
Gouvernement économique européen : des paroles ou des actes ?

par **Jocelyn GUITTON**, maître de conférences en économie à Sciences Po Paris et administrateur à la Commission européenne

Septembre 2013 – Un article publié à l’occasion de la parution de l’ouvrage « Quel gouvernement économique pour l’Union européenne ? » (préface de Michel Barnier), dans la collection BRUYLANT/PRESAJE Macro droit Micro droit – Lien Bruylant

En mai dernier, le Président de la République François Hollande réclamait l’instauration d’un véritable « gouvernement économique européen », assis sur une meilleure coordination des politiques économiques des États de la zone euro, ainsi que sur un éventuel budget propre, permettant des transferts à l’échelle de la zone. Deux semaines plus tard, il n’hésitait pourtant pas à réagir aux recommandations de réformes de la Commission européenne en affirmant que cette dernière n’avait pas « à nous dicter ce que nous avons à faire ».

Ce n’est pas la première fois que nos gouvernants tiennent des discours différents voire contradictoires à Bruxelles et à Paris. Mais dans le contexte actuel, où l’Union européenne s’illustre comme la zone où la croissance est la plus faible au monde, cette position est regrettable, d’autant plus que les moyens de sortir de la crise sont connus, mais que leur mise en œuvre nécessite une capacité d’action et de décision au niveau européen.

Toute solution durable à la crise passe en effet par la résolution d’un problème à trois nœuds, qui s’auto-entretiennent depuis 2007 : la croissance, la stabilité financière, la soutenabilité des finances publiques.

En effet, sans croissance soutenue, et *a fortiori* en cas de contraction de l’activité, les efforts de rigueur budgétaire voient leurs effets substantiellement affaiblis par la contraction du produit intérieur brut, qui réduit les recettes et accroît les dépenses publiques, tandis que la sphère financière est fragilisée par les faillites d’entreprises et les difficultés des ménages endettés.

Sans finances publiques solides, les banques sont exposées aux défauts souverains, comme on l’a vu avec la Grèce ou l’Espagne, et les marges de manœuvre des États sont marginales pour investir et rendre l’économie plus dynamique : les efforts de rigueur nécessaires pour rétablir l’équilibre ont au contraire pour effet de déprimer la consommation et l’investissement privé.

Sans stabilité financière enfin, la contraction du crédit implique que le secteur bancaire ne peut plus jouer son rôle de financement de l’économie réelle, porteuse d’innovations et donc de croissance, tandis que les États, pris en otages par les établissements *too big to fail*, sont obligés d’intervenir pour éviter les faillites bancaires et les risques qui en découlent pour l’ensemble de l’économie.

Des efforts importants ont certes été réalisés ces dernières années : le budget européen, quoique faible, se réoriente progressivement vers l'innovation ; le Pacte de Stabilité et de Croissance a été revu pour éviter de nouveaux dérapages et permettre une surveillance plus globale des fragilités des économies européennes ; le cadre de régulation financière a été profondément réformé, tandis que l'Union bancaire se fait progressivement.

Ce sont des progrès tangibles. Mais ils demeurent insuffisants pour permettre l'émergence d'un véritable gouvernement économique, capable de prendre des décisions dans l'urgence, de faire des choix de politique économique ambitieux, disposant des moyens de les mettre en œuvre et légitimé par une meilleure prise en compte des citoyens dans les mécanismes de gouvernance européens.

Or, à peine la pression des marchés relâchée suite aux déclarations de Mario Draghi indiquant que la BCE ferait le nécessaire pour garantir l'existence de la monnaie unique, le moteur a calé. En décembre 2012, les chefs d'États et de gouvernements ont en effet opposé une fin de non-recevoir aux propositions portées par la Commission et par le président du Conseil européen Herman van Rompuy, qui auraient pourtant permis d'avancer vers un tel gouvernement.

Pourtant la crise n'est pas derrière nous. Au pire, et comme le cas chypriote l'a montré, l'Europe reste vulnérable à tout nouveau choc de confiance sur la dette des États-membres, à une faillite bancaire, à une crise politique dans l'un de ses membres, à un ralentissement de l'économie mondiale, etc., des événements qui la verraient replonger dans une période de perturbations fragilisant à nouveau l'ensemble de l'édifice. Au mieux, la croissance devrait être atone en 2013, et ne permettra donc pas de sortir du chômage les millions de personnes qui s'y trouvent et notamment celles qui ont perdu leur emploi depuis le début de la crise, ni les jeunes qui arrivent sur le marché de l'emploi européen sans perspectives d'embauche à court terme, en particulier dans les pays périphériques les plus touchés par la crise.

Même dans l'hypothèse où l'UE retrouverait un sentier de croissance positif à la fin de l'année 2013, peu d'éléments permettent d'espérer que cette croissance sera forte et durable. Or le projet européen ne se justifie que par la paix et la prospérité qu'il apporte à ses citoyens. En l'absence de perspectives de progrès économiques pérennes permettant à l'Europe de conserver son rang sur la scène mondiale, le projet européen s'étiolera et les divisions apparaîtront inévitablement entre des États qui se replieront sur eux-mêmes.

Face à ces sombres perspectives, créer un gouvernement économique européen ne nécessite pas de saut fédéral ou de transferts importants de souveraineté des États vers les institutions européennes. Des mesures simples peuvent être adoptées sans changer les traités, et souvent en faisant seulement évoluer les pratiques, pour rendre les institutions plus agiles.

Il faudrait d'abord créer un véritable ministre des finances européen, à la fois nommé à la tête de l'Eurogroupe et Commissaire européen aux affaires économiques et financières, sur le modèle de l'actuelle Haute représentante pour les affaires extérieures. Il serait alors l'autorité incontestée en la matière. Ceci contribuerait également à hiérarchiser la Commission européenne, dont la dimension collégiale souffre d'un trop grand nombre de Commissaires.

Ensuite, comme les traités le permettent, il faudrait fusionner les postes de président de la Commission européenne et de président du Conseil européen. Le président de la Commission, légitimé par le suffrage universel puisque le traité de Lisbonne dispose qu'il sera désigné sur la base des résultats aux élections européennes, serait alors sans ambiguïté le chef de ce gouvernement.

La chaîne de décision ainsi clarifiée et légitimée, les recommandations de réformes adressées par le Conseil des ministres sur proposition de la Commission, et présentées devant le Parlement européen, constitueraient une véritable feuille de route pour les Etats. On pourrait alors enfin parler de gouvernement économique européen. Certes, il ne disposerait que d'un budget faible, mais son rôle de coordination et d'impulsion des budgets nationaux pallierait cette lacune.

Ce gouvernement devrait d'abord achever les réformes en cours en matière de régulation financière pour repartir sur des bases saines et réamorcer la circulation des capitaux vers les projets qui en ont besoin, et sans distorsions entre les Etats membres.

Ensuite, il devrait poursuivre l'approfondissement du marché intérieur. Celui-ci représente un gisement de productivité et de croissance considérable. Pour les services, la polémique de la directive dite Bolkenstein en 2004 a semble-t-il sonné le glas d'une réelle liberté de prestation de services. Or ils représentent la majeure partie du PIB des pays de l'UE (près de 80% du PIB en France) : les gains à réaliser sont donc gigantesques. Pour les capitaux, les marchés sont encore essentiellement nationaux dès que l'on parle de financement des PME, des consommateurs, de l'assurance, etc. Il en résulte une allocation sous-optimale, phénomène que la crise a amplifié. La liberté de circulation des personnes enfin demeure insuffisante, puisque seule une très faible minorité des travailleurs européens ne sont pas nés dans le pays où ils travaillent.

Créer un véritable gouvernement économique européen n'est donc pas un projet abstrait : cela peut au contraire se faire rapidement si la volonté politique est au rendez-vous, par un nombre limité de choix qui renforceraient considérablement la légitimité et l'efficacité de la décision à l'échelle européenne. Ses priorités peuvent être énoncées dès maintenant : stabiliser la zone euro par l'achèvement de l'Union bancaire, et s'engager dans un approfondissement du marché intérieur pour dégager la croissance et la compétitivité qui font aujourd'hui tant défaut au continent européen. Reste à transcrire les paroles en actes.