

Août 2006

## Réformer l'Europe – oser la démocratie

Stefan Collignon

### Introduction

Voici maintenant un demi-siècle que l'intégration européenne est un pilier fondamental de la politique allemande. Elle a été le fondement de la politique de paix après la guerre, le cadre qui a permis la réunification, et la base économique sur laquelle l'économie allemande et l'Etat social ont pu se développer. Depuis la chute du mur de Berlin, l'intégration stratégique de l'Allemagne dans l'Union européenne est encore plus grande, car la République fédérale est effectivement au coeur de l'Europe. L'Allemagne a donc tout intérêt à maintenir la capacité d'intégration de l'UE et à renforcer sa cohésion.

La réussite à long terme de l'unification européenne est toutefois menacée. La capacité à gouverner de l'Union élargie n'est plus garantie. Les décisions ne peuvent plus être prises rapidement à cause des blocages, des pannes et des paralysies. Bruxelles apparaît comme un Léviathan bureaucratique, dont les actions répondent de moins en moins aux besoins des citoyens. La légitimité du projet européen est en péril. Le moment est venu de mener une réflexion de fond sur la récupération par l'UE de sa capacité d'action. Pour ce faire, l'UE doit non seulement mettre en oeuvre plus efficacement les politiques bénéfiques pour les citoyens, mais elle doit aussi mieux prendre en compte les opinions des citoyens et leur donner la possibilité d'y réfléchir ensemble. La démocratisation de l'Europe n'est pas un « luxe », mais la condition préalable à une plus grande efficacité de la politique européenne et donc à plus de croissance et d'emploi.

### La crise de l'Union

#### L'euroscpticisme rampant des citoyens

La crise d'acceptation de l'Union européenne ne date pas de l'échec des référendums sur le projet de Constitution en France et aux Pays-Bas. Plusieurs référendums sur l'Europe ont échoué de par le passé : on citera les cas du Danemark (1992, 2000), de l'Irlande (2001) et de la Suède (2003). Le récent *Eurobaromètre* (Eurobaromètre 64, automne 2005) montre que les citoyens européens sont insatisfaits de l'Europe telle qu'elle est aujourd'hui, mais qu'ils ne sont pas du tout hostiles à l'unification européenne.

L'euroscpticisme est une maladie insidieuse. Au début des années 1990, plus de 70 % de la population européenne étaient favorables à l'appartenance à l'Union ; ce pourcentage est tombé aujourd'hui à 50 % (Allemagne 53 %). Le soutien est plus marqué dans la zone euro, où il atteint 54 %, ce qui est supérieur à la plupart des pays non membres de la zone euro. 52 % seulement des citoyens des pays de l'UE pensent que l'appartenance à l'Union européenne va encore leur profiter, et ce chiffre tombe même à 46 % en Allemagne. Dans les nouveaux pays membres, c'est un scepticisme neutre qui prévaut. Seuls 44 % des Européens ont une image positive de l'UE (40 % en Allemagne).

Bien que la confiance soit moindre dans la quasi-totalité des institutions européennes (Commission, Parlement, Conseil), 63 % des citoyens de l'UE continuent à soutenir l'idée d'une Constitution européenne et 21 % la rejettent. Le pourcentage de partisans de la Constitution est passé de 68 à 74 % depuis le printemps 2005 en Allemagne, de 60 à 67 % en France et de 53 à 62 % aux Pays-Bas. Un Allemand sur deux et un Européen sur deux souhaitent cependant une renégociation de la Constitution. En France et aux Pays-Bas, c'est le cas de deux tiers des personnes interrogées. 69 % des Allemands (60 % des Européens) sont d'avis qu'une Constitution contribuerait à améliorer le fonctionnement des institutions européennes, 76 % (74 %) pensent qu'elle rendrait l'UE plus démocratique, 55 % des Allemands et des Européens en attendent plus de transparence dans l'Union. En outre, 75 % des Allemands (69 % des Européens) sont d'avis que la Constitution renforcerait l'Union sur le plan international, et presque deux tiers affirment qu'elle pourrait renforcer la compétitivité de l'Union.

Un grand nombre d'Allemands (48 %) doutent pourtant que la Constitution de l'UE confère un visage plus social à l'Europe (40 % n'y croient pas, 12 % ne se prononcent pas). On décèle ici l'une des causes de la baisse de popularité de l'intégration européenne. Aux yeux d'une grande majorité des Allemands, l'Union européenne est une menace sur les plans économique et social. 84 % des personnes interrogées en Allemagne ont peur des délocalisations d'emplois dans les pays de l'UE où les coûts salariaux sont inférieurs. Un citoyen allemand sur deux craint une crise économique en cas de poursuite de l'intégration européenne. La peur de perdre son emploi est la principale raison de l'opinion négative qu'ont certains citoyens de l'Union européenne. Un grand nombre de personnes en Europe, en Allemagne et dans d'autres Etats membres jugent que l'Europe est en partie responsable de la perte des acquis sociaux et des prestations sociales. Le tableau qui émerge de tout ceci est parfaitement clair : les citoyens de l'Europe se sentent menacés sur le plan économique et n'ont plus confiance dans l'UE pour protéger durablement leur prospérité et leurs acquis sociaux. Le projet d'intégration européenne perd ainsi les fondements de sa légitimité, sur lesquels elle reposait depuis un demi siècle. La survie du projet d'intégration européenne exige impérativement que l'UE retrouve sa capacité de gouverner et d'agir et que sa légitimité soit renforcée.

Cette évolution négative de l'opinion publique est également le reflet du mauvais sort réservé par les milieux politiques à l'Europe. Pendant des années, les politiques ont fait de l'Europe un bouc émissaire, rendu responsable de leurs politiques néolibérales. On ne s'étonnera donc pas que l'écho renvoyé maintenant soit un non très affirmé. Si l'euroscpticisme rampant qui s'étend débouche sur une renationalisation de la politique, il en découlera non seulement une stagnation économique durable, mais aussi une remise en question de l'évidence des démocraties ouvertes en Europe.

Si les politiques allemands veulent que leur stratégie européenne soit couronnée de succès, elle doit intégrer trois dimensions :

- Diminution du chômage et reprise économique pour sauvegarder le modèle social européen.
- Amélioration de l'efficacité des processus de décisions sur le plan politique.
- Oser plus de démocratie.

---

Je présenterai des solutions concrètes dans la deuxième partie de cette étude. Avant de les évoquer, il me semble utile de préciser quels sont les problèmes structurels qui paralysent actuellement l'Europe et qui alimentent l'euro-scepticisme.

### **L'échec des politiques dans l'Union européenne**

Les élites politiques européennes ont souvent tendance à penser que les problèmes de l'Europe peuvent être résolus en « faisant la bonne politique ». Selon eux, l'Europe est légitimée par les succès de ses politiques (légitimité du rendement). Une variante naïve de ce modèle déplore que l'Europe ne compte pas aujourd'hui de politiques suffisamment engagés sur le plan européen de la stature d'Adenauer et de de Gaulle, d'Helmut Schmidt et de Giscard, ou bien de Kohl et de Mitterrand-Delors, capables de trouver des solutions à la crise de l'Europe. Une variante un peu plus subtile affirme que l'on sait quelles réformes doivent être mises en oeuvre, mais qu'il faut que les gouvernements aient enfin le courage de les réaliser. Cet argument est essentiellement avancé dans le cadre des réformes néolibérales. Une idée sous-tend toutes ces approches : les dirigeants politiques savent ce qui est bon en Europe et pour l'Europe, les citoyens les suivent, mais n'ont pas d'idées ni de motivations propres. Cette opinion était peut-être justifiée au début de l'intégration européenne, mais l'expérience de ces dernières années a démontré que les citoyens européens aspirent de plus en plus à s'exprimer sur les orientations des politiques européennes. En d'autres termes, il ne s'agit pas uniquement de réaliser des objectifs tenus pour justes, mais de renforcer en même temps la légitimité démocratique des orientations politiques de l'Europe.

Les problèmes de légitimité prennent donc de plus en plus d'importance depuis que la portée des politiques qui touchent tous les citoyens européens ne cesse de prendre de l'ampleur, comme c'est le cas avec la création du marché intérieur et de l'euro. Les Etats membres perdent alors leurs capacités de contrôle et de régulation, et deviennent tributaires des décisions et des évolutions des Etats voisins ; l'Etat-nation ne remplit plus sa fonction, qui est de protéger la prospérité de la population. Or, l'Europe ne se substitue pas à l'Etat, mais assume des missions complémentaires : la politique de l'UE devrait donc devenir de plus en plus efficace. Pourtant, la capacité de l'UE à répondre à ces attentes diminue au fur et à mesure que le nombre de membres de l'Union augmente et qu'elle approfondit ses missions, et les structures gouvernementales ne s'adaptent à ces changements. L'UE doit maintenant relever ce défi.

### **La stratégie de Lisbonne : un exemple d'échec politique**

La stratégie de Lisbonne illustre parfaitement les raisons structurelles de l'échec politique dans l'Union européenne. Au printemps 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement adoptent une stratégie qui doit faire de l'UE « l'économie la plus compétitive au monde » en dix ans. Cinq ans plus tard, le groupe Kok, après avoir analysé les progrès effectués, constate qu'il reste beaucoup à faire pour éviter « que Lisbonne ne devienne synonyme d'objectifs non réalisés et de promesses non tenues ». La Commission Barroso réagit en proposant en 2005 au Conseil européen une stratégie de Lisbonne révisée et allégée, qui se concentre essentiellement sur les réformes structurelles axées sur l'offre. Ce mini-programme est selon toutes probabilités également voué à l'échec.

La stratégie de Lisbonne est à l'origine un projet social-démocrate, dont les grandes idées ont été définies par un groupe de travail du parti socialiste européen (PSE) présidé par le Premier ministre socialiste Antonio Guterres en 1999. Une stratégie double voit le jour : d'une part, les réformes

structurelles doivent déboucher sur la société moderne de la connaissance, qui garantira à long terme le maintien d'un modèle social européen réformé. L'objectif est d'augmenter le potentiel de production pour être compétitif à l'échelle mondiale, et de fournir les ressources nécessaires à la lutte contre la pauvreté et à la prévoyance vieillesse. D'autre part, le groupe Guterres est conscient que les réformes portant sur l'offre ne sont pertinentes que si une gestion adaptée de la demande permet au marché d'absorber le surplus de production. Les investissements, en particulier, doivent augmenter, et les progrès technologique, la connaissance et le savoir être intégrés dans le capital accumulé pour être efficaces.

Ce programme social-démocrate est adopté sous l'appellation « stratégie de Lisbonne » sous présidence portugaise. Il comporte quatre chapitres :

- Société de la connaissance
- Mix de politiques macroéconomiques
- Réforme de l'Etat social
- Achèvement de l'intégration des marchés financiers

Guterres sait que les compétences devront être transférées à la Commission européenne. Pourtant, les faiblesses internes de la Commission Prodi, nouvellement entrée en fonctions, et la résistance de certains gouvernements face à l'adoption contraignante d'objectifs conduisent à mettre en oeuvre une « méthode de coordination ouverte », ouverte signifiant en fait non contraignante. Ce caractère non contraignant est la cause de l'échec politique structurel de l'UE, comme l'expliquent divers modèles d'économie politique moderne, avec pour toile de fond les dispositifs incitatifs de mise à disposition des biens collectifs.

### **Les raisons structurelles de l'échec politique**

Les politiques qui concernent tous les citoyens européens peuvent être considérées comme des biens collectifs européens. Dans le cadre d'une monnaie commune européenne, le taux d'inflation, les taux d'intérêt, le taux de change, et enfin le taux de croissance et le chômage deviennent un bien collectif européen, dans la mesure où chaque citoyen est directement concerné par les mesures relatives à ces variables politiques. Les problèmes rencontrés par l'intégration politique européenne s'expliquent par le fait que les décisions des gouvernements ont un impact de plus en plus marqué sur les pays voisins. Ces facteurs extérieurs impliquent l'adoption de formes de gouvernement communes.

L'Union européenne s'est dotée de deux méthodes pour réagir. D'une part, la coopération intergouvernementale, mise au point ces dernières années par la méthode de coordination ouverte de la stratégie de Lisbonne, et d'autre part la méthode communautaire, qui délègue les politiques à une seule institution européenne. On citera entre autres exemples le rôle de la Commission européenne dans la politique de la concurrence et le commerce extérieur, ou celui de la Banque centrale européenne dans le domaine de la politique monétaire. Ce n'est pas l'arbitraire qui préside au choix de l'une ou l'autre de ces méthodes pour régler efficacement les problèmes politiques. L'efficacité des méthodes de gouvernement découle de la nature même des biens collectifs.

On peut considérer que les biens collectifs sont des objectifs politiques variés, dont l'impact touche tous les citoyens dans un territoire donné. Ces citoyens sont les consommateurs volontaires ou involontaires de ces biens collectifs. Les gouvernements, quant à eux, proposent et mettent à disposition les ressources pour fabriquer ces biens collectifs lorsque c'est dans leur intérêt. On voit que certains biens collectifs sont tributaires des dispositifs d'incitation et de mise à disposition.

Le coût et l'utilité des biens collectifs non exclusifs peuvent être clairement déterminés : pour pouvoir profiter d'un bien collectif, un pays doit mettre à disposition les ressources nécessaires. Grâce aux synergies et aux avantages partagés, une coopération volontaire entraîne une augmentation de la prospérité pour tous. Un exemple classique est celui des projets tels qu'Airbus, Galileo, le système de satellites, ou bien encore la politique de convergence à la veille de l'Union monétaire. Dans tous ces cas, les gouvernements nationaux se sont montrés disposés à coordonner les politiques nécessaires pour avoir accès à ces biens collectifs.

Cependant, la coordination échoue parfois pour les biens collectifs non exclusifs lorsqu'une asymétrie de l'information empêche certains acteurs de voir clairement quels avantages ils en retirent, ou lorsqu'ils ne peuvent pas être absolument certains que leurs partenaires respecteront leurs promesses (c'est le « dilemme du prisonnier »). Dans ce cas, l'existence d'un « superviseur » indépendant peut empêcher que la coordination échoue. C'est souvent le rôle que joue la Commission dans la politique européenne : elle structure les flux d'informations entre les gouvernements et stigmatise publiquement les dérives de certains gouvernements. La méthode de coordination ouverte lui attribue précisément ce rôle, la responsabilité des différentes politiques restant du domaine national. Cette méthode est bonne pour les biens collectifs non exclusifs, car la logique du système incitatif suffit normalement pour prendre les mesures politiques nécessaires.

Elle est toutefois vouée à l'échec pour les biens collectifs exclusifs. En l'occurrence, les acteurs politiques sont tentés de transférer à d'autres membres les coûts de mise à disposition des biens collectifs et de réduire le plus possible leur propre contribution. Cette mentalité de profiteur est due au fait que certains pays ou gouvernements et pays profitent du travail fait par les autres tout en n'ayant pas à mettre la main à la pâte. Pour cette raison, il est souvent souhaitable qu'un groupe reste de petite taille et exclusif, car la contribution de certains membres du groupe peut être mieux contrôlée. On constate effectivement que l'efficacité des groupes à mettre à disposition des biens collectifs exclusifs diminue au fur et à mesure que le groupe s'agrandit.

Un exemple typique de biens exclusifs est la politique budgétaire de l'Union monétaire. Une banque centrale gardienne de la stabilité des prix ne peut mettre à la disposition des marchés financiers qu'une quantité limitée de liquidités, tandis que l'accès est ouvert à tous les acteurs économiques, y compris aux gouvernements. La rareté des ressources conduit les gouvernements à trop solliciter les marchés des capitaux, provoquant un renchérissement des taux d'intérêt. Pour cette raison, il peut être justifié de limiter et de maintenir au plus bas niveau possible l'endettement structurel de l'Etat. C'est ce que prescrit le pacte de stabilité et de croissance aux pays de la zone euro. Tant que chaque membre respecte ces prescriptions et que les taux d'intérêt restent bas, certains Etats peuvent trouver qu'il est plus de leur intérêt de s'endetter. Le résultat est une hausse globale des taux d'intérêt. Ce problème « d'action collective » empêche la mise en oeuvre de l'intérêt communautaire.

Les problèmes d'action collective touchent de nombreux domaines de réformes, ce qui explique pourquoi le programme de Lisbonne ne progresse pas plus qu'il ne le fait. La libéralisation de la politique énergétique est dans l'intérêt de tous les citoyens, car elle permet de baisser les prix de l'énergie et de réduire les coûts qui pèsent sur les citoyens et les entreprises. Il est pourtant possible que certains pays retirent un avantage concurrentiel d'une libéralisation plus tardive par rapport aux autres pays, car leurs monopoles nationaux se retrouvent avantagés par rapport à leurs concurrents. Dans ce cas, la politique de réformes est l'équivalent d'un bien public exclusif. Les biens collectifs exclusifs nécessitent soit des règles strictes assorties de sanctions, soit, si la discrétion politique est nécessaire, une délégation à un acteur européen unique pour pouvoir réagir de façon adéquate aux changements d'environnement.

Le problème de l'échec politique en Europe est imputable au fait que d'une part, le nombre de véritables biens collectifs européens et donc de politiques qui concernent tous les citoyens a augmenté dans le cadre de l'intégration européenne, et que le secteur des biens collectifs exclusifs s'est également développé, et d'autre part, que la capacité de l'Union européenne à mettre à disposition efficacement ces biens collectifs exclusifs au fur et à mesure qu'elle accueille de nouveaux membres s'est amoindrie. Dans une Union européenne à 6 ou 12 Etats membres, l'ambiance était confiante et amicale, et tous les Etats membres tenaient leurs promesses ; ceci est nettement plus difficile dans une UE à 25. Non seulement la recherche de solutions de négociations communes et consensuelles est plus compliquée, car la possibilité d'avoir un blocage par les intérêts de certains acteurs croît de façon exponentielle, mais la mise en oeuvre des politiques adoptées n'est plus garantie de la même façon. C'est pour cette raison que dans les grands groupes, la mise à disposition de biens collectifs exclusifs par des coopérations volontaires de gouvernements souverains et indépendants échoue.

Si l'Europe a tant de mal à trouver une solution aux problèmes qui sont vitaux pour les citoyens, c'est parce qu'on ne comprend pas suffisamment la distinction entre les biens collectifs exclusifs et non exclusifs. Les méthodes politiques mises en oeuvre ne permettent donc pas d'atteindre les résultats politiques souhaités. La politique fait des promesses qui ne sont pas tenables avec les structures gouvernementales existantes. La stratégie de Lisbonne en est l'exemple type, et l'échec du pacte de stabilité et de croissance et de la politique de stabilisation macroéconomique dans l'UEM en est un autre, comme le montre la prochaine section.

Pour surmonter les échecs des coopérations dans le cas de biens collectifs exclusifs, il faut soit des règles strictes avec des sanctions sévères, pour garantir l'application des décisions adoptées, soit le transfert des compétences de ces politiques à une institution européenne. L'UE a déjà pratiqué cette façon de faire à plusieurs reprises dans le cas de la politique monétaire, avec la création de la BCE et le transfert de compétences en matière de concurrence et d'échanges à la Commission européenne. Le problème est que, depuis le traité de Maastricht, on invoque le principe de subsidiarité pour remplacer la méthode communautaire dans de nombreux secteurs par une coopération intergouvernementale, ce qui aggrave les problèmes d'action collective et bloque toute politique européenne efficace. La réponse logique à cet échec politique est un transfert plus important des compétences politiques sur le plan européen, ce qui pose toutefois un problème de légitimité. Les citoyens n'ont-ils pas déjà l'impression que trop de choses sont « décidées » à Bruxelles sans qu'ils soient consultés et sans qu'ils aient une influence quelconque ? L'échec politique en Europe ne peut pas être discuté en faisant abstraction de la question de la démocratie en Europe. Lorsqu'un nombre croissant de biens collectifs concerne tous les citoyens de l'UE, ces derniers doivent aussi avoir le droit de décider des grandes orientations politiques. La réponse à l'échec de la politique européenne est une Union politique avec une démocratie pleine et entière sur le plan européen.

### **La politique de stabilité macroéconomique**

La stratégie de Lisbonne a été conçue pour impulser une dynamique économique grâce à une simultanéité et à une interaction des réformes de l'offre permettant d'améliorer la productivité et à une gestion optimale de la demande, censées garantir la restructuration et la pérennité du modèle social européen. Les résultats de cette politique sont maigres ; ce n'est pas sans raison que peu de citoyens espèrent que l'UE apportera une solution pour sortir de la crise du chômage, de la faible croissance et du démantèlement des acquis sociaux. L'une des raisons principales de l'échec de la stratégie de Lisbonne est que les institutions européennes ne permettent pas une politique économique européenne. C'est en partie parce que la politique budgétaire est définie exclusivement au niveau

---

national par les Etats membres, malgré les conséquences étendues que ceci a pour l'évolution économique dans la zone monétaire commune, que l'on n'arrive pas à gérer l'économie dans sa globalité en privilégiant la croissance. Par conséquent, les réformes structurelles ne peuvent être maintenues qu'au prix de dégâts sociaux élevés.

Les réformes structurelles sont une condition nécessaire pour garantir la compétitivité de l'Europe sur la scène internationale et pour réunir les conditions d'une croissance plus forte. Seule une économie compétitive peut garantir durablement aux citoyens les avantages sociaux qu'ils sont en droit d'attendre et qui sont la formidable spécificité du modèle de l'Union européenne. Cependant, les réformes structurelles ne sont pas une condition suffisante pour réaliser la croissance économique, pour créer des emplois, pour faire baisser le chômage et pour assurer des ressources adéquates à l'Etat social. Les réformes structurelles doivent donc être complétées par une gestion économique globale adéquate, de sorte à ce que l'adéquation de la demande permette d'épuiser entièrement le surcroît d'offre, sans créer de tensions inflationnistes. C'est la mission de la politique de stabilité macroéconomique. La politique de stabilité est un concept plus large que la stabilité des prix : elle englobe toujours deux éléments, la stabilité des prix et le plein emploi. Une politique de stabilité macroéconomique réussie se doit donc d'être conçue comme une interaction harmonieuse des politiques monétaires, budgétaires et de revenus. Une gestion économique globale réussie ne consiste pas à stimuler la demande au détriment de la stabilité, ni à prendre des mesures procycliques de relance, mais au contraire à avoir une gestion macroéconomique responsable de l'économie dans son ensemble.

### **La politique des revenus**

La politique des revenus joue un rôle dans la stabilisation des coûts de l'économie dans son ensemble, car elle évite l'intervention de la politique monétaire pour contrer les tendances inflationnistes. En toute logique, ceci signifie également que « l'économie globale » est identique à l'économie de la zone monétaire qui est responsable – en lieu et place des Etats, qui fixent le cadre législatif de la politique salariale - de la politique monétaire. Une politique salariale axée sur la stabilité implique que les salaires nominaux dans la zone euro n'augmentent pas plus que la somme des gains de productivité et des objectifs d'inflation de la BCE. Si les coûts salariaux augmentent plus fortement dans la zone euro, il y a une inflation des coûts, qui force la BCE à relever les taux d'intérêt. Ce n'est que lorsqu'on arrive à maintenir de façon durable les taux d'intérêt à un niveau bas, et que les entreprises ont de bonnes raisons d'escompter que la situation va durer, qu'elles réalisent les investissements nécessaires à la croissance économique. La phrase d'Helmut Schmidt n'a rien perdu de sa validité : « Les investissements d'aujourd'hui sont les emplois de demain ».

Toutefois, le rapport entre coûts salariaux unitaires et politique monétaire ne vaut que pour toute la zone euro. Il est parfaitement possible que certains Etats membres s'écartent ponctuellement de la moyenne et qu'il en découle pour eux des avantages ou des inconvénients compétitifs. Dans ce cas, un pays ou une région tire un profit au détriment des autres. Tant qu'il ne s'agit que de distorsions du marché provisoires et qu'elles se corrigent d'elles-mêmes, il n'y a rien à objecter. Cependant, il y a danger lorsque les coûts salariaux unitaires divergent durablement dans les différents pays. Ceci peut induire de graves tensions économiques et sociales, susceptibles de remettre en cause l'existence de l'union monétaire.

**Tableau 1:**  
**Écarts des coûts salariaux unitaires par rapport à la moyenne européenne de 1999 à 2007**

|            | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004  | 2005  | 2006  | 2007   |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|--------|
| Allemagne  | -0,17  | -0,86  | -2,20  | -3,60  | -4,68  | -6,15 | -8,00 | -9,58 | -11,04 |
| Finlande   | -5,62  | -5,75  | -3,09  | -4,65  | -6,34  | -6,07 | -5,07 | -6,24 | -7,19  |
| Irlande    | -14,48 | -12,40 | -10,74 | -11,96 | -10,99 | -7,81 | -5,14 | -4,61 | -4,56  |
| Luxembourg | -10,39 | -10,08 | -4,89  | -3,09  | -3,90  | -3,86 | -2,93 | -2,33 | -1,88  |
| France     | -2,39  | -2,53  | -2,62  | -2,24  | -2,29  | -2,34 | -2,37 | -2,31 | -2,33  |
| Italie     | -5,96  | -5,36  | -4,54  | -3,72  | -1,71  | -0,13 | 1,36  | 1,75  | 2,31   |
| Autriche   | 11,24  | 9,93   | 8,58   | 7,15   | 5,86   | 4,84  | 4,32  | 4,27  | 3,64   |
| Belgique   | 5,62   | 4,64   | 6,45   | 6,47   | 5,36   | 4,81  | 5,25  | 5,11  | 4,84   |
| Pays-Bas   | 0,85   | 2,75   | 5,98   | 8,70   | 10,20  | 9,51  | 8,20  | 6,46  | 4,79   |
| Grèce      | 3,07   | -0,05  | -2,69  | 0,87   | 0,28   | 4,15  | 6,65  | 8,92  | 10,28  |
| Espagne    | 0,85   | 2,37   | 3,47   | 4,16   | 5,29   | 7,75  | 10,85 | 15,09 | 18,83  |
| Portugal   | 11,93  | 14,56  | 10,15  | 12,17  | 13,84  | 15,32 | 16,84 | 18,06 | 18,76  |

Source : AMECO, novembre 2005 et estimations de l'auteur

Le tableau 1 montre le niveau relatif des coûts salariaux unitaires dans les Etats membres de l'UEM. Au Portugal, en Espagne et en Grèce, les coûts salariaux unitaires se sont systématiquement écartés à la hausse de la moyenne de la zone euro depuis le début de l'UEM. En Italie, la tendance est similaire. L'Allemagne, en revanche, est le seul pays depuis 1999 qui ait maintenu ses coûts salariaux unitaires constamment en dessous de la moyenne de la zone euro. Les coûts salariaux économiques globaux y sont de loin les plus bas de la zone euro, ce qui représente un avantage concurrentiel d'environ 10 %. Dans d'autres pays, parmi lesquels l'Irlande, le Luxembourg, l'Autriche et les Pays-Bas, on observe une tendance à revenir au niveau moyen. Ceci signifie que le mécanisme de marché fonctionne dans la plupart des Etats membres, à l'exception du sud de l'Europe et de l'Allemagne.

Le tableau 2 explique ces tendances. Tandis que les salaires nominaux dans la zone euro ont progressé en moyenne de 2,4 % par an entre 1999 et 2006, la productivité y a augmenté de 1 % et les coûts salariaux unitaires moyens de 1,5 %. En Allemagne, les salaires nominaux n'ont progressé que de 1,7 % en raison de la modération salariale, la productivité a augmenté de 1,5 %, et les coûts salariaux unitaires ont donc stagné à + 0,2 %. En Italie, en Espagne, au Portugal et au Luxembourg, la progression de la productivité a été inférieure à la moyenne ; aux Pays-Bas, en Grèce et en Irlande, les augmentations des salaires nominaux ont été supérieures à la moyenne. En d'autres termes, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et le Luxembourg ont des problèmes de productivité, tandis que les Pays-Bas, la Grèce et l'Irlande et, d'une façon différente, l'Allemagne, ont des problèmes de salaires. La pérennité des distorsions des coûts salariaux unitaires exige donc la mise en place de réformes structurelles du côté de l'offre dans le sud de l'Europe ainsi que des réformes économiques afin d'augmenter le niveau de la productivité, tandis que la politique tarifaire doit être redéfinie en Allemagne. La faible progression des salaires nominaux explique pourquoi l'Allemagne est devenu le plus gros exportateur de l'économie mondiale, alors que la demande intérieure reste relativement faible.

Tableau 2 : taux de croissance moyens

| 1999- 2006 |                   |              |                 |
|------------|-------------------|--------------|-----------------|
|            | Salaires nominaux | Productivité | Coûts salariaux |
| Allemagne  | 1,7 %             | 1,5 %        | 0,2 %           |
| Autriche   | 2,1 %             | 1,4 %        | 0,7 %           |
| Finlande   | 3,2 %             | 1,8 %        | 1,4 %           |
| Belgique   | 2,6 %             | 1,2 %        | 1,5 %           |
| Zone euro  | 2,4 %             | 1 %          | 1,5 %           |
| France     | 2,6 %             | 1,1 %        | 1,5 %           |
| Pays- Bas  | 3,5 %             | 1,2 %        | 2,3 %           |
| Portugal   | 2,8 %             | 0,5 %        | 2,3 %           |
| Italien    | 2,9 %             | 0,2 %        | 2,8 %           |
| Luxemburg  | 3,3 %             | 0,6 %        | 2,8 %           |
| Espagne    | 3,3 %             | 0,4 %        | 2,9 %           |
| Grèce      | 6,1 %             | 3,2 %        | 2,9 %           |
| Irlande    | 5,7 %             | 2,6 %        | 3,1 %           |

### La politique mixte ou « policy-mix »

Le niveau des taux d'intérêt est également déterminé dans une large mesure par le nouvel endettement des pouvoirs publics. Lorsque la Banque centrale restreint la masse monétaire pour maintenir la stabilité des prix, les taux d'intérêt augmentent lorsque la demande des ménages et des pouvoirs publics est trop importante. Dans une économie équilibrée, il y a un échange, un compromis entre la politique monétaire et politique budgétaire. Lorsque les déficits sont faibles ou que les budgets sont excédentaires, les taux d'intérêt sont bas, à condition que la stabilité des salaires perdure. Le rapport entre la politique monétaire et la politique budgétaire est appelé politique mixte ou « policy mix ».

En Europe, le policy mix est prescrit par le pacte de stabilité et de croissance (PSC). Les règles du pacte stipulent que chaque gouvernement doit avoir un budget « en excédent ou équilibré à moyen terme ». Ceci signifie de facto que les budgets corrigés des variations saisonnières doivent être constamment en équilibre<sup>1</sup>. Seules les variations d'ordre conjoncturel peuvent justifier ponctuellement des écarts à la hausse ou à la baisse (stabilisateurs automatiques). Le pacte de stabilité et de croissance impose donc deux restrictions à la politique mixte européenne : d'une part, il empêche une politique de stabilité anticyclique, et a même un impact procyclique, car à partir d'un certain point, il empêche les stabilisateurs automatiques de jouer librement ; d'autre part, il empêche également de choisir démocratiquement la politique mixte, comme cela se fait habituellement aux Etats-Unis. Les changements de policy mix sous Reagan/Volker et Clinton/Greenspan reflètent de toute évidence le débat public qui a précédé les élections présidentielles américaines de 1992. Le mouvement inverse que l'on observe depuis 2001, avec un accroissement de la dette publique, est la conséquence des baisses d'impôts décidées par le gouvernement Bush. Les conséquences de ces choix collectifs sont finalement l'expression des choix variables de répartition de la pression fiscale entre les générations, qui est un privilège de chaque démocratie (« pas d'imposition sans représentation »).

<sup>1</sup> Dans sa version modifiée de 2005 (Règlement CE 1055/2005), le pacte de stabilité et de croissance précise : « Pour les États membres qui ont adopté l'euro et pour les États membres participant au MTC 2, les objectifs à moyen terme spécifiques se situent — en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires — entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire. La seule interprétation économiquement raisonnable est celle d'une position d'un déficit structurelle après correction des variations conjoncturelles.

En Europe, le pacte de stabilité et de croissance empêche cette expression démocratique, car tous les pays doivent équilibrer leurs déficits structurels. Cette règle, pourtant, est difficile à maintenir à long terme. La légitimité conférée par le mandat donné par les électeurs a toujours plus de force qu'un accord international. Etant donné que la politique budgétaire des Etats membres est décidée de façon autonome par les gouvernements, il est difficile de garantir le respect à long terme des règles du pacte. Le graphique 3 montre que seuls 3 pays sur 12 de la zone euro ont un budget conforme au pacte. Le cas de la France est intéressant. L'augmentation du déficit structurel de 2 à 3 % en 2002 est la conséquence de la réélection de Jacques Chirac, qui avait promis pendant la campagne électorale des diminutions d'impôts sans baisse des dépenses, voire même avec plus de dépenses dans certains domaines (comme la défense). Le gouvernement Raffarin, légitimé par les urnes, a mis en oeuvre une politique budgétaire en contradiction flagrante avec le pacte, mais parfaitement légitime sur le plan démocratique.

**Tableau 3: déficits structurels dans la zone euro de 1999 à 2007**

| ZONE EURO  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Grèce      | - 2,6 | - 3,6 | - 6,5 | - 5   | - 6   | - 7,5 | - 4,5 | - 4,6 | - 4,8 |
| Portugal   | - 3,5 | - 4,4 | - 5,4 | - 3,4 | - 2,3 | - 2,4 | - 5,1 | - 3,9 | - 3,6 |
| Italie     | - 2,1 | - 2,9 | - 4,1 | - 3   | - 3   | - 3   | - 3,5 | - 3,6 | - 4   |
| Allemagne  | - 1,2 | - 1,8 | - 3,4 | - 3,8 | - 3,5 | - 3,4 | - 3,4 | - 3,3 | - 3   |
| France     | - 2,1 | - 2,5 | - 2,5 | - 3,8 | - 4   | - 3,6 | - 3   | - 3   | - 3,1 |
| Zone euro  | - 1,6 | - 1,9 | - 2,7 | - 2,8 | - 2,7 | - 2,5 | - 2,4 | - 2,4 | - 2,4 |
| Luxembourg | 2,7   | 3,9   | 6     | 2,5   | 1,2   | - 0,3 | - 1,5 | - 1,4 | - 1,6 |
| Autriche   | - 2,8 | - 2,9 | - 0,3 | - 0,3 | - 0,8 | - 0,9 | - 1,5 | - 1,4 | - 1   |
| Pays- Bas  | - 0,8 | - 0,3 | - 1,4 | - 2,1 | - 2,3 | - 1,4 | - 0,6 | - 0,8 | - 0,7 |
| Belgique   | - 0,7 | - 0,8 | 0,1   | - 0,2 | 0,5   | 0,1   | 0,4   | 0,1   | 0     |
| Espagne    | - 1,6 | - 2   | - 1,5 | - 0,9 | - 0,4 | - 0,2 | 0,2   | 0,2   | - 0,2 |
| Irlande    | 1,1   | 2,5   | - 0,7 | - 1,8 | - 0,4 | 1,4   | 0,2   | 0,6   | 0,9   |
| Finlande   | 1,1   | 5,3   | 4,8   | 4,4   | 2,9   | 2,3   | 2,5   | 2,2   | 2,1   |

Source : AMECO, novembre 2005

Le dilemme du policy mix efficace dans la zone euro est né d'une incohérence institutionnelle : la politique monétaire est mise en oeuvre au niveau européen, ce qui est nécessaire à un meilleur fonctionnement du marché intérieur, alors que la politique budgétaire est définie sur le plan national et dominée par le problème d'action collective décrit ci-dessus.

Ce dilemme est bien illustré par l'exemple suivant : supposons que l'économie de la zone euro est en équilibre, et que pour des considérations de politique interne, le gouvernement d'un des Etats membres creuse son déficit structurel. L'économie de la zone euro dans son ensemble se retrouve en déséquilibre, ce qui oblige la BCE à relever ses taux. Ceci entraîne un affaiblissement de la croissance dans tous les Etats membres, et dont un creusement des déficits budgétaires dans ces derniers. La ligne de politique mixte se déplace alors vers le bas à gauche. La politique mixte est dans un premier temps restrictive pour tous les Etats membres, puis se stabilise à un nouveau point d'équilibre, avec toutefois des taux d'intérêt plus élevés et un déficit total agrégé plus important. En d'autres termes l'absence de coopération d'un Etat membre, qui découle du dispositif incitatif des biens collectifs exclusifs, engendre une tendance permanente à la restrictivité de la politique monétaire et à une augmentation des déficits budgétaires. Il ne faut pas pour autant en faire le reproche à la Banque centrale européenne, qui ne fait que son travail. Le problème est structurel et relève du mode de gouvernement : la politique budgétaire est définie exclusivement sur le plan national, et les positions budgétaires agrégées pertinentes pour la politique de croissance sont simplement le fruit du hasard.

En résumé, les réformes structurelles axées sur l'offre de la stratégie de Lisbonne sont nécessaires pour augmenter à long terme la compétitivité et la productivité de l'UE ; elles ne suffisent cependant pas à garantir la croissance et l'emploi. Il faut une politique économique macroéconomique plus efficace qui ne peut réussir que si elle est conçue à l'échelle de la zone euro. L'absence d'orientations européennes et l'insuffisance d'intégration des politiques budgétaires nationales en un seul instrument entraînent un report structurel du policy mix vers une politique monétaire plus restrictive, un relèvement des taux d'intérêt et donc une baisse des investissements, de la croissance et de l'emploi, et un ralentissement des progrès technologiques. Une réponse politique à ces problèmes nécessite une intégration plus poussée de la dimension européenne dans la politique nationale, ainsi que le développement institutionnel de la coopération macroéconomique dans la zone euro.

### **Des réformes pour l'Europe**

Les conséquences de l'analyse ci-dessus sont exposées dans cette section, qui comporte également des propositions pratiques. La discussion porte dans un premier temps sur les options économiques relatives à la politique salariale, puis sur le policy mix, et enfin sur les conséquences politiques.

#### **La concertation en matière de politique salariale : le dialogue macroéconomique**

En 1999, la présidence allemande de l'UE a jeté les bases d'un dialogue macroéconomique (processus de Cologne), instrument qui a permis de renforcer la concertation entre les partenaires sociaux, les ministres des finances et la BCE. Ce processus se déroule maintenant à deux niveaux : d'abord, les partenaires nationaux participant au dialogue se rencontrent pour parler de la situation dans leurs pays ; dans une deuxième étape, les représentants européens des partenaires sociaux rencontrent au niveau européen la troika des ministres des finances et la BCE. Après sept ans de ce dialogue macroéconomique, on peut le résumer comme suit : il n'est pas sans intérêt, mais d'une portée très limitée.

Du côté positif, on notera que la politique salariale n'entraîne pas de pression sur les coûts dans la zone euro dans son ensemble, et qu'elle n'obère donc pas la politique monétaire. Du côté négatif, on constate que les coûts salariaux unitaires se sont systématiquement écartés des coûts moyens allemands dans certains pays, ce qui engendre nécessairement des tensions entre Etats membres. L'Italie a d'ailleurs déjà envisagé de sortir de la zone euro. D'un autre côté, l'avantage concurrentiel dont dispose l'Allemagne en matière de coûts salariaux unitaires entraîne des distorsions du marché intérieur, qui peuvent être tolérées par ses voisins tant que la croissance allemande est inférieure à celle des autres pays. Si le regain de confiance dans la grande coalition débouchait sur une reprise économique plus marquée, la question des coûts salariaux unitaires pourrait devenir une pomme de discorde en Europe, car des pays moins compétitifs que l'Allemagne pourraient lui reprocher du dumping salarial sur leur dos.

Théoriquement, le dialogue macroéconomique aurait dû surmonter ce problème, mais cela n'a pas été le cas. Il est donc grand temps de repenser ce macrodialogue.

#### **Proposition 1**

Le macrodialogue doit être réformé et plus intégré à la stratégie de Lisbonne. Un système d'alerte précoce pour éviter les évolutions de salaires insupportables à long terme s'impose.

- Le macrodialogue doit être mieux adapté aux besoins de la zone euro. La coordination des politiques budgétaires sous l'égide des ministres des finances doit être rattachée à l'eurogroupe. La Commission

doit être la chef de file du dialogue macroéconomique, et surveiller non pas une fois par an mais de façon permanente l'évolution des salaires dans les économies de la zone euro.

- Les partenaires sociaux participant aux négociations doivent être plus impliqués dans le dialogue européen. La concertation et l'échange d'informations doivent être délégués à la Commission de l'UE, qui doit nourrir un dialogue avec toutes les parties concernées tout au long de l'année.
- Une attention toute particulière doit être portée à l'évolution de la productivité. Les politiques des Etats membres qui sont nettement en deçà des gains de productivité moyens doivent faire l'objet d'un suivi, pour les aider d'une part à pallier les échecs de leur politiques, et d'autre part à mettre en oeuvre une politique de cohésion qui contribue à l'accélération de la productivité. Ce contrôle renforcé pourrait s'inspirer de la procédure de prévention pour déficit excessif ou de la méthode de coordination ouverte de Lisbonne. Le Conseil européen et plusieurs conseils de ministres discuteraient des méthodes adaptées au sein de l'eurogroupe, tandis que l'Ecofin endosserait des recommandations formulées par l'eurogroupe et leur donnerait une traduction législative si nécessaire pour assurer une réussite harmonieuse de la zone euro.

### **Proposition 2**

Les procédures de détermination des salaires doivent être mieux coordonnées au sein de l'UEM

Sans empiéter sur l'autonomie des partenaires sociaux, on peut envisager de renforcer les signaux macroéconomiques pour des accords salariaux adaptés. La conclusion de toute une série d'accords salariaux s'écartant nettement de la productivité et de l'objectif d'inflation de la BCE devrait être soumise à un débat public au Parlement européen et dans les parlements nationaux après présentation d'un rapport de la Commission et d'un avis de l'eurogroupe.

### **Proposition 3**

Le principe « A travail égal et à lieu égal, salaire égal » doit être ancré dans la législation pour toute l'Europe.

Pour réaliser concrètement ce principe, on pourrait envisager d'instaurer une sorte de salaire minimum global pour la région Europe, qui définirait les salaires minimum et les augmentations maximales des salaires nominaux pour les régions européennes en tenant compte des niveaux et des évolutions de productivité sur le plan régional. L'application de ce principe pourrait favoriser une évolution nominale des salaires vers la productivité moyenne et empêcher par la même occasion les distorsions engendrées par le dumping salarial.

### **La concertation en matière de politique budgétaire**

Notre analyse du pacte de stabilité et de croissance et de la politique budgétaire dans la zone euro a montré que l'absence de concertation en matière de politique budgétaire a pour conséquence un policy mix qui affaiblit les capacités de croissance et la compétitivité. Les politiques budgétaires nationales doivent être plus coordonnées, et transformées en un instrument politique unique et utilisable sur le plan stratégique. Ceci signifie que le déficit budgétaire global agrégé doit être déterminé à l'échelle de la zone euro, puis être mis en oeuvre de façon décentralisée. Il faut pour ce faire réformer le pacte de stabilité et de croissance.

### **Proposition 4**

Le rapport annuel sur les principes de la politique économique doit être transformé en loi budgétaire européenne, qui définit le déficit européen global souhaité chaque année.

• Les principes de la politique économique, après avoir été redéfinis, fixent le déficit budgétaire agrégé admissible de la zone euro, tout en allouant aux Etats membres des quotas de déficits individuels. Ces contingents donnent aux Etats membres le droit de s'endetter sur les marchés financiers jusqu'à hauteur du plafond autorisé.

• Les banques ne pourraient n'approvisionner les gouvernements en capitaux libellés en euros que s'il reste à ceux-ci un contingent de dette. Si un Etat membre souhaite s'endetter au-delà de son contingent, il doit acheter des quotas de déficit à des Etats membres qui n'ont pas épuisé les leurs. Ce système, qui s'inspire des échanges de droits à polluer au CO<sub>2</sub>, donnerait aux Etats membres la possibilité de choisir entre un assainissement budgétaire, qui peut coûter cher sur le plan politique, ou un nouvel endettement, qui coûte cher sur le plan financier. Ces décisions seraient être prises par les parlements nationaux après débat. Ce système garantit une politique budgétaire plus souple à l'échelle de la zone euro (sur le plan vertical) et une plus grande discipline entre Etats membres (sur le plan horizontal).

### **Proposition 5**

La notion de quotas de déficits négociables doit être l'un des éléments de la réforme du fédéralisme allemand.

On débat depuis des années d'un « pacte de stabilité national ». Le problème de la répartition budgétaire des plafonds d'endettement entre les Länder et l'Etat fédéral pourrait être résolue de façon élégante par l'introduction des droits d'endettement négociables. La mise en place d'un tel système permettrait à l'Allemagne d'apporter une contribution visionnaire à la réforme de la politique budgétaire européenne.

### **Proposition 6**

Le budget de l'Union européenne et la définition du solde budgétaire intégré économique global sont regroupés. Le budget de l'UE est financé sur fonds propres, à l'aide d'un impôt européen.

Les négociations dramatiques sur les perspectives financières du budget de l'UE et les marchandages indignes autour des contributions nettes ont conduit l'UE en 2005 au bord du gouffre. A long terme, cette façon de gouverner est irresponsable. Une réforme du financement de l'UE et une dotation en moyens propres, qui a déjà été proposée par différents chefs d'Etats et de gouvernement, doit être menée à bien rapidement, et être accompagnée d'une réforme du pacte de stabilité et de croissance.

### **Oser plus de démocratie**

Une délégation plus forte de certaines politiques au niveau européen n'est envisageable que si elle s'accompagne de plus de démocratie. Le rejet du traité constitutionnel montre, comme les sondages cités plus haut le prouvent, que le compromis trouvé entre les méthodes politiques intergouvernementales et les méthodes plus communautaires n'allait apparemment pas suffisamment loin aux yeux de nombreux citoyens en France et aux Pays-Bas. L'UE est souvent considérée comme une bureaucratie technocratique. Les propositions faites ci-dessus pour renforcer l'efficacité de la zone euro ne feraient qu'aggraver ces tensions si on n'arrivait pas à introduire plus de démocratie par des mesures d'accompagnement. Ceci signifie que les propositions concrètes 1 à 5 ne doivent pas uniquement être prises par le Conseil européen, et que le Parlement européen doit être co-décisionnaire dans ce processus.

### **Proposition 7**

Les recommandations de la Commission sur le macrodialogue et les lignes directrices salariales doivent être validées par le Parlement européen.

### **Proposition 8**

Les principes redéfinis de la politique économique doivent être adoptés par le Parlement européen dans un processus de codécision avec le Conseil européen, sur proposition de la Commission.

Ces propositions peuvent améliorer de façon marginale la légitimité démocratique des mesures proposées. Il est toutefois évident qu'elles ne permettront pas de grandes avancées en matière de comblement du déficit démocratique. Il faut donc relancer le débat sur la Constitution.

### **Une Europe sociale ?**

Après l'échec des référendums sur le traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas, un grand nombre d'observateurs ont tiré les conclusions qui s'imposaient : l'Europe doit plus se préoccuper des craintes sociales de ses citoyens. Le PSE, lors de la réunion de son Conseil à Vienne les 24 et juin 2005, a défini ses priorités pour l'agenda politique de l'UE en 2006, qui réclame entre autres « une Europe sociale et économique plus efficace... ; une meilleure coordination économique et des investissements communs, pour relancer la croissance et l'emploi »<sup>2</sup>. La coordination de la politique économique est considérée comme un « ingrédient indispensable ».

Sur la base de la présente analyse, j'espère avoir pu mettre mieux en évidence le fait qu'une « nouvelle Europe sociale » n'est possible que si on arrive à résoudre le problème de l'échec politique institutionnel. Il serait erroné stratégiquement que les partis définissent des priorités pour une Europe sociale tout en mettant entre parenthèses la question de la Constitution. Une telle façon de procéder échouerait certainement à moyen terme, ce qui nourrirait l'euroscpticisme et saperait la confiance pour la social-démocratie.

### **Proposition 9**

Le PSE considère la démocratisation de l'Europe comme la priorité numéro 1.

Tout au long de son histoire qui a débuté voici presque 150 ans, la social-démocratie européenne n'a pu améliorer les conditions de vie concrètes des populations que lorsqu'elle a démocratisé l'Etat et la société. Jean Jaurès a dit : « La République est l'humus du socialisme ». La démocratie européenne est aujourd'hui l'humus de l'Europe sociale. Il n'est plus possible aujourd'hui de gérer l'Europe comme un projet technique et bureaucratique défini par des élites éclairées. L'intégration européenne a créé de nombreux biens collectifs européens, et les citoyens réclament à juste titre d'avoir voix au chapitre.

---

<sup>2</sup> Un document de travail du PSE intitulé « La nouvelle Europe sociale » définit ce problème dans les termes suivants : « Plus que jamais, l'Europe et ses Etats membres doivent démontrer qu'ils peuvent définir des politiques qui répondent aux questions et aux préoccupations des populations : les emplois et les systèmes sociaux viennent au premier rang. C'est le coeur même de l'Europe sociale ».

### Un nouveau traité constitutionnel

Le traité constitutionnel européen était le fruit d'un compromis difficile entre gouvernements. Après les référendums en France et aux Pays-Bas, le processus de ratification a échoué. Comment insuffler une nouvelle dynamique au processus constitutionnel ?

Relancer le traité constitutionnel n'est pas réaliste. Aucun politique raisonnable en France et aux Pays-Bas n'osera soumettre à un nouveau vote le projet qui a échoué sous sa forme actuelle. Ceux qui pensent pouvoir en faire un thème de la campagne présidentielle de 2007 se trompent.

Il peut être possible dans certains cas d'extraire du traité des passages et de les mettre en pratique, mais ce n'est pas une stratégie globale envisageable pour renouveler la capacité de l'Europe à gouverner et lui donner une légitimité démocratique.

Une reformulation du traité constitutionnel mettant clairement l'accent sur le fonctionnement démocratique de l'UE est nécessaire (voir Collignon 2003, 2004). Le Premier ministre belge Guy Verhofstadt l'a dit dans un nouveau livre intitulé « Les Etats-Unis d'Europe » :

- L'UE doit être doté d'un gouvernement propre élu par le Parlement européen.
- Ce gouvernement aura des compétences dans cinq domaines :
  - L'orientation stratégique de la politique sociale et économique européenne.
  - La politique technologique européenne.
  - L'espace européen de la liberté, de la sécurité et du droit.
  - La diplomatie européenne.
  - Une armée européenne
- Le gouvernement européen sera compétent en matière de directives dans ces secteurs.
- Le gouvernement européen aura des ressources propres alimentées par un impôt européen. Le gouvernement européen se verra aussi déléguer la compétence en matière de coordination de la politique budgétaire et du policy mix.

Ces idées s'inscrivent dans une tradition social-démocrate déjà ancienne : c'est en 1925 que le SPD, réuni en congrès à Heidelberg, a nommé pour la première fois l'avènement des Etats-Unis d'Europe comme objectif officiel de son programme.

L'UE des 25 étant trop hétérogène pour que la proposition de Verhofstadt réunisse un consensus général, il limite ses propositions dans un premier temps à la zone euro. Ceci présente un avantage : la coopération renforcée dans la zone euro est ouverte à tous les pays qui adoptent l'euro. Ceci permettrait de contourner la proposition faite par le président de l'UMP, Nicolas Sarkozy, qui consiste à instaurer un directoire européen de grands Etats membres, tuant ainsi dans l'oeuf tous les efforts pour apporter plus de démocratie à l'Europe.

### Proposition 10

Les sociaux-démocrates entament un dialogue avec le PSE et avec d'autres partis démocratiques sur un nouveau traité constitutionnel, qui met au centre un gouvernement démocratiquement élu pour l'Europe.

Comment un nouveau traité constitutionnel devrait-il être ratifié ? Sur le plan technique, on pourrait envisager un nouveau traité créant une Union politique, préparé par une nouvelle convention élue par le Parlement européen. Sa mission serait de formuler la constitution d'une Union démocratique européenne. Le traité serait ensuite soumis à référendum dans toute l'Europe, et serait réputé adopté si une majorité des citoyens européens l'approuvait, en prévoyant éventuellement un quorum pour la

---

zone euro. Les Etats membres dans lesquels le référendum n'obtiendrait pas la majorité auraient le droit (mais pas l'obligation) de ne pas adhérer au traité. Ces Etats deviendraient membres d'une « Organisation des Etats européens » plus lâche, qui régulerait le marché intérieur, à l'instar aujourd'hui de l'UE. Cette idée peut être illustrée par la formule suivante : « L'Union politique bâtit une maison dans le jardin de la communauté économique ».

### **Bibliographie**

Amato, G. (2002) : Verso un DPEF Europeo, publié dans : NENS No.4 (Nuova Economia Nuova Società), luglio, p.15-19.

Casella, A. (2001) : Tradeable Deficit Permits, in : Brumila, A., Buti, M. and Franco, D. 2001. The Stability and Growth Pact, The Architecture of Fiscal Policy in EMU. Londres, Palgrave.

Collignon, S. : <http://www.stefanollignon.de>

« Three sources of Legitimacy for European Fiscal Policy ».

« Natural Unemployment, the Role of Monetary Policy and Wage Bargaining. A Theoretical Perspective ».

« Adjusting the US Current Account Deficit : What Role for the Dollar, Euro and Yen ? ».

« Learning to Live in zone euro - The Role of France and Germany ».

Commission européenne (2005) : Eurobaromètre 64 L'opinion publique dans l'Union européenne.

Verhofstadt, G. : Les Etats-Unis d'Europe (en préparation).

---

**Stefan Collignon est professeur d'économie politique européenne à l'université de Harvard.**

Paru en allemand dans « Europäische Politik, FES Bonn, April 2006 ».

Traduction: Isabelle Bonnefond

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la Fondation Friedrich-Ebert.

Responsable de la publication : Winfried Veit, directeur du bureau parisien de la FES