivé l'organisation d'une grève générale le 4 juin. Les deux principaux syndicats appellent à la démission du gouvernement socialiste. Après l'accord conclu entre la Troika et le gouvernement démissionnaire portugais (avec le soutien de l'opposition), un nouveau plan d'austérité fut adopté avant les élections législatives du 5 juin 2011. Avec 39 % des voix, les conservateurs du PSD ont gagné ces élections, ce qui laisse présager l'adoption de davantage de mesures d'austérité tandis que 40% des Portugais se sont abstenus de voter.

4. Perspectives

L'Union économique et monétaire est un projet élitiste « top-down », conçu à la base par des banquiers centraux réunis au sein du comité Delors (1989). Poursuivant dans la même voie, la nouvelle gouvernance économique ne porte pas sur une mise à jour du logiciel de l'UEM mais de son renforcement. Dans l'édifice européen, l'architecture de l'UEM est un étage distinct doté d'une institution supranationale indépendante, la BCE. La BCE est impliquée dans le processus en cours. Son rôle est également déterminant et déterminé dans l'imposition de mesures d'austérité comme voie unique de restauration de la confiance des marchés. Paul Krugman s'interroge non sans raison sur la « sagesse » de la BCE dans la poursuite de ces mesures aggravant la situation (Krugman, Paul, 2011b).

L'influence de la BCE est également déterminante dans la définition des indicateurs macro-économiques et la question des questions salariales. Celles-ci relèvent des compétences nationales et plus particulièrement de la prérogative des partenaires sociaux. Il est incontestable que la nouvelle gouvernance économique modifie déjà les relations économiques entre l'Union européenne et ses Etats membres en exigeant des engagements de la part ces derniers en amont de la définition des budgets nationaux. Elle modifiera également l'équilibre institutionnel si le paquet législatif devait être adopté.

Le Conseil européen presse à l'adoption rapide du paquet législatif sur la gouvernance économique. Pourquoi tant de hâte ? Même repoussée de quelques jours, l'éventuelle adoption du paquet législatif par une majorité du Parlement européen ne reflétant pas un large consensus sera plus que problématique. D'abord parce que le processus d'adoption du paquet législatif comporte le risque d'être interprété comme la tyrannie d'une majorité disparate loin de refléter un choix mûrement réfléchi, assumé et compatible avec le caléidoscope des réalités et identités politiques nationales. Ensuite parce que le paquet législatif comporte 5 règlements. Cela signifie qu'ils seront directement applicables dans les Etats membres. Avec les limitations à l'action des gouvernements nationaux qu'ils contiennent, il s'agit de la parfaite illustration de l'action d'une « Fédération coercitive » au sein de laquelle les lois fédérales adoptées limitent les pouvoirs des Etats fédérés. On peut y apercevoir l'approfondissement du rêve hayekien du fédéralisme interétatique en parfaite adéquation avec les principes de l'ordo libéralisme allemand ⁽¹⁶⁾.

Divisé, le Parlement européen entend renforcer le mécanisme conduisant aux sanctions financières après sa transformation en allié le plus déterminé de la BCE. Il s'agit là d'un curieux renversement exprimant un soutien au principe de l'avènement de la « Fédération budgétaire », évoquée par le Président de la BCE. La mutation du cadre de l'UEM en ce qui peut s'apparenter à une « fédération budgétaire coercitive » est tout, sauf anodine. La centralisation proposée du pouvoir coercitif au sein de la Commission européenne en est l'élément le plus marquant. Le renforcement de ses pouvoirs par l'insertion d'un droit de proposition là où le traité actuel ne prévoit qu'un droit de proposition est potentiellement lourd de conséquence. Non élue, la Commission européenne disposera-t-elle de la légitimité nécessaire in fine à l'imposition de sanctions financières quasi automatique ? L'activation du critère de la dette publique en plus de celui du déficit a-t-il un sens alors que l'austérité préconisée et qui serait en quelque sorte pérennisée s'avère inefficace ?

16. Friedrich von Hayek, «The Economic conditions of inter-state federalism», *The New Commonwealth Quarterly*, London, Vol. 5 n°2, September 1939, pp.131-149, reproduit dans *Individualism and Economic Order*, chap. 12, 1996, University of Chicago Press.

Avant d'adopter le paquet législatif, ne vaudrait-il pas mieux vérifier si la mutation du cadre de l'UEM qu'il induit ne s'effectue pas en violation même des règles européennes aujourd'hui en vigueur ? On pourrait en effet à tout le moins s'attendre à ce que la révision du pacte économique se fasse dans le respect du principe de transparence tant au niveau national qu'euro-péen. Mieux, qu'en cas de doute, il fasse l'objet d'une authentique révision préalable des traités. La révision des traités européens et des dogmes qu'ils contiennent semble être une impérieuse nécessité. Il conviendrait en outre de clarifier le « doute fondateur » quant à la nature de l'Union : aujourd'hui l'Union européenne n'est pas un Etat et encore moins un Etat fédéral, ce que recouvre le concept trompeur des « Etats-Unis d'Europe ». Si elle avait pour vocation de se transformer en une Union fédérale cela nécessiterait une profonde révision des traités. Il est de toute façon indispensable de tirer les leçons de la crise financière et de re-concevoir les traités dans une perspective susceptible de réconcilier la construction européenne avec ses différentes composantes nationales et sub-nationales. L'une des difficultés de la crise financière était la question de savoir qui serait le prêteur de dernier ressort. A partir de la gestion de la crise financière et du rôle de la BCE, des propositions de réforme les plus urgentes et dessinant de nouvelles perspectives méritent d'être discutées. Il en va ainsi de la proposition de la création d'un Trésor européen capable d'émettre des eurobonds mutualisant les dettes souveraines des pays les plus endettés et libérant les peuples du poids d'en assumer seuls le fardeau et contribuant aussi à terme à une véritable réorientation à la hausse du budget européen favorisant l'investissement public ⁽¹⁷⁾. Cette idée d'un Trésor européen est reprise dans le rapport rédigé par Pervenche Berès (S&D, FR) et adopté par la commission spéciale sur la crise économique et financière du Parlement européen. Il sera soumis à la session plénière du mois de juillet. Il faut également mentionner l'initiative de députés allemands, membres de la commission des finances, qui proposent « Une Union de compensation européenne –l'Union monétaire 2.0 ». Rédigé par des députés de sensibilité écologiste et de gauche, cette proposition a le mérite de prendre également en compte les enjeux sociaux et environnementaux ⁽¹⁸⁾. Ces propositions sont importantes car elles démontrent que de réelles alternatives sont possibles.

Au sein de l'élite financière européenne, la voie de l'avenir qui se dessine est tout autre. La BCE n'exclut pas une révision ultérieure des traités. Son président vient même d'en esquisser les contours. Selon le discours publié sur le site de la BCE, il imagine que « *les autorités*

17. « Prêteur en dernier ressort et Trésor européen : dessiner un avenir à l'architecture financière de l'Union », Frédéric Ménager, Eurocité, 28 janvier 2011.

http://www.eurocité.eu/index.php?option=com_content&Itemid=23&catid=22&id=69&view=article

18. « Une Union de compensation européenne –l'Union monétaire 2.0 », Lisa Paus et Axel Troost, mars 2011. Traduit par le service linguistique du Parlement allemand, le texte est en Allemand, français et anglais <http://www.axel-troost.de/article/5211.eine-europaeische-ausgleichsunion-a-8211-die-waehrungsunion-2-0.html>

européennes aient le droit d'opposer leur veto à certaines décisions de politique économique nationale. Cette compétence pourrait en particulier concerner les principaux postes de dépense budgétaires et les facteurs déterminant pour la compétitivité du pays». Il envisage en outre pour l'avenir un futur « ministère des finances » de la zone euro. « Celui-ci ne gérerait pas nécessairement un important budget fédéral, mais exercerait directement des responsabilités dans au moins trois domaines » (19). Il s'agirait premièrement « de la surveillance des politiques budgétaires et des politiques en matière de compétitivité »; en second lieu, « de toutes les responsabilités assumées généralement par les gouvernements en ce qui concerne le secteur financier intégré de l'Union, afin d'accompagner l'intégration complète des services financiers »; et enfin de « la représentation de la confédération de l'Union au sein des institutions financières internationales ». L'UEM apparaît de plus en plus comme un projet élitiste conçu principalement par et pour les acteurs économiques et financiers. Il n'est pas sûr que cette approche soit de nature à combler le fossé qui semble devenir un gouffre abyssal entre les élites européennes et les opinions publiques européennes.

Confrontés aux limites de leur capacité d'action politique, les dirigeants européens auraient tort de se montrer insensibles à l'expression spontanée du mouvement d'indignation en Espagne, en Grèce, au Portugal, en France, en Belgique. Cette indignation peut être lue comme un refus de sombrer dans l'anti-européisme tout autant que comme une impérieuse expression de la nécessité de « repolitiser le politique » et d'émanciper les structures décisionnelles tant nationales qu'européennes de la tutelle des marchés et de ses acteurs économiques et financiers. Dans ces conditions, le risque de figer dans le droit quasi constitutionnel de l'Union une doctrine économique conduisant à la dépossession partielle de la définition de politiques essentielles au niveau national, peut-il réalistement être pris ?

Références

BCE (2011) : Avis de la Banque centrale du 16 février 2011 sur la réforme de la gouvernance économique dans l'Union européenne, OJ C 150 du 20.05.2011. pt 7.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:150:0001:0041:FR:PDF>

CESE (2011) : Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi — des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE» — COM(2010) 367 final, 469e session plénière des 16 et 17 février 2011, Rapporteur. Stefano Palmieri.

19. « Construire l'Europe ? bâtir ses institutions ». Intervention de Jean-Claude Trichet, Président de la BCE à l'occasion de la remise du Prix Charlemagne 2011 à Aix-la-Chapelle le 2 juin 2011.

<http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110602.fr.html>

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2011:107:SOM:FR:HTML>

CES (2011) : Recommandations UE 2020 par pays : la CES exige le respect entier de l'autonomie des négociations collectives, 8 juin 2011.

<http://www.etuc.org/a/8784>

Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro (2011) : « Conclusions », 11 mars 2011.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/119814.pdf

Commission européenne (2010) : « Gouvernance économique de l'UE: la Commission présente un ensemble complet de propositions législatives », IP/10/1199, 29 septembre 2010.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1199&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>

Commission européenne (2011a) : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et Social européen et au Comité des Régions : Clôture du premier semestre européen de coordination des politiques économiques: orientations pour les politiques nationales 2011-2012, COM (2011) 400, 7 juin 2011.

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/communication_fr.pdf

Les recommandations par pays sont disponibles à l'adresse suivante :

http://ec.europa.eu/europe2020/tools/monitoring/recommendations_2011/index_en.htm

Commission européenne (2011b) : Recommandation for a Council Recommendation on the implementation of the broad guidelines for the economic policies of the Member States whose currency is the euro, SEC (2011) 828, 7 June 2011.

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/recommendations_2011/828_eurozone_en.pdf

Communiqué du Groupe S&D (2011) : « Les outils de croissance sont essentiels pour la stabilité de la zone euro, affirment les eurodéputés S&D », 19/4/2011.

http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/public/detail.htm?id=135653§ion=NER&category=NEWS&startpos=20&topicid=-1&request_locale=FR

Communiqué du Groupe GUE/NGL (2011) : « La gauche rejette le paquet européen "antisocial" de gouvernance économique en commission parlementaire », 19/4/2011.

<http://www.guengl.eu/showPage.php?ID=9548&Y=&LANG=2&GROUPTYPE=>

Communiqué du Groupe du PPE (2011) : "Economic governance: dialogue with Council and Commission starts today. Negotiators Corien Wortmann-Kool and Diogo Feio MEPs" 20/04/2011

<http://www.eppgroup.eu/press/showpr.asp?prcontroldoctypeid=1&prcontrolid=10292&prcontentid=17418&prcontentlg=en>

Communiqué du Groupe de l'ALDE (2011) : Communiqué publié sur le site du groupe ALDE 19/04/2011

<http://www.alde.eu/fr/presse/communiqués-presse-et-nouvelles/communiqués-de-presse/article/parliament-strengthens-substantially-economic-governance-package-37356/>

Hessel, Stefan (2010) : « Indignez-vous », Editions Indigènes, octobre 2010.

Krugman, Paul (2011a) : « The Competition Myth », The New York Times, 23 January 2011.

http://www.nytimes.com/2011/01/24/opinion/24krugman.html?_r=1

Krugman, Paul (2011b) : « When Austerity Fails », The New York Times, 22 May 2011.

<http://www.nytimes.com/2011/05/23/opinion/23krugman.html>

Lipset, Seymour Martin (2001) : "The Americanisation of the European Left", Journal of Democracy, Volume 12, Number 2, April 2001

http://www.yorku.ca/sbohn/pols6425/Notes/Week7/Journal%20of%20Democracy_Lipset.pdf

Parlement européen (2011) : « Approbation du paquet gouvernance: plus de rigueur, plus de discernement », 20 avril 2011.
<http://www.europarl.europa.eu/fr/pressroom/content/20110418IPR18102/html/Approbation-du-paquet-gouvernance-plus-de-rigueur-plus-de-discernement>