

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

Christophe Blot<sup>1</sup>, Olivier Rozenberg<sup>2</sup>, Francesco Saraceno<sup>1</sup>  
et Imola Strehö<sup>3</sup>

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

---

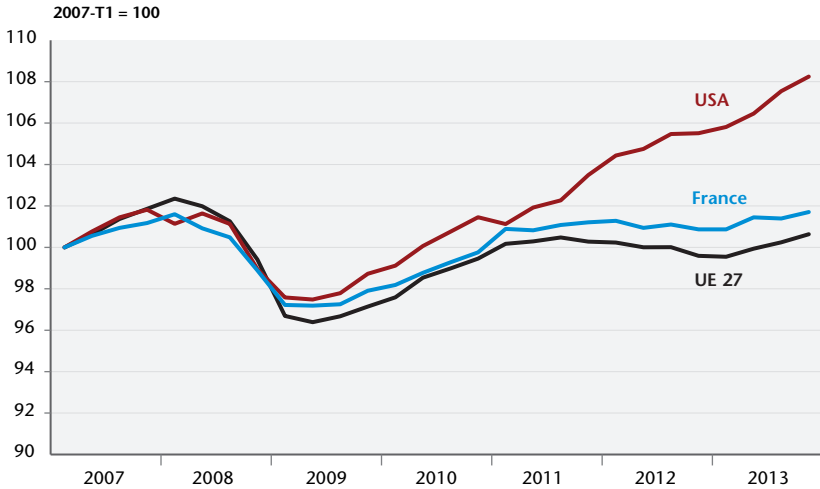
1. OFCE, Sciences Po.

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

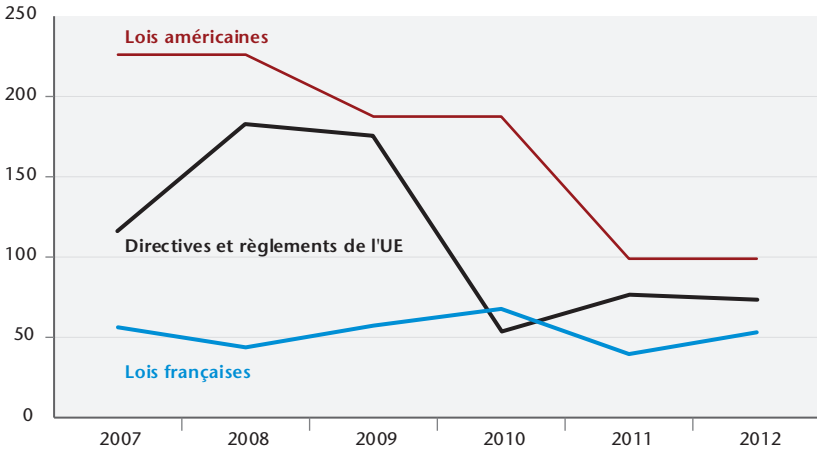


Sources : Eurostat, INSEE et Bureau of Economic Analysis.

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.

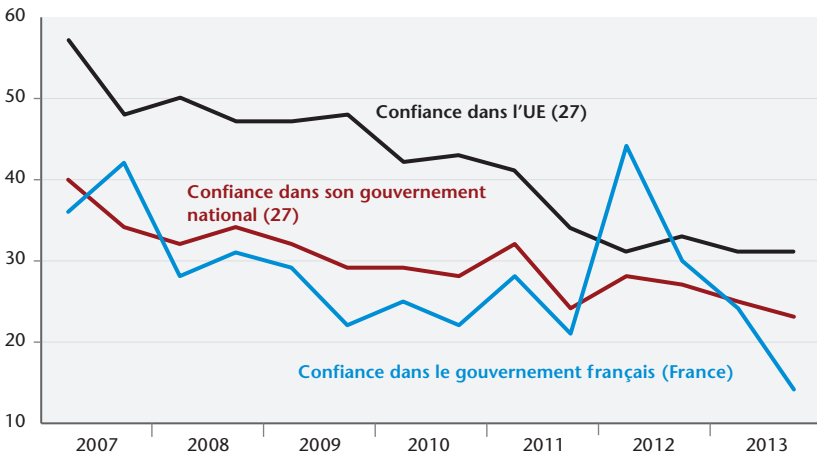
Le dernier aspect de notre éclairage sur les crises qui affectent l'Europe concerne le niveau de soutien vis-à-vis de l'UE. Les données présentées au graphique 3 offrent un éclairage ambivalent de ce point de vue. D'un côté, le soutien vis-à-vis de l'UE a chuté sévèrement avec une perte de 26 points 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 (CDSPP, 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'euroscpticisme. 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 doit 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 Streho**, 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 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.