Institut des Politiques Publiques

Approfondir l'intégration européenne ? Résultats d'une enquête auprès des parlementaires nationaux allemands, français et italiens

Les notes de l'IPP

n° 56

Juillet 2020

Pierre C. Boyer*
Elie Gerschel
Anasuya Raj*

L'Union économique européenne est incomplète, ce qui la rend vulnérable aux chocs macroéconomiques tels que la crise due à l'épidémie Covid-19. Des propositions de réforme étaient déjà débattues ces dernières années mais se sont constamment heurtées aux divergences de vues entre les pays et les groupes politiques. Nous présentons ici les résultats d'une enquête menée en 2018 auprès de membres des parlements nationaux en France, en Allemagne et en Italie sur l'intégration européenne dans des domaines liés au partage des risques et aux institutions budgétaires, en les invitant à exprimer leur opinion sur des propositions telles que la création d'une assurance-chômage européenne, d'euro-obligations (aussi appelées "eurobonds") ou d'un impôt européen. Nous constatons que la nationalité et l'appartenance politique sont tous les deux des facteurs déterminants du soutien à ces propositions, le premier étant dominé par le second. Nous décrivons les lignes de fracture et tentons d'identifier les points de convergence où un accord politique serait envisageable. L'accord obtenu le 21 juillet 2020 au dernier sommet européen inclut une innovation notable avec des transferts financiers entre les États et l'émission d'obligations européennes : il représente donc un choix parmi les options que nous avions proposées aux parlementaires interrogés. Néanmoins, le plan de relance choisi lors de ce sommet reste ponctuel et laisse donc ouverte la question de l'avenir de l'intégration européenne.

www.ipp.eu

*Auteurs de l'étude de référence

- De prime abord, les réponses montrent des avis divergents entre pays pour la plupart des questions, l'Italie étant en faveur d'une intégration plus poussée, l'Allemagne s'y opposant. La France a une position intermédiaire, qui se rapproche de la position italienne.
- Une décomposition des résultats par parti donne une image plus nuancée. Pour comparer les pays entre eux, on construit un indicateur d'appartenance politique en fonction de l'affiliation du parti national aux groupes politiques constitués au Parlement européen.
- Les représentants nationaux associés au groupe des Socialistes et Démocrates (S&D) au niveau européen montrent un fort soutien à la création de nouvelles institutions fiscales ou aux institutions de partage des risques (assurance-chômage européenne, euro-obligations), à l'opposé des députés associés au Parti populaire européen (PPE).
- Les parlementaires affiliés au groupe Renew Europe ont une position intermédiaire, favorable aux institutions fiscales, mais avec un plus faible appui à la création de mécanismes de partage des risques.
- Il existe une grande diversité d'opinions entre l'AfD allemande, la Lega italienne et le Mouvement 5-étoiles : les trois partis ont des vues divergentes sur l'avenir de l'intégration.
- Notre analyse économétrique montre que les affiliations à un parti ont plus de pouvoir explicatif que la nationalité pour toutes les questions. Cela montre clairement que les résultats des élections parlementaires nationales pourraient modifier le soutien global à chaque question.

L'Institut des politiques publiques (IPP) est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le CREST. L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

CREST
CENTER FOR RESEARCH IN ECONOMICS AND STATISTICS

PARIS SCHOOL OF ECONOMICS
ECOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS

Le projet européen à la croisée des chemins

L'Union économique et monétaire manque d'instruments de stabilisation macroéconomique qui pourraient assurer les États membres contre des chocs asymétriques. Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) semble perdre le soutien de toutes les parties (il est perçu comme trop strict ou trop indulgent) et la zone euro manque d'une approche crédible en matière de restructuration de la dette. Ces questions reviennent en force avec la pandémie (voir Cecchetti et Schoenholtz, 2020) et un processus de réforme global serait nécessaire pour traiter les questions urgentes de finances publiques et de la dette, du budget de la zone euro et du partage des risques. Bien que les macroéconomistes présentent généralement l'intégration économique comme un complément nécessaire à une union monétaire, un tel processus fait également craindre que les États membres perdent trop de leur souveraineté ou deviennent vulnérables à des problèmes d'aléa moral [1]. Compte tenu des différences idéologiques et de l'hétérogénéité des points de vue entre les pays, sur quelles bases et sur quels points des changements pourraient-ils se produire ?

Une enquête auprès de trois parlements nationaux

Nous répondons à cette question en utilisant les résultats d'une enquête unique menée entre septembre 2018 et janvier 2019 auprès des membres des parlements nationaux de trois pays (France, Allemagne et Italie). Compte tenu de l'importance de l'avis des représentants nationaux pour définir la politique européenne d'un gouvernement, le niveau national est pertinent pour les décisions qui nécessitent l'accord des gouvernements de chaque pays (et d'autant plus pertinent si l'élaboration d'un nouveau traité est nécessaire, ce qui requiert l'aval des parlements nationaux).

Ces trois pays étant les plus grands de l'Union européenne, tant en termes de population que de PIB [2], l'accord de leurs représentants politiques est essentiel pour parvenir à un consensus à un niveau plus large. En outre, étant donné l'importance historique des trois pays dans le processus de construction et d'intégration de l'UE, il est difficile d'envisager qu'une réforme soit adoptée si elle n'est pas soutenue par leurs parlements. Enfin, il est également intéressant d'étudier l'opinion des décideurs politiques, qui peut être considérée comme un complément aux fréquents sondages d'opinion des citoyens (voir l'Eurobaromètre).

Notre enquête couvre les membres des parlements nationaux français (Assemblée nationale et Sénat), allemand (Deutscher Bundestag) et italien (Camera dei Deputati et Senato della Repubblica) [3]. L'enquête visait à recueillir l'avis des députés sur plusieurs questions liées à l'intégration européenne, par le biais d'une série de propositions spécifiques d'instruments et d'options pour y parvenir. Les questions de l'enquête portent sur un large éventail de réformes possibles et couvrent les politiques monétaires et de partage des risques (par exemple, le fonctionnement du PSC, l'introduction de l'assurance-chômage européenne, les euro-obligations) ainsi que les mécanismes de gouvernance de l'UE et les politiques fiscales (comme l'introduction d'un budget pour la zone euro, d'un impôt propre à l'UE et d'une initiative législative pour le Parlement européen).

L'enquête a donné lieu à 328 réponses, soit un taux de réponse de 12,7%, similaire aux autres enquêtes parlementaires de ce type (Deschouwer et al., 2014). Une analyse des déterminants de la participation à notre enquête montre que nos résultats sont représentatifs des différents parlements (voir les détails dans Blesse et al., 2020).

Dans cette note, nous nous concentrons sur les questions relatives aux institutions budgétaires et de partage des risques [4], qui sont présentées dans l'encadré 1. L'échelle des réponses va de de -4 ("Pas d'accord") à +4 ("D'accord") en passant par 0 ("Indifférent"). Dans la plupart des cas, une valeur moyenne positive indique un soutien au renforcement du cadre institutionnel européen, une moyenne négative indique une préférence pour le statu quo de l'autonomie des États membres [5].

1. Par exemple, un pays qui sait que ses partenaires viendront à son secours en cas de crise économique et budgétaire par des transferts financiers peut être moins incité à réduire son niveau d'endettement.
2. Ils représentent 47% de la population de l'UE en 2020 (sans le Royaume-Uni) et 55% du PIB de l'UE.
3. Notre enquête est réalisée par l'Ecole polytechnique pour la France, le ZEW (Centre de recherche économique européenne) et l'Université de Mannheim pour l'Allemagne, et l'Université catholique de Milan pour l'Italie.
4. Les résultats des autres questions concernant, par exemple, les politiques d'immigration, la défense ou les programmes d'actifs de la BCE, se trouvent dans Blesse et al. (2019b).
5. Exception faite du PSC, où une valeur positive indique un relâchement des contraintes imposées par le PSC et donc plus de souveraineté nationale.

Encadré 1 : Questions

Nous nous concentrons sur les questions de l'enquête directement liées au partage des risques et aux institutions budgétaires. Nous donnons ci-dessous la formulation exacte des questions et commentons les enjeux pour chacune d'entre elles :

1. **"Pour pallier une éventuelle récession de certains États membres de la zone euro il faudrait créer une assurance-chômage européenne commune."**
Une assurance-chômage européenne permettrait de transférer des allocations-chômage aux États membres en temps de crise économique et pourrait stabiliser les revenus disponibles dans les différents États membres. L'introduction d'une assurance-chômage reviendrait à créer une importante institution de partage des risques.

2. **"La zone euro devrait émettre des euro-obligations et les États membres s'en porter tous garants solidairement et bénéficier du même taux d'intérêt."**
Les euro-obligations qui représentent les émissions conjointes d'obligations souveraines de tous les États membres de l'euro avec des garanties collectives donneraient lieu à un taux d'intérêt uniforme pour tous les membres de l'euro pour la part de la dette nationale qui est financée par ces instruments. Ce rendement serait indépendant des évolutions du risque de défaillance et de la performance budgétaire de chaque État membre.

3. **"Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) définit des limites aux déficits et aux dettes des États membres. Le PSC représente une contrainte excessive sur les politiques fiscales des États membres et devrait être assoupli."**
L'un des objectifs du PSC est de ramener la dette publique à un niveau inférieur à 60% du PIB et le déficit structurel du gouvernement en-dessous d'un objectif à moyen terme spécifique au pays, qui reflète le niveau de la dette et les perspectives de croissance de l'État membre. Les partisans du PSC considèrent que des règles budgétaires de ce type sont nécessaires pour garantir la stabilité d'une monnaie commune et pour éviter les retombées négatives de la politique budgétaire d'un pays sur d'autres pays. Les opposants soulignent que les règles fiscales représentent un carcan trop complexe et trop rigide, avec pour résultat de miner les performances économiques des États membres.

4. **"Pour son bon fonctionnement, la zone euro devrait développer de nouvelles institutions en matière de fiscalité (par exemple en mettant en place un budget de la zone euro ou un ministre des Finances européen)."**
Il existe un certain degré de polarisation entre les pays de la zone euro sur cette question, car certains États craignent d'être exposés aux déséquilibres budgétaires d'autres pays, et il peut y avoir un risque sous-jacent d'aléa moral pour les pays fortement endettés.

5. **"Le budget européen devrait pouvoir être financé par une taxe commune sous contrôle direct de l'Union européenne (par exemple, un impôt sur les sociétés sur une base fiscale commune dans l'Union européenne)."**
Il s'agit d'une proposition visant à accroître la part des ressources propres véritables, en introduisant un impôt européen (sur une certaine base d'imposition commune, comme le revenu des sociétés) directement contrôlé par le Parlement européen et les autres institutions de l'UE. Les partisans de cette proposition affirment qu'un impôt européen pour le budget pourrait accroître la transparence et la responsabilité fiscale au niveau européen. Les opposants craignent que les nouvelles ressources propres n'ouvrent la voie à une expansion budgétaire excessive et n'affaiblissent la pression en faveur de l'efficacité des dépenses.

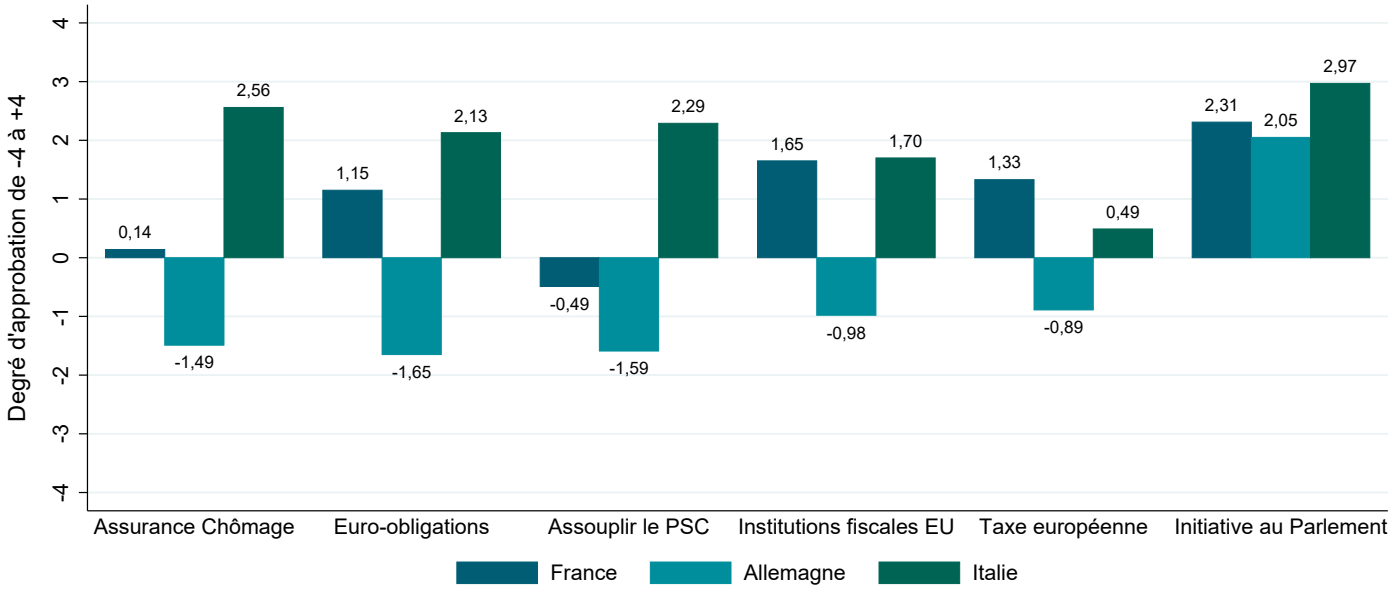
6. **"Le Parlement européen devrait pouvoir proposer des lois pour l'Union européenne (initiative législative), pouvoir qui est aujourd'hui réservé à la Commission européenne."**
Le manque perçu de démocratie au niveau européen et la diminution des taux de participation aux élections européennes (avant 2019) alimentent les arguments en faveur d'un pouvoir de décision accru pour le Parlement européen, par exemple en lui permettant de faire des propositions législatives (actuellement, seule la Commission dispose de ce droit).

Préférences selon les pays

Nous commençons par présenter les réponses moyennes par pays. En général, nous constatons que l'Italie est la plus favorable aux réformes de l'intégration européenne, suivie par la France, puis par l'Allemagne. Sur les six propositions présentées ici, nous constatons qu'il n'y en a qu'une pour laquelle un soutien majoritaire des trois pays semble à portée de main : le droit d'initiative législative pour le Parlement européen. La figure 1 montre les réponses aux six questions.

Les députés italiens soutiennent fermement l'approfondissement du projet d'intégration européenne par la création de nouvelles institutions ou le renforcement des institutions existantes, telles qu'une assurance-chômage européenne, des euro-obligations et un budget pour la zone euro. En revanche, les députés allemands s'opposent en moyenne à toutes ces mesures. En ce qui concerne les réformes de l'Union économique et monétaire, la France adopte une position intermédiaire sur la plupart des ques-

Figure 1 – Opinions moyennes, par pays



Source : Calcul des auteurs à partir de l'enquête de 2018.
Note : Les opinions moyennes sont pondérées avec l'inverse de la probabilité de réponse (voir Blesse et al. 2020). PSC : Pacte de Stabilité et de Croissance.
Lecture : En moyenne, l'opinion des parlementaires français sur la création d'une assurance-chômage européenne est un soutien assez faible : la moyenne vaut 0.14 sur une échelle de "-4" à "+4".

tions, penchant souvent du côté de l'Italie. Certains des effets de la nationalité pourraient être dus à la composition politique des parlements, c'est pourquoi nous nous tournons vers les réponses par parti dans la section ci-dessous.

Préférences selon les partis

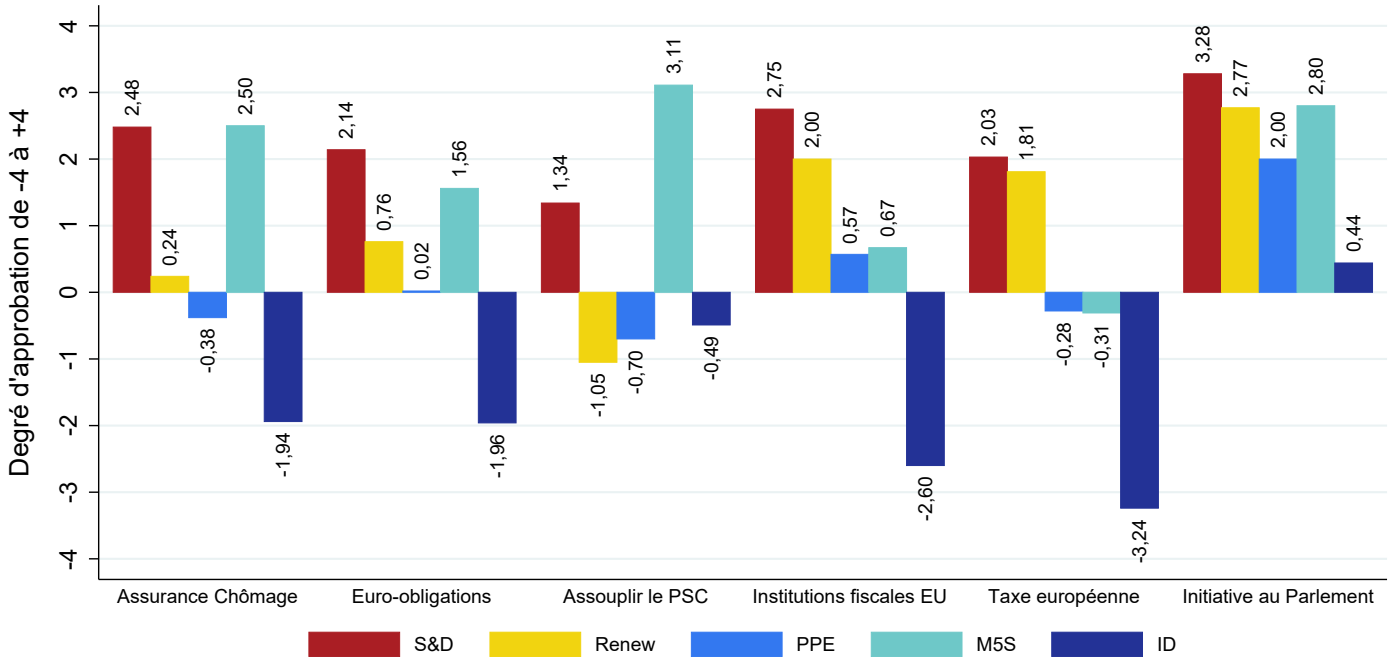
Pour comparer les réponses selon l'appartenance politique, nous cherchons d'abord à construire un indicateur de positionnement politique qui soit valide dans les trois pays. Pour cela, on utilise les partis nationaux, que l'on rassemble suivant le groupe parlementaire auquel ils sont affiliés au niveau du Parlement européen. Une exception est faite pour le Mouvement cinq étoiles (M5S), qui n'est actuellement membre d'aucun parti européen. En raison d'un nombre insuffisant d'observations pour les petits groupes, nous ne pouvons appliquer l'agrégation des groupes de partis pour chacun des trois pays qu'aux conservateurs (groupe du Parti populaire européen, PPE) et aux partis sociaux-démocrates et socialistes (Alliance progressiste des socialistes et démocrates, S&D). Les parlementaires nationaux que nous rassemblons par l'affiliation au PPE sont les députés de la CDU/CSU en Allemagne, Les Républicains et Les Indépendants en France, et Forza Italia et Per le Autonomie (SVP) en Italie. Des membres du SPD allemand, du Partito Democratico italien, ainsi que des partis français du Groupe socialiste, du RDSE et de la Nouvelle Gauche, siègent au sein du groupe S&D à Bruxelles.

En outre, nous examinons les positions du parti présidentiel français La République en Marche (LREM) qui n'a pas eu de siège au Parlement européen pendant la législature 2014-19, et de ses alliés Modem et "UDI, Agir et indépendants". Après les dernières élections européennes, les députés européens de LREM ont formé un nouveau groupe politique avec l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE) appelé Renew Europe, qui comprend également des membres du Parti démocratique libre (FDP) en Allemagne. Enfin, la Lega a formé avec l'AfD allemande un nouveau groupe, Identité et Démocratie (ID), avec le Rassemblement national (RN) français. Cependant, afin de respecter l'anonymat de nos répondants, nous ne sommes pas en mesure d'inclure des indicateurs pour le RN, en raison de son petit nombre de sièges au parlement français.

Pour toutes les questions, nous constatons que les partis présentent des divisions nettes, de plus grande ampleur que les désaccords entre pays. La figure 2 montre les réponses.

Les députés associés à S&D et à Renew Europe soutiennent fortement la création de nouvelles institutions fiscales et d'un nouvel impôt européen. Les députés de Renew Europe sont favorables aux mécanismes de par-

Figure 2 – Opinions moyennes, par parti



Source : Calcul des auteurs à partir de l'enquête de 2018.
Note : Les opinions moyennes sont pondérées avec l'inverse de la probabilité de réponse (voir Blesse et al. 2020). PSC : Pacte de Stabilité et de Croissance.
Lecture : En moyenne, l'opinion des parlementaires nationaux dont le parti est affilié au niveau européen au groupe S&D sur la création d'une assurance-chômage européenne est un soutien fort : la moyenne vaut 2.48 sur une échelle de "-4" à "+4".

tage des risques (assurance-chômage, euro-obligations) mais moins fortement que les députés de S&D. Les députés associés au PPE sont soit légèrement favorables soit opposés aux mécanismes de partage des risques et aux institutions fiscales européennes.

Dans Blesse et al. (2020), nous utilisons une analyse Probit, qui nous permet de comprendre lequel des deux facteurs - appartenance politique ou nationalité - est le plus important pour déterminer les préférences des députés. Une analyse détaillée dans notre document de travail nous permet de montrer que l'appartenance politique pèse en moyenne plus lourdement que la nationalité dans les avis exprimés, la première présentant des effets marginaux moyens plus importants.

Les positions des partis "populistes"

Le terme "populiste" est largement utilisé dans le débat public mais son emploi est constamment discuté dans les sciences sociales (voir, par exemple, Mudde, 2017 ; Guiso et al., 2019 ; Guriev et Papaioannou, 2020). La littérature définit généralement l'AfD en Allemagne, et le M5S et la Lega en Italie comme des partis populistes. Nous constatons que la position moyenne des parlementaires de l'AfD est beaucoup plus extrême que celle du reste des parlementaires allemands. Les membres de l'AfD s'opposent farouchement à tous les projets qui renforcent l'intégration européenne.

En revanche, tant le Mouvement 5-étoiles que la Lega soutiennent fortement l'assouplissement du PSC, et sont favorables à l'assurance-chômage et aux euro-obligations. Ils diffèrent plus nettement sur les questions institutionnelles, mais sont tous les deux favorables à donner l'initiative législative au Parlement européen, tandis que l'AfD montre une légère opposition à cette proposition. Ces résultats montrent l'hétérogénéité des points de vue entre les partis dits populistes en Allemagne et en Italie : leurs objectifs ne sont pas alignés.

Et maintenant ?

Que pouvons-nous déduire des réponses des députés en 2018 sur les politiques qui peuvent être mises en oeuvre face à la pandémie actuelle ?

Notre enquête nous permet de montrer que les députés français et allemands ont, sur les questions relatives à l'intégration européenne, des opinions (en moyenne) très similaires en 2018 à ce qu'elles étaient en 2016 (voir Boyer

et Raj, 2018, note IPP n°30)[6]. Ceci est remarquable car les parlements nationaux ont connu un renouvellement sans précédent entre ces deux années (par exemple, le parti LREM, majoritaire à l'Assemblée nationale, et l'AfD allemand, deuxième groupe du Bundestag en nombre de sièges, n'étaient pas encore présents en 2016).

Toutefois, cette stabilité des opinions doit être nuancée lorsqu'on examine la proposition d'assouplir le PSC. L'opposition à cette idée s'est renforcée entre 2016 et 2018, ce qui pourrait être lié à l'amélioration des conditions économiques dans l'Union européenne pendant cette période. Ainsi, les préférences exprimées par les députés pourraient être sensibles au contexte économique et ne pas être purement fondées sur une idéologie de parti fixe ou des considérations dépendant de la nationalité. En effet, il semble que la position des députés allemands sur les institutions économiques de l'UE ait évolué au cours des tout derniers mois, avec l'annonce récente d'un accord franco-allemand sur un plan de relance comprenant une extension de 500 milliards d'euros du budget de l'UE et diverses déclarations publiques[7].

La crise due à l'épidémie de Covid-19 a mis en évidence l'urgence d'une réponse coordonnée à ce choc macroéconomique afin d'éviter une crise financière ou budgétaire. La création de nouveaux outils ou institutions au niveau européen pourrait contribuer à réduire l'incertitude et à éviter d'aggraver le risque d'une crise de grande ampleur. D'après notre enquête de 2018, il semble que les eurobligations étaient dès lors plus susceptibles d'être soutenues par les trois pays qu'une assurance-chômage européenne, ce qui peut expliquer le choix de les favoriser, de façon a priori exceptionnelle, dans l'accord obtenu le 21 juillet 2020 au dernier sommet européen.

Cependant, les parlementaires allemands semblent en moyenne moins réticents à soutenir les institutions fiscales au niveau européen que les mécanismes de partage des risques tels que l'assurance-chômage ou les eurobligations. L'approfondissement de l'intégration européenne sur le long terme requiert un appui politique qui pourrait donc être plus facile à construire sur les sujets budgétaires, à moins que l'évolution des conditions macroéconomiques n'ait conduit les parlementaires à accroître leur soutien aux mécanismes de partage des risques.

6. Les députés italiens n'étaient pas inclus dans la vague de 2016, et certaines questions ont été ajoutées en 2018 seulement.

7. Un autre exemple est la récente tribune publiée le 6 juillet par l'ex-ministre des finances (et maintenant président du Bundestag) Wolfgang Schäuble dans le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Étude de référence

Cette note s'appuie sur l'article : "The future of the European project : survey results from members of national parliaments in France, Italy and Germany", 2020. S. Blesse, M. Bordignon, P.C. Boyer, P. Carapella, F. Heinemann, E. Janeba and A. Raj. CEPR Discussion Paper 15021.

Les auteurs ont bénéficié du soutien du programme Investissements d'Avenir (ANR-11-IDEX-0003/Labex Ecodec/ANR-11-LABX-0047), de l'Institut des Politiques Publiques (IPP) et du Collaborative Research Center 884 "Political Economy of Reforms" de la German Science Foundation à Mannheim.

Auteurs

Pierre C. Boyer est Professeur au CREST-École polytechnique et dirige le programme "Démocratie et Institutions" à l'IPP.
Elie Gerschel assistant de recherche au CREST-École polytechnique, affilié à l'Institut des Politiques Publiques.
Anasuya Raj est doctorante au CREST-École polytechnique, affiliée à l'Institut des Politiques Publiques.

Références

Blesse, S., P.C. Boyer, F. Heinemann, E. Janeba and A. Raj (2019a). "European Monetary Union reform preferences of French and German parliamentarians", European Union Politics, 20(3), 406–424.

Blesse, S., M. Bordignon, P.C. Boyer, P. Carapella, F. Heinemann, E. Janeba and A. Raj (2019b). "United we stand ? Survey Results on the Views of French, German and Italian Parliamentarians on EU and EMU Reforms", ZEW policy brief.

Blesse, S., M. Bordignon, P.C. Boyer, P. Carapella, F. Heinemann, E. Janeba and A. Raj (2020). "The future of the European project : survey results from members of national parliaments in France, Italy and Germany", CEPR Discussion Paper 15021.

Boyer, P.C., and A. Raj (2018). "Intégration européenne et politiques du marché du travail : clivages politiques ou nationaux ?", note IPP n°30, 2018.

Cecchetti, S. G. and K. L. Schoenholtz (2020), 'The euro area in the age of COVID-19', VoxEU.org, 22 May.

Deschouwer, K., S. Depauw, and A. André (2014). 'Representing the People in Parliaments'. In Deschouwer K. and Depauw S. (eds.), Representing the People : a Survey among Members of Statewide and Substate Parliaments, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-18.

Guiso, L., H. Herrera, M. Morelli, and T. Sonno (2019). "Global crises and populism : the role of Eurozone institutions", Economic Policy, 34, 95-139.

Guriev, S. and Papaioannou, E., 2020. "The Political Economy of Populism". Available at SSRN : https://ssrn.com/abstract=3542052.

Mudde C. (2017). "Populism : An Ideational Approach", In Rovira Kaltwasser C., Taggart P., Ochoa Espejo P. and Ostiguy P. (eds), The Oxford Handbook of Populism. Oxford : Oxford University Press, pp. 27–47.