

OPINION

Quo vadis, Europa? Où vas-tu, Europe?

Par Jean MARSIA, président de la Société européenne de défense AISBL (S&D)

L'Europe va là où les opinions publiques le veulent. Celles-ci se sont largement exprimées fin mai, avec 50,5% de participation, du jamais vu depuis 25 ans, mais ce fut parfois de façon radicale. Certains chefs d'État ou de gouvernement sont confortés, d'autres sanctionnés, ce qui modifie les rapports de forces au sein du nouveau Parlement européen et du Conseil européen.

En Flandre, en France, au Royaume-Uni, en Hongrie, en Pologne et en Italie notamment, des eurosceptiques sont passés en force, car ils sont soutenus par l'accroissement des inégalités et par l'absence de solution aux problèmes économiques, aux flux migratoires et au Brexit. Toutefois, au niveau européen, ils sont en recul par rapport à 2014.

Ailleurs, particulièrement en Espagne, ce sont des Européens convaincus qui sont arrivés largement en tête. M. Sanchez, qui s'affirme en faveur d'une Europe fédérale et d'une défense européenne, est chargé de former un nouveau gouvernement espagnol. C'est très encourageant. Il devrait pouvoir trouver les partenaires nécessaires en Espagne et nous comptons sur lui pour qu'il rassemble les fédéralistes au sein du Parlement européen. Celui-ci seul peut nous sortir de l'ornière où les piètres institutions de l'Union européenne (UE) nous ont embourbés.

Le maigre bilan des institutions de l'UE

La Commission européenne a adopté le 30 avril dernier un document dans lequel elle admet n'avoir pu refonder l'UE depuis 2014 et où elle formule des propositions pour 2019-2024, en matière de droits sociaux, de fiscalité et d'accès aux soins de santé ; plus apte à répondre aux défis environnementaux et climatiques, tout en assurant l'indépendance énergétique, ne mentionne pas l'achèvement de la zone euro, pourtant éminemment protectrice.

Le démarrage des 34 projets de la Coopération structurée permanente (CSP) est très lent. Quatre projets seulement atteindront leur capacité initiale opérationnelle en 2019, dont les équipes de réaction pour la cybersécurité. Douze autres suivront en 2020. A partir de 2021, ils s'inscriront dans le plan de développement des capacités et dans la revue annuelle coordonnée de défense.⁽¹⁾ Quant à la participation des pays tiers aux projets, elle est suspendue à un accord sur le Brexit, à l'alimentation du Fonds européen de défense (FED) et à une mise en œuvre de celui-ci qui ne suscite pas des sanctions américaines, éventuellement évoquée au point suivant.

L'approbation, le 19 mars 2019, d'un budget de 500 millions € pour 2019-2020, affectés au programme de développement industriel de défense,⁽²⁾ est une bonne nouvelle, mais c'est dérisoire par rapport aux 450 milliards € que les États membres vont dépenser pour la défense sur cette période. Le FED, qui est censé recevoir, dans le cadre du prochain budget septennal de l'UE, 13 milliards € au total, ne constituera pas un budget européen de la défense. Les 34 projets hétéroclites qu'il devrait financer ne peuvent pas produire l'ébauche d'une défense européenne. Les 13 milliards € doivent également être comparés aux 1.610 milliards € que les États membres vont affecter à notre défense, et gaspiller largement, sur cette période.

La coopération UE-OTAN porte prioritairement sur la mobilité militaire. Les exigences militaires en matière d'infrastructure de transport ont enfin pu être formulées, les écarts entre les besoins militaires et civils ont été analysés. Ces avancées rendront possible le financement des infrastructures à usage civil et militaire, à charge du budget de 6,5 milliards € prévu pour l'interconnexion par l'UE dans la période 2021-2027. Les procédures en matière de douanes, de taxe sur la valeur ajoutée et de transport des marchandises dangereuses ont été rationalisées. La Commission européenne a proposé une exonération de la TVA pour les forces armées européennes en opérations militaires de l'UE, comme c'est le cas pour l'OTAN. Dans le cadre de l'Agence européenne de défense, 23 États membres de l'UE ont signé un arrangement simplifiant les formalités de passage aux frontières.



Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a réuni le 1^{er} mai son département de planification civilo-militaire (CMPD) et sa division «Politique de sécurité» au sein d'un département «Politique de sécurité et de défense commune de l'UE (PSDC) et réponse aux crises». La Capacité de commandement des missions et opérations militaires (MPCC) de l'UE a été, le 23 avril, reconnue, par le Comité militaire de l'UE, apte à commander une opération mettant en œuvre un *battlegroup* d'environ 1.500 militaires. Tant qu'il n'y aura pas au SEAE un département de planification des opérations militaires et civiles, cela aura du mal à fonctionner !

Toutefois, la cellule de fusion hybride (*EU Fusion Cell*) du SEAE fournit une analyse stratégique aux décideurs de l'UE. Pour le surplus, la lutte contre les menaces hybrides connaît une accumulation de dispositifs telle que leur recension s'étend sur une trentaine de pages, ce qui nuit à la compréhension des mesures préconisées et à leur efficacité.

La Commission européenne renvoie aux États membres pour assurer la cybersécurité. Elle leur apportera du soutien lorsque l'équipe d'intervention d'urgence informatique des institutions européennes sera apte à détecter l'usurpation d'identité ou l'insertion de contenu non officiel et à procéder à des retraits de contenu.

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) sera abordée le 17 juin lors du Conseil des ministres des Affaires étrangères, à la demande de pays qui souhaitent, comme la Commission européenne, introduire le vote à la majorité qualifiée sur les droits de l'homme dans les relations multilatérales, les régimes de sanctions et les missions civiles de la PSDC. M^{me} Mogherini voudrait en outre une révision de la stratégie de 2016, pour attribuer des priorités aux menaces et défis, pour mettre à jour leur liste, ainsi que le niveau d'ambition de l'UE. Il est possible de l'espérer et d'en douter. Par sa division, le Conseil européen a perdu beaucoup de sa crédibilité, mais les vrais perdants, ce sont les Européens. Mais ni l'indignation, ni l'abandon ne sont de mises devant tant d'occasions perdues au cours de la législature passée. Après un bref tour d'horizon, nous verrons comment passer à l'action.

Vers un conflit USA - UE ?

Le 6 juin, en Normandie, M. Trump a loué les liens «indestructibles» entre les États-Unis et leurs alliés. Ils le sont sans doute, lorsqu'il s'agit de protéger la liberté, valeur commune aux Américains et aux Européens, mais ils ne suppriment pas la différence d'approche sur l'Iran ou sur l'équilibre de la balance commerciale entre l'UE et les États-Unis. M. Trump s'est affranchi du multilatéralisme fondé en 1945 (l'ONU) et en 1949 (l'OTAN). Comme la Chine et la Russie, il affaiblit l'UE, notamment en encourageant le Brexit. Il dénonce les accords de désarmement conclus à la fin de la guerre froide, ce qui encourage la propension des Russes et des Chinois à violer le droit maritime⁽³⁾ ou les règles de navigation aérienne. Ces agressions suscitent des craintes qui renforcent notre dépendance à l'OTAN. Les Européens devraient se souvenir que lorsque nous ne partageons pas, ou plus, des valeurs avec nos interlocuteurs, nous devons avoir la force nécessaire pour nous faire respecter d'eux.

Le 3 juin, M. Murphy, Deputy Assistant Secretary of State for European & Eurasian Affairs, a critiqué le FED et la CSP de façon virulente. Il a évoqué un risque de dommage significatif aux relations transatlantiques. Il a prétendu que les dispositions sur la propriété intellectuelle et sur le contrôle des exportations d'armements empêcheront toute entité non européenne,⁽⁴⁾ mais aussi les filiales de ces entités établies dans l'UE, employant des employés européens et payant des taxes en Europe, de participer à des projets financés par le FED, dont ceux relevant de la CSP. Il a menacé de possibles rétorsions. Il a rappelé que, sur les deux dernières décennies, il y a eu une tendance croissante à l'attribution par le Département américain de la Défense de contrats à des consortiums euro-américains, citant notamment le contrat de 2,4 milliards \$ obtenu par Leonardo et Boeing pour des hélicoptères, ou celui de 1,2 milliard \$ accordé à

BAE pour les véhicules amphibies des Marines. Il a souligné que même si les compagnies européennes n'obtiennent que 0,17% du budget américain de R&D, sur 70 milliards \$, cela fait 119 millions \$. Il a insisté pour que les États membres de l'UE développent des capacités de défense sans retourner au protectionnisme, car la base de défense industrielle européenne est intégrée dans le secteur de la défense nord-américain. Le FED et la CSP ne peuvent, a-t-il dit, pénaliser les compagnies européennes en les éloignant de leurs partenaires nord-américains, ou affaiblir notre défense collective, en rendant nos armées moins interopérables, moins aptes à combattre ensemble.

M. Murphy ne veut pas voir que les échanges sont très déséquilibrés : depuis fin 2017, nous avons acheté pour 25 milliards € d'armes aux États-Unis d'Amérique, qui nous en ont acheté pour 2 milliards €. Il feint d'oublier l'appel d'offres de 2010 pour le remplacement des Boeing KC-135 de l'US Air Force, par 179 appareils, pour un montant estimé à 35 milliards €. L'Airbus A330 Multi Role Tanker Transport de Boeing est moins cher : 60 millions \$ par avion contre 152 millions \$. C'est néanmoins le KC-46 qui a été acheté.

Le 2 avril 2019, le Pentagone a annoncé qu'il cessait de réceptionner les KC-46 pour cause de malfaçons, alors que le programme est très en retard. Le B737 MAX n'est pas le seul souci de Boeing !

Le Brexit, suite et malheureusement pas fin...

M^{me} Merkel aurait voulu, lors du Conseil européen des 10 et 11 avril, donner au Royaume-Uni un an de plus, pour lui permettre d'adopter l'accord conclu avec l'UE. La France, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, le Luxembourg et Malte préféraient un Brexit dur à la prolongation de l'incertitude. Malheureusement, M. Macron et ses soutiens n'ont pas eu dans ces circonstances la fermeté dont aurait fait preuve le général de Gaulle.

M^{me} May a transmis ce 7 juin sa lettre de démission. Elle reste Première ministre du Royaume-Uni jusqu'à l'élection de son successeur qui aura lieu fin juillet, mais elle ne gère plus que les affaires courantes. Arrivée au pouvoir suite à la démission de M. Cameron, en conséquence du résultat du référendum de juin 2016, qui a donné une majorité relative favorable au Brexit, M^{me} May a commis diverses erreurs, dont celle de notifier à l'UE, le 29 mars 2017, la volonté de son gouvernement de sortir de l'UE dans les deux ans, conformément à l'article 50 du traité sur l'UE. Une décision aussi fondamentale pour l'avenir d'un pays ne devrait être prise que par une large majorité, par exemple 66% des votes, et non 36%.

L'accord qu'elle a négocié avec M. Barnier, mandaté par la Commission européenne, s'est traduit par un projet de traité de retrait, publié en novembre 2018. C'est un chef d'œuvre de la technocratie bruxelloise et de la diplomatie britannique, qui tente en vain de faire croire à une sortie britannique de l'union douanière et du marché unique, sans mise en place d'une frontière, ni entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord, ni entre celle-ci et le reste du Royaume-Uni.

M^{me} May a commis une autre erreur en convoquant des élections législatives anticipées, qui lui ont coûté sa majorité. Elle a donc dû s'allier avec le parti unioniste nord-irlandais DUP, sans doute le moins susceptible d'accepter un compromis. Elle a dû constater que les Tories et le Labour sont divisés entre les eurosceptiques et les europhiles, et qu'aucun de ces deux camps ne réunit une majorité qui transcende les partis au parlement de Westminster. M^{me} May et l'UE ont accepté de repousser le Brexit, du 29 mars au 12 avril puis au 31 octobre 2019, pour éviter une sortie sans accord, aux conséquences jugées désastreuses pour l'économie, des deux côtés de la Manche, mais le Brexit a déjà provoqué en Grande-Bretagne la plus longue période de chute des investissements dans le secteur privé depuis la Deuxième Guerre mondiale. La livre sterling valait 2,8176 \$ en 1953, elle vaut 1,0436 \$ et nul ne sait jusqu'où elle va tomber.

Cela ne va pas aider le Royaume-Uni à redevenir une puissance économique et militaire. La Royal Navy dispose encore d'une douzaine de frégates, de sous-marins nucléaires, dont 4 sont des lance-missiles balistiques et six sont destinés à l'attaque, ainsi que de divers bâtiments d'appui. Elle teste le porte-avions Queen Elizabeth, mais il ne sera pas opérationnel avant 2020 ; il ne pourra mettre en œuvre des F-35 B qu'en 2025 au plus tôt. Elle n'a mis à disposition de l'opération Atalanta de lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, depuis le 8 décembre 2008, qu'un seul navire ; les frais du quartier général d'Atalanta ont été pris en char-

ge par l'UE. La Royal Air Force participe notamment à des missions en Estonie et en Roumanie, aux Falklands, en Irak et en Syrie, mais c'est dans le cadre de l'OTAN ou de partenariats internationaux, pas dans celui de la PSDC. Elle met en œuvre une quinzaine de F-35 B, une centaine d'Eurofighter Typhoon, ainsi que des hélicoptères et des avions de transport, d'entraînement ou de reconnaissance, d'une vingtaine de types différents, ce qui rend très onéreuse la maintenance et la formation des pilotes.

La British Army dispose encore d'une division opérationnelle, qui compte une brigade blindée et deux brigades d'infanterie blindée, ainsi qu'une brigade logistique, soit l'armée belge de 1990. Les Forces spéciales britanniques représenteraient 25% des capacités européennes, mais elles n'ont jamais contribué à la PSDC. Le Brexit entraînerait une diminution de 16 à 17% du budget de l'Agence européenne de défense, mais comme ce budget est fort modeste, les autres États participants ne devraient pas avoir de peine à compenser cette perte.

La sécurité et la défense de l'Europe

Alors que la somme des budgets militaires européens augmente, suite aux engagements pris lors du Conseil atlantique de 2014, et s'approche des 230 milliards d'euros, à hauteur du budget de défense de la Chine, celle-ci construit notamment, tous les quatre ans, l'équivalent de la Marine nationale française. Elle développe des missiles hypersoniques, construit des avions de cinquième génération et déploie des radars JY-27A. Ces «meter-wave sparse-array synthetic impulse and aperture radars» comme les appellent les Chinois, émettent dans la bande d'ondes VHF (entre 30 et 300 MHz) et sont réputés aptes à détecter et à suivre pour les intercepter et les abattre les avions américains les plus furtifs, les F-22 et les F-35.

Si l'OTAN reste le cadre principal de la défense collective, l'Europe devrait être mieux à même d'anticiper les situations qui menacent la sécurité européenne dans notre périphérie et d'y réagir : celle-ci reste très instable. En outre, de nouveaux défis sont nés dans les domaines de la cybersécurité et du spatial, tant en termes d'accès que de sécurité des satellites d'observation, de télécommunication ou de géo-positionnement.

Les États membres ont augmenté leurs dépenses de défense, mais leurs initiatives dans le cadre de l'OTAN ou de l'UE et leurs achats d'équipement manquent toujours de cohérence, avec pour résultat une augmentation du gaspillage et le maintien du manque de crédibilité de l'Europe sur la scène internationale.

L'Europe aurait pourtant un rôle à jouer. Elle pourrait intervenir, au sens de l'action globale, pas au sens du bombardement systématique, là où l'OTAN ne le peut pas, soit parce que les États-Unis ne le veulent pas, soit lorsque la Turquie s'y oppose. Elle reste malheureusement incapable de faire face à une crise majeure qui surviendrait en son sein ou dans son voisinage. Elle reste dépendante de l'OTAN, qui a la charge de notre défense collective, mais surtout des Américains, indispensables pour fournir à l'OTAN les renforts nécessaires, mais aussi pour lutter contre les terroristes islamistes.

Sur d'autres plans, comme la politique industrielle de défense, l'Europe et les Américains ont des intérêts opposés, ou divergents, comme à propos du conflit entre la Russie et l'Ukraine. Celle-ci veut intégrer l'UE et l'OTAN, le nouveau président ukrainien Zelensky l'a redit les 4 et 5 juin à Bruxelles. L'UE et l'OTAN veulent aider l'Ukraine, promouvoir la démocratie et l'état de droit, lutter contre la corruption, stabiliser l'économie par un soutien financier, poursuivre les réformes du secteur énergétique, restaurer la liberté de navigation en mer d'Azov, ainsi que l'intégrité territoriale de l'Ukraine. L'OTAN, bien plus crédible militairement que l'UE, ne reconnaîtra pas l'annexion de la Crimée par la Russie et condamne son agresseur. Ces déclarations d'intention vont-elles faire plier M. Poutine plus que les vaines sanctions économiques américaines et européennes ? Il est permis d'en douter.

Européens, passons à l'action

Les nouvelles menaces au niveau mondial et dans le voisinage de l'Europe exigent une politique étrangère forte, soutenue par des capacités militaires crédibles, qui puissent répondre rapidement et adéquatement aux développements des défis, des menaces et des crises. Le processus de décision au sein du Conseil européen rend cela impossible : il est le plus souvent incapable de prendre une décision. Il faut donc contourner cet obstacle.

Suite en page droite

Suite page de gauche

Les membres du Conseil européen doivent enfin comprendre que nous, Européens, avons des intérêts communs à défendre, que nous voulons atteindre des objectifs communs, comme la garde efficace des côtes et des frontières, que nous requérons pour l'Europe la capacité politique et militaire à gérer en toute autonomie les crises, ou notre commerce extérieur, mais aussi à renforcer notre base industrielle et technologique de défense. Les membres du Conseil européen doivent cesser de ne penser qu'à eux-mêmes, à leur image, à leur pouvoir si dérisoire face aux grandes puissances.

Nous exigeons plus d'Europe, une Europe fédérale, une armée européenne. Le chemin est enco-

re long, ne perdons pas de temps, poursuivons le travail car, pour promouvoir les valeurs européennes, telles que la paix, la démocratie et la prospérité, mais aussi pour assurer la protection des intérêts et garantir l'avenir de l'Europe, pour maintenir son avance sur les pays dits émergents et pour éviter qu'elle soit submergée par les flux migratoires, l'Europe devrait se doter de capacités militaires et donc d'une culture militaire et de forces morales communes, bien nécessaires si l'on est malheureusement amené à devoir combattre ensemble pour vaincre un agresseur.

Sans cela à chaque crise monétaire, économique, migratoire ou sécuritaire, les opinions publiques se refermeront sur elles-mêmes et rejoindront le populisme, la démagogie, le protectionnisme, le nationalisme. Ceux-ci ne font

qu'amplifier les problèmes, ils ne mènent qu'à haine, puis à la guerre.

Entre 2016 et 2018, les institutions européennes ont multiplié les initiatives (CSP, FED, etc.) en faveur de leur «défense européenne», répétant l'erreur commise après le traité de Maastricht de 1992, après le sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998 et après le traité de Lisbonne en 2009. Les multiples déclarations d'intention et débuts d'exécution ne comblent pas les déficits capacitaires, car la volonté politique est insuffisamment pérenne pour obtenir des avancées significatives et durables.

Loin de ces chemins sans issue, la Société européenne de défense AISBL (S€D) rédige un projet de Constitution des États-Unis d'Europe,

sur base notamment de l'étude comparative sur la place de la force publique dans les structures fédérales des États-Unis, de la Suisse et de l'Allemagne, effectuée à la Faculté de Droit de l'Université de Liège, grâce au soutien financier de la Communauté française de Belgique, la Fédération Wallonie-Bruxelles. Soutenez nos efforts!

- 1) La première revue annuelle coordonnée de défense (CARD) n'a pas donné cette année les résultats escomptés.
- 2) 137 millions € sont affectés au drone de moyenne altitude et de longue endurance, ainsi qu'aux communications sécurisées.
- 3) Le Tribunal international du droit de la mer de Hambourg a ordonné à la Russie, le 25 mai, par 19 voix contre une, celle du juge russe, de libérer les navires militaires ainsi que les 24 militaires ukrainiens, arrêtés par la marine russe le 25 novembre 2018 dans le détroit de Kerch.
- 4) M. Murphy a cité les USA, le Canada, le Royaume-Uni (après le Brexit) et la Norvège.

Is there citizen support for European solidarity?

By Frank VANDENBROUCKE,
University of Amsterdam¹⁾

Today, many people would concur with the idea that the European Union (EU) needs a more prominent social dimension. To maintain popular legitimacy, the EU must not only be a 'space' for economic competition and cross-border mobility; it should also be a 'place', in which citizens feel protected against social risks and instability. Cheap talk by EU leaders about this longing for protection and stability and the need for a social dimension will not suffice. The EU should make tangible progress in that direction. However, progress is only possible if practical solutions are tabled that gather sufficient support among citizens.

Consider the European Monetary Union. Despite important reforms, it remains fragile; it notoriously lacks automatic stabilisers. Welfare states have built-in automatic stabilisers that cushion economic shocks; for instance, unemployment benefits support the purchasing power of people who lose their job.

The European Commission has repeatedly argued that the eurozone needs mechanisms to buttress or complement the automatic stabilisers of its member states. To achieve this, one of the options would be the reinsurance of national unemployment benefit schemes at the eurozone level. Such a reinsurance would organize temporary budgetary support for national unemployment schemes, when member states are hit by a severe unemployment shock.

The reference to unemployment insurance in debates about the need for a macroeconomic shock absorption mechanism at the eurozone level is not happenstance. Existing monetary unions either opt for a downright centralisation of unemployment insurance (historically, Canada or Germany), or they demand some convergence in the organisation of unemployment insurance and provide reinsurance when the need is really high (like in the US, which combines centralisation and decentralisation).

This is rational policy. Risk sharing enhances resilience against so-called asymmetric shocks in a monetary union, i.e. shocks that only hit some countries. More fundamentally, it is a matter of common concern that all members of the monetary union dispose of an effective stabilization capacity: adequate unemployment insurance, efficient activation policies, and the constitution of budgetary buffers in good times, so that the automatic stabilisers can do their work in bad times.

In fact, in a monetary union, we have all the ingredients of a classical collective action problem: unemployment insurance increases labour costs, and without some coordination, competitive pressure militates against the organization of sufficiently generous unemployment insurance. In the US, the organization of unemployment insurance in the



1930s was indeed perceived as a response to a problem of collective action in an integrated market with one currency.

Risk sharing can be organized in many different ways and a large variety of concrete schemes has been proposed in the context of debates on EMU reform. Their advantages and disadvantages are debated, most often from a relatively technocratic perspective. However, a crucial question remains unresolved: are EU citizens ready to share the risk of unemployment crises? To shed light on that question, we conducted a survey in 13 member states. In this contribution, I present the results, not with the aim to conclude on the way in which risk sharing should be organized, but to show the potential for solidarity.

In order to explore citizens' attitudes with regard to these complex questions, we confronted 19,641 individuals with six alternative policy options. The alternative policy options shared a number of features:

- 1) The disbursement of European support for a member state is triggered by significant increases in unemployment in that member state; the scheme does not generate a permanent cash flow to each member state.
- 2) European support is used to subsidize national unemployment systems.
- 3) The scheme sets a common floor to the generosity of unemployment benefit levels in all the participating countries. Participating member states can provide unemployment benefits that are higher than the common floor, but at their own expense.

The policy options differed across six dimensions:

- 1) The generosity of European support when a country is in need: we tested reactions to different levels of generosity.
- 2) Whether or not countries must fulfill conditions to obtain support: should participating countries be obliged to offer training and education opportunities to all their unemployed citizens? Or, would there be no conditions?
- 3) Whether or not some countries may, in the long run, receive more support from the scheme than they pay into it: we made a distinction between a 'pure insurance' scheme, whereby in the long run countries cannot receive more support from the scheme than they paid into the scheme, and schemes that would allow some long-term redistribution between countries.
- 4) A dimension with regard to the

impact on taxation in the respondents' country: would taxes increase, or not?

5) An administration dimension, distinguishing schemes that are limited to the disbursement of transfers, whilst leaving the administration of benefits completely to the national governments, or schemes that centralize the whole administration at the EU level.

6) A dimension with regard to the conditions applying to individual unemployed people. For instance, should they have to accept any suitable job or lose the benefit? Or would there be no such conditions?

In total, we tabled 324 different combinations of policy options: all 324 alternative policy packages would organize cross-border risk sharing, but each policy package would do it in a different way. Each respondent has been confronted with 6 packages, drawn randomly from the total set of 324 alternative policy packages.

Limited fundamental opposition and differences across countries

Fundamental opposition to cross-border risk sharing turned out to be limited: less than 10% of the respondents strongly oppose or somewhat oppose the majority of the six packages they reviewed. Conversely, the share of respondents who somewhat or strongly support three or more of the six packages they saw is equal to 66%. One should note that this concerns all the packages seen by the respondents, including packages that are far less popular than other packages.

Levels of support however differ across countries. In France, only 52,6% of the respondents support three or more of the six packages they had to judge. In the Netherlands, this holds for 61,6% of the respondents; in Spain the share is 69,5%, in Hungary it is 75,7% and in Ireland it even amounts to 77,4%. The pattern that emerges is that mean support is lower in most of the richer countries with mature welfare states (notably France, Germany, Belgium, Denmark, the Netherlands). It is considerably higher in the poorer member states, with less developed welfare states (such as Estonia and Hungary), and in member states that have been hit hardest by the eurozone crisis (in our sample: Italy, Spain, Ireland).

Respondents are sensitive to the exact design of solidarity. They generally tend to prefer packages that are more generous, that require countries

to offer education and training to their unemployed, that entail no increased tax burden, and that require individual beneficiaries to fulfill at least some conditions (e.g. accept a suitable job offer).

Potential majorities in each country

Our survey allows us to predict levels of support for specific packages, as if a vote would have been cast. Obviously, one should be cautious when deriving 'predicted votes' from survey results. I return to this caveat later, but first I present two results for specific packages. Consider a package that has the following features:

- European solidarity is organized, but the administration is at the national rather than European level;
- participating countries must provide training and education for their unemployed;
- individual beneficiaries are required to accept any suitable job offer or lose the benefit;
- the scheme is not very generous: it subsidizes 40% of the last wage;
- in the long run, there cannot be a redistribution of resources between countries;
- the level of taxation does not increase in the respondent's country.

It turns out that 67% of the respondent would support this proposal, if we exclude the respondents who declare themselves neutral (i.e. neither oppose, nor support the proposal). If all the 'neutrals' would turn against the proposal, the share of support would reduce to 49%.

Consider a package that is different from the former in two respects:

- the European support would be more generous, amounting to 70% of the last wage;
- taxes would increase for everyone in the respondent's country, with 0,5% of income.

Compared to the first proposal, support increases. If we exclude the neutrals, there would be a European majority of 74% for this proposal. Even if the neutrals would vote against, there would be a majority of 56%.

Obviously, political deliberation on European risk sharing will not be based on a supranational vote, but on decision-making in the European Council. Therefore, we have to look at results in each individual country. Our survey reveals important country-specific patterns. However, generous packages can carry majorities in each of the countries in our sample, even if a generous package would require additional taxation. (We do not discuss whether additional taxation would indeed be necessary: this research was not about the substance of policies, but about attitudes.)

One has to interpret these figures correctly. Although we use the expression 'predicted vote', one cannot interpret the figures as the prediction of a real vote after a political campaign. They represent genuine individual attitudes, but captured well before any political discourse intervened. In the context of a political campaign, the framing through which citizens form their opinion might be radically different from the framing of our survey. Our respondents had to answer the following

question: what do you think about a series of alternative policy proposals that are discussed at the European level, with a view to launching a new European initiative?

Notwithstanding the fact that we clearly told our respondents that this was about a new European-level initiative, creating a European scheme of mutual assistance, it is plausible that reactions focused mostly on the social content of the proposals and their concrete specification, and less on the fact that this would anyway constitute a new European initiative. Imagine, for instance, that the central question of a public debate would be 'are you for or against a new EU initiative?', with a virulent campaign of some political parties against the EU: then, the outcome of a real vote might be different. Hence, the central conclusion must not be that public support for European social initiatives is readily available. The conclusion should be that, depending on the orientation and framing of the debate and on the specific policy design that is proposed, majority support for risk sharing is possible. The political struggle is therefore, amongst others, a struggle about the way in which the relevant questions are framed.

Pointers for policies

The aim of this opinion research was not to debate the potential benefits and pitfalls of risk sharing at the European level, or the intrinsic merits of specific design features. We focused on what these features mean for public support. The examination of citizens' attitudes nevertheless leads to some pointers for policy-makers:

- Citizens are open to cross-border solidarity, but they are sensitive to its exact design: solidarity is conditional, it builds on a sense of reciprocity.
- Generous packages can carry majorities in each of the countries in our sample, even if a generous package would require additional taxation.
- In most countries, support is larger if the implementation of it is decentralized. This adds to arguments developed elsewhere that one should not try to build a true European benefit scheme, if one thinks the EU should do something in the realm of unemployment protection; rather, one should try to establish a re-insurance scheme that supports national benefit systems with lump sum transfers.
- In all countries, support for solidarity increases if solidarity is associated with social investment policies, that is, a good combination of training, education and activation.
- Surprisingly, conditions with regard to training, education and activation are more important for citizens than a debate that exercises the policy community, i.e. the question how tolerant solidarity schemes should be with regard to between-country redistribution.

¹⁾ Frank Vandenbroucke is professor at the University of Amsterdam (UvA) and at the University of Antwerp (UA). He was Belgian minister of Social Affairs and Pensions (1999-2003), minister for Employment and Pensions (2003-2004), vice-minister-president of the Flemish Government and Flemish minister for Work, Education and Training (2004-2009) and is Belgian minister of State since 2009.

This contribution is based on a research report accessible via <http://www.frankvandenbroucke.uva.nl/wp-content/uploads/2018/12/327.pdf>