

Du 5 au 9 mai 1998, *Le Monde* a publié,  
en collaboration avec le Centre Robert Schuman  
de l'Institut universitaire européen de Florence,  
une série de points de vue sur  
les conséquences de l'adoption de l'euro  
sur les institutions politiques nationales et européennes

Yves Mény    Stefano Bartolini  
José María Maravall    Renaud Dehousse  
Fritz W. Scharpf    Joseph H. H. Weiler

## Six opinions sur l'€uro et sur l'Europe

présentées par le  
Centre Robert Schuman  
dans le journal

*Le Monde*

LIB  
382  
.45094  
MEN

Centre Robert Schuman  
INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPEEN

European University Institute



3 0001 0032 8207 8

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE

ROBERT SCHUMAN CENTRE

Yves Mény

Stefano Bartolini

José María Maravall

Joseph H. H. Weiler

Fritz W. Scharpf

Renaud Dehousse

**Six opinions sur l'euro et sur l'Europe  
présentées par le Centre Robert Schuman  
dans le journal *Le Monde***

Les contributions ci-jointes ont été préparées pour *Le Monde* dans le cadre du Centre Robert Schuman.  
Elles sont publiées dans l'ordre de leur parution entre le 5 et le 9 mai 1998.  
De légères modifications ont été introduites par *Le Monde* notamment dans les titres. Cette publication reprend les textes originaux.

832.45094

All rights reserved.  
No part of this paper may be reproduced in any form  
without permission of the authors.

LIB  
332.4509  
4 MEN

© Robert Schuman Centre  
Printed in Italy in May 1998  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)  
Italy



## Sommaire

<i>Embarquement pour l'inconnu ?</i> Yves Mény	5
<i>L'Europe, le monétarisme et la démocratie</i> José María Maravall	13
<i>L'Europe après l'euro</i> <i>ou comment la sagesse économique vient aux États</i> Fritz W. Scharpf	19
<i>Intégration européenne et États-nations</i> <i>Une « division du travail » est-elle possible ?</i> Stefano Bartolini	27
<i>L'Europe : du pain et des jeux</i> Joseph H. H. Weiler	35
<i>Les gnomes et les tribuns</i> <i>ou l'économie rattrapée par la politique</i> Renaud Dehousse	43

**Embarquement pour l'inconnu ?**

Yves MÉNY  
Directeur du Centre Robert Schuman  
Institut universitaire européen  
Florence

## **Embarquement pour l'inconnu ?**

Yves MÉNY

L'euro est là, il existe. Mais à l'image de ces réalités virtuelles auxquelles nous ont habitué les nouvelles technologies, il est encore difficile d'en évaluer l'impact et les potentialités. Un acte décisif, capital a été effectué mais l'opinion publique risque d'être frustrée par l'absence de conséquences visibles et immédiates de cette révolution. L'euro ne circulera pas en tant que monnaie d'échange usuelle avant plusieurs années et entre-temps la transition ne produira ni miracle ni catastrophe. S'ils doivent survenir, ce sera pour des raisons qui lui seront largement étrangères. L'opinion risque de ne retenir dans un premier temps que les petites difficultés quotidiennes et les problèmes d'adaptation monétaire et mentale qui accompagnent inéluctablement un changement de cette nature. L'arbre du quotidien risque de cacher la forêt du moyen et long terme et, malheureusement, les élites politiques françaises en particulier et européennes en général ne font rien ou pas grand chose pour dessiner les options que ce choix fondamental implique pour l'Union européenne et ses composantes, les États membres.

Pour l'essentiel, les vues sur le futur de l'Union européenne s'organisent autour de quelques points qui rassemblent un ample consensus : l'élargissement à l'Est est à la fois un devoir historique et moral, culturel et économique en dépit de ses énormes difficultés. Le processus d'intégration politique résultant de la mise en commun de domaines sectoriels (qui fut à la fois l'espérance et le mode de faire des pères de l'Europe) n'est plus de mise ; en conséquence l'utopie d'une Europe fédéralisée n'a plus de sens aujourd'hui. Le message officieux à défaut d'être officiel est celui de la construction d'un grand marché dont le couronnement serait constitué par l'établissement de la monnaie unique.

Autrement dit, l'Europe arriverait par des chemins tortueux et des processus bureaucratiques parfois kafkaïens à une situation que l'Amérique du Nord est déjà en train d'atteindre en laissant agir les forces du marché : l'unification économique du continent américain par le libre échange s'effectue sous l'égide du dollar qui, à défaut d'être monnaie unique officielle, l'est *de facto*. Dans une telle perspective, les implications proprement politiques et institutionnelles passent au second plan.

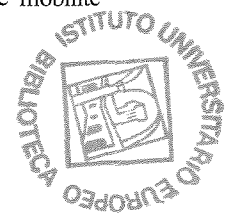
Si la construction de l'Europe monétaire s'effectue sans trop de heurts, on peut dessiner *grosso modo* deux scénarios potentiels.

Le premier ferait à la fois preuve d'une grande modestie institutionnelle mais exigerait de la part des gouvernements et des citoyens d'Europe une grande maturité politique. *Mutatis mutandis*, ce scénario extrapole au niveau européen le modèle allemand : la Banque centrale européenne gère la politique monétaire et sa légitimité, validée par l'expertise de ses membres et la qualité de ses décisions, est reconnue par tous. Tant les gouvernants que l'opinion publique font progressivement leur doctrine affirmée par la Cour de Karlsruhe dans sa fameuse décision sur le traité de Maastricht : autrement dit la politique monétaire est trop importante pour être laissée entre les mains des politiques. Les Européens dans leur ensemble feraient preuve de la même prudence et de la même sagesse que les Allemands vis-à-vis de la « Buba ». Les gouvernements des États membres, les premiers avertis et conscients des avantages de cette « sagesse » économique accepteraient de bonne grâce de restreindre leur autonomie en matière de politique budgétaire ou fiscale sachant que tout écart conjoncturel serait finalement plus coûteux que les facilités qu'il permettrait à court terme. Bref, avertis par les expériences malheureuses du passé et encouragés par les bénéfices que les gouvernements américain ou allemand ont tiré du strict respect des directives de leurs banques centrales respectives, les États membres accepteraient cette *diminutio capitis* au nom des bénéfices découlant de cette obéissance aux experts. Mais les membres de l'Union devraient faire montre de plus de sagesse encore, c'est-à-dire accepter, comme le disaient autrefois les dirigeants du Parti communiste de l'URSS à l'égard des partis frères leur « autonomie relative », un peu de la manière dont certains petits ou moyens pays doivent accepter bon gré mal gré leur dépendance à l'égard d'une zone monétaire dominée par une monnaie leader (dollar, deutsche mark, yen). Dans ce scénario, le principal effort demandé à la classe politique serait de contribuer un peu plus encore au « désenchantement » de la vie politique autrement dit d'accepter la dure suprématie des lois économiques. Ces concessions faites, les États membres devraient conserver la plus large aptitude à gérer un grand nombre de politiques culturelles, sociales, etc. Comme il a été rappelé avec justesse, l'Union européenne tolère en son sein des régimes de protection sociale aussi différents que ceux de la Grande-Bretagne, du

Danemark ou du Portugal. Ou pour le dire comme un adversaire résolu de l'euro, Charles Pasqua, « il ne restera plus aux États nationaux qu'à enterrer les morts et soigner les blessés ». Une nouvelle division du travail serait ainsi mise en place au niveau européen : les politiques monétaires établies au niveau central qui encadreraient également les politiques budgétaires puis progressivement les politiques fiscales ; les politiques liées à l'identité et à la solidarité au niveau national (voire diront certains, au niveau régional).

Ce scénario raisonnable ne nous semble pourtant pas réaliste à long terme même s'il peut paraître le plus vraisemblable à moyen terme. Ce nouvel espace économique et monétaire peut-il se réduire à ce que les milieux économiques et internationaux ont déjà baptisé « Euroland » ? Nous ne le croyons pas et avons le sentiment que l'harmonie économique prédite par la conjugaison du marché et des experts s'apparente plutôt au « Wonderland » d'Alice au pays des merveilles. En effet, la politique monétaire de l'ensemble des onze pays constituant pour l'instant l'euro produira certes des effets bénéfiques pour l'ensemble, mais fortement différenciés au niveau national voire régional, en fonction notamment de leur développement ou de leur spécialisation sectorielle ou territoriale. On connaît déjà ces disparités au sein d'un ensemble national ou d'une zone monétaire. La politique monétaire américaine peut avoir des effets bénéfiques pour la Californie et négatifs pour le Massachussets à un moment donné et l'on sait par expérience ce qu'il en a coûté à la croissance européenne de dépendre de la politique monétaire allemande établie pour affronter les problèmes de la réunification du pays. Pour affronter ces chocs asymétriques, on ne peut guère imaginer que deux parades, l'une pratiquée principalement aux États-Unis, l'autre dans les États européens.

La première, l'américaine s'appelle mobilité : quand le travail manque ici ou là tandis que la croissance s'emballe ailleurs, les Américains prennent la route en masse et vont là où les opportunités se présentent. Du président d'entreprise au professeur d'université jusqu'à l'ouvrier non qualifié, tous sont prêts au départ. Ce n'est pas un hasard si les Américains ont inventé le « mobil home » ! Paradoxalement, l'Europe qui a connu des mobilités aussi importantes, voire supérieures dans le passé, l'est moins que jamais aujourd'hui grâce à la prospérité retrouvée et à son système de protection sociale. Les migrations italiennes, espagnoles, portugaises sont achevées et il n'y a plus guère que les Européens de l'Est que la pauvreté pousse à s'exiler. Il est même devenu difficile de convaincre les demandeurs d'emploi à bouger au sein de leur pays d'origine. Les problèmes linguistiques, d'identité, la rigidité du marché immobilier sont autant d'obstacles à l'importation du modèle américain, à condition même de le considérer comme désirable. La mobilité en Europe ne concerne qu'une petite minorité de cadres et il est souhaitable que cette mobilité



choisie s'accroisse de plus en plus. Quant à la mobilité sous contrainte économique, c'est une autre affaire.

L'autre parade, celle des États européens, s'arqueboute pour l'essentiel sur les mécanismes de l'État providence de façon à permettre aux individus de supporter de façon plus ou moins transitoire les chocs économiques. Cette solution s'est d'ailleurs souvent couplée avec la mobilité interne (mobilité du Sud vers le Nord en Italie ou en Espagne, mobilité agricole en France par exemple) et a été couronnée de succès jusqu'à la fin des années 70. Depuis dix - quinze ans au contraire, cette politique est victime de son succès : elle a en effet presque totalement éliminé les incitations à la mobilité (pour l'individu les coûts sont supérieurs aux avantages) et chargé considérablement la barque des comptes sociaux. Toutefois ces mécanismes redistributifs faisaient l'objet de débats et d'arbitrages politiques (le consensus social) et mettaient en place des mécanismes de solidarité (territoriale, inter-individuelle, inter-générationnelle) essentiels pour la constitution et le maintien d'une citoyenneté qui n'est plus seulement civique ou politique mais de plus en plus sociale. Face aux chocs et aux traumatismes inéluctables que produira l'euro — pourquoi cacher qu'en effet le chemin ne sera pas parsemé de roses — la solution par les politiques redistributives est-elle encore possible ? Et les États membres seront-ils capables de faire face par eux-mêmes à ce défi d'une ampleur insoupçonnée ?

Nous ne pensons pas que les systèmes politiques nationaux seront à même d'affronter à eux seuls les tempêtes dont l'origine sera attribuée aux « gnomes de Francfort ». Aux États-Unis ou en Allemagne, des institutions politiques et représentatives dialoguent et croisent le fer avec la Banque centrale réalisant ce mixte de la démocratie contemporaine qu'est la voix populaire d'un côté et le constitutionnalisme c'est-à-dire les contrepois divers et variés du système constitutionnel de l'autre. Pourra-t-on se contenter en Europe de la coexistence d'une banque à l'influence à la fois incontestable et considérable et d'un Conseil économique aux contours et pouvoirs incertains et d'un Parlement qui est encore loin de constituer le contrepois nécessaire ? Il est vain d'imaginer que les décisions parfois douloureuses de la BCE seront acceptées et considérées comme légitimes seulement parce qu'elles sont techniquement bonnes. Faute d'institutions politiques européennes suffisamment fortes le débat public risque d'emprunter la voie la plus périlleuse, c'est-à-dire s'organiser le long d'une fracture opposant encore davantage que par le passé les « technocrates européens » (c'est-à-dire dans l'esprit de l'opinion publique la Commission, les juges et désormais la Banque) et les opinions publiques nationales. Même si nous en tirons des conséquences radicalement différentes, le diagnostic de Charles Pasqua n'est pas faux : les États membres ne peuvent pas seulement avoir en charge la gestion de la morgue et de l'infirmerie. Cette mission nous paraît d'autant plus impossible, que des tensions sont déjà

apparentes au sein des États membres en raison des avantages différenciés que les unités sub-nationales tirent de l'intégration européenne : les Catalans rechignent de plus en plus à « payer » pour les Andalous et la Ligue lombarde s'est constituée pour résister à ce qu'elle considère comme un pillage par *Roma ladra* (Rome voleuse) et le Mezzogiorno maffieux et assisté. S'il fallait la contre-épreuve, grandeur réelle, des problèmes suscités par cette division du travail à la fois sur le plan politique et économique, considérons le cas de l'intégration de l'Allemagne de l'Est : parce que les Européens ont considéré que c'était un problème allemand, parce qu'ils ont répété de façon implicite le discours des années 20 (« l'Allemagne paiera ») en considérant que la RFA était trop riche pour que la réunification soit un problème européen, la Bundesbank a dû mener la politique d'intérêts élevés que l'on sait, contraignant les uns à la dévaluation sauvage, les autres à supporter depuis dix ans les contraintes absurdes d'une politique qui n'était pas faite pour eux.

Résumons-nous : l'hypothèse d'un Euroland piloté par une Banque centrale où les États membres devraient être seulement sages et compatissants ne nous paraît pas crédible à long terme. Elle risque de susciter d'incommensurables problèmes de légitimité et d'*accountability* ; elle ne répond pas de façon satisfaisante aux problèmes redistributifs que posera inéluctablement l'intégration monétaire sauf à ce qu'une révolution culturelle amène les Européens à accepter un système à l'américaine. Dire comme vient de le faire le président Chirac qu'il n'est pas nécessaire d'aller vers « une union politique plus affirmée » est sans doute plus rassurant et politiquement correct par les temps qui courent. Mais ne serait-il pas temps que la droite comme la gauche cessent de nier réthoriquement ce qu'ils font dans la pratique, qu'elles indiquent l'objectif poursuivi, les espoirs attendus, les obstacles à vaincre ? De deux choses l'une : ou bien une union monétaire n'est pas et ne peut être une communauté politique comme on l'avait déjà dit à propos du Zollverein et dans ce cas on peut être sérieusement préoccupé pour l'avenir ; ou bien l'Europe, à travers l'instrument monétaire, franchit une étape importante dans sa marche vers l'Union politique et il faudrait à la fois le dire et prendre les dispositions qui permettront progressivement de l'assurer. À la veille du troisième millénaire, l'Europe fait songer au célèbre tableau médiéval de Bruegel : les boîtes conduits par les aveugles.

**L'Europe, le monétarisme et la démocratie**

José María MARAVALL  
Ancien ministre de l'éducation  
Directeur de l'*Instituto Juan March*  
Madrid



## L'Europe, le monétarisme et la démocratie

José María MARAVALL

Depuis ses origines, la construction européenne a eu pour objet l'économie et la sécurité. De ce point de vue, sa réussite est à première vue considérable. Sur le plan économique, en 1960 le revenu par tête aux États-Unis était supérieure de 1,8% à la moyenne européenne, cette différence n'était plus que de 1,4% en 1995. Cependant, ce succès économique sur le long terme doit être tempéré. Ainsi, alors que le revenu *per capita* japonais ne constituait que 54% de la moyenne européenne en 1960, elle lui était de 14% supérieure en 1995. En outre, au cours des quinze dernières années, la compétitivité des économies européennes a été en déclinant, même si elles représentent encore 30% du PIB mondial et 40% du commerce international.

Ces limites croissantes du développement économique de l'Europe ont suscité un élan pour accélérer son intégration économique. Le marché et la monnaie uniques représentent ainsi l'intention drastique de supprimer les fluctuations monétaires intracommunautaires, d'améliorer l'attribution des ressources et le revenu du capital, de réduire les coûts de transaction, de parvenir à une plus grande transparence des prix entre les États, et promouvoir de manière générale la compétitivité et la croissance des économies. De son côté, la création d'une banque centrale indépendante prétend assurer la stabilité monétaire et combattre les tendances inflationnistes.

Ces objectifs ont conduit à une convergence macroéconomique croissante des pays de l'Union européenne. Si nous examinons ce qui s'est passé à partir des années 1990, la moyenne de l'inflation a baissé de moitié tandis que le différentiel d'inflation entre les différents pays est passé de 10 à 1.

On observe un phénomène similaire en ce qui concerne les déficits publics : leur niveau moyen a également diminué de moitié et la différence entre les pays s'est fortement réduite. Cette amélioration générale des conditions macroéconomiques et la convergence entre les différents pays ont cependant eu lieu pendant une période où la conjoncture économique était très favorable. Mais le doute surgit dans l'hypothèse d'une phase de récession. Le pacte de stabilité et de croissance repose sur l'idée que la convergence de la gestion macroéconomique ne sera pas simplement une affaire de circonstances.

En tous les cas, les pays de l'Union européenne ont franchi une étape décisive dans leur histoire non seulement économique mais politique. La politique monétaire dépendra de la Banque centrale européenne, indépendante des gouvernements et des politiques ; les taux de change ne serviront plus à ajuster les économies aux chocs externes ; les politiques fiscales nationales se transformeront, selon l'actuelle configuration institutionnelle, en épiphénomène d'un monétarisme européen. Il ne fait pas de doute que ce pas historique suscitera de graves dilemmes. En un mot, il s'agira de choisir la discipline macroéconomique contre la souveraineté dans l'élaboration des politiques ; de donner la priorité à une inflation la plus basse possible en échange de l'austérité budgétaire et salariale ; d'accepter aussi que ces politiques aient des conséquences incertaines en ce qui concerne l'emploi.

Le traité de l'Union européenne (dans son article deux) précise que la mission de l'Union est de promouvoir un taux élevé d'emploi et de protection sociale. Sur ce plan, la croissance de l'emploi en Europe a été de 0,3% alors qu'elle était de 1,8% aux États-Unis ; seulement 60% de la population en âge de travailler a un emploi dans la Communauté alors que ce chiffre est de 70% aux États-Unis et de 75% au Japon. Il est clair, malgré tout, que ce chômage plus élevé s'est accompagné paradoxalement d'une égalité relative. Dans les années 1980, la différence entre les 20% les plus riches et les 20% les plus pauvres dans des pays comme la Belgique, les Pays-Bas et la RFA était deux fois moins importante qu'aux États-Unis. L'État-providence européen a réduit les différences économiques et atténué la pauvreté, amortissant ainsi les effets sociaux et politiques du chômage.

Néanmoins, cet État-providence est considéré non seulement comme un remède contre le chômage mais aussi comme sa cause essentielle et comme étant incapable à lui seul de faire face aux besoins sociaux issus des changements du marché du travail, de la démographie et des structures familiales. Les recettes orthodoxes pour réduire le chômage proposent de réduire le secteur public afin qu'il ne mette pas en péril la croissance de la productivité du secteur privé et de l'emploi, de diminuer la protection sociale, de sélectionner davantage les types de besoins qui doivent être satisfaits, de

flexibiliser les marchés du travail et les structures salariales, de baisser les seuils d'entrée sur le marché du travail. Les dilemmes se poseront évidemment de manière claire : plus d'emploi en échange d'une plus grande inégalité ; et, en vertu de l'indépendance de la Banque centrale européenne, des politiques salariales et fiscales austères malgré la permanence d'un chômage toujours plus étendu.

Les fondements théoriques et empiriques de certaines de ces solutions ne sont pas forcément décisifs. Mais leur réitération fait que par une sorte de jeu de miroirs, elles paraissent incontournables. Et elles minimisent la viabilité d'autres politiques possibles. L'inflation peut être également contrôlée avec des taux de chômage plus bas si, en plus d'une Banque centrale indépendante, il y a une coordination des salaires. Cette coordination des salaires pourrait aussi permettre des politiques sociales plus ambitieuses avec des niveaux d'emploi plus élevés. On a dit à juste titre que le modèle de la Banque centrale européenne suivait celui de la Bundesbank mais sans la configuration institutionnelle allemande : sans syndicat comme le DGB, sans gouvernement fédéral, sans État-providence qui permette des compromis entre politique monétaire, politiques sociales, salaires et emploi. La difficulté qui s'impose aux politiques alternatives qui pourraient combiner de façon différente emploi, salaires, compétitivité, et cohésion sociale est double : d'une part, la prédominance du monétarisme comme principe cardinal de la politique économique au niveau de l'Union ; d'autre part, l'absence de partis et de syndicats organisés au niveau européen.

Nous ne devons pas oublier à cet égard qu'en régime démocratique, quel que soit le diagnostic de l'orthodoxie économique, l'important est le soutien des citoyens. Rien ne garantit que leur appui aux politiques économiques sera toujours le cas, encore moins si la lutte contre le chômage s'avère infructueuse. Le problème de la formule économique et institutionnelle qu'a mis en place l'Union ne se limite pas aux conséquences qu'elle pourrait avoir sur l'État-providence, l'égalité et l'emploi, mais a trait également aux carences démocratiques qui l'accompagnent.

Jean Monnet disait que la politique européenne devait être transparente parce que les citoyens devaient la comprendre. Le traité de Maastricht formule aussi le souhait que les institutions de l'Union européenne soient plus transparentes. Néanmoins, il existe un sentiment très fort que les décisions politiques européennes sont lointaines et opaques, qu'elles manquent de contrôle efficace, et qu'il est difficile aux citoyens de s'y opposer. Il est évident que l'intégration européenne implique pour les gouvernements de céder une partie de leur souveraineté. Mais la souveraineté appartient au peuple. À qui l'ont-ils cédée ? La réponse n'est pas claire et pourtant elle devrait l'être. François Furet

a écrit que l'Union européenne constituerait la première expérience de l'histoire occidentale où les lois ne se fonderont plus sur une souveraineté bien définie. Elles se réfèrent à un ensemble qui n'est ni un État ni une nation, dont le territoire a des frontières et dont les citoyens ont des identités encore indéfinies, dont le système de gouvernement est une coalition à laquelle participent tous les États membres. Avec des responsables politiques difficilement identifiables et un dénominateur commun de citoyenneté encore précaire, les élections européennes ne peuvent que difficilement entraîner des changements concrets de responsable ou de politique. Le déficit démocratique en Europe réside ainsi principalement dans le fait que les élections ne donnent pas la possibilité aux citoyens de sanctionner *ex-post* ou de s'opposer *ex-ante* aux choix politiques sur lesquels l'Union s'est engagée. Cette possibilité n'existe ni au niveau national ni au niveau européen. À qui doit-on en effet attribuer la responsabilité pour les politiques que les citoyens considèrent inappropriées ? Comment peut-on sanctionner ou récompenser les dirigeants politiques ? Comment influencer grâce au vote un changement de direction des politiques ?

Il est certain que la définition de la « citoyenneté politique » a progressé avec les droits politiques reconnus par les articles 8, 8a à 8e du traité de Maastricht. Cependant, les mécanismes de contrôle politique individuel et les instruments de participation politique (partis et syndicats) restent atrophiés et fragmentés. Nous nous retrouvons de ce fait avec une réduction du champ d'action des politiques publiques et une insuffisance des institutions démocratiques. Voilà le contexte dans lequel va opérer la Banque centrale européenne. Les alternatives qui consistent à rester en dehors de l'Union monétaire sont, sans aucun doute, pires aussi bien d'un point de vue économique que politique. Toutefois les décisions ne devraient pas se fonder sur la logique du moindre mal, ni constituer une fuite en avant permanente, où il faut continuer de pédaler pour ne pas tomber de la bicyclette et ne pas échouer. Il ne suffit pas non plus de se contenter d'arguments téléologiques et fonctionnalistes du type « après la monnaie unique, les institutions politiques suivront ». Il est ainsi urgent, au moment où nos pays s'apprêtent à faire un bond en avant historique, de discuter des politiques économiques alternatives et de leurs effets spécifiques, mais ce sera inutile si l'on ne renforce pas les voies d'accès démocratiques qui permettront à d'éventuels « citoyens » d'exprimer leurs préférences de façon efficace.

(Traduit de l'espagnol par Virginie Guiraudon)

### **L'Europe après l'euro ou comment la sagesse économique vient aux États**

Fritz W. SCHARPF

Directeur du Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung  
Cologne

**L'Europe après l'euro ou  
comment la sagesse économique vient aux États**

Fritz W. SCHARPF

Maintenant que la décision de créer l'euro est devenue effective, il est sans doute temps de réexaminer les craintes et les espoirs qui ont scandé la marche vers la monnaie unique. D'une manière générale, ces craintes et ces espoirs me semblent si intimement liés, que, si les premières s'avèreront sans doute infondées, les seconds sont également susceptibles d'être déçus.

Les craintes soulevées par l'euro relèvent de deux types principaux, exactement symétriques. La première s'appuie sur la conviction que l'euro pourrait s'avérer une monnaie faible, favorisant l'inflation. Selon cet argument en effet, même si l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE) est assurée, il n'existe pas pour autant de garanties que les gouvernements des États membres continuent à se soumettre à la discipline fiscale qu'ils ont été contraints d'observer ces dernières années. La seconde des craintes attachées à l'unification monétaire réside dans l'obligation qu'aurait la BCE, afin de limiter l'irresponsabilité fiscale et de soutenir la valeur de l'euro sur les marchés internationaux, de pratiquer une politique monétaire restrictive extrêmement rigide, qui aurait pour conséquence de faire croître encore un peu plus le chômage massif que connaissent les pays européens. Bien plus, face aux « chocs asymétriques » qui pourraient affecter certaines régions de l'Union monétaire, les gouvernements concernés par la contraction induite de la demande pourraient se trouver complètement dépourvus de toute marge de manœuvre — incapables qu'ils sont de répondre désormais à de tels accidents par une relance fiscale et monétaire ou par une dévaluation de leur monnaie.

Cependant, ces anticipations pessimistes alimentent également les espoirs généralement associés à l'Union monétaire européenne. En effet, si les risques sont si importants, les États membres devraient dès lors sans doute se montrer prêts à créer un véritable « gouvernement économique », qui aurait non seulement pour charge de coordonner leurs politiques fiscales, mais qui pourrait également exercer une forme de « pilotage » des politiques monétaires que la BCE ne pourrait ignorer. Par ailleurs, si certains pays devaient se trouver en difficulté, on pourrait également espérer qu'en dépit des clauses de « non-assistance » figurant dans le traité de Maastricht, ils n'en pourraient pas moins compter sur la solidarité financière et politique de tous les autres gouvernements des États membres. D'une certaine façon, les attentes qu'a fait naître l'euro, reposent ainsi sur l'espoir de voir les problèmes suscités par l'Union monétaire amener enfin les États membres à cette union politique plus étroite, qui est toujours resté l'objectif de l'intégration européenne, l'intégration économique n'ayant été au fond qu'un « second choix » adopté avec réticence après l'échec de la Communauté européenne de défense.

Au-delà de ces éléments, j'ai cependant le sentiment pour l'essentiel que l'Union monétaire, comme ce fut d'ailleurs le cas précédemment avec l'initiative prise par Jacques Delors d'achever la réalisation du marché unique, concrétisera ces finalités économiques sans pour autant parvenir à rapprocher l'Europe de ces objectifs politiques originels. Il me semble au contraire qu'un tel processus est plutôt susceptible de rendre l'Europe encore un peu plus conforme à l'idéal néo-libéral, où les choix politiques sont strictement subordonnés aux exigences de la concurrence économique.

Mais, pourquoi devrait-il en être ainsi ? La raison principale de cette éventualité ne repose certainement pas sur les pressions que pourraient exercer des gouvernements européens favorables à l'économie de marché (hypothèse d'autant moins probable que cette orientation idéologique devrait perdre encore un peu plus de sa force après les élections législatives allemandes qui doivent avoir lieu en septembre). Simplement, lorsque les ministres d'ECOFIN s'apprêteront à coordonner les politiques fiscales, ils prendront conscience que peu de choses pourront être utilement faites en pratique. Bien plus, la plupart d'entre eux réaliseront alors que rien n'aura véritablement changé dans la relation entre la politique monétaire et les politiques fiscales nationales. Et ceci sera non seulement vrai pour l'Allemagne, mais également pour tous les pays qui ont aligné leurs monnaies sur le mark depuis la fin des années 1970 ou le milieu des années 1980. Pour tous ces pays en effet, la dévaluation ne constitue plus un instrument acceptable d'ajustement économique, et leurs gouvernements ont perdu depuis longtemps toute influence effective sur la politique de la Bundesbank, déterminée par les objectifs de stricte stabilité monétaire plutôt que par la volonté de favoriser l'emploi.

Il reste que l'on peut malgré tout s'attendre à quelques avancées sur certains points. En effet, si la Bundesbank détermine aujourd'hui la politique monétaire en Europe, elle le fait pour l'essentiel au sein d'un cadre de référence orienté par des considérations purement nationales, alors que la BCE devra prendre en compte de manière explicite la situation économique européenne dans son ensemble. De manière plus précise, dans la mesure où l'Allemagne dispose d'une économie fortement déterminée par les exportations, la contrainte monétaire interne peut souvent être justifiée comme un moyen de favoriser encore un peu plus une croissance tirée par les échanges extérieurs. Dans l'Union monétaire à l'inverse, les exportations contribueront sans doute très peu à la croissance du PIB du nouvel ensemble, la demande intérieure agrégée jouant dès lors un plus grand rôle dans le système de référence de la BCE. De ce fait, la BCE pourrait alors se conduire plus volontiers comme le fait la *Federal Reserve* aux États-Unis plutôt qu'à l'exemple de la *Bundesbank*, les contraintes macro-économiques sur son action se faisant moins fortes qu'elles ne l'étaient pour les banques centrales nationales par le passé.

Cette évolution mise à part, les États membres eux-mêmes se trouveront malgré tout dans la même situation qu'auparavant : la croissance de la masse monétaire sera toujours en effet contrôlée par une banque centrale indépendante, et les gouvernements ne pourront plus utiliser la « planche à billets », et devront au contraire composer avec les marchés de capitaux, les taux de change ne jouant par ailleurs plus aucun rôle comme instrument de politique publique. De plus, les prix seront alors exprimés dans une seule et même monnaie et seront directement comparables. Et dans de telles conditions, il est clair que les gouvernements ne devront pas seulement s'inquiéter du jugement des marchés ou des coûts induits par la charge de la dette publique, mais devront également prévenir toute expansion excessive de la demande au niveau national, qui pourrait entraîner des taux d'inflation supérieurs à la moyenne européenne. Dans le nouveau contexte ouvert par la monnaie unique, toute expansion fiscale excessive pourrait avoir en effet des conséquences perverses, suscitant une croissance du taux de chômage au niveau national plutôt que de faciliter la création d'emplois. Dans cette même perspective, les pays disposant d'une plus grande stabilité des prix pourraient à l'inverse espérer voir l'emploi augmenter, forme de récompense induite par leur capacité à se conformer aux nouvelles règles du jeu imposées par l'euro.

Une fois ces mécanismes intégrés, la discipline fiscale se renforcera d'elle-même, même en l'absence d'un véritable « gouvernement économique » à l'échelle européenne. Pour cette raison, on peut considérer qu'il n'y aura guère de pressions en faveur de la création d'une structure de gouvernement européen plus incisif. Les problèmes résultant d'un manque de discipline fiscale ou de toute autre tentative avortée de s'adapter aux contraintes d'un régime de

monnaie unique, seront en effet perçus comme des problèmes purement internes, dont la résolution dépendra uniquement des gouvernements et des syndicats nationaux. Les autres gouvernements se contenteront de bénéficier de la compétitivité croissante de leurs économies, liée à leur maîtrise des prix, et ne verront par conséquent aucune raison de diminuer l'effectivité de la clause de *no bail-out* du traité.

Les gouvernements semblent avoir déjà commencé à comprendre la leçon, mais les syndicats se trouvent dans une position plus difficile. En effet, les économies nationales sont profondément différentes en ce qui concerne la productivité moyenne du travail et les coûts moyens du travail salarié et non salarié. Or, une fois exprimées dans le cadre d'une seule et même monnaie, les différences relatives aux salaires nominaux seront pour la première fois complètement transparentes, tandis que les différences de productivité seront beaucoup moins évidentes. Une telle configuration suscitera chez les syndicats européens une double tentation, qui pourrait fortement menacer leurs intérêts.

On pourrait qualifier la première de « tentation est-allemande ». Prenons l'exemple d'une multinationale utilisant la même technologie de production au Portugal et en Allemagne, on pourra alors raisonnablement s'attendre à ce que les travailleurs portugais demandent des salaires identiques libellés en euros pour un même travail dans les deux sites. Mais, si de telles revendications devaient s'étendre à toute l'économie portugaise, on se trouverait alors dans une situation analogue au processus de désindustrialisation qui se produit en Allemagne de l'Est, lorsque les syndicats insistèrent pour parvenir rapidement à une harmonisation salariale, alors même que la productivité moyenne du travail restait bien inférieure dans ces mêmes régions à ce qu'elle était à l'Ouest.

Mais cette dérive salariale n'est pas le seul danger. À l'inverse, si les syndicats se montrent capables de limiter leurs revendications salariales pour favoriser l'emploi, ils pourraient alors succomber à ce que l'on pourrait appeler cette fois la « tentation hollandaise ». Peu après le début des années 1980, les syndicats hollandais choisirent de répondre à des taux de chômage élevés et à l'alignement rigide de la monnaie nationale sur le mark en suivant une ligne de conduite, qui visait à limiter la croissance des salaires à des taux immédiatement inférieurs aux taux en vigueur dans les industries allemandes. Dans le cadre d'un régime de taux de change fixes ou même d'union monétaire, une restriction salariale de ce type menée dans un seul pays est effectivement capable de créer des emplois grâce à l'avantage comparatif qui en découle, dynamique que démontre d'ailleurs pleinement l'inversion de tendance de la situation de l'emploi qui se produit alors au Pays-Bas. Il reste que cette même restriction salariale compétitive — tout comme la déflation compétitive — deviendrait vite contre-productive si elle était pratiquée par tous les pays de

l'Union européenne. Bien plus, la spirale négative qui résulterait d'une telle sous-enchère mutuelle, affaiblirait la position de tous les syndicats en Europe pour ce qui relève des négociations salariales, et pourrait également contribuer à une déflation macro-économique.

Le problème est d'autant plus aigu que, ce qui paraît nécessaire dans un tel contexte — parvenir à une coordination des salaires indexée sur la productivité plutôt que l'égalisation salariale —, reste un objectif très difficile à atteindre pour les syndicats européens. Le principal obstacle réside de ce point de vue sans doute dans les énormes différences de capacité organisationnelle, de structure institutionnelle et de pouvoir de négociation qui existent entre syndicats européens. D'un extrême à l'autre, on trouve en effet des pays où les modes de définition des salaires sont décentralisés et déterminés par le marché, et des pays caractérisés à l'inverse par des systèmes fortement concentrés et centralisés de négociation salariale « économiquement rationnelle ». Mais si ces deux configurations, chacune dans son genre, peuvent parfaitement se montrer capables de trouver des modes d'adaptation aux exigences posées par l'Union monétaire, il n'en sera pas de même des pays placés dans une situation intermédiaire, où les syndicats sont fragmentés mais conservent malgré tout un certain pouvoir et un caractère militant, autant de facteurs qui peuvent imposer des niveaux de salaires supérieurs au niveau requis par les marchés concurrentiels.

En définitive, l'Europe après l'euro semble donc appelée à devenir un monde bien difficile pour les gouvernements et syndicats nationaux. Ils devront s'y adapter sans pouvoir attendre beaucoup de soutien du côté d'éventuels mécanismes européens de pilotage économique. L'euro aura sans doute comme conséquence prévisible d'achever l'intégration des économies européennes et de forcer les partenaires sociaux nationaux à poursuivre leurs objectifs dans un environnement économique dont ils n'auront plus le contrôle. Ce qui ne signifie pas que ces mêmes gouvernements et syndicats nationaux ne seront pas capables de définir et de mettre en œuvre des objectifs socialement ambitieux — les États européens, même de petite taille et à économie ouverte, ont bien réussi à le faire après la seconde guerre mondiale. Simplement, de tels objectifs devront désormais s'inscrire dans le cadre de stratégies qui puissent être compatibles avec la concurrence économique qui caractérisera ce marché européen élargi.

(Traduit de l'anglais par Yves Surel)

**Intégration européenne et États-nations  
Une « division du travail » est-elle possible ?**

Stefano BARTOLINI  
Professeur de sciences politiques  
Institut universitaire européen  
Florence

**Intégration européenne et États-nations  
Une « division du travail » est-elle possible ?**

Stefano BARTOLINI

Un demi-siècle d'intégration européenne et l'accélération qu'elle a récemment connue avec l'Acte unique européen et l'Union monétaire, ont déterminé une restructuration des limites propres aux États-nations européens de façon directe et indirecte. De façon directe, l'unification européenne a supprimé les frontières qui existaient entre les États membres dans le domaine des libertés civiles et économiques. De ce fait, les opportunités de mobilité physique des facteurs productifs — du capital essentiellement — des entreprises et des individus, se sont élargies, même si leur distribution reste largement inégale. En second lieu, l'unification a progressivement défini les nouvelles limites externes de l'Union à travers la fixation de frontières tarifaires, réglementaires et même de citoyenneté, qui a pu conférer aux membres de cette communauté une identité qui les différencie nettement de ceux qui n'y appartiennent pas. Enfin, ce processus historique a contribué à la constitution de nouvelles limites internes, notamment à caractère fonctionnel, qui définissent les droits et les devoirs de certains sous-groupes au sein des États membres de l'Union, en particulier par l'effet de programmes de coopération transfrontalière ou par la géométrie variable caractéristiques de certains régimes (protocole social, l'Union monétaire, accords de Schengen, etc.)...

Depuis quelque temps, au-delà de ces processus « directs », on perçoit cependant plus clairement l'impact indirect de l'intégration, cette dernière se cantonnant de moins en moins au domaine fonctionnel des libertés et des activités économiques. On aurait pu s'attendre en effet à ce que les progrès de



l'intégration économique telle qu'elle avait été conçue originellement, n'en laisse pas moins aux États-nations — une fois abandonnée toute prétention au contrôle politique du marché — la liberté de poursuivre ses objectifs dans les autres domaines, comme dans ceux qui relèvent par exemple de la défense de l'identité culturelle et des mécanismes d'autodétermination — démocratie et représentation politique — de ses membres. Mais cette division originelle des tâches entre États-nations et Union européenne, qui fit longtemps l'originalité de l'Europe comme espace politique, est-elle encore possible à long terme ? En d'autres termes, le retrait de l'État sur ses fonctions culturelles et politico-administratives est-il compatible avec son abandon de toute forme de contrôle sur les activités économiques ? D'une certaine façon, on peut s'attendre à ce que l'intégration économique européenne influence non seulement le contenu « des politiques » nationales, mais également la structure même de « la politique » nationale, en engendrant des lignes de fracture, des alliances politiques, voire même des organisations politiques nouvelles. On tentera d'analyser ici les caractéristiques de cette possible dynamique générale dans trois domaines particulièrement importants : la redéfinition des intérêts des groupes ; l'impact de l'enjeu « européen » sur les électors et les opinions publiques ; et, enfin, les difficultés potentielles des partis traditionnels à gérer ces tensions et changements.

On remarquera tout d'abord que la cohésion interne des groupes de pression et des associations d'intérêt traditionnels au niveau national paraît aujourd'hui entamée voire remise en cause par la législation européenne et par l'évolution des législations nationales que nécessite l'intégration. La participation et le maintien dans l'Union monétaire impliquent ainsi par exemple l'élimination et l'interdiction progressive des aides de l'État aux secteurs économiques nationaux, une politique européenne de la concurrence plus agressive et qui soit favorable à la privatisation des entreprises publiques, des freins à l'emprunt et à l'endettement publics, ou encore des limites au déficit budgétaire et une forte autonomie de la future banque centrale.

Pour les syndicats nationaux, une telle évolution ne peut que contribuer à une désintégration interne de leur organisation nationale. Les accords obtenus par la négociation et la concertation dans les domaines des salaires, conditions de travail, bénéfices sociaux, etc., sont en effet progressivement remis en cause par le marché unique, par la concurrence économique régionale et par la disparition progressive de l'interventionnisme économique au nom de la compétitivité internationale. Les syndicats doivent en outre tenir compte des pressions induites par le facteur productif le plus mobile, le capital, ainsi qu'à la capacité qu'ont certaines entreprises de déplacer leurs activités.

Mais ce dilemme des syndicats nationaux devant le marché unique se retrouve également chez la plupart des organisations patronales, quelque soit le secteur. Dans ce cas aussi en effet, les progrès de l'intégration économique finissent par rendre de plus en plus difficile la convergence des intérêts, alimentant l'opposition entre les entreprises orientées de façon privilégiée vers le marché national et celles qui ont un horizon international, ou encore entre les acteurs économiques à haute mobilité potentielle et ceux qui « s'enferment » dans les limites nationales.

Dans ce cadre général, on peut dès lors considérer que ces tensions vont modifier aussi bien la cohésion des groupes de pression, que leur orientation et leur représentation politique traditionnelles. Certains groupes de pression nationaux continueront en effet sans nul doute à peser sur le gouvernement et leurs représentants politiques nationaux pour défendre leurs intérêts au niveau européen (comme l'ont toujours fait les paysans) ; mais d'autres groupes pourront être amenés à demander à ce que leurs représentants nationaux défendent plutôt leurs intérêts et leurs droits contre d'autres groupes du même type dans d'autres pays de l'Union (comme ce fut le cas lors de la « guerre du thon » entre pêcheurs français et espagnol, puis entre pêcheurs britanniques et irlandais). Il y aura ainsi non seulement des oppositions entre groupes, mais également entre groupes et États concernant la violation de la législation européenne (comme c'est déjà souvent le cas devant la Cour de justice). Il y aura, enfin, des mouvements et des groupes d'intérêt nationaux qui se mobiliseront contre une entreprise ou un autre groupe situé dans un autre État (les ouvriers d'un pays contre la direction et l'actionnariat d'une entreprise issus d'un autre État membre, comme ce fut le cas pour l'affaire de Renault-Vilvoorde récemment).

En dépit de ces évolutions probables, la plupart des débats relatifs aux questions européennes (compétences de l'Union, élargissement, démocratisation, élaboration d'une constitution, etc.) n'ont que faiblement animé les débats politiques nationaux jusqu'à maintenant. La raison principale réside sans doute dans l'intention explicite des élites politiques d'empêcher ces questions de parvenir sur l'agenda politique, essentiellement parce que ces mêmes élites perçoivent clairement que de tels enjeux ont tendance à diviser et à regrouper les électors nationaux selon des coalitions bien différentes de celles qui ont structuré traditionnellement la politique nationale. Il n'y a presque aucun secteur de l'opinion politique en effet, qui ne soit fortement divisé sur les questions concernant l'Europe et son projet d'intégration.

Une telle dynamique est d'autant plus probable que les électors européens ressentent depuis longtemps un profond malaise, voire même une certaine méfiance à l'égard de la politique et des partis, autant de sentiments qui

alimentent une disponibilité au changement et une volatilité électorale accrue. Dans un tel contexte, l'enjeu européen pourrait dès lors s'avérer chargé d'un potentiel remarquable de restructuration des clivages partisans.

Face à ce défi, les élites politiques se trouvent devant un dilemme. Elles ont tout d'abord conscience que la transition économique détermine et contraint largement les politiques possibles, incitant par conséquent à une considérable unité d'action pour faire accepter les sacrifices et les ajustements nécessaires. Cela suscite dès lors, chez ces mêmes élites, une tendance à façonner la compétition électorale de telle manière que se trouvent marginalisés ou rejetés de l'agenda politique les enjeux dont la solution ne paraît plus véritablement sous leur contrôle direct, et sur lesquels leurs positions sont très peu différenciées, sinon unanimes.

Cette « collusion » ouvre dans le même temps un espace politique potentiel considérable pour les mouvements politiques qui, tout en refusant de porter la responsabilité des choix imposés par le processus d'intégration dans sa forme actuelle, font appel aux électeurs en faisant référence tantôt au nationalisme, tantôt au protectionnisme, tantôt encore à la défense de l'identité nationale. Si le terme de « populisme » a récemment fait sa réapparition dans le débat politique européen, c'est sans doute parce que l'imprécision et l'indétermination du label semble parfaitement adaptées à certains de ces phénomènes d'hybridation idéologique, produits pour partie par les tensions directement déclenchées ou indirectement attachées aux étapes de l'intégration européenne.

Le défi fondamental dérive sans nul doute de la pluralité des lieux de décision et de la multiplicité des niveaux de représentation qui caractérisent le système européen. Les partis politiques devront en effet inscrire leur action au sein d'un espace politique, où la contestation et les débats porteront non seulement sur les problèmes politiques, mais aussi, et de plus en plus souvent, sur le niveau (régional, national, européen, international) et la nature des modes décisionnels (démocratie directe, assemblées élues, négociations ou accords intergouvernementaux, agences autonomes de régulation), où ces mêmes problèmes devront être résolus.

De ce point de vue, les partis politiques — qui furent tout à la fois l'un des produits et l'un des vecteurs de la nationalisation du processus de décision politique démocratique — sont en général mal équipés pour traiter et régler les conflits inhérents à la distribution verticale du pouvoir décisionnel. Si le succès, au moins électoral, des listes anti-Union aux élections françaises de 1994 devait se reproduire dans plusieurs pays, les clivages politiques caractérisant les élections européennes tendraient en effet à se différencier des clivages

pertinents au niveau national, ce qui obligerait les partis politiques à mobiliser des soutiens différents selon le type d'élection. Une telle évolution constituerait dès lors sans doute le premier pas vers la formation d'une structure des clivages propre aux enjeux européens, qui alimenterait une différenciation accrue entre les systèmes des partis nationaux et européen.

Enfin, les partis doivent veiller à ce que, au niveau du Parlement européen, ne se développent pas des alliances et des coalitions qui ne correspondent pas à celles qui prédominent au niveau national, problème qui soulève la question de l'intégration verticale entre le leadership national et le niveau d'autonomie des groupes parlementaires européens.

En conclusion, on peut dès lors avancer que les partis politiques nationaux découvriront bientôt l'importance que revêtent les enjeux et les lieux de décision européens pour la permanence du contrôle de leurs propres électors, mais prendront également conscience de la nécessité dans laquelle ils se trouvent, pour leur survie à l'échelon national, de maîtriser l'encadrement des électeurs dans le domaine des enjeux supranationaux. À long terme en effet, une nette division des tâches — les partis gardant le contrôle de la représentation politique nationale mais se trouvant dépourvus des compétences et des pouvoirs effectifs, dépendants de mécanismes bureaucratiques supranationaux ou de négociations intergouvernementales — pourrait conduire, soit au déclin fonctionnel des partis au niveau national, soit à des tensions croissantes liées à leur tentative de survie.

La question politique fondamentale dans un avenir proche pourrait dès lors ne pas s'appliquer à l'éventuelle nécessité et aux modalités envisageables de démocratisation de l'Union européenne (« Faut-il et comment faut-il démocratiser l'Union ? »), mais se concentrer plutôt sur la manière de gérer, au niveau national, les tensions, conflits et autres divisions que la construction du marché européen et en particulier l'établissement de la Banque centrale ne manquera pas de produire sur les mécanismes et les systèmes de représentation politique nationaux.

**L'Europe : du pain et des jeux ?**

Joseph H. H. WEILER  
Professeur de droit (Manley Hudson Professor of Law)  
Titulaire de la Chaire Jean Monnet  
Harvard

## L'Europe : du pain et des jeux ?

Joseph H. H. WEILER

Un dilemme, voire une contradiction sont au cœur de la gouvernance européenne. D'un côté, on peut constater que des pouvoirs sans équivalents à l'échelle internationale ont été dévolus à l'Union. Et, désormais, au travers de l'Union économique et monétaire, les principaux axes de la politique macro-économique et monétaire ont été transférés à l'Union.

Pourtant, symétriquement, nous ne souhaitons toujours pas, de manière d'ailleurs justifiée, voir l'Union devenir (ou se comporter comme) un État. Or, le problème réside dans le fait que nos traditions, nos habitudes et nos pratiques de la gouvernance démocratique sont toutes attachées aux formes étatiques. D'où ce fameux déficit démocratique de l'Union — toujours bien vivant — qui devient de plus en plus embarrassant à mesure que les pouvoirs fonctionnels de l'Union augmentent, comme ils le font à présent avec l'UEM.

Or, s'il est évident, qu'on le veuille ou non, que l'Europe possède bien un gouvernement (des normes sont édictées, des politiques définies et mises en œuvre), les citoyens de l'Europe n'ont pas la possibilité, dans le cadre d'élections, de rejeter ce « gouvernement européen ».

Trois aspects de ce problème peuvent être soulignés.

Le premier réside dans ce que l'on a coutume d'appeler le déficit démocratique, à savoir l'incapacité de la Commission et de l'Union à développer des structures et des processus qui pourraient reproduire de manière adéquate au niveau européen les traditions de contrôle gouvernemental, de responsabilité

parlementaire et administrative qui sont en vigueur dans les États membres. De la sorte, le poids de l'individu au sein des processus politiques s'est inévitablement réduit, y compris pour ce qui concerne la capacité de chacun à jouer un rôle civique significatif dans la gouvernance européenne. Les Parlements nationaux eux-mêmes se sentent de plus en plus démunis en la matière, destinés qu'ils sont à lire les rapports sur ce qui se passe à Bruxelles, avant de les ratifier en traînant des pieds. Les citoyens sont bien invités de temps à autre à ratifier un traité selon la politique du tout ou rien, mais selon des méthodes rappelant les vieilles pratiques politiques, celles du « pain et des jeux ».

Tout cela renvoie au degré croissant d'éloignement, d'opacité et d'inaccessibilité qui caractérise le mode de gouvernement européen. Le drame réside en effet dans le fait qu'aucune autorité publique responsable n'a la maîtrise de ce processus de régulation.

On s'inquiétait il y a peu du caractère supranational de l'intégration européenne. Aujourd'hui, c'est moins le supranationalisme que « *l'infranationalisme* » — j'entends par là le réseau complexe composé de fonctionnaires nationaux de niveau intermédiaire, de fonctionnaires européens et d'une multitude d'organismes privés qui disposent d'un accès inégal et privilégié à des processus de décision cruciaux dans leurs conséquences pour la vie économique et sociale au quotidien — dans des domaines tels que la sécurité publique, la santé et la régulation socio-économique.

Enfin, reste le problème des compétences respectives de l'Union et des États membres. Un éminent magistrat, spécialiste des questions européennes écrivait, il y a peu : « il n'existe simplement plus de noyau de souveraineté que les États membres puissent invoquer en tant que tel contre la Communauté... ». Et, de ce point de vue, l'UEM ne fera qu'aggraver ce mouvement, les pressions qui visent à compléter et compenser les politiques de l'« Euro Fed » ne cessant de croître. En ce sens, la « subsidiarité », pourtant célébrée à l'envi, restera ce qu'elle a été la plupart du temps : un slogan vide de sens.

Dès lors, que peut-on faire ? Je me contenterai d'exposer trois propositions tirées d'une étude récente réalisée par mes collaborateurs et moi-même à la demande du Parlement européen. Elles ne constituent de plus bien sûr que quelques idées parmi un grand nombre d'autres.

### **Proposition n° 1 : les élections législatives européennes**

Il n'existe aucun acte civique propre au citoyen européen par lequel il (ou elle) pourrait influencer directement le contenu d'une décision de politique publique de la Communauté et de l'Union, ce que les citoyens peuvent faire par exemple lorsqu'ils émettent un choix entre plusieurs partis offrant des programmes de gouvernement nettement distincts les uns des autres. Ni les élections au Parlement européen, ni les élections des parlements nationaux ne remplissent en effet cette fonction en Europe.

Notre proposition est donc de créer une forme de référendum législatif d'initiative populaire coïncidant avec les élections au Parlement européen. Il s'agirait par ce biais d'ajouter aux élections européennes des initiatives législatives, lorsqu'un nombre suffisant de signatures aurait été recueilli dans plus de cinq États membres par exemple. Une initiative pourrait être également soumise à un vote si les parlements nationaux dans cinq États membres au moins en exprimaient le souhait par le biais d'une action coordonnée. Parallèlement à l'élection de ses représentants, l'électorat pourrait ainsi voter sur des initiatives législatives. Les résultats d'un tel scrutin pourraient être contraignants pour les institutions européennes comme pour les États membres. Pour ce qui concerne leur champ d'application, ces initiatives seraient naturellement limitées à la sphère d'application du droit communautaire — c'est-à-dire dans les domaines où les institutions auraient pu elles-mêmes légiférer. Une telle législation ne pourrait en outre être modifiée que par une procédure similaire ou par un processus législatif particulièrement exigeant au niveau communautaire.

Au-delà de sa volonté de voir symboliquement et concrètement renforcée la voix de chaque individu en tant que citoyen, cette proposition encouragerait la formation de véritables partis politiques européens, ainsi que la mobilisation transnationale des forces politiques. Elle donnerait en outre une signification bien plus importante aux élections au Parlement européen. Elle représenterait enfin une première étape importante, tant sur le plan symbolique que pratique, en direction de la citoyenneté européenne et de la responsabilité civique.

### **Proposition n° 2 : questions d'argent**

Si la guerre d'Indépendance en Amérique trouva son identité autour du slogan « pas de taxation sans représentation », l'Europe souffre aujourd'hui à l'évidence du problème opposé : il existe une représentation sans taxation. Pourtant, la gouvernance européenne prend des décisions qui ont un impact

profond sur les dépenses publiques. Mais, dans la mesure où ces mêmes décisions ne sont pas exprimées par une fiscalité directe, les citoyens n'en ressentent pas directement l'impact.

Que se passerait-il si le mode de financement de la Communauté ou tout du moins une portion de ce financement dérivait directement de l'impôt sur le revenu et que cette portion était clairement désignée comme telle sur les feuilles de paie ou la feuille d'impôt de chaque contribuable — comme c'est le cas pour les contributions sociales ou leurs équivalents ? Ce mécanisme aurait l'avantage de la transparence : chacun pourrait constater ce que l'Europe lui coûte. Il aurait aussi celui de la progressivité puisque la TVA — qui sert de base aujourd'hui aux transferts — fait peser une partie du fardeau du financement sur les segments les plus faibles de la société.

Une telle proposition sera sans nul doute combattue par tous les acteurs concernés. Pourtant, puisque c'est là votre argent, ne pensez-vous pas qu'il est préférable pour vous de voir chaque mois sur votre feuille de paie ce qui correspond exactement au financement de l'Europe ? La taxation, même si elle s'applique également aux simples résidents, n'en est pas moins en effet un artefact traditionnel et lourd de sens pour la citoyenneté : elle instille de la responsabilité, provoque l'intérêt du citoyen, et devient en définitive un enjeu électoral par excellence.

Une seconde proposition sur ce point pourrait peut-être rencontrer moins de résistance, avec ce que l'on pourrait qualifier l'obligation d'établir des études d'impact budgétaire. Dans l'immédiat en effet, le budget de la Communauté est relativement limité, mais l'impact financier des normes communautaires sur les finances nationales est énorme. Dès lors, ne pourrait-on pas envisager de voir les parlements nationaux demander, lors du processus de décision communautaire — régulièrement et pas seulement de manière ad hoc comme c'est le cas actuellement — à ce que les législations européennes proposées déclinent également les implications financières prévisionnelles qu'elles pourraient entraîner pour les États membres ? Autrement dit, ne plus demander ce que doit être la législation, mais s'interroger également sur son coût ?

### **Proposition n° 3 : limiter la croissance des compétences**

Le problème des compétences est à notre avis pour l'essentiel une question de perception. Le problème principal réside dès lors moins dans la volonté de déplacer les frontières admises que de restaurer la foi dans l'inviolabilité de ces mêmes frontières existant entre les compétences de la Communauté et celles des États membres.

Même si toute proposition qui envisage de créer une nouvelle institution est vue d'un mauvais œil par certains, nous n'en proposons pas moins ici d'instituer un Conseil constitutionnel communautaire, qui soit modelé d'une certaine façon sur son homonyme français. La juridiction d'un tel Conseil constitutionnel s'étendrait seulement aux problèmes de compétences (y compris pour ce qui relève de la subsidiarité), le Conseil s'exprimant, comme son cousin français, sur des affaires qui lui seraient soumises après l'adoption d'un texte mais avant son entrée en vigueur. Il pourrait être saisi par la Commission, le Conseil, un État membre ou par le Parlement européen en accord avec la majorité de ses membres, ainsi que, dans les cas critiques, par tout État membre qui estimerait que ses compétences ont été violées, cette dernière catégorie d'acteurs étant après tout celle qui a souffert le plus d'un empiètement législatif de la part de l'Union.

Reste le problème de la composition de ce Conseil, sans doute la clef de sa légitimité. Son président pourrait être le président de la Cour européenne de justice et ses membres, provenir des cours constitutionnelles nationales ou de ce qui forme leur équivalent dans les différents États membres. Au sein de ce Conseil constitutionnel européen, aucun État membre n'aurait de pouvoir de veto, toutes les décisions devant être prises à la majorité.

Une telle composition du Conseil constitutionnel européen me semble pouvoir contribuer à restaurer la confiance dans l'existence de mécanismes de contrôle effectifs des frontières de compétence, et pourrait de la sorte souligner à quel point cette question est également un problème de normes constitutionnelles nationales, tout en devant toujours faire l'objet d'une solution uniforme et contraignante par une institution de l'Union.

Nous savons que cette proposition pourra être considérée comme un défi aux prérogatives de la Cour européenne de justice, mais une telle appréhension nous semble erronée. La question des compétences est devenue si fortement politisée que la Cour de justice européenne pourrait au contraire se féliciter de voir cette épine retirée de son pied par l'effet d'une décision ex ante à la charge d'un acteur dont la juridiction serait limitée à ces questions préliminaires.

Trois propositions donc — pas grand chose sans doute, mais un point de départ et une action modeste préférable aux discours ampoulés prononcés au nom des peuples européens.

(Traduit de l'anglais par Yves Surel)

**Les gnomes et les tribuns  
ou l'économie rattrapée par la politique**

Renaud DEHOUSSE  
Professeur de droit communautaire  
Institut universitaire européen  
Florence

**Les gnomes et les tribuns  
ou l'économie rattrapée par la politique**

Renaud DEHOUSSE

Pour beaucoup, l'avènement de l'union monétaire marque aussi la fin d'une méthode. La monnaie unique marque la limite extrême du processus d'intégration fonctionnelle lancé par Jean Monnet et Robert Schuman en 1950, qui a permis à l'Europe d'étendre ses ramifications dans un nombre impressionnant de domaines. Désormais, laisse-t-on entendre, il n'est plus question de progresser à petits pas vers une union plus étroite entre les nations d'Europe. Parce qu'elle s'apparente plutôt au grand bond en avant, l'union politique — toujours indéfinie — n'est au mieux qu'une hypothèse lointaine. Un ample consensus semble s'être dégagé sur ce point. Le président Chirac n'a-t-il pas récemment indiqué qu'il ne voyait pas pour le moment la nécessité d'une union politique plus affirmée ? Le chancelier Kohl, naguère grand apôtre d'une Europe fédérale, n'a-t-il pas été contraint de réviser à la baisse ses ambitions ?

Cette lecture de l'union monétaire se veut rassurante pour tous ceux — et ils sont nombreux — qu'anime la crainte d'un effacement progressif de l'État-nation. Elle n'en repose pas moins sur une ambiguïté fondamentale. Pour stabiliser l'intégration européenne dans sa structure actuelle, celle-ci devrait avoir atteint un point d'équilibre. Or rien n'est moins sûr : la distribution des tâches effectuée par le traité de Maastricht s'apparente à plus d'un titre aux déséquilibres dynamiques qui ont jalonné les phases antérieures du processus d'intégration. Il en va ainsi au niveau des instruments de politique économique : en privant les gouvernements nationaux du levier monétaire, la monnaie unique nécessitera sans doute à terme la mise sur pied de mécanismes de transferts



financiers destinés à venir en aide aux économies qui seront frappées par des récessions ; ces transferts eux mêmes ne seront pas possibles sans une expansion significative du budget communautaire.

C'est toutefois au niveau politique que le déséquilibre risque d'être le plus criant. L'« européenisation » de la politique monétaire ne privera pas les États membres de toute possibilité d'influence sur leur destin économique : ils pourront poursuivre des politiques autonomes en matière d'emploi, de modernisation industrielle ou de justice sociale. Mais qui ne voit que les moyens dont ils disposeront seront fortement conditionnés par les décisions arrêtées au niveau européen ? Par ailleurs, le « pacte de stabilité » conclu en juin 1997 limitera considérablement leur marge de manœuvre budgétaire. On a vu au cours des dernières années à quel point les objectifs de convergence du traité de Maastricht pesaient sur les choix des gouvernements de gauche comme de droite. Cette tendance ne peut qu'être accentuée par le passage à la monnaie unique.

Or la prise de décision ne s'effectue pas au niveau européen de la même manière qu'au niveau national. S'il est d'usage de parler à ce propos de « déficit démocratique », l'expression déficit politique paraît plus indiquée : non seulement les électeurs sont privés des droits élémentaires de tout citoyen dans une société démocratique — peser sur le choix des gouvernants et exprimer au moment du vote un jugement sur leur politique — mais le débat politique brille par son absence. Cela n'est pas seulement une question de procédures décisionnelles, mais aussi de structures socio-politiques : les acteurs classiques du jeu politique national — partis et syndicats — ne sont que faiblement structurés au niveau européen ; quant aux médias, ils n'accordent souvent qu'une attention superficielle à ce qui se décide à Bruxelles ou à Strasbourg. Dans ces conditions, les élections européennes, parce qu'elles sont dépourvues d'enjeu perceptible au niveau européen, prennent inmanquablement l'allure d'un sondage grandeur nature sur la popularité des gouvernements en place.

L'union monétaire risque ainsi d'aggraver le décalage entre la sphère économique et la sphère politique. Les principaux choix économiques, qui s'effectueront au niveau européen, interviendront dans un vide politique relatif. En revanche, c'est au niveau national que s'effectueront les débats de société, et que les tribuns politiques continueront à chercher la légitimation des urnes, comme si les décisions de ceux que l'on appelle quelque peu dédaigneusement outre-Rhin les « gnomes de Francfort » n'entamaient en rien leur autonomie.

À terme, ce décalage risque d'aboutir à une double crise de légitimité. Face aux contraintes européennes, la rhétorique tribunicienne des leaders politiques nationaux apparaîtra vide de sens réel. Lyriques dans l'opposition,

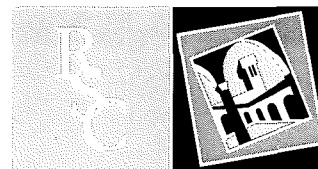
les hommes politiques reviendront au réalisme en revenant au pouvoir. Le décalage entre le discours et l'action aidant, il sera aisé de dépeindre la politique comme une lutte dont les enjeux véritables sont l'occupation du pouvoir et le contrôle des avantages bien concrets qu'il procure. Les populistes de tout crin qui fleurissent aux quatre coins de l'Europe ne manqueront pas d'exploiter ce thème, qui leur promet de beaux jours. Quant au niveau européen, on feindra de découvrir au premier coup de tabac que les choix de la Banque centrale ne s'appuient sur aucun débat politique digne de ce nom, et que le suffrage universel n'a qu'un impact réduit dans le système institutionnel actuel.

Conscients de ce danger, nombre de responsables européens ont appelé à la mise en place de « contrepoids politiques » à la Banque centrale. La proposition appelle quelques précisions. D'abord, c'est bien de contrepoids qu'il doit s'agir : il existe aujourd'hui un large consensus sur le fait que les organismes monétaires sont mieux à même d'assurer la stabilité des prix lorsqu'ils jouissent d'une certaine autonomie que lorsqu'ils sont assujettis au pouvoir politique. Ceci n'exclut toutefois ni la possibilité de leur assigner des objectifs précis, ni celle de leur demander des comptes. Ensuite, le pluriel est de rigueur. La banque doit entendre la voix des représentants de la mosaïque d'intérêts qui composent l'Europe : gouvernements, réunis au sein du conseil de l'euro, parlements nationaux, représentés au sein du comité parlementaire imaginé par Valéry Giscard d'Estaing, parlementaires européens, qui ont déjà indiqué leur volonté d'entendre à intervalles réguliers le président de la banque.

Pour louables qu'elles soient, ces initiatives risquent cependant de ne pas suffire à légitimer le système aux yeux des électeurs, dont la voix sera trop fortement filtrée par tous ces aréopages. Il reste à définir un mécanisme qui permette aux citoyens de se prononcer sur les enjeux européens. Les élections européennes pourraient leur en fournir l'occasion, à condition que les règles du jeu soient revues. Bien que le traité de Maastricht ait prévu la nécessité d'une investiture parlementaire pour la Commission, la faiblesse des groupes politiques européens n'a pas permis aux choix des électeurs de peser sur la formation de l'exécutif à l'issue des dernières élections. Il pourrait en aller autrement si les principales formations politiques choisissaient de présenter leur propre candidat à la présidence de la Commission avant les élections. Par leur vote, les électeurs pourraient ainsi se prononcer indirectement sur les candidats aux plus hautes fonctions gouvernementales, comme cela advient souvent au niveau national. Cette personnalisation du scrutin aurait le mérite de le doter d'un enjeu précis et — on peut l'espérer — de favoriser l'émergence d'un véritable débat sur les problèmes européens. Certes, les gouvernements nationaux, à qui il revient de proposer un nom au Parlement, ne seraient pas liés par le résultat des urnes. Il leur serait toutefois difficile de l'ignorer complètement.

Proposition illusoire, dira-t-on ? Pas pour des raisons juridiques en tous cas : le changement qui est proposé ici a le grand avantage de ne pas nécessiter la moindre révision institutionnelle. Il suffirait d'une simple initiative des responsables politiques nationaux. L'alternative à laquelle ceux-ci sont confrontés est simple : jeter les bases d'un système politique européen qui soit plus qu'une juxtaposition des systèmes nationaux, ou au contraire attendre que la politique ne rattrape l'économie à la première crise sérieuse...

Messieurs les tribuns, vous avez la parole !



# RSC PUBLICATIONS

RSC publications are published and distributed by the  
European University Institute, Florence

Copies can be obtained free of charge  
– depending on the availability of stocks – from:

Robert Schuman Centre  
European University Institute  
Convento bldg.  
Via dei Roccettini 9  
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)  
Italy

Please use order form overleaf

## RSC Publications

To Robert Schuman Centre  
European University Institute  
Convento  
Via dei Roccettini 9  
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI) – Italy  
Telefax No.: +39-55-4685 -770  
E-mail: lafond@datacomm.iue.it

From Name .....

Address .....

.....

.....

.....

- Please send me a complete list of RSC Policy Papers
- Please send me a complete list of RSC Working Papers
- Please send me a complete list of RSC Jean Monnet Chair Papers

Please send me the following paper(s):

No, Author .....

*Title:* .....

No, Author .....

*Title:* .....

No, Author .....

*Title:* .....

No, Author .....

*Title:* .....

Date .....

Signature .....

