

Gouvernance économique européenne : entre erreurs passées et promesses d'avenir

Vivien A. Schmidt

TRADUCTION **Cadenza Academic Translations**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2021/4 Hiver** , PAGES 95 À 109

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037303127

DOI 10.3917/pe.214.0095

Date de mise en ligne : 10/12/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2021-4-page-95?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Gouvernance économique européenne : entre erreurs passées et promesses d'avenir

Par Vivien Schmidt

Vivien Schmidt est professeure d'intégration européenne Jean Monnet à l'université de Boston.

Traduit de l'anglais (États-Unis) par Cadenza Academic Translations.

La crise de la zone euro avait marqué un véritable échec de la politique de l'Union européenne (UE), traduit en performances économiques médiocres et en érosion de sa légitimité politique dans les populations des États membres. La crise de la pandémie du Covid-19 a au contraire, après un flottement initial, montré toute sa réactivité, avec en particulier l'acceptation d'une dette commune. Ce nouveau départ de l'UE doit cependant être confirmé, à la fois politiquement et institutionnellement.

politique étrangère

Les réponses à la crise du Covid-19 constituent un grand bond en avant pour l'Union européenne (UE). Les règles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) ont été suspendues et l'UE a contracté une dette importante à des fins de solidarité et de redistribution, reconnaissance tacite que les réponses à la crise de la zone euro – « gouverner par des règles et diriger par les chiffres » –, assorties de conditions punitives pour les pays en difficulté, étaient inadaptées. Aujourd'hui, la question est de savoir si l'UE reviendra au *statu quo ante* de la zone euro ou si elle dépassera la crise de la zone euro et du Covid-19, pour s'orienter vers une croissance et une prospérité plus durables et équitables.

Crise de la zone euro

Au début de la crise de la dette, au lieu de décider immédiatement d'une forme d'annulation, et d'instituer les instruments de mutualisation des risques nécessaires au fonctionnement de toute zone à monnaie unique, l'UE a renforcé les règles du PSC. En imposant des politiques d'austérité

et de réforme structurelle supervisées par le Semestre européen, la zone euro a fini par « gouverner par les règles et réguler par les chiffres », avec des règles et des chiffres erronés. Ceci a mené à ce que j'ai pu qualifier de « crise de légitimité » de l'UE, la multiplication des procédures conduisant à de mauvaises performances économiques et à des politiques de plus en plus toxiques¹.

L'UE a donc fait fausse route en 2010, multipliant les règles, affirmant que « le risque moral » était le principal danger et l'austérité la réponse – le tout accompagné de mesures sévères et de réformes structurelles pour les pays en difficulté. La crise fut perçue comme asymétrique, présentée comme résultant de la prodigalité des gouvernements (cas grec) plutôt que d'excès du secteur privé (cas de tous les autres pays contraints de renflouer leurs banques). Les causes furent analysées comme comportementales (les États membres ne suivent pas les règles) plutôt que structurelles (liées à la conception de l'euro). Les dirigeants de l'UE n'ont donc pas estimé nécessaire de réformer l'euro ou d'atténuer les effets de la crise, choisissant plutôt de renforcer les règles des traités : critères de convergence visant de faibles taux de déficit, de dette et d'inflation. Ils ont par ailleurs accepté des prêts « de sauvetage » au profit des pays soumis à la pression du marché, en échange d'un assainissement budgétaire rapide et de « réformes structurelles » axées sur la déréglementation des marchés du travail et la réduction des coûts de protection sociale. Ces mesures n'ont pas permis de résoudre les problèmes sous-jacents et la crise a perduré.

Fin 2012, la crise connaissait une accalmie suite au célèbre engagement du président de la Banque centrale européenne (BCE) de « faire tout ce qu'il faudra » pour sauver l'euro, qui stoppait net les attaques du marché. Les responsables européens ont alors commencé à faire évoluer lentement la gouvernance de la zone euro, réinterprétant les règles et révisant les chiffres, pour l'essentiel en secret, sans l'admettre publiquement et souvent sans se l'avouer à eux-mêmes²... La Commission a assoupli son application des règles du Semestre européen (voir par exemple les dérogations pour l'Italie et la France, justifiées par leurs excédents primaires), en dépit d'un discours toujours inflexible : austérité et réformes structurelles. Entre-temps, la BCE réinterprétait son mandat de

1. V. A. Schmidt, *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

2. V. A. Schmidt, « Reinterpreting the Rules "by Stealth" in Times of Crisis: The European Central Bank and the European Commission », *West European Politics*, vol. 39, n° 5, 2016, p. 1032-1052 ; V. A. Schmidt, *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, op. cit.

plus en plus largement, tout en affirmant rester fidèle à sa Charte. Elle finissait par mettre en œuvre un assouplissement quantitatif (*quantitative easing* – QE) en 2015, se rapprochant ainsi du statut de « prêteur en dernier ressort » (*lender of last resort* – LOLR). Le Conseil européen changeait lui aussi de discours. Parallèlement à l'instauration d'instruments innovants pour une intégration plus poussée comme l'Union bancaire ou le Mécanisme européen de stabilité, il déclarait expressément que l'Europe avait besoin de croissance « et de stabilité » à l'horizon 2012 ; de flexibilité « dans le cadre des règles de stabilité » à l'horizon 2014 ; d'investissement en 2015.

La situation s'est alors améliorée. Mais les acteurs de l'UE ayant largement – et subrepticement – réinterprété les règles durant les cinq premières années de la crise, la question de la légitimité de leurs décisions demeurait. Certains défauts fondamentaux persistaient et des règles inadaptées continuaient de brider la croissance économique tout en alimentant le populisme. En 2015, la plupart des acteurs de l'UE admettaient publiquement leurs réinterprétations et la croissance commençait à revenir dans toute l'UE mais le mal était fait³.

Entre 2015 et 2020, la situation économique de tous les pays d'Europe s'améliorait, les mesures étant prises pour « socialiser » le Semestre européen et le rendre plus adapté aux divers besoins des États membres⁴. L'intégration des mesures d'austérité dans les règles budgétaires empêchait cependant les pays manquant d'espace budgétaire d'investir (Europe du Sud), tandis que ceux qui en étaient dotés (Europe du Nord) n'investissaient pas. L'Europe du Sud n'investissait donc pas dans des domaines porteurs de croissance comme l'éducation, la santé, la formation et la recherche et développement, sans parler des infrastructures (physiques ou numériques), et l'Europe du Nord n'en faisait pas assez – ni dans ces domaines, ni pour la transition écologique. Les responsables : en grande part le frein à l'endettement pesant sur toute la zone euro (du fait du Pacte budgétaire) et l'obsession de l'équilibre budgétaire, en particulier en Allemagne avec le « *schwarze Null*⁵ ». Dans cette Allemagne fédérale où les Länder sont responsables de l'enseignement universitaire et les gouvernements locaux des infrastructures locales, les règles ont limité les nouveaux investissements pour les régions et localités

3. V. A. Schmidt, *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, *op. cit.*

4. J. Zeitlin et B. Vanhercke, « Socializing the European Semester: EU Social and Economic Policy Coordination in Crisis and Beyond », *Journal of European Public Policy*, vol. 25, n° 2, 2018, p. 149-174.

5. « Zéro noir »

les plus pauvres (et donc déjà plus endettées), aggravant ainsi les inégalités entre unités fédérées tout en entravant le potentiel de croissance⁶.

Les performances économiques comparativement médiocres de l'UE tout au long de la décennie ont également contribué au déclin de sa légitimité politique. La perte de confiance des citoyens dans l'UE, ainsi que leur insatisfaction croissante, est visible dans les sondages Eurobaromètre (2007-2012), où l'image positive de l'UE est passée de 52 % en 2007 à 30 % en 2012. Bien qu'avant la pandémie, en 2019, le nombre de personnes ayant une image positive fût remonté à 45 %, il était encore inférieur à celui de 2007⁷. Au niveau national, en outre, les élections sont devenues de plus en plus imprévisibles, les gouvernements traditionnels en place étant régulièrement démis de leurs fonctions tandis que de nouveaux partis avec des messages populistes anti-euro et anti-UE gagnaient l'attention, des votes et de plus en plus de sièges dans les parlements⁸. Une telle politisation populiste « à la base » a exercé à son tour des pressions « de bas en haut » au sein du Conseil, approfondissant encore la scission entre la « coalition des frugaux » d'Europe du Nord (y compris l'Allemagne) poussant à l'austérité et la « coalition de solidarité » de l'Europe du Sud (plus la France)⁹. Et cela n'a fait qu'ajouter à la politisation négative croissante « au sommet », avec de plus en plus de contestations parmi les acteurs institutionnels de l'UE, par exemple quand les « frugaux » du Conseil ont réprimandé la Commission pour sa « politisation », ou quand la Commission a repoussé les critiques, en particulier après 2015, en insistant sur le fait qu'elle était un organe « politique » à l'écoute des citoyens européens¹⁰.

Face à la pandémie : un nouveau départ

En 2020, l'Europe connaissait un renversement politique majeur, né de sa réponse à la pandémie du Covid-19 qui entraînait un choc économique encore plus grave que celui de la crise de la dette souveraine. La réponse à la crise sanitaire s'est avérée très différente de la confusion qui avait caractérisé la précédente crise de la zone euro. La gestion par l'UE de la

6. A. Roth et G. Wolff, « Understanding (the Lack of) German Public Investment », Bruegel, 19 juin 2018, disponible sur : www.bruegel.org.

7. « Enquête Eurobaromètre standard du printemps 2019 », Commission européenne, 5 août 2019, disponible sur : ec.europa.eu.

8. J. Hopkin, *Anti-System Politics: The Crisis of Market Liberalism in Rich Democracies*, New York, Oxford University Press, 2020.

9. S. Fabbrini, « Getting to Next Generation EU: Interstate Coalition Politics and its Outcome in the European Union », American Political Science Association National Meetings, Seattle, 2 octobre 2021.

10. V. A. Schmidt, « Politicization in the EU: Between National Politics and EU Political Dynamics », *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n° 7, 2019, p. 1018-1036 ; V. A. Schmidt, *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, op. cit.

crise sanitaire, après une courte période qui semblait annoncer une répétition des crises précédentes, provoquait un changement majeur dans l'économie, les politiques et la gouvernance. Le plan de relance Next Generation EU (NGEU), avec la Facilité pour la reprise et la résilience¹¹ qui brisait le tabou de la dette européenne en promettant de relancer une croissance durable par le biais de la transition verte, la transformation numérique et la lutte contre les inégalités sociales, constituaient un grand bond en avant. Mais si ce plan change la donne à bien des égards, il n'est pas encore certain qu'il constitue un véritable changement de paradigme dans la gouvernance économique de l'UE.

Gestion de crise

Au cours des premières semaines de la pandémie, les acteurs institutionnels de l'UE furent lents à réagir : Commission effacée ; Parlement ne jouant aucun rôle ; président de la BCE affirmant qu'il n'entrait pas dans le mandat de la BCE de remédier aux *spreads* entre obligations allemandes et italiennes (ce qui déclenchait une hausse des *spreads* des obligations italiennes) ; dirigeants des États membres réintroduisant rapidement des politiques nationales sans consultation ni coordination au niveau européen...

Au niveau national, les politiques économiques des États membres représentaient un chamboulement majeur de l'orthodoxie budgétaire de la zone euro. Les États membres foulait ouvertement les règles du PSC en matière de déficit et d'endettement, injectant massivement des crédits pour sauver les entreprises, protéger les emplois, soutenir individus et familles. Parallèlement, la fermeture simultanée des frontières nationales sans aucune concertation semblait rejouer l'épisode de la crise des réfugiés. Les interdictions d'exporter des équipements de protection médicale, des ventilateurs et des fournitures pharmaceutiques contrevenaient à l'esprit même du marché unique et à la solidarité européenne. Les États membres avaient-ils oublié que le virus ne respectait pas les frontières et que c'était justement l'interdépendance de l'économie de la zone euro qui exigeait une forme d'action commune ?

Très vite cependant, les acteurs institutionnels de l'UE se sont repris, ainsi que les États membres. Dans un premier temps avec des actes symboliques, comme les transferts de patients d'Italie et de France vers des hôpitaux allemands. Mais d'autres initiatives importantes étaient aussi

11. « Facilité pour la reprise et la résilience », Commission européenne, disponible sur : ec.europa.eu.

Suspension des critères budgétaires du Semestre européen

prises par toutes les institutions. La Commission a tout d'abord immédiatement suspendu les critères budgétaires du Semestre européen, pour autoriser des dépenses publiques illimitées. Cela permettait aux États membres de secourir les entreprises défaillantes en suspendant les règles relatives aux aides d'État. La Commission a ensuite mis en place l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE¹²), avec une enveloppe de 100 milliards d'euros pour le maintien de l'emploi ; proposé la création d'une autorité sanitaire au niveau de l'UE (EU4Health) ; et fermé les frontières extérieures de l'UE.

La BCE a, elle, rapidement rattrapé son faux pas sur les *spread* en lançant un programme d'achat d'urgence face à la pandémie (Pandemic Emergency Purchasing Program – PEPP), d'un montant initial de 750 milliards d'euros en mars 2020, ensuite porté à 1 850 milliards, pour sauver l'euro. Ces mesures allaient bien au-delà de l'assouplissement quantitatif de 2015, et ne s'accompagnaient plus de contreparties d'austérité et de réformes structurelles. De plus, la BCE abandonnait le ratio d'achat d'obligations qui avait limité sa capacité à aider les pays les plus nécessiteux. Elle pouvait ainsi mieux cibler ses achats d'obligations sur les pays potentiellement attaqués par le marché.

Au Conseil européen, le couple franco-allemand faisait le 18 mai 2020 une première proposition novatrice : la création d'un fonds de relance de 500 milliards d'euros de subventions, et la transmettait à la Commission pour examen et recommandations. La Commission a rapidement suivi le mouvement, le 27 mai, en faisant monter les enchères avec sa proposition de plan Next Generation EU, incluant une Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) de 750 milliards d'euros, composée de deux tiers de subventions et un tiers de prêts. L'enveloppe devait être financée par une émission européenne d'obligations, dans le cadre d'un budget pluriannuel (Cadre financier pluriannuel – CFP) élargi, où l'UE lèverait ses propres ressources d'origine fiscale. L'accord du Conseil européen de juillet a consacré la FRR avec 390 milliards d'euros de subventions et 360 milliards d'euros de prêts, après des compromis sur la générosité du fonds ainsi que sur la conditionnalité liée à l'état de droit pour faire passer le paquet. Enfin, le Parlement européen a également joué un rôle important dans les négociations budgétaires après octobre 2020, en renforçant

12. « Instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence », Commission européenne, disponible sur : ec.europa.eu.

la clause liée à l'état de droit dans le compromis et en obtenant davantage de ressources, en particulier pour EU4Health.

Économie

Face à la pandémie, les réponses de l'UE concernant l'Union économique et monétaire (UEM) constituent une rupture majeure avec le passé, en particulier comparées à la trajectoire suivie pendant la crise de la zone euro¹³. L'UE a fait un grand pas en avant dans l'intégration économique en autorisant pour la première fois une dette communautaire, couverte par les ressources propres de l'UE, à financer ses initiatives. On relèvera que ces nouvelles initiatives ont été largement axées sur la réparation des dommages causés par la gestion de crise de la zone euro, plutôt que de ceux résultant de la pandémie. Les ressources du plan NGEU ont été principalement allouées aux pays sur la base de conditions économiques et politiques préexistantes, susceptibles de les rendre plus vulnérables à des mesures d'austérité post-Covid-19, ainsi qu'aux influences euro-sceptiques¹⁴.

Il est trop tôt pour juger des effets économiques de la réponse à la pandémie, mais une chose est sûre : sans cette réponse, l'UE aurait été en très grave difficulté, sa monnaie unique attaquée de toutes parts et son marché unique en chute libre. De plus, les divergences au sein de la zone euro, exacerbées par la gestion de crise de la zone euro, se seraient creusées du fait des différents niveaux de capacité économique et d'espace budgétaire des pays. Au début de la crise, lorsque les États membres ont instauré le confinement, l'Allemagne a lancé une importante relance budgétaire en promettant une aide de l'État représentant plus de la moitié des aides promises par tous les États membres (51 %, soit près de 994,5 milliards d'euros). À comparer aux 17 % de la France dans le total des aides (avec 331,5 milliards d'euros), aux 15,5 % de l'Italie (302,2 milliards d'euros), aux 4 % du Royaume-Uni (78 milliards d'euros) et aux 3 % de la Belgique (58,5 milliards d'euros). Si l'UE n'était pas intervenue avec la FRR, elle aurait été confrontée à de réels problèmes pour garantir des conditions de concurrence équitables pour le marché unique : l'Europe du Nord pouvait dépenser massivement pour soutenir les emplois et les entreprises, tandis que l'Europe du Sud était loin de pouvoir fournir un soutien équivalent – les pays d'Europe centrale et orientale encore moins.

13. S. Ladi et D. Tsarouhas, « EU Economic Governance and COVID-19: Policy Learning and Windows of Opportunity », *Journal of European Integration*, vol. 42, n° 8, 2020.

14. K. Armingeon, C. de la Porte, E. Heins et S. Sacchi, « Voices from the Past: Economic and Political Vulnerabilities in the Making of Next Generation EU », *Comparative European Politics*, 2021.

L'économie de la zone euro semble s'être bien redressée. Les taux de croissance sont repartis à la hausse dans tous les États membres, avec des prévisions meilleures que prévu dans certains cas. L'Italie prévoit par exemple un taux de croissance de 6 % pour 2021, en grande partie grâce au regain de confiance des entreprises et du marché, lié à l'impulsion de la FRR et au gouvernement dirigé par Matteo Draghi. Mais le chemin est encore long. La pandémie elle-même n'a pas seulement révélé les disparités économiques majeures préexistantes dans l'UE, dans chaque État et entre les États, elle les a aussi exacerbées. Parmi ces disparités, citons la pauvreté croissante, les inégalités de genre (les femmes ont plus dû quitter leur emploi pour s'occuper des enfants) et le chômage des jeunes (augmentation du nombre de *Neither in Employment nor in Education or Training*, NEET), ainsi qu'une fracture numérique croissante. Des disparités à la fois géographiques (fracture urbain/rural) et de classe (les élèves les plus pauvres ne disposant pas des outils numériques ni des services leur permettant de se connecter à Internet pour l'apprentissage en ligne).

La question majeure sur cette réponse économique est : sera-t-elle suffisante ? Bien que ces financements constituent un formidable soutien à la capacité économique de l'UE, ils semblent bien faibles comparés aux 1 900 milliards de dollars que les États-Unis avaient d'abord affectés à la relance en mars 2020 – l'équivalent de 9 % du produit intérieur brut américain et donc cinq fois le plan NGEU¹⁵. Même si les stabilisateurs automatiques nationaux sont plus solides en Europe qu'aux États-Unis, il est clair que les divergences économiques entre États membres vont persister, voire s'accroître. Plus de financements européens, sur une base permanente, seront certainement nécessaires pour assurer une reprise économique solide pour tous. Plutôt que de voir ces financements comme un creusement de la dette de l'UE, il faut les envisager comme un investissement garantissant que l'UE pourra rembourser sa dette par la croissance. En matière de dette, il n'y a pas de solution miracle : l'investissement pour une croissance durable est la seule issue.

Politique

Au tout début de la pandémie, les perceptions furent diverses. Certains considéraient la crise comme un choc asymétrique, que les États membres en difficulté devraient gérer seuls, de la même manière que lors de la crise de la zone euro. D'autres, en revanche, ont senti dès le départ qu'il s'agissait d'un choc symétrique et que la solidarité s'imposait. Le ministre

15. J. Stiglitz, « Recovering from the Pandemic: An Appraisal of Lessons Learned », *COVID Response Papers*, Foundation for European Progressive Studies, octobre 2020 ; voir aussi K. Armingeon *et al.*, « Voices from the Past: Economic and Political Vulnerabilities in the Making of Next Generation EU », *op. cit.*

néerlandais des Finances s'est (tristement) illustré en reprochant aux victimes, notamment en Italie, de ne pas avoir investi dans les hôpitaux – accusation scandaleuse au regard de la conditionnalité informelle et des règles du PSC qui avaient empêché l'Italie d'investir dans son système de santé pendant la crise de la zone euro. Les Européens du Sud, et particulièrement l'Italie et l'Espagne, ont alors pu se sentir abandonnés, voire trahis, par l'UE et les autres États membres en mars, avril et mai.

L'ambiance ne s'est réchauffée que quand le couple franco-allemand a recommandé publiquement de créer un important fonds de relance basé sur des subventions à la mi-mai, la Commission réagissant rapidement en proposant un montant encore plus important. Ce changement d'atmosphère s'est manifesté non seulement dans les relations entre les dirigeants, mais aussi dans les sondages. La confiance dans les gouvernements nationaux et dans l'UE dans son ensemble a de nouveau augmenté. Au niveau national, le baromètre de confiance Edelman (mise à jour de mai 2020) a enregistré une amélioration globale de la confiance dans les gouvernements : hausse de 10 % en Allemagne entre janvier et mai 2020 (de 46 % à 56 %) et hausse plus modeste en France (de 45 % à 49 %). Un sondage du Pew Research Center, datant du 27 août 2020, a également révélé une confiance accrue dans les gouvernements nationaux, à en juger par l'approbation des citoyens aux réponses de leurs propres pays : de grandes majorités les considéraient comme bonnes en Espagne (54 %), en France (59 %), en Belgique (61 %), en Suède (71 %), en Italie (74 %), aux Pays-Bas (87 %), en Allemagne (88 %) et au Danemark (95 %), contrairement au Royaume-Uni (46 %).

Une augmentation générale de la confiance

Quant à l'UE qui, au début de la crise, n'avait qu'une faible autorité en matière de santé, avec des règles économiques contraignantes et des capacités fiscales limitées, elle a connu un regain de confiance qui est ressorti de l'adhésion générale des citoyens au renforcement de ses pouvoirs. Un sondage Eurobaromètre réalisé entre le 23 avril et le 1^{er} mai 2020 révélait qu'une majorité de personnes interrogées (57 %) était insatisfaite de la solidarité manifestée entre États membres, alors que près des deux tiers (69 %) souhaitaient que l'UE « ait plus de compétences pour faire face à des crises telles que la pandémie de coronavirus ».

Cette augmentation générale de la confiance dans les gouvernements nationaux et dans l'UE s'est en grande part maintenue malgré des fluctuations ultérieures, en particulier face à la lenteur du déploiement des vaccins puis aux mesures de confinement. De plus, le populisme a été

largement tenu en échec partout en Europe. Les partis populistes anti-système ont certes décrié les élites gouvernementales, les accusant principalement d'être trop sévères en matière de confinement et d'obligation du port du masque, alors même que les principaux partis d'opposition se plaignaient que les gouvernements populistes étaient trop lents et laxistes en matière de mesures de freinage de l'épidémie. Des manifestations sporadiques ont eu lieu contre l'obligation de port du masque, contre les vaccins et plus tard contre les passes sanitaires. Mais il semble que la grande majorité des Européens a accepté les mesures d'urgence pour assurer la sécurité des personnes. Dans certains pays européens conduits par des gouvernements populistes, cependant, les dirigeants ont exploité la crise, par exemple pour restreindre l'accès à l'avortement ou pour limiter la liberté de la presse, comme en Pologne ou en Hongrie.

Gouvernance

Au début de la pandémie, les lignes de faille partageant le Conseil européen reflétaient celles de la crise de la zone euro, opposant la « coalition des frugaux » (Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Danemark, Suède...) à la « coalition des solidaires » (France et pays d'Europe du Sud, rejoints par certains pays d'Europe centrale et orientale)¹⁶. Lorsque l'Allemagne a changé de camp et rejoint la « coalition des solidaires », tous les facteurs d'une politisation positive étaient réunis, non seulement au sein du Conseil mais aussi de la Commission, ce qui a permis de mettre en œuvre les programmes convenus. Cette relation plus coopérative a constitué un autre renversement des schémas du Conseil typiques de la zone euro et de la période récente, dans lesquels le « nouvel intergouvernementalisme » des dirigeants des États membres semblait traduire leur détermination à éviter à tout prix de donner du pouvoir à la Commission, en créant des organes administratifs échappant à son contrôle – par exemple le Mécanisme européen de stabilité¹⁷.

Le récit de la défection de l'Allemagne vis-à-vis des « frugaux », dont elle était le chef de file lors de la crise de la zone euro, et de son ralliement à la coalition de solidarité défendue par la France comporte encore des zones d'ombre. Certains attribuent sa volte-face à une redéfinition par les dirigeants allemands de leurs intérêts à la fois économiques – pour assurer le fonctionnement ininterrompu de l'économie interdépendante de la

16. S. Fabbrini, « Getting to Next Generation EU: Interstate Coalition Politics and its Outcome in the European Union. », *op. cit.*

17. C. J. Bickerton, D. Hodson et U. Puetter, « The New Intergovernmentalism and the Study of European Integration », in C. J. Bickerton, D. Hodson et U. Puetter (dir.), *The New Intergovernmentalism*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

zone euro (les constructeurs automobiles allemands réclamaient alors un sauvetage italien pour consolider leurs chaînes d'approvisionnement dans le nord de l'Italie autant que leurs ventes à travers l'Europe) – et politiques – les sondages montrant qu'une majorité d'Allemands étaient en fait favorables à la création de fonds européens pour soutenir les pays dans le besoin¹⁸. L'évolution dans la réflexion s'accompagnait également de considérations morales ou de valeurs, voire d'émotions. Le revirement d'Angela Merkel rappelle ses précédents changements de politique face à la crise migratoire en 2015 ou sur la politique nucléaire. Reconnaissons aussi le mérite des décideurs français dans cette bascule : ils ont su se montrer convaincants dans leur plaidoyer pour la solidarité dans une crise sanitaire menaçant sans distinction tous les pays, mais où certains avaient été plus durement touchés que d'autres et n'avaient pas les moyens de se rétablir sans soutien¹⁹.

La politisation négative n'a pas pour autant disparu, bien sûr. Citons par exemple l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande remettant en cause les actions de la BCE en matière d'assouplissement quantitatif (PSPP), qui aurait pu contrarier sa politique monétaire en période de pandémie (PEPP). La politisation de la coalition des « frugaux » a également perduré, à travers ses efforts visant à bloquer les subventions européennes au profit de prêts assortis de conditions aux pays du sud de l'Europe qui en avaient besoin. Il y eut aussi résistance de la part de la « coalition pour la souveraineté ». Composée de la Pologne, de la Hongrie et d'autres pays d'Europe centrale et orientale, elle s'opposait à toute conditionnalité liée à l'état de droit pour le décaissement des fonds de la FRR²⁰. L'accord du Conseil de juillet 2020 est parvenu à un compromis : la coalition des « frugaux » n'a pas réussi à saborder le fonds de relance, tout en modifiant le ratio subventions/prêts, tandis que la Pologne et la Hongrie parvenaient à diluer la clause de conditionnalité liée à l'état de droit. Notons cependant que le Parlement européen, qui n'a eu que peu d'impact dans les six premiers mois de la pandémie, a réussi lors des négociations budgétaires ouvertes en octobre 2020 à réintégrer une clause de conditionnalité plus robuste, et à octroyer plus d'argent à EU4Health.

Enfin, la Commission ne s'est pas contentée de faire aboutir les idées novatrices adoptées par le Conseil : elle a également remanié le Semestre

18. L. Schramm, « Economic Ideas, Party Politics, or Material Interests? Explaining Germany's Support for the EU Corona Recovery Plan », *Journal of European Public Policy*, 2021.

19. A. Crespy et L. Schramm « Breaking the Budgetary Taboo: German Preference Formation in the EU's Response to Covid-19 », Institut universitaire européen, 13 janvier 2021.

20. S. Fabbri, « Getting to Next Generation EU: Interstate Coalition Politics and its Outcome in the European Union. », *op. cit.*

européen de manière à éliminer bon nombre des inconvénients qui l'alourdisaient. En 2010, au début de la crise de la zone euro, le Semestre est passé d'un mécanisme de coordination juridique non contraignant (semblable à la « méthode ouverte de coordination ») à un mécanisme de contrôle punitif « de haut en bas ». Celui-ci a ensuite été assoupli en 2013, par une application plus flexible pour assurer de meilleures performances, et s'est accompagné d'une attention croissante pour les questions sociales. Aujourd'hui, compte tenu de la réponse à la pandémie, la mission de la Commission s'est transformée. Elle s'est éloignée des rôles d'exécutant, puis de modérateur, qu'elle avait dû revêtir durant la crise de la zone euro, pour devenir promoteur des nouvelles initiatives de stratégie industrielle, à travers les Plans nationaux de relance et de résilience (PNRR). Les PNRR sont des exercices plus « de bas en haut », menés par les États membres, la Commission exerçant un certain contrôle par le biais de la conditionnalité et formulant des recommandations de réforme. Mais cette « conditionnalité » est fort éloignée de ce qu'elle était pendant la première phase de la crise de la zone euro, quand les réformes structurelles impliquaient de réduire fortement les aides sociales et de déréglementer les marchés du travail. Désormais, la conditionnalité a pour objectif de lutter contre les vulnérabilités économiques nationales et les obstacles administratifs. Elle vise « l'équité » sociale en s'attaquant aux inégalités d'opportunités et de résultats.

Le Semestre européen reste cependant un instrument hautement technocratique, largement concentré dans les branches exécutives des gouvernements en coordination avec la Commission. Bien que pour les premiers PNRR, la Commission ait appelé les États membres à « engage[r] dès que possible un vaste dialogue politique qui associe les partenaires sociaux et toutes les autres parties prenantes dans l'élaboration de leurs plans pour la reprise et la résilience²¹ » afin que les États puissent se les approprier, il était évident qu'un tel dialogue serait difficile à gérer pour les États membres, compte tenu de la nécessité d'une action rapide. Il semble cependant que peu d'outils aient été instaurés en prévision du prochain cycle, notamment parce que le cycle 2021 du Semestre n'a pas publié de nouveaux rapports par pays. De puissants lobbies industriels ont donc pu influencer la conception et l'adoption des PNRR – ce qui n'est pas le cas des acteurs sociaux. La Commission elle-même ne semble pas non plus avoir fait grand-chose pour assurer un dialogue sérieux avec ces

21. « Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable », Commission européenne, 17 septembre 2020, p. 15, disponible sur : ec.europa.eu.

acteurs sociaux. Si ces derniers ont été entendus (par des communications en ligne), il est difficile de savoir s'ils ont été écoutés²²...

* * *

Dans l'ensemble, la réponse à la pandémie a constitué une rupture radicale, par rapport à la réponse à la crise de la zone euro, et un succès historique, à défaut d'être un « moment hamiltonien ». La FRR est un fonds temporaire axé sur la pandémie et non sur les légendaires obligations européennes – les « Eurobonds », que beaucoup avaient réclamés pendant la crise de la zone euro, sans parler des « Coronabonds » que la France et les Européens du Sud avaient appelés de leurs vœux au cours du premier mois de la pandémie. En outre, la pratique du « gouverner par des règles et réguler par les chiffres » entérinée par le PSC n'est que suspendue, pas officiellement révoquée, et la zone euro manque encore de nombreux instruments nécessaires pour assurer des performances optimales. Enfin, les soulèvements populistes, fruits notamment du mécontentement des citoyens face à la crise de la zone euro, n'ont pas dit leur dernier mot. Mais la réponse à la crise du Covid-19, qui remédie à certains des pires défauts de légitimité de la zone euro, est bien un nouveau départ.

La pandémie a constitué une rupture radicale

Ceci étant dit, l'UE risque d'être confrontée à de nombreux obstacles. Des divisions politiques subsistent au Conseil de l'UE, notamment entre la coalition des « frugaux » et les autres. Pour l'avenir, tout dépendra de la capacité de la FRR à stimuler la croissance tout en se montrant efficiente et sauve de corruption. Si elle échoue à générer de la croissance, si l'investissement supplémentaire n'est pas utilisé à bon escient dans les principaux pays ciblés (Italie et Espagne) ou si des problèmes d'état de droit et de favoritisme apparaissent (Hongrie et Pologne), l'enthousiasme faiblira et la probabilité de créer un fonds permanent s'amenuisera.

Les « faucons » de l'austérité referont probablement leur apparition lorsque la situation retrouvera un semblant de normalité. Si les règles ne sont pas modifiées, ou au moins assouplies, la sortie de la « clause de sauvegarde » du PSC aura des conséquences délétères pour les pays qui ont encore besoin de temps pour réduire leurs déficits et leur dette. Sans une modification formelle des règles, ou au moins des accords informels

22. B. Vanhercke et A. Verdun, « The Recovery and Resilience Facility: Have Social Actors been Sidelined? », *Policy Brief*, AK-Europa, 2021.

sur leur réinterprétation, les tenants de l'austérité seront en droit de poursuivre la Commission en justice.

Les restrictions réglementaires et chiffrées figurent à de nombreux endroits dans les traités et la législation : le Pacte budgétaire a imposé de transposer le frein à l'endettement dans les constitutions nationales ; tandis que les trains de six mesures (*six-pack*) et de deux mesures (*two-pack*) ont déterminé non seulement les plafonds de déficit et de dette mais aussi les sanctions à appliquer²³. Comment modifier les traités si l'opposition d'un seul État peut bloquer le processus ? Les obstacles peuvent s'avérer presque insurmontables, à moins d'utiliser la clause passerelle ; mais, selon le sujet, cette clause requiert elle aussi l'unanimité au Conseil et la majorité absolue au Parlement.

Du fait notamment de ces obstacles, l'UE doit se montrer innovante pour imaginer l'avenir de la gouvernance économique de la zone euro, et les réformes à mettre en place pour atteindre ses objectifs déclarés. Pour s'assurer que l'UE dispose de financements suffisants pour ses objectifs, la Commission doit pouvoir déployer un fonds permanent d'investissement dans les domaines clés nécessaires à une croissance durable et équitable. En outre, les investissements des États membres au-delà de ceux considérés comme faisant partie du plan NGEU ne devraient pas être pris en compte dans le calcul de leurs déficits tant qu'ils sont jugés bénéfiques pour la prochaine génération, en visant des domaines tels que l'éducation et la formation, la promotion de l'économie verte et la numérisation de la société, ainsi que l'amélioration des infrastructures physiques (règle d'or de l'investissement public).

De plus, l'Europe gagnerait à éliminer du PSC toute détermination d'objectifs chiffrés basés sur les règles. Si cela n'est pas faisable, les chiffres devraient être redéfinis comme des lignes directrices flexibles en vue d'évaluations différenciées des économies des États membres, en lieu et place du PSC²⁴. L'UE serait en outre bien inspirée d'ouvrir des dialogues permanents entre ses acteurs institutionnels et toutes les parties prenantes sur les stratégies industrielles générales ainsi que sur les objectifs macro-économiques, pour démocratiser et légitimer sa gouvernance économique globale. Ces échanges remplaceraient avantageusement les règles assorties d'objectifs chiffrés²⁵. Mais au-delà, l'Europe a besoin d'une plus

23. E. Jones, « When and How to Deactivate the SGP General Escape Clause? », Commission de la politique économique, novembre 2020.

24. Voir par exemple O. Blanchard, A. Leandro et J. Zettelmeyer « Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards », *Working Paper*, Peterson Institute for International Economics, février 2021.

25. V. A. Schmidt, « Decentralising and Democratising while Reforming European Economic Governance », *Social Europe Journal*, 9 mars 2021, disponible sur : socialeurope.eu.

grande décentralisation et d'une plus grande démocratisation, qui seules pourraient lutter contre la détérioration de la politique « par le bas », lorsque les citoyens votent pour les populistes par frustration face au manque de choix et au sentiment de n'être pas entendus.

En d'autres termes, il faudra mener une véritable décentralisation des processus nationaux de planification concernant les Plans nationaux de résilience et de relance (PNRR), en les étendant aux niveaux inférieurs, régional et municipal. Une véritable démocratisation s'impose également, qui ouvre ces processus aux partenaires sociaux, aux acteurs de la société civile ainsi qu'aux élus. On pourrait imaginer ici une version démocratisée du « plan » français de l'après-guerre, succès remarquable non seulement parce qu'il avait des objectifs clairs de financement ciblé mais aussi parce qu'il mobilisait les forces vives de la nation au niveau régional, avec une large concertation garantissant l'adhésion à une cause commune à travers la circulation des idées et de l'information²⁶. Ce n'est qu'en rapprochant la gouvernance économique européenne de ses citoyens que l'UE pourra construire une économie et une démocratie européennes plus durables et plus équitables.



Mots clés

Union européenne
Covid-19
Politique économique
Institutions européennes

26. V. A. Schmidt, *From State to Market? The Transformation of French Business and Government*, New York et Cambridge, Cambridge University Press, 1996.