

La gouvernance économique européenne : un réel déficit démocratique ?

Cécile Barbier

Chargée de recherche

Observatoire social européen - OSE

FEC/CSC, Bouge

25 octobre 2011

Les fondements économiques de la construction européenne

- * Mission principale de la CEE : l'établissement d'un « marché commun ». Dans le sillage de la création du GATT, on relève l'influence du rapport de Bertil Ohlin (expert de la théorie du libre-échange) excluant l'harmonisation sociale et fiscale comme préalable au processus d'intégration des marchés, proposées alors par le Premier Ministre socialiste français, Guy Mollet.
- * Dès l'origine, il existe une tension entre l'intégration économique (niveau supranational) et les politiques sociales et redistributives (niveau national). La primauté de l'économique au niveau européen ne sera pas contredite par la suite.

L'Acte unique dotera le marché unique d'une dimension sociale. Le traité de Maastricht renforcera la « constitution économique » (indépendance de la Banque centrale conformément au modèle allemand, critères de convergence en vue de la troisième phase de l'Union économique et monétaire et leur renforcement au travers du Pacte de stabilité et de croissance, 1997). Celui-ci sera revu en 2005 mais avant et après la crise, son respect est problématique. Sa révision actuelle annonce de profondes modifications dans la « gouvernance tout court ».

Convention européenne : une Europe plus légitime ?

Traité de Maastricht : fin du consensus permissif (rejet du traité de Maastricht par les Danois, petit oui français).

Des « résistances » s'expriment dans la rue à l'occasion de différents Conseils européens et dans les urnes (rejet du traité de Nice par les Irlandais en juin 2001).

Déclaration de Laeken (décembre 2001) :

Nouveau récit sur la « raison d'être » de l'Union européenne en vue de « rapprocher l'Union des citoyens » et de rendre l'UE plus démocratique et légitime.

Mise en place d'une Convention européenne en vue de préparer la nouvelle réforme des traités.

2005 : Le traité constitutionnel est refusé en France et aux Pays-Bas. En France, le « déficit social » est l'une des explications du « non » qui est certes composite.

« Déficit d'appropriation » de la Stratégie de Lisbonne

En 2006, moment du recentrage de la Stratégie sur la croissance et l'emploi, la Commission considère que « l'appropriation de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi par l'opinion publique est insuffisante », COM (2006) 30, janvier 2006, point 2.2.2).

En réponse aux « non » au traité de Lisbonne, la Commission européenne proposera l'Europe « des résultats » et l'amélioration de sa stratégie de communication. Pas de prise en compte de la demande du gouvernement français d'utiliser la passerelle sociale du traité de Nice (article 137 du TCE, devenu 153 du TFUE). Celle-ci requiert une décision unanime du Conseil (la procédure de révision simplifiée sur la base de l'article 48 par. 6 du TFUE requiert en plus les ratifications nationales Cf. révision du nombre des députés européens).

En 2008, le lancement de la réflexion sur la stratégie post-Lisbonne (mars) est suivi du refus du traité éponyme par les Irlandais (juin). Conseil européen de décembre 2008 : remise en cause de la réduction de la taille de la Commission européenne, l'une des principales innovations du traité de Lisbonne. Issue positive du référendum irlandais en octobre 2009.

Entre la Stratégie et le nouveau traité : le lancement tardif d'une consultation des « partie prenantes »

En mars 2009, après la crise, le Conseil européen considère que la Stratégie demeure valable (Conseil européen, 2009). Les propositions de la Commission pour l'après-2010 sont attendues « dans le courant du deuxième semestre ».

Une question parlementaire vint gripper un processus s'apparentant au renouvellement presque automatique de la Stratégie. La question mettait en évidence le fait qu'arrivée à échéance, la Stratégie de Lisbonne n'avait pas atteint tous ses objectifs et demandait comment la Stratégie post Lisbonne serait préparée et si les partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile y seraient associés (P 3697/09, 13 mai 2009.)

En réponse, la Commission avait annoncé son intention de procéder à une consultation de la société civile dans le courant du mois de septembre 2009 (P 3697/09, 27 août 2009).

Comblent le « déficit d' appropriation »

Selon les déclarations d'un fonctionnaire de la Commission, le renouvellement de la Stratégie de Lisbonne devait conduire principalement à une nouvelle justification à la poursuite des réformes en cours, la consultation des partenaires sociaux et des parties prenantes devant conduire à une meilleure « appropriation » de la Stratégie (“EU official: New narrative needed for Lisbon Agenda”, Euractiv, 24 June 2009).

La consultation est lancée fin novembre 2009, soit quelques jours avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (1er décembre 2009).

Le document de consultation est critiqué par les « parties prenantes sociales » pour la faiblesse de la dimension sociale et notamment la non reconnaissance du rôle des services publics dans la crise.

Les « parties prenantes » avaient jusqu'au 15 janvier 2010 pour envoyer leur contribution à la Commission. Timing serré dénoncé par les ONG sociale qui n'appellent cependant pas à la « désobéissance civique » en raison de l'importance du poids des acteurs économiques.

Stratégie Europe 2020

- Commission européenne (3 mars 2010) : Assainissement nécessite « **d'importantes réformes structurelles**, notamment dans les domaines des retraites, des soins de santé et des systèmes de protection sociale **et d'éducation**. ».
- Les réformes continuent de porter sur des domaines pour lesquelles l'Union ne dispose pas de compétences dures.
- Sur le mode de faire (gouvernance), dans « un souci d'améliorer la cohérence, les rapports et évaluations concernant « Europe 2020 » et le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) seront réalisés simultanément (tout en demeurant des instruments distincts), ce qui permettra à ces deux stratégies de poursuivre des objectifs de réforme similaires tout en conservant leur identité propre ».

Renforcement de la gouvernance économique

- A la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, deux éléments ressortent:
- Inventivité institutionnelle : Déclaration des chefs d'Etats des Etats membres de la zone euro (25 mars 2010) décidant de la mise en place d'une task force sur la gouvernance économique. La « task force » a rendu son rapport en préalable au Conseil européen des 28 et 29 octobre. Influence de l'axe franco-allemand.
- Créativité institutionnelle : proposition d'une « majorité qualifiée inversée » pour imposer des sanctions en cas de non respect du Pacte de stabilité révisé. En fait, une « majorité qualifiée de blocage » devrait être réunie pour interrompre la procédure menant aux sanctions, ce qui revient à donner au mécanisme de sanction une quasi automaticité.
- Activation en plus du critère du déficit public (3%) celui de la dette (60 %).
Changement de taille qui impliquera en outre pour les Etats membres de la zone euro un «nouvel ensemble de sanctions financières graduées».

Gouvernance de la zone euro : déficit démocratique

- Outre la « majorité qualifiée de blocage », les propositions de la Commission présentée avant celles de la task force le 29 septembre se focalisent sur la surveillance et les sanctions.
- Lors d'une euro-manifestation organisée le même jour, la Confédération européenne des syndicats (CES) avaient dénoncé les mesures d'austérité et appelé les dirigeants européens « à ne pas seulement écouter les marchés » et entendre l'inquiétude et les angoisses des salariés.
- Rapport de la task force : Importance de la logique d' « appropriation » par les Etats membres dans le domaine des politiques budgétaires (les budgets nationaux doivent refléter les recommandations de la Commission ou du Conseil lors du « Semestre européen »).
- Selon le Conseil européen d'octobre, la réforme de la gouvernance européenne devrait être terminée en juin 2011. Adoption du Pacte de stabilité et de croissance : procédure législative ordinaire implication du PE pour le renforcement du « bras armé du Pacte ». Mais accord rapide. Pas de visibilité de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, un pacte quasi constitutionnel (renforcement des critères fixés par la Constitution économique, critères de Maastricht).

La révision limitée du traité sur le fonctionnement de l'Union

- A la suite du Conseil européen d'octobre 2010, le Président du Conseil européen est chargé d'étudier la manière de modifier le TFUE en y intégrant « un mécanisme permanent de gestion de crise pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble ».
- Objectif : Permettre la pérennisation de l'instrument d'aide financier ("Fonds européen de stabilité financière" (FESF, EFSF selon l'acronyme anglais pour European financial stability facility, valable jusqu'en 2013, créé le 7 juin 2010 à la suite de la décision du Conseil Ecofin du 9 mai), contesté en Allemagne en ce qu'il violerait la clause du « no bail-out » (article 125 TFUE).
- Pour ce faire, recours à la procédure de révision simplifiée : décision unanime du Conseil européen, l'avis du PE et de la BCE et l'ensemble des ratifications nationales. Cela a interdit non seulement la mise en place d'une troisième convention mais a transformé de facto les acteurs économiques en négociateurs de la révision limitée du traité. La révision entrera en 2013 pour succéder à l'EFSF. Quid de l'appropriation d'une telle décision ?

De la révision du traité au traité établissant le mécanisme européen de stabilité (MES)

Pressions des marchés : introduction de réformes dans plusieurs pays considérées comme « courageuses » par les institutions européennes (gel ou baisses des salaires dans la fonction publique, flexibilisation du droit du travail, diminution des retraites, suppression de postes dans la fonction publique, report de l'âge de la retraite...). Etude du FMI novembre 2010 : la pression des marchés favorise l'adoption de « mesures d'ajustement supplémentaire » en Espagne et au Portugal.

Révision de l'article 136 du traité: demande de l'Allemagne pour légaliser en interne la création du FESF, d'une durée initiale de 3 ans. Ratifications nationales. Semestre européen: le FESF doit être augmenté (Commission européenne, janvier 2010). Allemagne conditionne son accord à la conclusion d'un pacte de compétitivité (transformé en pacte euro plus car crainte d'une Europe à plusieurs vitesses des Etats hors zone euro). Cadre intergouvernemental.

Signature le 11 juillet 2011 du traité établissant le Mécanisme européen de Stabilité (MES) par les Ministres des finances de la zone euro. Ratifications. Nouvelle structure financière de droit international.

21 juillet : second plan pour la Grèce, accroissement du FESF. Ratifications nationales. Mais « marchés » peu convaincus.

Perspectives

Crise: mise en évidence d'un problème de gouvernance (qui détient le pouvoir coercitif, qui représente la zone euro) et d'un problème de substance (pourquoi l'euro: compétitivité/ordolibéralisme versus coopération/dimension politique).

Enjeu économique : Paul Krugman (1993) « La compétitivité est une obsession dangereuse ».

Vigilance : ratifications peu médiatisée (révision du traité, extension de dotation et des missions du FESF et traité MES).

Enjeu démocratique : Robert Dhal (1999) « Les organisations internationales peuvent-elles être démocratiques ? »

Une éventuelle nouvelle révision limitée du traité ne permettra pas de répondre aux questions éludées depuis Maastricht et risque d'approfondir le déficit de légitimité de l'Union mis en évidence par le mouvement des Indignés et la montée des partis d'extrême droite.

Dans la rue et dans les urnes : pas d'appropriation de la radicalisation de la « gouvernementalité » européenne. Question de la représentativité et de la légitimité des institutions européennes.

Importance des connexions entre tous les acteurs sociaux.