

Eric Bonse

**Für eine ergebnisorientierte  
Politik:  
Handlungsoptionen der  
Europäischen Union in der Krise**

**Pour une politique axée sur  
les résultats :  
les champs d'action possibles de  
l'Union européenne dans la crise**



## Eine Studie des Genshagener Forums für deutsch-französischen Dialog – einem Kooperationsprojekt der Stiftung Genshagen und des Institut Montaigne

### Genshagener Forum für deutsch-französischen Dialog

Das *Genshagener Forum für deutsch-französischen Dialog*, ein Kooperationsprojekt der Stiftung Genshagen und des Institut Montaigne, bringt seit 2010 jedes Jahr rund einhundert deutsche und französische Entscheidungsträger und Vertreter aus Politik, Diplomatie, Wirtschaft, Kultur und Medien zusammen, um über ein zentrales Thema der Zukunft Europas zu diskutieren. In seinen letzten Ausgaben widmete sich das Forum den Themen: „Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise“ (2010), „Migration und Integration als nationale und europäische Herausforderung“ (2011), „Nachhaltigkeit, Wirtschaftlichkeit und Solidarität: Welche Energiestrategie für Europa?“ (2012) sowie „Die EU, Nordafrika und der Mittelmeerraum: Gegenseitige Erwartungen, gemeinsame Perspektiven?“ (2013).

Die vorliegende Studie von Eric Bonse wurde für das V. *Genshagener Forum für Deutsch-Französischen Dialog* (20. und 21. November 2014) zum Thema **„Europa unter Zugzwang: Krise(n) der Gegenwart, Herausforderungen der Zukunft“** erstellt und im Juni 2015 aktualisiert.

Weitere Informationen unter:

[www.stiftung-genshagen.de/genshagenerforum](http://www.stiftung-genshagen.de/genshagenerforum)

## Une étude produite dans le cadre du Forum de Genshagen pour le dialogue franco-allemand – une coopération entre la Fondation Genshagen et l’Institut Montaigne

### Forum de Genshagen pour le dialogue franco-allemand

Le *Forum de Genshagen pour le dialogue franco-allemand* est le fruit d'une coopération entre la Fondation Genshagen et l'Institut Montaigne. Depuis 2010, une centaine de décideurs et représentants français et allemands des mondes de la politique, de la diplomatie, de l'économie, de la culture et des médias sont invités à échanger sur un thème déterminant pour l'avenir de l'Europe. Les précédentes éditions ont été consacrées aux thèmes suivants : « Les effets de la crise économique et financière » (2010), « Flux migratoires, intégration : défis nationaux, enjeu européen » (2011), « Croissance durable, compétitivité, solidarité : quelle stratégie énergétique pour l'Europe ? » (2012) ainsi que « L'Union européenne et la Méditerranée : quelles attentes réciproques, quelles perspectives communes ? » (2013).

Cette étude d'Eric Bonse a été réalisée dans le cadre du V<sup>e</sup> *Forum de Genshagen pour le dialogue franco-allemand* (20 et 21 novembre 2014) qui traitait du thème **« L'Europe au pied du mur : crise(s) du présent, défis du futur »**. Elle a été actualisée en juin 2015.

Pour plus d'informations:

[www.stiftung-genshagen.de/genshagenerforum](http://www.stiftung-genshagen.de/genshagenerforum)

# Inhalt

## Sommaire

DE	Zusammenfassung	3
	Einleitung	4
	1. Krise, welche Krise?	6
	1.1 Berlin: Das Problem ist „Compliance“. Fokus auf Budgetregeln und Strukturreformen	6
	1.2 Paris: Das Problem ist Wachstum. Fokus auf Investitionen und Flexibilität	7
	1.3 Brüssel: Das Problem ist Vertrauen. Fokus auf „Better Regulation“ und Relegitimierung	7
	2. Was liegt auf dem Tisch?	9
	2.1 Die Masterpläne für eine vollständige Währungsunion	9
	2.2 Die Debatte über Reformverträge und neue Transferinstrumente	9
	2.3 Die „Strategische Agenda“ des Europäischen Rats	10
	2.4 Das Arbeitsprogramm der neuen EU-Kommission	11
	3. Reform oder „Reset“?	13
	Zusammenfassung	15
	Für eine ergebnisorientierte Politik: Empfehlungen	17
Über den Autor	20	
Impressum	21	
FR	Résumé	23
	Introduction	24
	1. La crise, quelle crise ?	26
	1.1 Berlin : Le problème vient du non-respect des règles. Les règles budgétaires et les réformes structurelles comme priorités	26
	1.2 Paris : Le problème vient de la croissance. L'investissement et la flexibilité comme priorités	27
	1.3 Bruxelles : Le problème vient de la perte de confiance. Mieux légiférer et relégitimation comme priorités	27
	2. Quelles réponses à la crise ?	29
	2.1 Les plans directeurs pour une véritable Union monétaire	29
	2.2 Les débats autour d'une modification des traités et des nouveaux mécanismes de transfert	30
	2.3 Le « Programme stratégique » du Conseil européen	30
	2.4 Le programme de travail de la nouvelle Commission européenne	31
	3. Réforme ou refonte ?	33
	Conclusion	35
	Pour une politique axée sur les résultats : recommandations	37
À propos de l'auteur	40	
Mentions légales	41	

**Für eine ergebnisorientierte  
Politik:**

Handlungsoptionen der  
Europäischen Union in der Krise

# Zusammenfassung

DE

Die Europäische Union steckt in der längsten und tiefsten Krise ihrer Geschichte. Seit bald zehn Jahren – dem Beginn der Finanzkrise 2007 – kämpft sie mit immer neuen, teils existentiellen Problemen. Die neue EU-Kommission sei „die letzte Chance“, die Union zu reformieren und mit ihren Bürgern zu versöhnen, warnte Jean-Claude Juncker bei seinem Amtsantritt im Herbst 2014.

Doch welche Handlungsoptionen hat die EU überhaupt? Was liegt auf dem Verhandlungstisch in Brüssel, was schlagen Berlin und Paris vor? Lassen sich aus den Vorschlägen tragfähige Lösungen für den „Neustart“ entwickeln, den Juncker versprochen hat?

In seiner Studie kommt der Politikwissenschaftler und Publizist Eric Bonse zu dem Schluss, dass die Chance zum Neubeginn bisher nur halbherzig genutzt wurde. Juncker wagt keinen wirklichen Bruch mit seinen Vorgängern, sondern setzt auf Kontinuität und Reform. Dies reicht jedoch nicht aus, um die bestehenden und kommenden Herausforderungen – zum Beispiel in Bezug auf Griechenland oder Großbritannien – zu bestehen. Die EU muss neu ausgerichtet werden: Weg von gescheiterten Prozeduren und Prinzipien, und hin zu einer ergebnisorientierten, differenzierten Politik. Zudem sollte sie sich auf ein mögliches Scheitern einstellen und einen „Plan B“ für einen echten Neubeginn entwickeln. Deutschland und Frankreich kommt dabei eine Hauptrolle zu.

# Einleitung

Die Geschichte der Europäischen Union (EU) lässt sich als Abfolge von erfolgreich gelösten Krisen beschreiben. Immer wieder ist die EU an ihren Problemen gewachsen, immer wieder haben Deutschland und Frankreich die entscheidenden Impulse gegeben.

Doch seit der Finanzkrise 2007 ist dieser Mechanismus empfindlich gestört. Zwar hat die EU schnell auf die Pleite der Lehman Brothers reagiert. Sie hat auch die nachfolgende Banken- und Schuldenkrise gemeistert und den drohenden Kollaps des Euro abgewendet. Von den Folgen dieser Schocks hat sich Europa allerdings bis heute nicht erholt. Während die Vereinigten Staaten bereits 2011 das tiefe Tal der Finanzkrise durchschritten hatten, liegt die Wirtschaftsleistung in der EU heute immer noch unter der des Jahres 2008.

Deutschland und Frankreich stehen zwar etwas besser da als die meisten anderen Mitgliedsländer. Doch der deutsch-französische „Motor“ läuft nicht mehr rund. Statt Europa gemeinsam voranzutreiben, treten Berlin und Paris oft gegeneinander an. Frankreich gilt als der „kranke Mann“ Europas, Deutschland als Führungsmacht wider Willen. Eine klare, zukunftsweisende Vision für die Reform der EU sucht man in beiden Ländern vergebens.

Das wäre keine Katastrophe, wenn die EU-Kommission vorangehen würde. Doch auch die Brüsseler Behörde hat Federn gelassen. Für immer mehr Aufgaben stehen immer weniger Mittel bereit, eine schleichende Renationalisierung hat die EU-Zentrale geschwächt. Zwar hat die Kommission auch diese Krise dazu genutzt, sich neue Kompetenzen anzueignen und ihre Macht auszuweiten. Doch zunehmenden Eingriffen aus Brüssel stehen weniger Erfolge gegenüber. Die Performance lässt nach, die Output-Legitimation leidet.

Bei der Europawahl im Mai 2014 kam die Quittung: EU-kritische Parteien wurden stärker denn je, die Wahlbeteiligung lag noch unter dem historischen

Tiefststand von 2009. Das ist nicht nur ein Problem für das neu gewählte Europaparlament, sondern für die gesamte EU, die nun unter Druck der Populisten steht.

Kann die neue Legislaturperiode eine Wende zum Besseren bringen? Dies ist die Leitfrage dieser Studie. Die Kernthese lautet, dass ein erfolgreiches Umsteuern nur möglich ist, wenn die Krise in all ihren Facetten verstanden und eine angemessene, gleichzeitig umfassende und differenzierte Lösungsstrategie entwickelt wird.

Umfassend, da es sich um eine Krise der gesamten EU handelt, die sowohl in ihrer Dauer wie auch in ihrer Tiefe und Breite noch nie dagewesene Dimensionen angenommen hat. Differenziert, da nicht mehr Konvergenz, sondern Divergenz und Konkurrenz die Union und ihre 28 Mitgliedstaaten prägen. Beides macht die besondere Schwierigkeit der aktuellen Lage aus.

An Analysen der Misere fehlt es nicht. Der Brüsseler Think Tank Dialogue 2013 warnte vor einer „Fragmentierung“, falls sich die EU nicht endlich zusammenraufen und weitere Integrationsschritte unternehmen sollte.<sup>1</sup> Ein früherer Kommissions-Berater sieht Europa sogar auf dem Weg in japanische Verhältnisse. „Europe is in a mess“ lautet seine drastische Warnung.<sup>2</sup>

Auch Lösungsansätze gibt es genug. So legte der auf Wirtschaftspolitik spezialisierte Brüsseler Think Tank Bruegel im Herbst 2014 ein 168 Seiten starkes „Memo to the new EU Leadership“ mit detaillierten Reformvorschlägen vor.<sup>3</sup> Auf dem Tisch liegt auch noch der Masterplan der EU-Präsidenten für eine „vollständige“ Währungsunion – Eurobonds und Eurobills inbegriffen.

<sup>1</sup> Brüsseler Think Tank Dialog: EU-Zukunftsdebatte braucht klare Zielvorgaben, Bertelsmann-Stiftung, Brüssel/Gütersloh 2013.

<sup>2</sup> Philippe Legrain: European Spring – Why our economies and politics are in a mess – and how to put them right, London 2014.

<sup>3</sup> Bruegel: Memos to the new EU Leadership. Bruegel, Brüssel 2014.

Allerdings spricht derzeit wenig dafür, dass diese Vorschläge umgesetzt werden. Berlin will keinen Umbau der Eurozone zu einer Solidarunion. Paris lehnt – aus Angst vor einer innenpolitischen Niederlage – eine große Vertragsänderung ab. Damit rückt eine grundlegende Erneuerung der Union, wie sie die meisten Experten fordern, in weite Ferne.

Diese Studie konzentriert sich daher auf die Arbeitsprogramme, die der Rat und die neue Kommission vorgelegt haben. Sie sollen im Lichte der Krisenwahrnehmungen bewertet werden, die die Politik in Berlin, Paris und Brüssel beschäftigen. Es geht also nicht um eine wissenschaftliche Analyse, sondern um eine politiknahe Untersuchung aktueller Handlungsoptionen.

Dabei wird sich zeigen, dass Berlin, Paris und Brüssel schon bei der Diagnose derart divergieren, dass keine schlüssige Gesamtstrategie zu erwarten ist. Nötig wäre eine schonungslose Bestandsaufnahme der Krise, die die EU seit bald zehn Jahren lähmt. Doch dazu fehlt der Mut, und zwar auf beiden Seiten des Rheins – und letztlich auch in Brüssel.

# 1. Krise, welche Krise?

Die EU steckt in der Krise, darüber besteht Konsens. Doch über welche Krise reden wir eigentlich? Die Banken-, Schulden- oder Eurokrise? Grexit oder Brexit? Selbst Kanzlerin Angela Merkel ist sich offenbar nicht ganz sicher; je nach Bedarf verwendet sie eine andere Begrifflichkeit.<sup>4</sup> Vor der Europawahl war zudem viel von einer politischen Krise die Rede; Experten sprechen auch von einer Legitimationskrise.

Es würde den Rahmen dieser Studie sprengen, alle Dimensionen der europäischen Misere zu untersuchen. Hier soll es nur darum gehen, die verschiedenen Krisenlagen in den drei Hauptstädten Berlin, Paris und Brüssel zu skizzieren. Im Idealfall sollten diese Analysen ähnlich ausfallen. Doch davon kann keine Rede sein – im Gegenteil: Berlin, Paris und Brüssel reden aneinander vorbei; mancher würde die Krise am liebsten vergessen machen.

## 1.1 Berlin: Das Problem ist „Compliance“: Fokus auf Budgetregeln und Strukturreformen

Am deutlichsten ist dieses Phänomen in Berlin ausgeprägt. „Krise – welche Krise?“ heißt es in der deutschen Hauptstadt, die sich selbstbewusster denn je präsentiert.<sup>5</sup> Eine exzellente Bonität, ein passables Wirtschaftswachstum und gute Daten am Arbeitsmarkt lassen keine Krisenstimmung aufkommen.

Dabei ist auch in Deutschland nicht alles Gold, was glänzt. In den Krisenjahren hat die Bundesrepublik zwar ihre wirtschaftliche Macht ausbauen können. Doch die Kehrseite der Medaille ist ein chronischer Leistungsbilanzüberschuss, der die EU-Vorgaben übertrifft. Die EU-Kommission hat dies immer wieder moniert und höhere öffentliche Investitionen angemahnt. Diese kämen, so die Brüsseler Lesart, nicht nur Deutschland, sondern auch Frankreich und der gesamten EU zu gute.

Die Bundesregierung sieht jedoch keinen Anlass, ihren Kurs zu korrigieren. Sie sieht andere in der Pflicht, vor allem Frankreich. Der anhaltende Bruch der Maastricht-Regeln durch die französische Regierung wird in Berlin als Hauptproblem betrachtet, da es das mühsam zurückgewonnene Vertrauen der Märkte erschüttern könne. Es gelte, die EU-Regeln einzuhalten, heißt es in Berlin. Der Fokus wird auf „Compliance“ gelegt – und auf Strukturreformen, die die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen sollen.

Die Hauptverantwortung sieht Berlin dabei bei den Mitgliedstaaten und nicht auf EU-Ebene. Denn aus deutscher Sicht wurde die Krise in der Eurozone durch politisches Versagen – und nicht durch Mängel im Eurosystem – verursacht. Wenn sich alle Akteure an die gemeinsamen Regeln gehalten hätten, so heißt es in Berlin, hätte man die Probleme weitgehend vermeiden können. Wenn von einer Krise die Rede sein könne, dann von einer Krise der Regeleinhaltung und -durchsetzung.

<sup>4</sup> Siehe dazu die Rede vor Nobelpreisträgern in Lindau (Merkel 2014). Die Kanzlerin legt sich nicht auf eine Begrifflichkeit fest, die in Berlin oft diskutierte „Staatsschuldenkrise“ ist nicht mehr zentral. Angela Merkel: Discours de la Chancelière fédérale Angela Merkel à l'occasion de la 5ème rencontre des prix Nobel, Lindau 2014.

<sup>5</sup> Siehe hierzu die Erklärung der Glienicker Gruppe 2013. Auch sie steigt mit „Krise, welche Krise?“ ein und kritisiert die deutsche Wahrnehmung als unzureichend. Glienicker Gruppe: Aufbruch in die Euro-Union, Erklärung der Glienicker Gruppe, Berlin 2013.



## 1.2 Paris: Das Problem ist Wachstum. Fokus auf Investitionen und Flexibilität

Völlig anders ist die Wahrnehmung in Paris. Hier ist der Leidensdruck viel größer – die Wirtschaft stagniert, die Arbeitslosigkeit ist auf Rekordniveau. Frankreich spürt die Krise, dabei gehört es zu den Geberländern im Euroraum. Doch während die so genannten Programmländer<sup>6</sup> tiefgreifende Reformen eingeleitet haben, hinkt Paris mit seiner Reformagenda hinterher. Erst 2014 hat der neue Premier Manuel Valls einen Kurswechsel vollzogen; die „angebotspolitische Wende“ hat jedoch noch kaum Ergebnisse gebracht.

Zur Begründung verweist Paris auf „außergewöhnliche Umstände“: Niedrige Inflation, schwaches Wachstum und ein explosives internationales Umfeld hätten nicht nur Frankreich, sondern den gesamten Euroraum vor neue, unerwartete Probleme gestellt. Frankreich könne diese Lage nicht allein bewältigen, sondern sei auf zusätzliche Impulse der Geld- und Fiskalpolitik angewiesen. Auch andere große Euroländer müssten ihren Beitrag leisten, betonen Präsident François Hollande und sein Premier Valls.

In gewisser Weise gibt Paris damit den Schwarzen Peter an Berlin zurück. Deutschland tue nicht genug für das Wachstum, vor allem bei den Investitionen habe Berlin großen Nachholbedarf. Auch Brüssel müsse umdenken und den Fokus von Stabilität auf Wachstum verschieben. Dazu sei mehr Flexibilität bei der Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts nötig, fordert Frankreich gemeinsam mit Italien. Hinter dieser Position steht eine völlig andere Ursachenanalyse, als sie in Deutschland vorherrscht.

Paris sieht die Ursache der Probleme nicht allein auf Ebene der Staaten, sondern auch in ungelösten Problemen der Eurozone, etwa im „Policy-Mix“ zwischen Fiskal- und Geldpolitik. Außerdem geht man in Paris davon aus, dass eine angebotsorientierte Politik auf nationaler durch eine nachfragefreundliche Politik auf EU-Ebene unterstützt werden muss. Ohne eine derart koordinierte und optimierte Wirtschafts- und Finanzpolitik werde die Währungsunion immer wieder in Krisen stürzen.

## 1.3 Brüssel: Das Problem ist Vertrauen. Fokus auf „Better Regulation“ und Relegitimierung

In Brüssel sieht man sowohl die deutsche als auch die französische Haltung skeptisch. Frankreich wird als unmittelbares Problem wahrgenommen – als ein Land, das an seinen europäischen Verpflichtungen scheitern könnte. Deutschland hingegen gilt bei der EU-Kommission zunehmend als ein Land, das europäische Lösungen verweigert oder verschleppt – zuletzt bei der Debatte über die Bankenunion, die nur gegen hinhaltenden Widerstand aus Berlin durchgesetzt werden konnte.

Auch bei der Analyse der Krise geht Brüssel eigene Wege. Kommissionspräsident Juncker teilt nicht die Einschätzung seines Amtsvorgängers José Manuel Barroso, dass die Misere überwunden und die Basis für einen neuen nachhaltigen Aufschwung gelegt sei. „Die Krise hat nur eine Pause gemacht“, betont Juncker in seinen „Policy Guidelines“ für die neue Kommission. Es gehe nicht nur um Schulden- und Wettbewerbsprobleme, sondern auch um eine soziale Krise und eine Vertrauenskrise bei den Bürgern in der

<sup>6</sup> Gemeint sind jene Länder, die im Zuge der Eurokrise Hilfs- und Reformprogrammen unterworfen waren, wie Griechenland, Irland, Portugal etc.

EU. Die Union habe eine „letzte Chance“, das verlorene Terrain wieder gut zu machen, warnt Juncker.<sup>7</sup>

Dementsprechend setzt die EU-Kommission andere Akzente als Berlin und Paris. Juncker führt Begriffe wie „soziale Legitimität“ in den EU-Diskurs ein, betont gleichzeitig aber auch den liberalen Ansatz der „Better Regulation“. Weniger Eingriffe und mehr Ergebnisse – so lautet die Devise in Brüssel. Um sie umzusetzen, wird die Behörde neu organisiert. Juncker hat neue Vizepräsidenten eingeführt, die die Arbeit mit den Fachkommissaren in Themenschwerpunkten koordinieren und für bessere Ergebnisse sorgen sollen.

Aus Sicht der neuen Kommission geht es um einen „Neustart“,<sup>8</sup> der allerdings keinen radikalen Bruch mit der bisherigen EU-Politik herbeiführen soll. Vielmehr soll es partielle Korrekturen und Ergänzungen geben, etwa ein 315 Mrd. Euro schweres Investitionsprogramm. Die ganz große Krise ist vorbei – jetzt müssen wir dies den Bürgern erklären und alles tun, um einen möglichen Rückfall zu verhindern: Dies ist die Botschaft, die den Start der Juncker-Kommission begleitet hat.

<sup>7</sup>Jean-Claude Juncker: Political Guidelines for the next European Commission, Brüssel 2014, <[http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf)> (abgerufen am 9.7.2015).

<sup>8</sup>Commission européenne: Vers un programme de travail pour un nouvel élan pour l'Europe (Communiqué de presse), Brüssel, 2014, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1661\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1661_fr.htm)> (abgerufen am 10.7.2015).

## 2. Was liegt auf dem Tisch?

Im letzten Kapitel ist deutlich geworden, dass es in der EU keine gemeinsame Krisenwahrnehmung gibt. Sieben Jahre nach Beginn der Misere sind sich nicht einmal Deutschland und Frankreich einig. Letztlich gehen Interessen und Perspektiven so weit auseinander, dass kaum mit einer umfassenden Lösungsstrategie zu rechnen ist.

Doch was liegt überhaupt auf dem Tisch? Welche Lösungsvorschläge haben die EU-Institutionen vorgelegt? Darum soll es in diesem Kapitel gehen. Im Mittelpunkt stehen dabei jene Initiativen, die bereits in Kommission und/oder im Rat diskutiert wurden. Sie lassen sich in zwei Gruppen einteilen: 1. Die Vorschläge, die bereits vor der Europawahl vorgelegt wurden. Sie arbeiten vor allem die Erfahrungen aus der Krise der Währungsunion auf. 2. Die Strategien und Arbeitsprogramme, die nach Mai 2014 entwickelt wurden. Sie sind zumindest partiell als Antwort auf die Ergebnisse der Europawahl zu verstehen.

### 2.1 Die Masterpläne für eine vollständige Währungsunion

Im Juni 2012, auf dem Höhepunkt der Eurokrise, legte EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy einen „Blueprint“ für eine vollständige Währungsunion vor.<sup>9</sup> Er war gemeinsam mit den Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB), der EU-Kommission und der Eurogruppe (die damals noch von Jean-Claude Juncker geleitet wurde) erarbeitet

worden. Etwas später, im November 2012, zog die EU-Kommission mit eigenen Plänen nach.<sup>10</sup>

Beide Vorschläge wurden von Medien und Experten als „Masterpläne“ für eine radikale Euro-Reform begrüßt – doch sie verschwanden schnell wieder in der Schublade. Bundeskanzlerin Angela Merkel stieß sich vor allem an Vorschlägen, Gemeinschaftsanleihen („Eurobonds“) auszugeben und eine Art „fiskalischer Solidarität“ zu entwickeln. Sie lehnte diese Pläne vehement ab und legte sich im Koalitionsvertrag mit der SPD darauf fest, sie nicht weiter zu verfolgen.

Ein ähnliches Schicksal droht dem „Präsidentenpapier“, das Kommissionschef Juncker gemeinsam mit dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank, Mario Draghi, im Juni 2015 vorlegen will. Nach Presseberichten soll es eine „Finanzkapazität“ für den Euroraum enthalten, die künftige Schocks abfedern soll. Juncker könnte auch ältere Pläne für eine europäische Arbeitslosenversicherung aufgreifen. Deutschland hat jedoch bereits Ablehnung signalisiert. Dafür sei eine Vertragsänderung nötig, heißt es in Berlin.

### 2.2 Die Debatte über Reformverträge und neue Transferinstrumente

Bereits der Blueprint der Kommission enthielt ein „Convergence and Competitiveness Instrument“, das die Staaten des Euroraums zu Strukturreformen verpflichten und ihnen im Gegenzug neuartige Finanzhilfen gewähren sollte. Allerdings nahm dieses Instrument nie Gestalt an. Stattdessen diskutierte der Europäische Rat mehrfach über den deutschen

<sup>9</sup> Herman Van Rompuy: Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Report by the President of the European Council Herman Van Rompuy, Brüssel 2012 <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/crisis/documents/131201\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/crisis/documents/131201_en.pdf)> (abgerufen am 10.7.2015).

<sup>10</sup> José Manuel Barroso: A Blueprint for a Deep and Genuine EMU, European Commission, Brüssel 2012, <[http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint\\_exec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_exec_en.pdf)> (abgerufen am 10.7.2015).

Vorschlag, einen „Wettbewerbsfähigkeitspakt“ mit bindenden „Reformverträgen“ einzuführen.

Die französische Regierung signalisierte Gesprächsbereitschaft, machte allerdings finanzielle Hilfen zur Bedingung, etwa in Gestalt einer Arbeitslosenkasse für reformbereite Länder. Eine solche Kasse, die aus noch zu definierenden Mitteln der Eurostaaten gefüllt werden sollte, befürwortete auch der frühere EU-Sozialkommissar László Andor. Allerdings musste Andor seine Idee fallen lassen, nachdem Merkel Widerstand angekündigt hatte.<sup>11</sup>

In einem im Mai 2015 vorgelegten deutsch-französischen Beitrag zur Zukunft des Euroraums – im Vorfeld des Gipfeltreffens Ende Juni – kommen weder die Reformverträge noch neue Transferinstrumente vor. Laut dem Papier sind folgende Maßnahmen vorgesehen: Regelmäßigere Gipfeltreffen der Eurozone; zudem soll die Handlungsfähigkeit der Gruppe der Eurofinanzminister verbessert werden „einschließlich einer Stärkung ihres Präsidenten und der Ressourcen, über die er verfügt“.

Paris und Berlin schlagen zudem vor, die Bankenunion zu vollenden und den Juncker-Plan für einen neuen Investitionsfonds energisch voranzutreiben. Ende 2016 wollen Kanzlerin Merkel und Präsident Hollande „weitere Etappen“ definieren, die auch „den politischen und institutionellen Rahmen“ – also den EU-Vertrag – betreffen könnten.<sup>12</sup> Dies deutet darauf hin, dass es bis zum Wahljahr 2017 keine weit reichenden Reformen geben soll.

<sup>11</sup>László Andor: Developing the social dimension of a deep and genuine Economic and Monetary Union, Brüssel 2013, <[http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/andor/documents/developing\\_social\\_dimensio-en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/andor/documents/developing_social_dimensio-en.pdf)> (abgerufen am 10.7.2015).

<sup>12</sup>Das deutsch-französische Papier wurde bisher nicht veröffentlicht, lag dem Autor dieser Studie aber vor. Vgl. ZEIT ONLINE, Merkel strebt radikale Euroreform an, 2.06.2015, <<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-06/eu-merkel-hollande-reform-gipfel>> (abgerufen am 2.6.2015).

## 2.3 Die „Strategische Agenda“ des Europäischen Rats

Der Europäische Rat hat im Juni 2014 eine „Strategische Agenda für eine Union in Zeiten des Wandels“ beschlossen.<sup>13</sup> Sie soll die neue EU-Kommission und alle anderen EU-Institutionen sowie die Mitgliedstaaten binden und auch als Leitfaden für die legislative Arbeit dienen. Auf Drängen Großbritanniens wurde zudem ein Zusatz beschlossen, demzufolge das (im Lissabon-Vertrag verankerte) Ziel einer „immer engeren Union“ nicht mehr alle Mitgliedstaaten binden soll. Vielmehr soll es „differenzierte Pfade der Integration“ geben.

Zudem kündigt der Europäische Rat an, dass er das Verfahren zur Ernennung des Kommissionspräsidenten neu regeln will. Damit reagiert er auf den Streit mit Großbritannien und einigen anderen EU-Ländern über die Nominierung von Kommissionspräsident Juncker und die Rechte des Europäischen Parlaments. Im Kern geht es um die Frage, ob der Kommissionspräsident gewählt oder vom Europäischen Rat nominiert wird.

Hier nun die Kernpunkte der Ratsagenda:

- Wirtschaft: „stronger economies with more jobs“;
- Soziales: „societies enabled to empower and protect“;
- Energie: „a secure energy and climate future“;
- Recht: „a trusted area of fundamental freedoms“;
- Außenpolitik: „effective joint action in the world“.

Die EU soll in diesen fünf Bereichen jedoch nur dann tätig werden, wenn sie signifikanten Mehrwert bringen kann: „It should refrain

<sup>13</sup>European Council: Strategic Agenda for the Union In Times of Change, European Council Conclusions June 2014, Brüssel 2014, <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf)> (abgerufen am 10.7.2015).

from taking action when member states can better achieve the same objectives.“<sup>14</sup> Alles Handeln müsse auf „konkrete Ergebnisse“ hinzielen – eine klare Referenz auf die wachsende EU-Skepsis und die nachlassende Output-Legitimierung.

Allerdings enthält die strategische Agenda keine klaren Handlungsempfehlungen. Sie gibt eher allgemeine Ziele vor, wie sie seit der Lissabon-Agenda im Jahr 2000 wiederholt formuliert – und verfehlt – wurden. Die Ursachen des Scheiterns werden nicht reflektiert. Die Ratsstrategie kann daher nicht als echter, zukunftsweisender Beitrag zur Lösung der Krise bezeichnet werden.<sup>15</sup> Sie ist eher ein Versuch, Kontinuität zu sichern – und die EU ohne tiefgreifende Reform besser zu verkaufen.

## 2.4 Das Arbeitsprogramm der neuen EU-Kommission

Das Arbeitsprogramm, das der neue Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im Juli 2014 im Europaparlament vorgestellt hat, greift wichtige Teile der Ratsagenda auf, setzt jedoch auch eigene Schwerpunkte.<sup>16</sup> Der wichtigste ist ein 315 Mrd. Euro schweres Investitionsprogramm, das bereits kurz nach dem Start der neuen Kommission vorgelegt wurde. Nach einem Beschluss des Rates soll es im Sommer 2015 an den Start gehen. Allerdings hat es in den Beratungen einige Federn lassen müssen.

So wird das Programm nicht, wie zunächst erwogen, aus ungenutzten EU-Mitteln und Beiträgen

der EU-Staaten finanziert. Juncker musste stattdessen auf bereits verplante Positionen im EU-Budget zurückgreifen und sich mit der Europäischen Investitionsbank zusammenschließen, die den Fonds auch verwalten wird. Das neue Instrument wird damit weitgehend der Kontrolle der Kommission entzogen. Dennoch markiert es einen vorsichtigen Kurswechsel in der bisherigen Wirtschaftspolitik.

Außerdem nimmt das Arbeitsprogramm der EU-Kommission noch weitere Vorschläge aus den Reformdebatten der letzten Monate und Jahre auf. Hier einige Beispiele:

- more effective financial instruments, including in the form of loans or guarantees with greater risk capacity (Juncker 2014: 4);
- making the best possible use of the flexibility that is built into the existing rules of the Stability and Growth Pact (Juncker 2014: 17);
- complement the new European rules for banks with a Capital Markets Union (Juncker 2014: 7);
- replace the “troika” with a more democratically legitimate and more accountable structure (Juncker 2014: 18);
- any support and reform programme goes not only through a fiscal sustainability assessment; but through a social impact assessment as well (Juncker 2014: 18).

Einige Punkte dieses Programms wurden bereits umgesetzt. Besonders umstritten war die neue Flexibilität im Umgang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt. Sie hat es der EU-Kommission ermöglicht, auf Strafen im Defizitverfahren gegen Frankreich zu verzichten und Paris weitere zwei Jahre zum Abbau des Defizits zu geben. Im Gegenzug musste sich die französische Regierung zu weiteren Arbeitsmarktreformen und zusätzlichen Einsparungen verpflichten. Nach anfänglichen Bedenken stimmte auch Berlin zu.

<sup>14</sup>Ebd., S. 2.

<sup>15</sup>Janis A. Emmanouilidis: The beginning of a new political cycle – the results and consequences of a nomination summit. EPC, Brüssel 2014.

<sup>16</sup>Juncker, a. a. O. (Anm. 7).

Nicht durchsetzen konnte sich Juncker hingegen mit der Abschaffung der Troika und der geplanten Neuausrichtung beim Hilfsprogramm für Griechenland. Hier trat Berlin auf die Bremse; Paris hat sich nur bedingt an die Seite Junckers gestellt. Der Schuldenstreit mit Griechenland hat sich so – neben den so genannten „LuxLeaks“ zu Steuervergünstigungen für Großkonzerne in Luxemburg – zum größten Problem beim Start der neuen EU-Kommission erwiesen. Für eine abschließende Bewertung ist es noch zu früh.

Dies gilt auch für weitere Reformen wie die Kapitalmarktunion, die Migrationsagenda oder das Paket zur „Better Regulation“. Junckers Programm ist insgesamt durchaus ehrgeizig, aber wenig innovativ. Dies zeigen auch die zehn Schwerpunkte, die Juncker gesetzt hat.<sup>17</sup> Ganz oben auf der Agenda stehen Themen wie Wachstum und Arbeitsplätze, die digitale Wirtschaft, die Energie- und Klimapolitik sowie der Ausbau des Binnenmarkts. Fast dieselben Schwerpunkte hatte schon die letzte EU-Kommission gesetzt.

<sup>17</sup>Die Schwerpunkte lauten wie folgt: 1. A New Boost for Jobs, Growth and Investment; 2. A Connected Digital Single Market; 3. A Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy; 4. A Deeper and Fairer Internal Market with a Strengthened Industrial Base; 5. A Deeper and Fairer Economic and Monetary Union; 6. A Reasonable and Balanced Free Trade Agreement with the U. S.; 7. An Area of Justice and Fundamental Rights Based on Mutual Trust; 8. Towards a New Policy on Migration; 9. A Stronger Global Actor; 10. A Union of Democratic Change, vgl. ebd.

### 3. Reform oder „Reset“?

An Vorschlägen für eine Lösung der Krise mangelt es nicht, wie im letzten Kapitel deutlich wurde. Sie reichen von einer grundlegenden Reform der Währungsunion bis hin zu einem Umbau der Kommission. Allerdings gibt es wenig Hinweise auf einen „Politikwechsel“ oder einen „Neustart“, wie er noch vor der Europawahl diskutiert wurde. Zudem zeigt ein Vergleich, dass sich der Fokus seit der Wahl verschoben hat.

Während vor der Europawahl noch Reformbedarf für die EU als Ganzes gesehen und ein „Reset“ – ein Neustart – gefordert wurde, konzentriert sich die Debatte seit der Wahl auf einzelne Länder wie Frankreich oder Griechenland und spezifische Politiken etwa zur Reform des Arbeitsmarkts und zur Förderung von Investitionen. Damit wird die Debatte jedoch unnötig und unzulässig verkürzt.

Sie reflektiert nicht mehr die ganze Breite der Krisenlagen und -analysen, wie sie im 2. Kapitel dargestellt wurde. Es werden nur offenkundige Probleme wie nachlassende Performance, überbordende Bürokratie oder die schwindende Legitimation bearbeitet.

Doch schon auf die grundlegende Frage, wieso die Wirtschaftsleistung der EU immer noch unter der des Jahres 2008 liegt, bleiben Kommission und Rat eine Antwort schuldig. Anders als der IWF oder neuerdings auch die Europäische Zentralbank (EZB) haben sie keine Neubewertung des bisher verfolgten Kurses vorgenommen.

Die Analyse der Krise greift zu kurz – oder ihre Ergebnisse werden ignoriert. Dies gilt besonders für die „strategische Agenda“ des Europäischen Rates. Sie knüpft im Kern an frühere Strategien wie die Lissabon Agenda und die Strategie 2020 an, ohne die Ursachen ihres wiederholten und nachhaltigen Scheiterns zu reflektieren.<sup>18</sup>

Bei der zentralen Frage der demokratischen Legitimation fällt der Rat sogar hinter die Europawahl zurück. Er möchte die „Prozedur“ noch einmal neu aufrollen und dabei britischen Wünschen entgegenkommen. Hier deutet sich ein schwerer Konflikt mit dem Europaparlament an, der die Union in eine neue Legitimationskrise stürzen könnte.

Das Arbeitsprogramm der EU-Kommission ist in dieser Hinsicht deutlich weiter. Es erkennt nicht nur die Notwendigkeit einer stärkeren demokratischen Legitimierung an, sondern verspricht auch mehr Rücksicht auf soziale Belange – auch und gerade bei der Krisenbewältigung. So sollen Reform- und Hilfsprogramme, wie sie in der Eurokrise verabschiedet wurden, künftig mit einer sozialen Folgeabschätzung einhergehen.

Allerdings handelt es sich hier nur um ein symbolisches Entgegenkommen, das schon im Schuldenstreit mit Griechenland wieder einkassiert wurde. Junckers „Political guidelines“ lassen neue Vorschläge für ein demokratisches und soziales Europa vermissen. Auch bei der Reform der Währungsunion fehlt es an Ehrgeiz. Juncker nimmt zwar ausdrücklich Bezug auf die „Masterpläne“ der Krisenjahre; sein Arbeitsprogramm lässt jedoch nur sehr abgespeckte und politisch entschärfte Lösungsvorschläge erwarten.

Dass die EU selbst ein Teil der Probleme sein könnte, die in die Krise führten, wird in den offiziellen Papieren überhaupt nicht thematisiert. Dies hängt mit dem Ergebnis der Europawahl zusammen, bei dem EU-Kritiker und -Gegner zugelegt haben. Die EU-Befürworter aller Fraktionen sind seither enger denn je zusammengerückt und versuchen, eine Grundsatzdebatte zu vermeiden. Zudem ist der

<sup>18</sup> 2020, die im Jahr 2010 verabschiedet wurde, war eine Reaktion auf das Scheitern der Lissabon-Agenda; sie definiert fünf Kernziele (Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klimawandel und nachhaltige Energiewirtschaft, Bildung und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung), die aber ebenfalls weitgehend verfehlt werden dürften.

<sup>18</sup> Die im Jahr 2000 verabschiedete Lissabon-Agenda sollte die EU zur wettbewerbsfähigsten Region der Welt machen. Die Strategie Europa

Reformwille geringer ausgeprägt als noch 2005.  
Damals reagierte die EU mit einer monatelangen  
„Denkpause“ auf das Scheitern des Verfassungsver-  
trages. 2014 herrscht dagegen „business as usual“.



## Zusammenfassung

Kein Neubeginn, keine groß angelegte Reformoffensive, sondern eine Konsolidierung des bisherigen Kurses mithilfe punktueller Korrekturen: Darauf laufen die EU-Pläne hinaus. Sie bleiben damit weit hinter dem zurück, was auf dem Höhepunkt der Eurokrise und teilweise noch im Europawahlkampf diskutiert wurde. Offenbar gab es für ehrgeizigere Strategien keine Mehrheiten – weder im Rat noch im Parlament.

Reichen die Pläne dennoch aus, um die Krise zu beenden oder wenigstens eine Wende zum Besseren einzuleiten? Zweifel sind angebracht. Denn zum einen ist die Misere noch längst nicht ausgestanden, wie selbst Kommissionspräsident Juncker einräumt. Die anhaltende Krise in Griechenland und neue Deflationsrisiken im Euroraum zeigen, dass von einer umfassenden und nachhaltigen Lösung noch keine Rede sein kann.

Zweitens hat diese Studie eklatante Widersprüche zwischen Deutschland und Frankreich, aber auch dem Rat und der Kommission erkennen lassen. Weder bei der Krisenanalyse noch bei den Lösungsvorschlägen konnten sich die wichtigsten Akteure der EU bisher auf eine konsistente Linie einigen. Die vom Rat präsentierte „Strategische Agenda“ ist nur der kleinste gemeinsame Nenner; ob es der Kommission gelingt, mehr zu liefern und anschließend auch im Rat durchzusetzen, bleibt abzuwarten.

Drittens sind die Lösungsvorschläge unvollständig und unausgegoren. Sie arbeiten vergangene Misserfolge nur unzureichend auf und sind in sich widersprüchlich. So bleibt unklar, wie Frankreich gleichzeitig Budgetkonsolidierung, Strukturreformen und mehr Wachstum erreichen soll. Deutschland hat kritisiert, dass die Ziele eines ausgeglichenen Haushalts und einer Steigerung öffentlicher Investitionen kaum miteinander vereinbar seien.

Der in der Einleitung formulierte Anspruch, eine umfassende und differenzierte Strategie zu

formulieren, wird nicht erfüllt – auch nicht von der neuen EU-Kommission. Zwar scheint die Juncker-Behörde immerhin bereit, die Probleme pragmatisch anzugehen und die Verträge „flexibel“ auszulegen. Dies dürfte jedoch kaum ausreichen, die Krisenjahre vergessen zu machen und die Basis für einen nachhaltigen Aufschwung zu legen.

Können Berlin und Paris die Probleme überwinden und Europa wieder gemeinsam voranbringen? Zu Beginn der neuen Legislaturperiode sah es zunächst so aus, als steuerten Deutschland und Frankreich auf einen schweren Konflikt zu. Allerdings reift auf beiden Seiten auch wieder die alte Einsicht, dass man aufeinander angewiesen ist. „Wenn der Euro scheitert, scheitert Europa“, sagte Kanzlerin Merkel auf dem Höhepunkt der Eurokrise. Doch was ist, wenn Frankreich scheitert?

Weder in Berlin noch in Brüssel will man es auf einen Test ankommen lassen. Deutschland hat sich der EU-Kommission daher nicht in den Weg gestellt, als diese eine flexible Auslegung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingeführt und Paris aus der Klemme geholfen hat. Eine Zuspitzung der Schuldenkrise in Frankreich wurde so erfolgreich verhindert. Die EU hat sich in diesem Fall als lern- und reformfähig erwiesen. Zwischen Brüssel, Berlin und Paris konnte so eine neue Dynamik entstehen.

Allerdings ist die EU im Fall Griechenland weit weniger erfolgreich. Auf eine neue Eurokrise scheint sie nicht vorbereitet – ebenso wenig wie auf viele andere denkbare Probleme, etwa eine weitere Zuspitzung der internationalen Lage, ein Abgleiten Europas in die Deflation, oder gar einen Austritt Großbritanniens aus der Union. Derlei Extremlagen könnten die EU überfordern und einen grundlegenden Neustart (Reset) nötig machen, bei dem alle Strukturen und Politiken auf den Prüfstand kämen.

Noch ist es nicht soweit. Noch ist der Neustart nur eine rhetorische Figur der neuen EU-Kommission, hinter der sich letztlich eine traditionelle, liberal-konservative Reformagenda verbirgt. Immerhin erscheint diese Agenda konsens- und ausbaufähig. Dazu abschließend noch einige Empfehlungen.

# Für eine ergebnisorientierte Politik: Empfehlungen

1. Angesichts der deutsch-französischen und neuerdings auch britischen Probleme sollte die EU-Kommission wieder eine führende Rolle anstreben. Beim geplanten Investitionsprogramm („Juncker-Plan“) ist ihr das nur bedingt gelungen. Weder Berlin noch Paris waren bereit, sich das Heft aus der Hand nehmen zu lassen. Juncker sollte sich nach neuen Bündnispartnern umsehen, etwa im Europaparlament.

Nach Jahren der Krise geht es darum, einen echten Neubeginn zu wagen und dringend nötige Impulse zu geben. Die Juncker-Kommission wird nur dann erfolgreich sein können, wenn sie sich als unabhängige „Dritte Kraft“ neben Berlin und Paris positioniert – das Investitionsprogramm hat deshalb Symbolwert. Doch statt der EU-Kommission spielt hier die Europäische Investitionsbank die Hauptrolle.

2. Die EU-Kommission sollte nicht nur einen organisatorischen, sondern auch einen politischen Bruch mit den Krisenjahren vollziehen. Ein erster Schritt dazu könnte sein, makroökonomische Fehler während der Eurokrise offen einzuräumen und zu korrigieren (nach dem Vorbild des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der EZB). Dabei ist vor allem die Fiskalpolitik gefordert.

Nötig wäre das Eingeständnis, dass der Austeritätskurs in Griechenland und anderen Krisenländern überzogen und kontraproduktiv war. Wichtig wäre auch, die Fiskalpolitik neu auszurichten – weg von der überholten „wachstumsfreundlichen Konsolidierung“ und hin zu einer aktiven Stimulierung. Dies fordert neuerdings sogar EZB-Präsident Mario Draghi.

3. Die EU-Kommission sollte nicht nur Strukturreformen vorantreiben, sondern auch Vorschläge für ein soziales und demokratisches Europa vorlegen. Damit könnte sie dem drohenden „Rollback“ im Europäischen Rat vorbeugen und die Debatte, die in den Krisenjahren vertagt wurde, wieder offensiv führen.

Es geht darum, dass auch die nächsten Kommissionschefs demokratisch gewählt werden. Außerdem sollte die Kommission ihre sozialpolitischen Vorstellungen konkretisieren; etwa am Beispiel der „Troika“ oder einer neuen Arbeitslosenkasse. Die EU muss deutlich machen, dass sie nicht nur die Banken, sondern auch ihre Bürger schützt – auch das ist eine Lehre aus der Krise.

4. Die gesamte EU sollte einen Paradigmenwechsel vollziehen: Weg von einer regelbasierten Governance, hin zu einer ergebnisorientierten Politik. Dies ist vor allem für die Währungsunion essenziell. Ein erster Schritt könnte sein, den Euroraum stärker als wirtschaftspolitische Einheit zu betrachten und einen wachstumsfreundlichen „Policy Mix“ zu suchen.

Es geht darum, Berlin zu mehr Investitionen und Paris zu mehr Reformen zu ermutigen, um das Wachstum zu steigern. Dabei sollte die EU hinnehmen, dass Berlin das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts verfehlt und Paris das Defizitkriterium verletzt. Begründen ließe sich dies damit, dass die Fiskalpolitik – genau wie die Geldpolitik – ihren Beitrag zum Wachstum leisten muss (Policy mix). Mit starren Regeln allein lässt sich dies nicht leisten.

5. Die gesamte EU sollte sich auf einen Neustart (Reset) vorbereiten. Denn vieles spricht dafür, dass die geplanten Reformen nicht ausreichen – ebenso wenig wie der aktuelle EU-Vertrag. Zudem drohen neue Schocks – etwa in Frankreich (Defizit, Front National), Großbritannien (Brexit) oder in der Ukraine/Russland-Krise. Brüssel braucht einen „Plan B“!

Kommissionspräsident Juncker sprach von einer „letzten Chance“, als er sein Team in Brüssel vorstellte. Doch was ist, wenn das Juncker-Team scheitert? Die Lage wäre dann noch ernster als nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags in Frankreich 2005. Damals

hatte die EU keinen „Plan B“ – diesmal sollte sie besser vorbereitet sein.

Wer könnte diesen „Plan B“ ausarbeiten, worauf könnte er aufbauen? Dies lässt sich derzeit schwer sagen. Bei einem Scheitern Frankreichs müsste wohl Deutschland vorgehen; bei einem Austritt Großbritanniens böte sich die Eurogruppe als „harter Kern“ an. Man kann es aber auch prosaischer formulieren: Die EU braucht Alternativen – in der Krise mehr denn je.



## Über den Autor

**Eric Bonse** ist Politikwissenschaftler und Publizist. Nach dem Studium in Hamburg ging er 1994 nach Paris, wo er als Frankreich-Korrespondent für mehrere große deutsche Tageszeitungen gearbeitet hat. Schon damals beschäftigte er sich intensiv mit den deutsch-französischen Beziehungen und mit der Europapolitik – in den 90er Jahren wurden die Grundsteine für den Euro gelegt. Seit 2004 arbeitet Eric Bonse als EU-Korrespondent in Brüssel. Bis 2010 war er für die Tageszeitung „Handelsblatt“ tätig. Seither arbeitet er freiberuflich, u.a. für den Brüsseler think tank „Bruegel“. Eric Bonse ist auch Mitglied des deutsch-französischen Expertenkreises der 2014 gegründeten Deutsch-französische Reflexionsgruppe der Stiftung Genshagen.

Mehr zu seiner Person und seiner Arbeit auf seiner Homepage:  
<[ericbonse.eu](http://ericbonse.eu)>.

# Impressum

## Über die Genshager Papiere

Die Genshager Papiere sind eine Publikationsreihe des Bereichs »Europäischer Dialog – Europa politisch denken« der Stiftung Genshagen. Sie widmen sich europapolitischen Themen im Allgemeinen sowie der bi- und trilateralen Kooperation zwischen Deutschland, Frankreich und Polen.

Ziel dieser Reihe ist es, die Ergebnisse der Stiftungsarbeit einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Durch das flexible Publikationsformat umfasst die Reihe ebenso policy-orientierte wie stärker essayistisch und wissenschaftlich ausgerichtete Texte. Autoren sind sowohl etablierte als auch jüngere Wissenschaftler, europapolitische Experten und Journalisten. Die Genshager Papiere erscheinen mehrmals pro Jahr, sind online zugänglich und liegen teilweise auch in gedruckter Form vor.

## Herausgeber

Stiftung Genshagen  
Im Schloss 1  
D-14974 Genshagen  
Telefon: +49(0)3378-805931  
Telefax: +49(0)3378-870013

## Redaktion

Eric Bonse

## Lektorat

Isabelle Maras & Janine Ziegler

## Übersetzung

Chantal Mairesse – Claire Lochet

## Layout

M.O.R. Design, Tilmann Chladek

## Foto

© UE, P-012602/00-09, CE/Berlaymont, Bruxelles

## Internet

[www.stiftung-genshagen.de](http://www.stiftung-genshagen.de)  
[institut@stiftung-genshagen.de](mailto:institut@stiftung-genshagen.de)

Diese Veröffentlichung gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Genshagen ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Genshagen, 2015



Die vorliegende Publikation erscheint mit freundlicher Unterstützung von:



FR

**Pour une politique axée sur  
les résultats :**  
les champs d'action possibles  
de l'Union européenne dans  
la crise



## Résumé

L'Union européenne traverse actuellement la crise la plus longue et la plus profonde de son histoire. Depuis près de dix ans – et le début de la crise financière en 2007 –, elle doit combattre de nouveaux problèmes, parfois existentiels. La nouvelle Commission européenne serait la « dernière chance » de réformer l'Union et de la réconcilier avec ses citoyens, a prévenu Jean-Claude Juncker lors de son entrée en fonction, à l'automne 2014.

Mais de quelles options l'UE dispose-t-elle vraiment ? Que trouve-t-on à la table des négociations et que proposent Paris et Berlin ? Des solutions solides pour la « relance » promise par Juncker émergent-elles de ces propositions ?

Dans son étude, le politologue et journaliste indépendant Eric Bonse tire la conclusion selon laquelle l'opportunité d'un nouveau départ n'a été que partiellement saisie. Juncker n'opère pas véritablement de rupture avec ses prédécesseurs mais s'inscrit plutôt dans la continuité et la réforme. Cela ne suffit pas toutefois à surmonter les défis actuels et à venir, par exemple en Grèce ou en Grande-Bretagne. L'UE doit être réorientée en s'éloignant des procédures et des principes qui mènent à l'échec pour s'engager dans une politique différente, centrée sur les résultats. En outre, elle devrait se préparer à la possibilité d'un échec et élaborer un « plan B » pour une vraie relance. L'Allemagne et la France jouent, à cet égard, un rôle de premier plan.

# Introduction

Tout au long de son histoire, l'Union européenne (UE) a connu une succession de crises qu'elle a su surmonter. Elle en est toujours sortie renforcée. La France et l'Allemagne ont su à chaque fois donner les impulsions décisives.

Cependant, depuis la crise financière de 2007, cette dynamique est à bout de souffle. L'UE a certes su réagir rapidement à la faillite de Lehman Brothers, maîtriser la crise bancaire et financière qui en a résulté et éviter un éclatement de l'euro. Aujourd'hui, elle ne s'est cependant toujours pas remise des répercussions de ces différents chocs. Tandis que les Etats-Unis parvenaient dès 2011 à sortir de la crise financière, l'UE affiche actuellement des performances économiques encore inférieures à celles de l'année 2008.

La France et l'Allemagne tirent mieux leur épingle du jeu que la plupart des autres États membres. Mais le moteur franco-allemand est en panne. Au lieu de s'unir pour faire avancer l'Europe, Paris et Berlin bien souvent s'affrontent. La France est considérée comme « l'homme malade » de l'Europe, l'Allemagne comme puissance leader à contrecœur. Dans les deux pays, on cherche en vain une vision d'avenir pour la réforme de l'UE.

Cette situation ne serait pas une catastrophe si, de son côté, la Commission européenne mettait en œuvre une politique décidée. Malheureusement, les autorités bruxelloises ne sont pas non plus sorties indemnes de la crise : elles sont contraintes de mener des missions de plus en plus importantes avec des moyens toujours plus limités et sont affaiblies par une renationalisation rampante. S'il est vrai que la Commission a tiré parti de cette crise pour élargir son champ d'action et étendre ses pouvoirs, les interventions répétées de Bruxelles ne se soldent que rarement par un succès. Les performances diminuent, la légitimité par le résultat s'effrite.

La sanction est tombée lors des élections européennes de mai 2014 : les partis eurosceptiques ont atteint des

scores sans précédent, le taux d'abstention a dépassé le record historique de 2009. Ce résultat pose un problème majeur, non seulement pour le nouveau Parlement européen, mais également pour l'ensemble de l'UE, désormais en proie à la pression des populistes.

La nouvelle législature pourra-t-elle inverser la tendance ? C'est la question que cette étude se propose d'examiner en posant la thèse principale suivante : un tel tournant positif suppose deux conditions préalables – comprendre la crise dans toute sa complexité et développer des solutions à la fois globales et différenciées.

Les réponses doivent être globales car la crise touche l'UE toute entière et a atteint une ampleur sans précédent au regard de sa durée, de la profondeur de son impact et de l'étendue de sa propagation. Les réponses doivent être différenciées car les rapports au sein de l'UE et entre ses 28 États membres ne se caractérisent plus par la convergence mais par les écarts et la concurrence. Ce sont ces deux dimensions qui rendent la situation actuelle particulièrement difficile.

Ce marasme européen a donné lieu à une multitude d'analyses. Le « Dialogue des think tanks 2013 » bruxellois a mis en garde contre le risque de « fragmentation » tant que l'UE ne reprendrait pas les choses en main et n'engagerait pas de mesures pour faire avancer l'intégration.<sup>1</sup> Un ancien conseiller auprès de la Commission estime même que la situation économique de l'UE s'apparente de plus en plus à celle du Japon et lance un avertissement sans appel : « L'Europe est dans une confusion totale ».<sup>2</sup>

Les solutions proposées ne manquent pas non plus. Dans son « Memo to the new EU leadership » publié à

<sup>1</sup>Brüsseler Think Tank Dialog: EU-Zukunftsdebatte braucht klare Zielvorgaben, Bertelsmann-Stiftung, Brüssel/Gütersloh 2013.

<sup>2</sup>Philippe Legrain: European Spring – Why our economies and politics are in a mess – and how to put them right, London 2014.

l'automne 2014, le think tank bruxellois Bruegel, spécialiste de politique économique, développe ainsi sur 168 pages des pistes de réformes détaillées.<sup>3</sup> Les présidents de l'UE ont, pour leur part, mis sur la table un plan directeur pour une « véritable » Union monétaire – eurobonds et eurobills inclus.

À l'heure actuelle, il est cependant peu probable que ces propositions soient mises en œuvre. Berlin ne veut pas d'une transformation de la zone euro en une union solidaire. Paris refuse – par peur des risques politiques sur le plan intérieur – toute modification profonde des traités. Dans ce contexte, un renouvellement en substance de l'Union, tel que la plupart des experts le réclament, ne semble pas prêt de voir le jour.

La présente étude se concentre sur les programmes de travail élaborés par le Conseil et la nouvelle Commission et les évalue à la lumière des perceptions de la crise qui déterminent la politique de Paris, Berlin et Bruxelles. Il ne s'agit donc pas d'une étude scientifique mais d'une analyse politique des pistes d'action actuellement possibles.

Il apparaîtra que l'ampleur du fossé qui sépare les diagnostics de Paris, Berlin et Bruxelles est telle qu'il est difficile de s'attendre à voir émerger une stratégie cohérente. Ceci nécessiterait une analyse de fond et sans concession de la crise qui paralyse l'UE depuis bientôt dix ans. Or, de part et d'autre du Rhin, tout comme à Bruxelles, une telle volonté politique fait défaut.

<sup>3</sup> Bruegel: Memos to the new EU Leadership. Bruegel, Bruxelles 2014.

# 1. La crise, quelle crise ?

L'UE est en crise – le constat est unanime. Mais de quelle crise parlons-nous exactement ? De la crise bancaire, de la crise des dettes souveraines ou de la crise de l'euro ? Grexit ou Brexit ? La chancelière Angela Merkel elle-même semble tergiverser, adaptant son discours selon les besoins.<sup>4</sup> Avant les élections européennes, la notion de crise politique dominait les débats ; les experts quant à eux, parlent d'une crise de légitimité.

Le cadre limité de cette étude ne permet pas d'examiner toute l'étendue et la complexité du marasme européen. La priorité sera donnée aux différentes expressions de la crise dans les trois capitales Paris, Berlin et Bruxelles. Dans l'idéal, les analyses de ces dernières devraient converger. Or, on est loin d'un tel cas de figure – Paris, Berlin et Bruxelles mènent au contraire un dialogue de sourds ; nombreux sont ceux qui préféreraient tout simplement faire oublier la crise.

## 1.1 Berlin : Le problème vient du non-respect des règles. Les règles budgétaires et les réformes structurelles comme priorités

C'est à Berlin que cette tendance est la plus manifeste : « la crise – quelle crise ? », voici ce que l'on entend dans la capitale allemande, dont l'assurance actuelle est sans précédent.<sup>5</sup> Une solvabilité excellente, une croissance économique passable et un marché de l'emploi

affichant de bons chiffres : les indicateurs semblent au vert, pas de climat de crise à l'horizon.

Mais en Allemagne comme ailleurs, tout ce qui brille n'est pas de l'or. Si la République fédérale a su consolider sa puissance économique durant les années de crise, elle affiche en contrepartie un excédent chronique de sa balance courante, supérieur aux directives européennes. La Commission européenne n'a de cesse de critiquer cet excédent et d'exiger des investissements publics plus importants en Allemagne. Selon la lecture bruxelloise de la situation, de tels investissements profiteraient non seulement à l'Allemagne, mais aussi à la France et à l'ensemble de l'UE.

Le gouvernement fédéral ne juge cependant pas nécessaire d'infléchir sa trajectoire. Il estime que d'autres, avant tout la France, doivent faire des efforts. Vu de Berlin, c'est le non-respect permanent des règles de Maastricht par le gouvernement français qui constitue le problème principal, car il pourrait ébranler la confiance des marchés qui s'était avérée si difficile à rétablir. Les règles européennes doivent être respectées – tel est le discours de Berlin. L'Allemagne met l'accent sur la conformité aux règles et sur les réformes structurelles qui permettraient de renforcer la compétitivité.

Pour Berlin, il incombe avant tout aux États membres, et non à l'UE, d'agir. Car à ses yeux ce sont les défaillances politiques – et non des failles dans le système de l'euro – qui sont à l'origine de la crise. Si l'ensemble des acteurs s'étaient pliés aux règles communes, les problèmes auraient largement pu être évités, avance-t-on dans la capitale allemande. Si crise il y a, c'est d'une crise du respect et de la mise en œuvre des règles dont il s'agit.

<sup>4</sup>Voir son discours devant les prix Nobels à Lindau (Merkel 2014). La chancelière ne tranche pas la question des termes. La « crise de la dette souveraine », si souvent débattue à Berlin, n'occupe plus une place centrale dans le discours. Angela Merkel: Discours de la Chancelière fédérale Angela Merkel à l'occasion de la 5ème rencontre des prix Nobel, Lindau 2014.

<sup>5</sup>Voir la déclaration du Glienicker Gruppe de 2013 qui débute également par cette interrogation « La crise, quelle crise ? » et critique les lacunes de

la perception allemande. Glienicker Gruppe: Aufbruch in die Euro-Union, Erklärung der Glienicker Gruppe, Berlin 2013.

## 1.2 Paris : Le problème vient de la croissance. L'investissement et la flexibilité comme priorités

C'est un son de cloche très différent que l'on entend en France, où les difficultés sont d'une toute autre ampleur : ralentissement de l'économie, niveau record du taux de chômage. Pays contributeur de la zone euro, la France n'en est pas moins touchée de plein fouet par les effets de la crise. Or, tandis que les pays bénéficiant des programmes d'aide ont engagé des réformes en profondeur,<sup>6</sup> Paris traîne à mettre en œuvre les siennes. Le Premier ministre Manuel Valls a en 2014 opéré un changement de cap, mais le tournant vers une « politique de l'offre » n'a pas encore porté ses fruits.

Paris se justifie en plaidant des « circonstances exceptionnelles » : une croissance et une inflation faibles ainsi qu'un climat politique explosif sur le plan international placeraient non seulement la France, mais également l'ensemble de la zone euro face à des problèmes nouveaux et inattendus. La France, avance-t-on, n'est pas en mesure de faire face seule à cette situation ; elle a besoin d'un élan supplémentaire en matière de politique monétaire et fiscale. D'autres grands pays de la zone euro doivent eux-aussi contribuer, soulignent le président François Hollande et son premier Ministre Manuel Valls.

D'une certaine manière, Paris renvoie ainsi la responsabilité à Berlin. L'Allemagne ne ferait pas assez pour soutenir la croissance et afficherait un retard important en matière d'investissement. Bruxelles devrait également revoir son approche et mettre davantage l'accent sur la croissance plutôt que sur la stabilité. De concert avec l'Italie, la France réclame en conséquence une

plus grande flexibilité dans la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance. Cette position reflète une analyse des causes de la crise aux antipodes de celle qui prévaut en Allemagne.

Pour Paris, la crise ne trouve pas seulement son origine au niveau des États mais tout autant dans les problèmes irrésolus de la zone euro, notamment dans l'interaction insuffisante entre politique monétaire et budgétaire. À Paris, on estime par ailleurs qu'une politique de l'offre au niveau national devrait être soutenue par une politique européenne favorable à la demande. En l'absence d'une véritable coordination et optimisation de la politique économique et financière, l'Union monétaire et économique européenne sera toujours sujette à des risques de crises répétées.

## 1.3 Bruxelles : Le problème vient de la perte de confiance. Mieux légiférer et relégitimation comme priorités

Les deux positions, française et allemande, sont vues d'un œil sceptique à Bruxelles. La France est considérée comme un problème immédiat – comme un pays menaçant d'échouer face à ses engagements européens. Concernant l'Allemagne en revanche, l'impression toujours plus répandue au sein de la Commission européenne est celle d'un pays refusant ou retardant les solutions européennes – comme cela fut le cas dernièrement concernant le débat sur l'Union bancaire, qui n'a pu être imposée que parce que Berlin a tempéré sa résistance.

Bruxelles défend également sa propre analyse de la crise. Le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, ne partage pas le sentiment de son prédécesseur José Manuel Barroso, qui estimait que la crise était en

<sup>6</sup> Il s'agit des pays qui ont été soumis à des programmes d'aide et de réforme à la suite de la crise de l'euro, tels que la Grèce, l'Irlande, le Portugal, etc.

grande partie surmontée et que les bases d'une solide relance économique étaient déjà jetées. Juncker souligne au contraire dans ses « Orientations politiques » pour la nouvelle Commission que « la crise n'est que suspendue ». L'UE ne connaîtrait pas seulement des problèmes liés à la dette et à la compétitivité, mais ferait aussi face à une crise sociale et à une crise de confiance des citoyens dans le projet européen. Selon Juncker, l'UE a dès lors une « dernière chance » de regagner la confiance perdue.<sup>7</sup>

Les priorités de la Commission européenne diffèrent sensiblement de celles de Paris et Berlin. Juncker introduit la notion de « légitimité sociale » dans le discours de l'UE, tout en renouant avec l'approche libérale du « mieux légiférer » (Better Regulation). Moins d'interventions et plus de résultats – telle est la nouvelle devise de Bruxelles. La Commission a été réorganisée afin d'en assurer la mise en œuvre. Juncker a introduit de nouvelles fonctions<sup>8</sup> de vice-présidents responsables de coordonner le travail avec les commissaires (spécialisés) autour de grands axes thématiques dans le but de garantir de meilleurs résultats.

Du point de vue de la nouvelle Commission, il s'agit d'un « nouvel élan », qui n'apporte toutefois pas de rupture radicale par rapport à la politique de l'UE menée jusqu'alors. La Commission lancera plutôt des modifications et des actions complémentaires partielles, en introduisant par exemple un programme d'investissement d'environ 315 milliards d'euros. Le pic de la crise est passé – notre responsabilité est désormais de l'expliquer aux citoyens et de tout faire pour éviter la

rechute : tel est le message qui a accompagné les débuts de la Commission Juncker.

<sup>7</sup>Jean-Claude Juncker: Political Guidelines for the next European Commission, Bruxelles 2014, <[http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf)> (consulté le 9/7/2015).

<sup>8</sup>Commission européenne: Vers un programme de travail pour un nouvel élan pour l'Europe (Communiqué de presse), Bruxelles, 2014, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1661\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1661_fr.htm)> (consulté le 10/7/2015).

## 2. Quelles réponses à la crise ?

Le chapitre précédent a clairement mis en évidence qu'il n'y avait pas de perception partagée de la crise au sein de l'UE. Sept années après l'éclatement de la crise, aucune vision commune ne se dessine, pas même entre la France et l'Allemagne. Les intérêts et approches divergent à tel point qu'on peut douter qu'une stratégie globale de sortie de crise puisse voir le jour.

Quelles sont cependant les pistes mises sur la table jusqu'à présent ? Quelles réponses ont été apportées par les institutions de l'UE ? C'est l'objet de ce chapitre qui se concentrera sur les initiatives déjà discutées au sein de la Commission et/ou du Conseil. Elles se répartissent en deux groupes : 1. Les propositions déjà formulées avant les élections européennes et qui dressent avant tout un bilan des expériences de la crise de l'Union monétaire; 2. Les stratégies et programmes de travail développés après mai 2014, qui constituent, du moins partiellement, des réponses aux résultats des élections européennes.

### 2.1 Les plans directeurs pour une véritable Union monétaire

En juin 2012, alors que la crise de l'euro battait son plein, le président du Conseil européen Herman Van Rompuy présentait son « Projet détaillé » pour une véritable Union monétaire, élaboré conjointement avec les présidents de la Banque centrale européenne (BCE),<sup>9</sup> de la Commission européenne et de l'Eurogroupe (alors encore dirigé par Jean-Claude Juncker). Quelques mois

plus tard, en novembre 2012, la Commission présentait son propre projet.<sup>10</sup>

Ces deux propositions ont reçu un accueil positif des médias et des experts qui y voyaient des « plans directeurs » pour une réforme radicale de l'euro – mais ont rapidement fini dans un tiroir. Pour la chancelière fédérale Angela Merkel, les propositions visant l'émission d'emprunts communautaires et le développement d'une sorte de « solidarité budgétaire » n'étaient pas recevables. Elle opposa à ces projets une fin de non-recevoir qu'elle inscrivit également dans le contrat de coalition avec le SPD.

La « note d'analyse des présidents » que souhaite présenter le président de la Commission Jean-Claude Juncker au mois de juin 2015 de concert avec le président de la Banque centrale européenne Mario Draghi risque de connaître un destin similaire. D'après la presse, cette note propose la création d'une « capacité financière » pour la zone euro destinée à amortir les chocs à venir. Jean-Claude Juncker pourrait également reprendre d'anciens projets portant sur une assurance chômage européenne. L'Allemagne a toutefois d'ores et déjà exprimé qu'elle rejetait une telle éventualité. Berlin avance que cette option nécessiterait de modifier les traités.

<sup>9</sup> Herman Van Rompuy: Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Report by the President of the European Council Herman Van Rompuy, Bruxelles 2012, <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/crisis/documents/131201\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/crisis/documents/131201_en.pdf)> (consulté le 10/7/2015).

<sup>10</sup> José Manuel Barroso: A Blueprint For a Deep and Genuine EMU, European Commission, Bruxelles 2012, <[http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint\\_exec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_exec_en.pdf)> (consulté le 10/7/2015).

## 2.2 Les débats autour d'une modification des traités et des nouveaux mécanismes de transfert

Le projet de la Commission prévoyait déjà un « instrument de convergence et de compétitivité » visant à garantir un engagement des États de la zone euro en faveur de réformes structurelles et à leur accorder en retour de nouveaux soutiens financiers. Or cet instrument n'a jamais été concrétisé et les discussions au sein du Conseil européen ont porté au lieu de cela à plusieurs reprises sur la proposition allemande d'introduire un « pacte de compétitivité » sous forme de « contrats de réforme » contraignants.

Le gouvernement français s'est indiqué prêt au dialogue, à condition que des aides financières soient prévues, par exemple sous la forme d'un système d'allocations de chômage pour les pays engageant des réformes. Ce régime communautaire, dont le financement par les États de la zone euro resterait à définir, a également recueilli le soutien de l'ancien commissaire chargé des affaires sociales László Andor. Il a cependant dû abandonner cette idée reboutée par Angela Merkel.<sup>11</sup>

Le document franco-allemand sur l'avenir de la zone euro présenté au mois de mai 2015 ne fait mention ni de traités modificatifs, ni de nouveaux mécanismes de transfert. La chancelière Angela Merkel et le président François Hollande souhaitent attendre la fin de l'année 2016 pour définir « de nouvelles étapes » qui seraient susceptibles de concerner aussi le « cadre politique et institutionnel », c'est-à-dire le Traité UE.<sup>12</sup> Ceci laisse

à penser qu'aucune réforme de grande portée ne sera adoptée avant les échéances électorales de 2017.

## 2.3 Le « Programme stratégique » du Conseil européen

En juin 2014, le Conseil européen a approuvé un « Programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement » destiné à orienter l'action de la Commission européenne,<sup>13</sup> de toutes les autres institutions européennes ainsi que des États membres, et à servir de ligne directrice aux travaux législatifs. La Grande-Bretagne a par ailleurs insisté pour intégrer un addendum stipulant que l'objectif (inscrit dans le traité de Lisbonne) d'« une Union sans cesse plus étroite » ne liait plus l'ensemble des États membres et que « différentes voies d'intégration » étaient possibles.

Le Conseil européen annonçait, par ailleurs, un réexamen du processus de nomination du président de la Commission, en réaction au conflit avec la Grande-Bretagne et certains autres États de l'UE au sujet de la nomination de M. Juncker comme président de la Commission et des droits du Parlement européen. La question centrale était de déterminer si le président de la Commission sera élu ou bien nommé par le Conseil européen.

Les points essentiels du programme du Conseil sont les suivants :

<sup>11</sup> László Andor: Developing the social dimension of a deep and genuine Economic And Monetary Union, Bruxelles 2013, <[http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/andor/documents/developing\\_social\\_dimensio-en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/andor/documents/developing_social_dimensio-en.pdf)> (consulté le 12/7/2015).

<sup>12</sup> Le document franco-allemand n'a pas été publié jusqu'ici; l'auteur y a eu toutefois accès. Cf. ZEIT ONLINE, Merkel strebt radikale Euroreform an,

2.06.2015, <<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-06/eu-merkel-hollande-reform-gipfel>> (consulté le 2.6.2015)

<sup>13</sup> European Council: Strategic Agenda For The Union In Times Of Change, European Council Conclusions June 2014, Bruxelles 2014, <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf)> (consulté le 10/7/2015).



- Économie : « des économies plus robustes créant davantage d'emplois » ;
- Politique sociale : « des sociétés à même de donner à tous les citoyens les moyens de réaliser leurs aspirations et d'assurer leur protection » ;
- Énergie: « un avenir énergétique et climatique sûr » ;
- Droit : « un espace de libertés fondamentales qui inspire la confiance » ;
- Politique étrangère : « une action conjointe efficace dans le monde ».

L'UE n'est cependant autorisée à intervenir dans ces cinq domaines que si elle est en mesure d'apporter une véritable plus-value : « Elle devrait s'abstenir d'agir lorsque les États membres peuvent mieux réaliser les mêmes objectifs ». <sup>14</sup> Toute action doit s'attacher à produire des « résultats concrets » – une réponse explicite à l'euroscpticisme grimpant et à la perte de légitimité de l'action de l'UE dont les résultats peinent à se faire sentir.

Ce programme stratégique ne comporte pas cependant de recommandations d'action claires. Il se contente de stipuler des objectifs généraux, similaires à ceux déjà formulés à plusieurs reprises depuis la stratégie de Lisbonne de 2000 – sans qu'ils n'aient jamais été réalisés. En l'absence d'une réflexion approfondie sur les causes de cet échec, la stratégie du Conseil ne peut être considérée comme une véritable contribution porteuse d'avenir permettant de résoudre la crise. Elle s'apparente plutôt à une tentative visant à garantir une continuité – et à polir l'image de l'UE sans mener de réforme approfondie. <sup>15</sup>

## 2.4 Le programme de travail de la nouvelle Commission européenne

Le programme de travail présenté devant le Parlement européen par le nouveau président de la Commission, Jean-Claude Juncker, en juillet 2014, reprend des éléments importants du programme du Conseil, tout en fixant néanmoins ses propres priorités. <sup>16</sup> En tête de celles-ci, l'annonce d'un programme d'investissement d'un montant de 315 milliards d'euros qui fut présenté peu après la prise de fonction de la nouvelle Commission. Sur décision du Conseil, ce programme sera lancé durant l'été 2015. Toutefois, les négociations ont laissé des traces sur le projet initial qui n'en n'est pas sorti intact.

Contrairement à ce qui avait été annoncé initialement, le financement du programme ne sera pas assuré par des fonds de l'UE inutilisés ni par des cotisations des États membres. Jean-Claude Juncker a été contraint, pour financer son programme, de recourir à des postes budgétaires déjà affectés et de s'accorder avec la Banque européenne d'investissement qui cogérera le fonds. Ainsi, la Commission perd une large part du contrôle qu'elle devait exercer sur cet instrument. Il marque cependant un changement d'orientation prudent par rapport à la politique économique menée jusqu'alors.

Le programme de travail de la Commission européenne intègre par ailleurs d'autres propositions qui avaient été formulées lors des discussions sur les réformes nécessaires en Europe menées au cours de ces derniers mois et années. En voici quelques exemples :

<sup>14</sup> European Council: Strategic Agenda for the Union In Times of Change, European Council Conclusions June 2014, Bruxelles 2014, <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf)>(consulté le 10/7/2015).

<sup>15</sup> Janis A. Emmanouilidis: The beginning of a new political cycle – the results and consequences of a nomination summit. EPC, Bruxelles 2014.

<sup>16</sup> Jean-Claude Juncker: Political Guidelines for the next European Commission, Bruxelles 2014, <[http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf)> (consulté le 9/7/2015).

- des instruments financiers plus efficaces, y compris sous la forme de prêts ou de garanties avec une capacité accrue de risque (Juncker 2014 : 4) ;
- tirer parti au mieux de la flexibilité introduite dans les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance (Juncker 2014 : 17) ;
- assortir les nouvelles règles bancaires européennes d'une Union des marchés de capitaux (Juncker 2014 : 7) ;
- remplacer la « troïka » par une structure plus légitimement démocratique et plus comptable de ses actes (Juncker 2014 : 18) ;
- le tout nouveau programme de soutien et de réforme ne doit pas être uniquement soumis à une évaluation de sa viabilité financière, mais aussi à une évaluation des incidences sociales (Juncker 2014 : 18).

Certains éléments de ce programme ont d'ores et déjà été mis en œuvre. La flexibilité introduite dans le traitement du Pacte de stabilité et de croissance fut très controversée. Cette mesure a permis à la Commission de ne pas imposer à la France les sanctions pourtant prévues par la procédure pour déficit excessif et d'accorder à Paris deux années supplémentaires pour réduire le déficit. En contrepartie, le gouvernement français a du s'engager à réformer plus avant le marché du travail et à réaliser davantage d'économies. Berlin, qui s'est dans un premier temps montrée hésitante, a finalement donné son accord.

En revanche, concernant la suppression de la Troïka et le recalibrage du programme d'aide à la Grèce, Jean-Claude Juncker n'est pas parvenu à imposer ses vues. Berlin a freiné et Paris n'a accordé qu'un soutien conditionnel à Jean-Claude Juncker. Outre le scandale du « Luxleaks », portant sur des avantages fiscaux accordés aux grands groupes au Luxembourg, le différend quant au traitement de la dette grecque s'est avéré être la plus grande difficulté qu'a rencontrée la Commission au début de son nouveau mandat. Il est encore trop tôt se prononcer définitivement sur cette question.

D'autres réformes telles que l'Union des marchés de capitaux, l'agenda sur la migration et le projet d'accord relatif à l'amélioration de la réglementation sont autant éléments du programme dont le sort reste encore indéterminé. Dans l'ensemble, le programme de Jean-Claude Juncker est ambitieux, incontestablement, mais peu novateur, comme en témoignent les dix priorités fixées par Juncker.<sup>17</sup> Les thèmes prioritaires de cet agenda sont la croissance et l'emploi, l'économie numérique, la politique énergétique et climatique ainsi que le développement du marché intérieur. La précédente Commission européenne avait fixé des priorités quasiment identiques.

<sup>17</sup> Les dix priorités retenues sont les suivantes : 1. Un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et l'investissement ; 2. Un marché unique du numérique connecté ; 3. Une Union plus résiliente sur le plan de l'énergie, dotée d'une politique visionnaire en matière de changement climatique ; 4. Un marché intérieur plus approfondi et plus équitable, doté d'une base industrielle renforcée ; 5. Une Union économique et monétaire plus approfondie et plus équitable ; 6. Un accord de libre-échange raisonnable et équilibré avec les États-Unis ; 7. Un espace de justice et de droits fondamentaux basé sur la confiance mutuelle ; 8. Vers une nouvelle politique migratoire ; 9. Une Europe plus forte sur la scène internationale ; 10. Une Union du changement démocratique, cf. *ibid.*

### 3. Réforme ou refonte ?

On le voit bien, les propositions de sortie de crise ne manquent pas : qu'il s'agisse de réformer l'Union monétaire en profondeur ou de réorganiser la Commission. Cependant les signes annonçant un « tournant politique » ou un « nouveau départ » tels qu'ils avaient été débattus avant les élections européennes ne sont pas légion. Si l'on considère les deux périodes, on constate en effet qu'un glissement de priorité s'est nettement opéré depuis les élections européennes.

Si la nécessité de réformer et de remanier – à travers un nouvel élan ou un nouveau départ (Reset) – l'UE dans sa globalité dominait les débats avant les élections européennes, les discussions ne se concentrent désormais plus que sur certains pays comme la France ou la Grèce, et sur certaines politiques spécifiques, par exemple en matière de réforme du marché du travail et d'encouragement à l'investissement. Or ce glissement de perspective donne lieu à un débat réducteur, une évolution inutile et surtout contraire à l'intérêt européen.

Ceci exclut en effet une analyse en profondeur de la crise, de sa complexité et de ses diverses interprétations (voir Partie 2). L'attention n'est finalement plus portée que sur les seuls problèmes notoires de performance économique en berne, de bureaucratie galopante et de légitimité érodée.

Ni la Commission, ni le Conseil n'apportent de réponse à la question fondamentale des causes de la faiblesse de la performance économique européenne qui stagne aujourd'hui encore en dessous du niveau de 2008. Aucune réévaluation de la politique menée jusqu'à présent – à l'instar de celle menée par le FMI ou bien encore récemment par la BCE – n'a été entreprise.

Soit l'analyse de la crise tourne court – soit ses résultats sont ignorés. Ceci vaut en particulier pour le « Programme stratégique » du Conseil européen dont les principaux éléments recyclent les anciens programmes – la Stratégie de Lisbonne et la Stratégie Europe 2020

– sans examiner pourquoi ces derniers ont jusqu'à présent toujours échoué.<sup>18</sup>

S'agissant de la question centrale de la légitimation démocratique, le Conseil recule face aux élections européennes. Il souhaite réexaminer le « processus » afin de se montrer conciliant face aux revendications britanniques. On distingue ici les prémices d'un sérieux conflit avec le Parlement européen qui risquerait de plonger l'Union dans une nouvelle crise de légitimité.

Dans ce domaine, le programme de travail de la Commission européenne va bien plus loin. Non seulement il reconnaît la nécessité de renforcer la légitimité démocratique de l'Union, mais il s'engage également à prendre davantage en considération le volet social – notamment et surtout dans le cadre des mesures de sortie de crise. Les programmes d'aide et de réformes, tels qu'ils ont été adoptés durant la crise de l'euro, devront désormais s'accompagner d'une analyse en profondeur de leurs incidences sociales.

Cependant, cette concession est purement symbolique, et elle est déjà passée à la trappe dans le différend sur la dette grecque. Les « orientations politiques » de Juncker ne prévoient pas de nouvelles propositions pour une Europe démocratique et sociale. L'Union monétaire hérite quant à elle d'une réforme en demi-teinte. Si Juncker fait explicitement référence aux « plans directeurs » des années de crise, son programme de travail n'esquisse cependant que des solutions a minima et politiquement neutres.

L'idée que l'UE elle-même puisse être l'une des causes ayant conduit à la crise n'est absolument pas théma-

<sup>18</sup> L'Agenda de Lisbonne, établi en 2000, devait faire de l'UE la région la plus compétitive du monde. La Stratégie Europe 2020 a vu le jour en 2010 en réaction à l'échec de la Stratégie de Lisbonne; elle définit cinq objectifs principaux (emploi, recherche-développement et innovation, changement climatique et énergie durable, éducation, pauvreté et exclusion sociale), qui ne devraient vraisemblablement pas non plus être atteints.

tisée dans les documents officiels. Cet oubli tient bien sûr en partie à l'issue des élections européennes qui se sont soldées par la victoire du camp conservateur et ont ressoudé les partisans de l'UE. Toutefois, l'impression qui domine est que la volonté politique d'engager des réformes est encore plus défaillante qu'en 2005, lorsque l'UE décidait d'une « période de réflexion » en réaction à l'échec du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. En 2014, on poursuit sur la voie habituelle.

## Conclusion

Pas de nouveau départ, pas d'offensive de grande envergure en faveur de réformes, mais des corrections ponctuelles en vue de consolider la politique menée jusqu'à présent : telle est la tournure que prennent les plans européens. Ils sont loin d'être à la hauteur de ce qui avait été débattu au plus fort de la crise et en partie lors de la campagne des élections européennes. Au sein du Conseil comme du Parlement européen, aucune majorité n'a manifestement pu être dégagée pour des stratégies ambitieuses.

Ces projets sont-ils donc suffisants pour mettre fin à la crise, ou du moins pour amorcer un tournant salvateur ? Il est permis d'en douter. D'une part, le marasme européen est loin d'être surmonté, comme le concède lui-même le président de la Commission, Jean-Claude Juncker. Or, la poursuite de la crise en Grèce et les risques de déflation renouvelés témoignent que l'on est bien loin de disposer d'une solution globale et durable.

D'autre part, cette étude a fait apparaître des contradictions flagrantes entre la France et l'Allemagne d'un côté, mais également entre le Conseil et la Commission de l'autre. Que ce soit sur le plan de l'analyse de la crise ou des solutions proposées, les principaux acteurs de l'UE n'ont, à ce jour, toujours pas réussi à s'accorder sur une ligne commune cohérente. Le « Programme stratégique » présenté par le Conseil n'est que le plus petit dénominateur commun ; le temps montrera si la Commission est en mesure de livrer une politique plus audacieuse et parvient à rallier le Conseil dans cet effort.

Enfin, les propositions de résolution de la crise sont partielles et trop embryonnaires. Elles ne tirent pas suffisamment les enseignements des échecs passés et sont contradictoires en elles-mêmes. Il est permis de s'interroger sur la capacité de la France à mener de front la consolidation budgétaire, les réformes structurelles et la relance de sa croissance. Les critiques allemandes estiment que les objectifs d'un budget à l'équilibre et

d'une augmentation de l'investissement public sont quasiment incompatibles.

Les solutions apportées ne répondent pas à la nécessité d'une stratégie globale et différenciée, telle que formulée en introduction – pas même celles émanant de la Commission. L'administration Juncker semble certes prête à traiter les problèmes de manière pragmatique et à faire preuve de « flexibilité » dans l'application des traités. Cependant, une telle approche ne suffira certainement pas à faire oublier les années de crises et à jeter les bases d'une reprise économique durable.

Paris et Berlin peuvent-elles parvenir à surmonter leurs désaccords pour relancer la machine européenne ? Les débuts de la nouvelle législature laissent au contraire à penser que la France et l'Allemagne se dirigeaient tout droit vers un conflit de taille. Dans le même temps, l'ancienne conviction que les destins des deux pays sont inextricablement liés, regagne du terrain des deux côtés du Rhin. Au paroxysme de la crise, la Chancelière Merkel avertissait que « si l'euro échoue, c'est l'idée même de l'Union européenne qui échoue ». Or qu'en serait-il si la France échouait ?

Ni Berlin ni Bruxelles ne sont prêts à prendre un tel risque. C'est pourquoi l'Allemagne n'a pas fait obstruction lorsque la Commission européenne a aménagé une marge de flexibilité dans l'interprétation du Pacte de stabilité et de croissance afin de sortir Paris de l'étau. Ceci a permis d'empêcher une aggravation de la crise de la dette en France. À cet égard, l'UE a fait la preuve qu'elle est capable de tirer des enseignements et de mener à bien des réformes. C'est ainsi une dynamique nouvelle qui pourrait voir le jour entre Bruxelles, Berlin et Paris.

Pour ce qui est de la Grèce, l'UE rencontre moins de succès : elle n'est de toute évidence pas prête à faire face à une nouvelle crise de l'euro – ni à beaucoup d'autres problèmes potentiels tels qu'une recrudescence de la

violence sur le plan international, un enlisement de l'Europe dans la déflation ou encore à ce que la Grande-Bretagne sorte de l'Union européenne. Ce type de situations extrêmes pourrait surcharger l'UE et rendre ainsi nécessaire un nouvel élan (Reset), dans le cadre duquel toutes les structures et les politiques aujourd'hui en place seraient remises en question.

L'heure n'est pas encore venue. Le nouvel élan (Reset) n'est encore qu'une figure de rhétorique employée par la nouvelle Commission européenne, qui masque au final un calendrier de réformes traditionnel et libéral-conservateur. Il n'empêche que ce calendrier semble susceptible de réunir un consensus et d'être développé. En conclusion, quelques recommandations suivent pour y parvenir.

# Pour une politique axée sur les résultats : recommandations

1. Face aux difficultés du couple franco-allemand, et, plus récemment, de la Grande-Bretagne, la Commission européenne devrait aspirer à exercer de nouveau un rôle moteur. Le programme d'investissement prévu (le « plan Juncker ») n'y a contribué que partiellement. Ni Paris ni Berlin n'étaient prêts à céder les commandes. Jean-Claude Juncker devra trouver de nouveaux partenaires, par exemple au sein du Parlement, pour former une alliance.

Après des années de crise, il importe désormais d'oser véritablement un nouveau départ et de donner le plus rapidement possible l'impulsion nécessaire. La Commission Juncker n'a de chances de réussir que si elle se positionne comme « troisième force » à côté de Paris et de Berlin – le programme d'investissement a pour cela valeur de symbole. Et pourtant, plus que la Commission, c'est la Banque européenne d'investissement qui assume le rôle principal.

2. La Commission européenne ne doit pas se contenter de rompre avec les années de crise sur le plan de son fonctionnement, mais doit également aspirer à une rupture politique. Une première étape sur cette voie pourrait être de reconnaître ouvertement les erreurs macroéconomiques commises durant la crise de l'euro et de les corriger (sur le modèle de ce qu'ont fait le Fonds monétaire international (FMI) et la BCE). L'accent devrait être mis notamment sur la politique budgétaire.

Il serait nécessaire d'admettre que la politique d'austérité menée en Grèce et dans d'autres pays touchés par la crise était exagérée et contre-productive. Une réorientation de la politique budgétaire s'impose également – il faut tourner la page de « l'assainissement axé sur la croissance », désormais caduc, et ouvrir la voie à une stimulation active de la croissance. Il s'agissait même d'une revendication qu'exprimait récemment le président de la BCE, Mario Draghi.

3. La Commission européenne ne devrait pas seulement s'attaquer aux réformes structurelles, mais également mettre des propositions sur la table pour une Europe sociale et démocratique. Elle pourrait ainsi prévenir la marche arrière que menace d'opérer le Conseil européen et relancer de manière offensive le débat sur l'Europe démocratique qui avait été suspendu durant les années de crise.

Il s'agit de garantir que les prochains présidents de la Commission seront également élus démocratiquement. La Commission devrait par ailleurs concrétiser ses positions en matière de politique sociale, s'agissant par exemple de la « troïka » ou d'une nouvelle caisse d'assurance-chômage. L'UE doit montrer clairement qu'elle ne protège pas que les banques, mais également ses citoyens – c'est aussi cela que nous enseigne la crise.

4. L'UE toute entière devrait opérer un changement de paradigme : abandonner la seule gouvernance axée sur les règles au profit d'une vraie politique axée sur les résultats. Avant tout essentiel pour l'Union monétaire, ce virage pourrait être amorcé en renforçant la dimension collective dans la zone euro et en recherchant une approche politique globale (Policy mix) en faveur de la croissance.

Pour renouer avec elle, il faut encourager Berlin à augmenter son effort d'investissement, et Paris à mettre en œuvre plus de réformes. L'UE devrait ainsi accepter que Berlin puisse manquer l'objectif d'un budget à l'équilibre et que Paris ne respecte pas le critère du déficit. En guise de justification, la Commission pourrait arguer que la politique budgétaire – tout comme la politique monétaire – se doit de contribuer à la croissance (Policy mix). La seule application de règles rigides ne permet pas d'atteindre un tel objectif.

5. L'UE dans son ensemble devrait se préparer à un nouvel élan (Reset). De nombreux indices laissent entrevoir

que les réformes prévues seront insuffisantes – et que les traités actuels devront être repensés. L'UE risque par ailleurs de devoir faire face à de nouveaux chocs – par exemple en France (déficit, Front national), en Grande-Bretagne (Brexit) ou encore face au conflit qui oppose l'Ukraine à la Russie. Bruxelles a besoin d'un « plan B » !

Lors de la présentation de son équipe à Bruxelles, le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, estimait que l'UE n'avait plus qu'une « dernière chance ». Or qu'advierait-il si l'équipe Juncker échouait ? La situation serait encore plus grave qu'en 2005 après l'échec du traité constitutionnel en France. L'UE ne disposait à l'époque d'aucun « plan B » – elle devrait, cette fois-ci, mieux se préparer.

Qui pourrait développer un tel plan, et sur quelles bases ? Difficile à dire dans la situation actuelle. Si la France venait à échouer, l'Allemagne se verrait obligée de prendre le relais ; dans l'hypothèse d'une sortie de la Grande-Bretagne, c'est le scénario d'un Eurogroupe faisant office de « noyau dur » qui s'imposerait. Pour le dire plus prosaïquement : l'UE a besoin d'alternatives – dans la crise plus que jamais.





## À propos de l'auteur

**Eric Bonse** est politologue et journaliste indépendant.

Après avoir étudié à Hambourg, il a travaillé à Paris comme correspondant pour plusieurs grands quotidiens allemands à partir de 1994. Il s'est, dès lors, consacré intensivement au champ des relations franco-allemandes et de la politique européenne (les bases de l'euro ayant été posées au cours des années 1990). Depuis 2004, Eric Bonse est correspondant pour les affaires européennes à Bruxelles. Il a également travaillé pour le quotidien allemand « Handelsblatt » jusqu'à 2010. Depuis cette date, il exerce son métier de journaliste indépendant, travaillant entre autres pour le centre de réflexion (think tank) bruxellois « Bruegel ». Eric Bonse est également membre du cercle d'experts du Groupe de réflexion franco-allemand de la Fondation Genshagen, établi depuis 2014.

Pour de plus amples informations sur Eric Bonse et son travail, consulter son site internet : <[ericbonse.eu](http://ericbonse.eu)>.

# Mentions légales

## À propos des « Genshagener Papiere »

Les Genshagener Papiere sont une série de publications du domaine d'activité « Dialogue européen – Penser l'Europe politique » de la Fondation Genshagen. Ils sont consacrés aux questions de politique européenne et plus particulièrement à la coopération bi- et trilatérale entre la France, l'Allemagne et la Pologne.

Leur objectif est de diffuser auprès d'un large public les résultats du travail mené par la Fondation. La série des Genshagener Papiere est ouverte à des auteurs reconnus ou issus de la jeune génération, d'horizons divers : chercheurs, journalistes et spécialistes de politique européenne. Elle vise à diffuser différents types de documents, aussi bien des essais ou articles scientifiques que des textes présentant des recommandations politiques (sous forme de policy papers). Les Genshagener Papiere paraissent à plusieurs reprises dans l'année et sont disponibles en ligne.

## Editeur

Stiftung Genshagen  
Im Schloss 1  
D-14974 Genshagen  
Telefon: +49(0)3378-805931  
Telefax: +49(0)3378-870013

## Rédaction

Eric Bonse

## Lectorat

Isabelle Maras & Janine Ziegler

## Traduction

Chantal Mairesse – Claire Lochet

## Responsable graphique

M.O.R. Design, Tilmann Chladek

## Photo

© UE, P-012602/00-09, CE/Berlaymont, Bruxelles

## Internet

[www.stiftung-genshagen.de](http://www.stiftung-genshagen.de)  
[institut@stiftung-genshagen.de](mailto:institut@stiftung-genshagen.de)

Cette publication ne reflète que les opinions personnelles de l'auteur.

Tous droits réservés. Aucun élément de cette publication ne peut être copié ou reproduit de façon partielle ou intégrale sans l'autorisation écrite et préalable de la Fondation Genshagen.

© Stiftung Genshagen, 2015



Cette publication paraît avec l'aimable soutien de :



Auswärtiges Amt

DE

Die **Genshagener Papiere** sind eine Publikationsreihe des Bereichs »Europäischer Dialog – Europa politisch denken« der Stiftung Genshagen. Sie widmen sich europapolitischen Themen im Allgemeinen sowie der bi- und trilateralen Kooperation zwischen Deutschland, Frankreich und Polen.

Ziel dieser Reihe ist es, die Ergebnisse der Stiftungsarbeit einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Durch das flexible Publikationsformat umfasst die Reihe ebenso policy-orientierte wie stärker essayistisch und wissenschaftlich ausgerichtete Texte. Autoren sind sowohl etablierte als auch jüngere Wissenschaftler, europapolitische Experten und Journalisten. Die Genshagener Papiere erscheinen mehrmals pro Jahr und sind online zugänglich.

FR

Les **Genshagener Papiere** sont une série de publications du domaine d'activité « Dialogue européen – Penser l'Europe politique » de la Fondation Genshagen. Ils sont consacrés aux questions de politique européenne et plus particulièrement à la coopération bi- et trilatérale entre la France, l'Allemagne et la Pologne.

Leur objectif est de diffuser auprès d'un large public les résultats du travail mené par la Fondation. La série des Genshagener Papiere est ouverte à des auteurs reconnus ou issus de la jeune génération, d'horizons divers : chercheurs, journalistes et spécialistes de politique européenne. Elle vise à diffuser différents types de documents, aussi bien des essais ou articles scientifiques que des textes présentant des recommandations politiques (sous forme de policy papers). Les Genshagener Papiere paraissent à plusieurs reprises dans l'année et sont disponibles en ligne.