

<p style="text-align: center;"><b>LE BILAN ECONOMIQUE DE L'UNION EUROPEENNE ET LE PROJET DE CONSTITUTION</b></p>
--

**PARTIE I : UN BILAN ECONOMIQUE PREOCCUPANT**

- Faute d'une réelle légitimité démocratique par « l'input » (l'expression « d'une volonté populaire ») réellement acquise et reconnue, l'union sera largement jugée sur ses performances ;
- De nouvelles compétences ont été créées depuis à Maastricht après (PESC, JAI) elles sont peut-être plus dynamiques et importantes pour l'avenir de l'intégration européenne que la compétence économique de l'Union ; mais les performances économiques et sociales de l'Union sont et resteront encore longtemps l'aune par rapport à laquelle sa légitimité sera appréciée ;
- Le bilan socio-économique de l'Europe ne met pas en cause seulement ses choix et son fonctionnement, mais aussi son existence. C'est un principe fédéral assez général, mais particulièrement fort pour l'Europe, à cause de son histoire (surmonter les handicaps politiques du départ) et de la méthode d'intégration (fonctionnaliste).
- A cet égard, dans la perspective de la ratification du projet de constitution, une certaine fatigue institutionnelle (quatre CIG, Maastricht, Amsterdam, Nice, Bruxelles ...en une décennie) une grande incertitude (élargissement, et élargissement vers des horizons nouveaux tels que la Turquie et l'Ukraine) et un affaiblissement de l'esprit communautaire (Irak, non respect du Pacte de stabilité, fraudes grecque) aidant, l'enlisement économique de l'Europe depuis au moins une décennie est très alarmant. A contrario, l'adhésion encore très forte des citoyens européens, hors le RU, à l'intégration en dépit de ces déplorables résultats économiques montre un développement embryonnaire de légitimité de l'Union par l'input ; mais les risques de cassures sont croissants et doivent désormais être pris très au sérieux. Une mise en perspective rapide des quatre ambitieuses promesses économiques de la construction européenne depuis sa relance, après « l'eurosclerose » (fin des années 70) :

- a. l'acte unique et l'achèvement du grand marché : plus de croissance par plus d'intégration.
- b. Maastricht et la monnaie unique : une conjoncture plus autonome et plus stable par rapport a celle des etats unis.
- c. le processus de lisbonne et l'innovation : devenir la première économie de la connaissance du monde.
- d. les fonds structurels et l'europe sociale : maintenir un haut degre de solidarité et de cohésion.

suggère un constat alarmant : une seule de ces trois promesses a été tenue en dépit d'un immense effort institutionnel.

## **B. REMARQUES PRELIMINAIRES**

- l'Europe n'est pas restée passive devant la succession de conjonctures maussades : nombre de programmes de relance se sont succédé : Padoa-Schioppa (1987) ; livre blanc de Delors (1993) ; agenda de Lisbonne (mars 2000) ; rapport Sapir (juillet 2003) ;
- l'évaluation des effets économiques de l'intégration européenne n'est pas aisée : rôle de la conjoncture plutôt du ressort des Etats membres versus causes structurelles davantage imputables à l'intégration ou à ses modalités (mais plus le temps passe moins l'effet de la conjoncture peut être invoquée) ; responsabilité des politiques encore autonomes menées par les Etats membres qui restent des éléments essentiels de la dynamique européenne ; la longue temporalité propre de l'intégration dont les effets sont longs à se développer (ex : marché unique et intégration productive n'ont pas été simultanés, contrairement à ce qui était attendu) ;
- la comparaison doit se faire d'abord par rapport aux Etats-Unis, pour les raisons indiquées en introduction, même si :
  - o les résultats des Etats unis peuvent ne pas être soutenables (déficits extérieurs ; épargne des ménages ; accumulation de réserves en dollars par l'étranger dont les banques asiatiques) ;
  - o les Etats unis ont des prérogatives de grandes puissances que l'Europe n'a pas (monnaie internationale ; influence politique ; secteur de la défense et du militaire) ;
- on s'inspirera beaucoup pour ce diagnostic (et seulement pour ce diagnostic) des données rassemblées dans le rapport Sapir (2003) complétées par le travail de Bruno Amable pour le centre Saint Gobain.

## **C. DES RESULTATS DE CROISSANCE MEDIOGRES**

- de décennie en décennie (tableau 1) depuis les années soixante, le taux de croissance du Pib de l'Europe n'a cessé de décliner, celui des Etats unis est resté globalement stable ;
- depuis le début des années quatre vingt, le revenu par tête des européens a cessé de rattraper celui des américains et lui reste inférieur de 30% ;
- cette stagnation résulte de deux évolutions contraires qui se compensent intégralement :
  - o déclin du nombre relatif d'heures travaillées en UE par rapport aux EU ;
  - o accroissement de la productivité horaire en UE par rapport aux EU.

**Tableau n° 1 : taux de croissance annuel du RNB (prix courant et PPA) du nombre d'heures travaillées et de la productivité horaire**

	Produit intérieur brut		Nombre d'heures travaillées		Productivité horaire du travail	
	EU	US	EU	US	EU	US
1970-1980	3,0	3,2	-0,5	1,8	3,5	1,4
1980-1990	2,4	3,2	0,0	1,7	2,4	1,4
1991-2000	2,1	3,6	0,3	1,9	1,8	1,7
1991-1995	1,5	3,1	-0,9	1,8	2,4	1,3
1995-2000	2,6	4,1	1,2	2,0	1,4	2,0

Source : Commission européenne (AMECO), OCDE (employment outlook) tiré de rapport Sapir

- en niveau, aujourd'hui, les 30% d'écart entre le revenu par tête américain et européen s'expliquent pour 1/3 par une productivité horaire plus faible, pour un autre 1/3 par un nombre d'heures travaillées plus réduit et pour le dernier tiers par un nombre d'actifs (taux d'emplois) plus réduits ;
- plus qu'une « préférence plus grande pour le loisir » ces données traduisent une pénurie structurelle d'emplois ou d'heures travaillées car sous emploi et temps de travail réduit sont en général contraints ;
- une rupture structurelle majeure est intervenue au cours du dernier cycle : pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale les gains de productivité horaires aux EU ont dépassé ceux de l'UE ;
- les petits pays européens semblent mieux réussir que les grands pays, ce qui a des répercussions politiques importantes sur les équilibres de l'Union et sur sa capacité de réforme (le pacte de stabilité).

Au total : des différences entre les pays mais la croissance reste fortement tirée par la productivité et non l'emploi ou la démographie, même si le contenu en emplois a augmenté dans certains pays grâce à des politiques spécifiques de « partage du travail » ou de réforme des prélèvements en faveur des emplois peu qualifiés.

Il apparaît en Europe un clair dilemme entre productivité horaire et nombre d'heures travaillées par tête : plus la productivité horaire croît plus le nombre d'heures travaillées diminuent ; la raison en est encore peu claire : effet de structure ; effet de mise au rebut des moins qualifiés, donc des moins productifs, dans une situation de chômage durable ; productivité plus grande des travailleurs européens à cause d'une croissance de capital plus forte ; ou encore effet direct de la durée du travail par tête sur la productivité ?

**D. LA CROISSANCE ECONOMIQUE ETAIT AUTREFOIS PLUS RAPIDE ET PLUS REGULIERE EN EUROPE QU'AUX ETATS-UNIS ; C'EST LE CONTRAIRE DEPUIS UNE DECENNIE.**

En matière de stabilisation macro économique les résultats de l'Union ne sont pas non plus satisfaisants. Globalement les Etats unis sont devenus plus stables que l'Union européenne. Le seul « succès » de l'UE est d'être devenue moins inflationniste que les Etats-Unis alors qu'elle l'était davantage.

**Tableau n° 2 : Variabilité de la production et de l'inflation**

US	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1992-2000
<b>Croissance annuelle du PIB</b>				
Moyenne annuelle	4,2	3,3	3,2	3,6
Ecart type	2,0	2,5	2,2	0,6
<b>Inflation</b>				
Inflation moyenne	2,8	7,9	4,7	2,6
Ecart type	1,7	3,1	2,2	0,5

EU 15	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1992-2000
<b>Croissance annuelle du PIB</b>				
Moyenne annuelle	4,8	3,0	2,4	2,1
Ecart type	0,9	1,7	1,2	1,1
<b>Inflation</b>				
Inflation moyenne	3,9	10,8	6,7	2,4
Ecart type	0,8	2,8	2,9	0,9

Source : Commission, AMECO tiré du rapport Sapir

## **E. UN RETARD CROISSANT DANS L'ECONOMIE DE LA CONNAISSANCE ET DE L'INNOVATION**

Les années 90 sont des années noires pour la recherche européenne. Quelques données suggèrent l'ampleur des défaillances :

- entre 1991 et 2000 les budgets publics de la recherche ont diminué de 0,91% du PIB à 0,73% du PIB ;
- en 1999 la part de la R&D dans le PIB US est un tiers supérieure à celle de l'UE (2,6% contre 1,9%) ;
- l'essentiel du retard européen vient de la faiblesse de la recherche des entreprises européennes (1,2% du PIB contre 1,8% aux Etats unis) ;
- les positions de l'UE en matière d'innovation sont insuffisantes comme en témoignent les indicateurs habituels (nombre de brevets, nombre de citations, part de marchés mondiale dans les produits de haute technologie...) ;
- la diffusion des TIC (ordinateurs, internet) reste très en deçà de celle des EU ;
- la fuite des chercheurs s'accélère;

- les différences entre les Etats membres sont très marquées tant au niveau de l'effort consenti que des résultats (cf. Amable) ;
- cet écart est très marqué dans le domaine des industries militaires (surtout en matière de développement, plus que dans le domaine de la recherche pure). Dans ce domaine l'Europe (en fait la France le RU et loin derrière l'Allemagne) risque de décoller de la frontière technologique, ce qui a des implications stratégiques majeures compte tenu de la « révolution dans les affaires militaires » (importance de plus en plus grande de l'électronique).

A côté de ces faiblesses, les données favorables (délivrance de diplômes en sciences et ingénieries élevée; quelques points forts sectoriels tels que l'aviation les téléphones mobiles, l'ingénierie électrique) font pâle figure.

Le Conseil de Lisbonne avait fixé un objectif de 3% de part de R&D dans le PIB. Il n'a pas été atteint (cf. Bilan de la stratégie de Lisbonne rapport Wim Kok, « relever le défi » novembre 2004 [http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/index\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_fr.html)). La question de la R&D en Europe soulève des questions essentielles et nouvelles sur la construction européenne et sa cohésion :

- o son intégration industrielle (encore peu poussée) et l'aménagement de son territoire (encore fractionné) ;
- o son effort dans l'éducation - point rarement abordé de la cohésion sociale européenne - sous un quadruple aspect :
  - global

**Tableau n° 3 : données globales sur les systèmes d'enseignement européen et américain**

		Etats unis	Union européenne
Répartition de la population 25-64 ans selon de niveau scolaire	Inférieure au secondaire supérieur	12,3	38,9
	Secondaire supérieure et post secondaire	50,3	37,3
	Supérieur	37,3	23,8
Dépenses dans l'enseignement supérieur	Public	1,4	1,1
	Total	3,0	1,4

Source : OCDE

- distributif : le niveau de formation selon les pays est très contrasté ;
- la répartition des compétences : l'Union doit-elle avoir une compétence dans l'éducation ?
- l'immigration ;
- o son ambition stratégique ;
- o la pertinence de la MOC (méthode ouverte de coordination) et de la stratégie de Lisbonne :
  - faut-il des indicateurs identiques pour tous les pays, ce qui contrarie la spécialisation (ex : la recherche) ;

- les «bonnes pratiques » tiennent-elles compte des problèmes de « compatibilité institutionnelles » (Amable, et les institutionnalistes) ;
- les sanctions symboliques, (pression des pairs, déclarations de la Commission) mêmes fortes (rapport Wim Kok), sont-elles efficaces entre les Etats, mêmes les Etats les plus « policés » et les mieux éduqués ?

**F. UN CERTAIN DEGRE DE COHESION NATIONAL ET EUROPEEN A ETE PRESERVE**

- La cohésion est un objectif de l'Union ; elle a été dotée de moyens propres (fonds structurels) pour y contribuer ; mais ils sont faibles (ils ont surtout été créés pour faciliter la négociation), la cohésion européenne ne peut résulter que des politiques sociales nationales et des formes globales de l'intégration ;
- La cohésion ne doit pas être analysée à la lumière de la théorie monétaire des zones monétaires optimales (cohésion = moyen de lutter contre les chocs asymétriques dans des zones où la mobilité de la main d'œuvre est faible) comme ont tendance à le faire les économistes ; elle doit être examinée pour elle-même ;
- La problématique est souvent mal posée par identification de la redistribution à l'action publique (prélèvement obligatoire) alors qu'il y a des formes de redistribution privées (assurantielles) ; mais elles ne sont pas équivalentes. La difficulté est de bien identifier ces différences ;
- Il n'y a pas de théories économiques de la justice sociale contrairement à l'efficacité ;
- Il y a une forte aversion pour l'inégalité dans les pays européens, mais elle est encore nationale ;
- On ne peut s'en tenir ici qu'aux grands traits. Il faut distinguer trois principaux angles d'observation : inégalités entre les pays, entre les régions, et entre les individus. Il faut traiter séparément les pays de l'élargissement. Le diagnostic est complexe.

**1. Les inégalités entre les pays**

Il s'est bien produit (en conformité avec la théorie économique standard pour une fois) une convergence des niveaux de revenus par tête entre 1980 et 2000. Les inégalités entre les Etats membres ont été réduites d'environ 1/3, mais tant « par le haut » que « par le bas » grâce à un ralentissement de la croissance des pays les plus riches.

**2. Les inégalités entre les régions**

- Tant entre les « régions » définies par l'UE des Quinze (211 régions administratives) qu'au sein de chaque Etat membre, les inégalités ont cru aussi bien en terme de chômage que de Pib ; on ne voit jamais aussi bien la dynamique interrégionale de l'Union qu'en comparant deux régions les plus et les moins dynamiques sur la dernière décennie, l'Irlande (8% de croissance en moyenne) et le mezzogiorno (1% de croissance en moyenne).
- En fait l'analyse peut être plus nuancée :
  - six « grosses » régions bénéficiant des fonds structurels peuvent être distinguées : Espagne, Portugal, Grèce, Mezzogiorno, Irlande, Länder de l'est ; elles concentrent près de 70% des fonds structurels ;
  - ce sont elles qui globalement expliquent la « divergence régionale » ;

**Tableau n° 4 : Divergence régionale : une explication globale**

Taux de croissance du PIB	1980-1990	1991-2000	1991-1995	1995-2000
Six régions	2,6	3,3	2,8	3,7
Reste de l'Union	2,3	1,9	1,3	2,4
Union européenne	2,4	2,1	1,5	2,6

Source : AMECO tiré du rapport Sapir

- en leur sein de grandes différences existent : le mezzogiorno est en réalité en recul, l'Espagne, la Grèce, le Portugal sont en légère avance, seules les régions de l'est allemand et de l'Irlande bénéficient d'une croissance nettement plus forte que les autres régions.
- Cette dernière analyse statistique confirme le bien fondé et l'efficacité de la politique de cohésion de l'Union européenne ; cependant les travaux plus fouillés d'économie régionale portant sur l'efficacité des fonds régionaux ne sont pas conclusifs (les données qui permettent de prendre en compte les autres facteurs - développement initial, accumulation du capital, capital humain, structures industrielles, qualité de l'administration locale, environnement de la région, influences aléatoires - qui peuvent jouer sur les écarts de croissance manquent ; par ailleurs les économistes n'ont pas de théories sûres de la croissance, les facteurs institutionnels, dont l'importance est de plus en plus reconnue dans la croissance, sont difficiles à prendre en compte ; enfin le sens des causalités entre la croissance et ses « facteurs » sont souvent difficiles à déterminer (par exemple : le niveau d'éducation est-il un facteur de la croissance ou une conséquence ?).

### 3. Les inégalités interpersonnelles

- Elles reflètent la faible tolérance générale de l'Union à l'inégalité. On observe globalement une assez grande stabilité, avec un déclin des inégalités sur les 30 dernières années et une légère remontée au cours de la dernière période.

**Tableau n° 5 : Les inégalités interpersonnelles dans l'Union**

	1970	1980	1990	1995	2000
Ratio des 5% plus importants revenus/les 20% plus bas	2,01	1,73	1,77	1,77	1,86
Gini	0,32	0,299	0,301	0,303	0,309

Source : rapport Sapir

Elle montrent que l'Union est restée comparativement aux autres zones et aux Etats-Unis un espace de relative faible inégalité (Morrison et Murtin considèrent que le niveau des inégalités est en Europe 10 % plus bas qu'aux Etats-Unis et 50 % plus bas que dans le reste du monde) ;

- le système fiscal social a joué un rôle sans doute très important dans la stabilité des inégalités en Europe comme le suggère la comparaison (dont la pertinence est cependant contestable) des inégalités avant et après prélèvements.

**Tableau n° 6 : L'effet des prélèvements obligatoires sur les inégalités de revenu en Europe et aux Etats-unis**

Ratio 5% supérieurs/20% inférieurs	1985		1995	
	Avant prélèvements	Après prélèvements	Avant prélèvements	Après prélèvements
EU	3,49	1,51	4,14	1,66
US	5,12	2,42	4,97	2,43

Source :Morrisson et Murtin (2003)

- ces systèmes de redistribution, bien que différents, dans leurs principe et leurs modalités, selon les pays, sont tous soumis à de fortes tensions dues à la faiblesse structurelles de la croissance.

## PARTIE II : DES EXPLICATIONS MULTIPLES

Remarque préliminaire : l'économiste reste déconcerté devant les questions de développement et de croissance pour lesquelles il a bâti des modèles en théorie robustes mais qui lui ont apporté beaucoup de déconvenues empiriques :

- il a construit beaucoup de modèles théoriques « durs » (reposant sur un nombre réduit d'hypothèses testables), aux propriétés formelles riches ; mais les tests empiriques sont toujours très décevants (les travaux de Barro et de Sala-i-martin) ; ils n'apportent qu'un nombre extrêmement réduit de certitudes (capital humain, degré d'ouverture, paraissent explicatifs mais même le rôle de l'investissement matériel, clé de voûte du modèle canonique est incertain...) ; l'économiste a aussi construit un nombre tout aussi élevé de modèles théoriques dits « mous » (reposant sur beaucoup d'hypothèses, souvent ad hoc, tels que ceux de l'école de la « régulation » ou de l'école des « conventions », sans parler des « évolutionnistes » d'inspiration Schumpetérienne) dont la réfutabilité est, par construction, difficile ;
- l'économiste n'a découvert que très récemment l'importance du rôle des institutions (d'où le courant dit « institutionnaliste » ou « néo institutionnaliste » et l'accent mis sur la « gouvernance » dans les institutions internationales) ; mais il les intègre dans ses schémas souvent avec beaucoup de naïveté et de candeur ;
- à la suite de cette redécouverte, il tend à prendre conscience du caractère « idiosyncrasique » de la croissance (pas de modèle général à valeur universelle, rôle essentiel de l'histoire, place déterminante du non rationnel ou même du « préreflexif » donné par exemple par la tradition, voire des valeurs) ;
- mais paradoxalement, plus l'économiste est dubitatif sur les conditions réelles du fonctionnement efficace du marché plus il devient impossible de penser le progrès et l'avenir sans référence au marché : plus le modèle de l'économie de marché s'accomplit, plus il se diversifie, se complexifie, se densifie et devient difficile à comprendre et plus il s'universalise ;
- cette remarque préliminaire, qui invite à la grande modestie, ne facilite pas l'analyse des raisons de l'atonie économique européenne. En tout cas elle fait comprendre pourquoi les explications de cette atonie sont nombreuses et font appel à des registres variés qui débordent largement les frontières conventionnelles de l'économie. Dans cette floraison on retiendra les cinq grandes explications suivantes :
  - La doctrine communautaire des mauvaises performances économiques de l'Union sous sa forme permanente et sous sa forme revisitée (rapport Sapir) ;
  - Les erreurs de politique économique ;
  - L'absence de politique industrielle et les excès de la concurrence ;
  - L'inachèvement de l'intégration économique ;
  - L'absence de régulation salariale et sociale.

On essaiera de s'abstenir de les opposer, ce qui pourrait apparaître vain et ne pourrait ouvrir aucune espèce de discussion ou de réflexion nouvelle, mais au contraire on essaiera de tirer de leur coexistence un principe commun des raisons des défaillances économiques européennes.

## **G. LA DOCTRINE DE LA COMMISSION**

### **1. La version ordinaire**

Elle est constante depuis le milieu des années quatre vingt et s'exprime dans tous les documents de stratégie (livre blancs etc...) et les rapport d'activité et d'orientation annuels « Grandes orientations de politique économique, GOPE » et « Lignes directrices pour l'emploi » ; elle impute les mauvais résultats économiques de l'Union principalement à l'imperfection des marchés (des biens mais surtout du travail) et aux insuffisances résiduelles de l'intégration. Elle est probablement en perte de vitesse pour cause de ...mauvais résultats constants.

L'intégration du marché des biens est paradoxalement à la fois très inachevée, voire les bilans et propositions de la Commission et de ses experts (cf. rapport Wim Kok), et entrée dans la zone de rendements très décroissants (la mise en œuvre de l'acte unique aurait permis de gagner 1,8% de PIB en 10 ans, SEC (2002), 1417, « The internal Market-ten Years without frontiers ».

### **2. La version sophistiquée**

Elle émane d'un groupe d'économistes qui à la demande de Prodi a récemment réfléchi et fait des propositions pour relancer la croissance en Europe. Très habile, elle combine un diagnostic sévère, une doctrine plutôt hétérodoxe (néo schumpetérienne teinté « d'institutionnalisme » et de « régulationnisme ») et des propositions reprenant une large partie de l'agenda des réformes structurelles de la Commission, mais s'opposant clairement à elle en ce qui concerne les questions budgétaires (de l'union et des Etats membres).

Ses principales thèses relatives au régime de croissance (donc, hors la politique macro notamment) peuvent ainsi être résumées :

- Le progrès technologique est le ressort principal de la croissance ;
- Il existe deux régimes : un régime d'imitation (appliquer les découvertes du (des) pays pionnier(s) qui déplace(nt) la « frontière technologique », en l'espèce depuis la seconde guerre mondiale ce pays pionnier est les Etats unis) et un régime d'innovation (faire les découvertes et se maintenir sur la frontière technologique) ;
- L'Europe a obtenu ses meilleurs résultats économiques lorsqu'elle était dans une phase de rattrapage technologique vis-à-vis des Etats unis (régime d'imitation) parce qu'elle s'était dotée des institutions adéquates (pour l'essentiel les institutions dites - par d'autres que les auteurs du rapport - « Fordiennes ») ;
- Elle est sortie de cette phase et ses mauvais résultats s'expliquent par le fait qu'elle n'a pas su se donner les institutions et réglementations nouvelles adaptées à ce nouveau régime ; ces mauvais résultats mettent en péril le « Modèle social européen » ;
- Ces institutions sont celles qui favorisent l'investissement en recherche (p. 30 du rapport) :
  - o Un système robuste de protection de la propriété intellectuelle ;
  - o Une productivité élevée de la R&D et donc un système d'enseignement et de financement de la recherche de haute qualité ;
  - o Des taux d'intérêts bas (la R&D est un investissement de long terme et un cadre macroéconomique stable) ;
  - o Des marchés de produits compétitifs (notamment des barrières à l'entrée très faibles afin de stimuler l'innovation par les entreprises ayant des positions établies (« incumbent ») ;

- Des marchés du travail flexibles ;
- Des systèmes de capital risque ouverts aux « start-up » ou jeunes pousses.

Cette doctrine d'apparence quelque peu paradoxale (pour sauver le modèle social européen, il faut ...le dépouiller de ses traits les plus caractéristiques) a été reprise dans de nombreux rapports (pour la France notamment Camdessus, pour l'Union elle fonde le rapport Wim Kok). Elle ne manque pas d'attraits, mais elle présente de grandes faiblesses empiriques et théoriques.

*Faiblesses empiriques* (B. Amable « Reforming Europe : Is the third Way the only way » document de travail prisme N° 3 janvier 2004 Centre Saint Gobain pour la recherche en Economie) en fait un recensement cruel ; elles sont particulièrement nombreuses :

- il faut relativiser le pessimisme du rapport Sapir :

- En terme de PIB par tête : le Canada et l'Australie ne rattrapent pas non plus les EU (à un niveau sensiblement plus élevé de PIB par tête cependant, 85% en moyenne pour le premier, 75 % pour la seconde) ; le Danemark est à un niveau relatif de PIB par tête de 85% ; la Finlande n'est pas clairement dans un processus d'arrêt du rattrapage ;
- – en terme de productivité (horaire) : l'Allemagne hors réunification (Ouest) a des niveaux de productivité horaire supérieurs à ceux des EU et largement croissants (jusqu'en 1997) ; la France a aussi des niveaux de productivité horaire supérieurs même si une part de l'écart pourrait être dû au chômage (G. Cette) et si l'écart avec les EU cesse de croître) , le RU parti de très bas (55 % en 1966) a bénéficié d'une phase de rattrapage qui s'est arrêtée en 1994 ; l'Australie et le Canada ont des productivités horaires plus faibles (85 %) sans rattrapage depuis 1970 ; le Danemark, la Finlande sont dans des phases de rattrapage (85 % en fin de période) ;
- l'Europe (contrairement au EU) est composé d'un nombre élevé de modèles de capitalisme ; il importe au moins de distinguer le modèle néolibéral (RU) le plus proche des EU ; le modèle continental (Europe continentale, auquel le rapport Sapir identifie implicitement toute l'Europe) ; social démocrate (Suède, Finlande et Danemark) et le modèle méditerranéen (Espagne, Grèce, Portugal et Italie) ; le modèle libéral, hors EU, n'apparaît pas supérieur ;
- le RU ne rattrape pas les EU (niveau de vie par tête égal à 70 % depuis 1950...) plus vite que les autres, ni d'ailleurs les capitalismes néolibéraux non européens (Canada, Australie) ;
- le RU n'a pas des indicateurs relatifs à la R&D ou aux TIC supérieurs à ceux des autres pays européens ; la Finlande et la Suède ont de bons indicateurs sans être néolibéraux ;
- l'Europe, globalement, a mené d'importantes mesures de libéralisation sans qu'une amélioration de ses performances apparaissent : effets de seuil ou effets de complémentarité institutionnelle (Amable) ?

*Faiblesses théoriques* : Gaffart, Lecacheux, Sterdyniak ; (voir aussi les réponses d'Aghion et Pisani-ferry dans « la revue de l'OFCE » et le site de JPF) soulignent les deux principales faiblesses de cette thèse du point de vue de la théorie économique : la place excessive faite au progrès technologique dans la croissance ; le lien établi entre le régime d'innovation et la flexibilité du marché du travail.

## **H. LES ERREURS DE LA POLITIQUE MACROECONOMIQUE**

Cette thèse Keynésienne (OFCE) est beaucoup plus populaire, surtout à gauche. Inutile donc de revenir sur le débat théorique qui la sous tend. Il importe cependant de s'opposer à l'idée que les réels difficultés (pas d'erreurs car il faut tenir compte du contexte dans lesquels les décisions de politique économique ont été prises : réunification allemande, première crise monétaire dite de « seconde

génération » (les anticipations de dévaluation sont « auto réalisatrices »), perspectives de monnaie unique au début des années quatre vingt dix, rodage de la monnaie unique et emballement boursier historique à la fin des années quatre vingt dix) créées par la politique macroéconomique soient la seule cause des mauvais résultats économiques de l'Union (ce qui est la thèse de l'OFCE : croissance américaine = marchés + politiques économiques extrêmement réactives compensatrices, cf. par exemple Le Cacheux dans « l'Etat de l'Europe », 2003).

Elle est partiellement validée, seulement, par l'observation, pour la fin des années quatre vingt dix (en monnaie unique) en tous cas. En effet :

**1. La politique monétaire de la BCE, qui focalise toutes les critiques, n'a pas la responsabilité qu'on lui prête dans les mauvais résultats économiques de l'Union**

- les critiques que l'on fait à la BCE sont nombreuses : politiques trop rigoureuses, mauvaise communication avec les marchés, trop faible capacité d'anticipation, pas assez de prise en compte de l'activité dans la politique monétaire (cf. les dispositions la concernant dans le traité Maastricht).
- elles ne sont pas confirmées par les travaux empiriques (rapport Wyplosz Artus du CAE).
- a contrario, la politique de la Fed n'est pas nécessairement un bon exemple : risque élevé de « trappe à la liquidité » comme au Japon en dépit des différences dans la répartition des risques financiers ; déséquilibres financiers ; crise boursière ; mauvaise parité du dollar.

**2. La politique budgétaire globale de l'Union, en revanche, est davantage en cause**

- Globalement, un mauvais « policy mix » (couplage de la politique monétaire et de la politique budgétaire) : trop de déficit en haut de cycle, pas assez en bas de cycle.
- Ce n'est pas tant le Pacte de stabilité et de croissance en soi qui n'est pas bon que la procédure de gestion globale de la politique macro, c'est-à-dire la procédure des « Grandes orientations des politiques économiques », insuffisamment contraignante et keynésienne :
  - o une discipline budgétaire est nécessaire ; il est difficile d'en définir les modalités ;
  - o le pacte actuel peut être techniquement amélioré (principalement trop rigoureux en bas de cycle et pas assez en haut de cycle ; trop rigoureux aussi en longue période) mais il ne peut l'être qu'à la marge ;
  - o Le principal défaut de la régulation budgétaire européenne tient au fait que la discipline individuelle n'est pas inscrite dans un cadre budgétaire européen d'ensemble, impliquant toutes les économies, y compris celles qui ont des comptes publics équilibrés mais qui sont en surchauffe (et notamment qui ont une inflation supérieure à la moyenne), en sorte qu'ainsi la charge de la stabilisation de la conjoncture ne repose que sur les pays dont les comptes publics sont sous tension (en l'espèce les grands pays) ;
  - o La Commission a mal géré l'apprentissage par les Etats de la discipline budgétaire européenne par manque de pragmatisme et de sens politique (contrairement aux autres politiques, par exemple la concurrence, pour lesquelles elle a tenu compte des nécessités de l'apprentissage).
- L'ensemble du système est insuffisamment discrétionnaire (trop de règles « couperets ») et d'une trop grande prévisibilité ce qui pèse sans doute, structurellement sur le processus formation sociale de la confiance. Faute d'un gouvernement euro, on a un excès de règles.

## **I. L'ABSENCE DE POLITIQUE INDUSTRIELLE ET L'EXCES DE POLITIQUE DE LA CONCURRENCE**

On reproche à l'Union d'avoir une politique de la concurrence trop stricte, bloquant la constitution de « champions européens ».

Mais la politique de la concurrence européenne s'applique aussi aux entreprises étrangères (microsoft).

## **J. L'INACHEVEMENT DE L'INTEGRATION ECONOMIQUE**

L'Europe est beaucoup moins intégrée économiquement qu'on le croit en général. Elle l'est beaucoup moins en tous cas que les Etats-Unis ou que d'autres grandes économies. L'économie européenne est encore très fractionnée :

- les échanges commerciaux ne sont pas aussi denses qu'ils pourraient l'être (effet frontière = 30%) ;
- les prix d'un même produit diffèrent encore beaucoup entre les pays (rapport sur l'achèvement du marché unique) ;
- la spécialisation des pays est encore très faible (fort commerce intra branche) et elle se développe selon une logique nouvelle (selon une logique de gamme plutôt que de produit) ;
- il y a peu d'entreprises « d'identité européenne » alors qu'il reste beaucoup d'entreprises d'identité nationale.

## **K. L'ABSENCE DE REGULATION SALARIALE ET SOCIALE**

La régulation salariale et sociale, sous des formes diverses, des pays européens a été reconnue par nombre d'économistes comme un facteur positif, et non négatif comme le veut la théorie dominante, de la croissance.

En monnaie unique (ou en régime de change fixe, qui est celui des pays de la zone euro depuis le début des années quatre vingt dix ou avant pour les pays du «cœur»), en l'absence de régulation budgétaire volontariste (coordination budgétaire ou budget européen) ou automatique (par les transferts sociaux) la régulation salariale est un élément essentiel de la croissance (pour le soutien structurel de la croissance et pour sa régulation conjoncturelle). Il est à cet égard intéressant de comparer le rapport Delors au rapport relatif à la première tentative de création de la monnaie unique à la fin des années soixante.

Cette régulation nationale s'est défaite sous l'effet de causes autres que l'intégration européenne, mais aussi sous l'effet de celle-ci, sans qu'une régulation équivalente (modulo les gains de productivité nationaux) se mette en place au niveau européen.

Au sein de la zone euro, la fixité irrévocable du taux de change interdit de corriger une éventuelle divergence des compétitivités des différents Etats membres. Dès lors, ce rôle est transféré de fait pour une part essentielle aux politiques salariales nationales et rend leur coordination très souhaitable.

- En effet les Etats membres de la zone euro qui font trop d'inflation provoquent deux effets néfastes ; pour eux-mêmes d'abord, car ils perdent des parts de marché et donc nuisent à leur emploi ; pour leurs partenaires, car en tirant l'inflation de la zone vers le haut ils poussent la Banque centrale à resserrer la politique monétaire, ce qui freine la croissance et donc l'emploi de l'ensemble de la zone.
- Symétriquement, les Etats membres qui n'augmentent pas suffisamment les rémunérations salariales (par rapports à leurs gains de productivité moyens annuels) sont également à la source

de deux disfonctionnements : ils améliorent leur compétitivité et prennent des parts de marché sur leurs partenaires (déflation compétitive) et créent ainsi des emplois chez eux en exportant leur chômage ; ils pèsent sur la demande intérieure de la zone euro donc sur l'emploi de cette zone.

Comme l'avait souligné le congrès de la CES à Helsinki (1999), et comme cela avait été repris par l'agenda social européen adopté à Nice (2000), il y a donc intérêt à rechercher au niveau de la zone euro une croissance économique non inflationniste alimentée par une incorporation des gains de productivité horaire dans la rémunération salariale horaire réelle (c'est-à-dire par rapport à l'indice des prix à la valeur ajoutée).

Or ce n'est pas le chemin qu'on semble prendre. On observe que la part des rémunérations salariales dans la valeur ajoutée des entreprises décroît, comme le montre le tableau ci-joint (source : perspectives de l'OCDE, 2004).

Part salariale dans la valeur ajoutée dans le secteur privé (en %)					
	Moyenne	Moyenne			
	1982-1984	1992-1994	2002	2003	2004
France	51,5	44,2	41,9	41,9	41,7
Allemagne	52,9	52,3	52,3	52,2	51,9
Italie	54,9	50,4	47,2	47,2	47,2
Espagne	52,8	49,4	47,9	47,8	47,8
Pays-Bas	46,0	46,8	46,9	47,1	46,4
Belgique	49,4	51,2	50,9	50,0	49,9
Irlande	57,7	50,8	37,8	38,4	38,5

## CONCLUSION

- Ces analyses, lorsqu'on les complète les unes par les autres plutôt que de les opposer suggèrent que le manque de cohésion économique est une des causes majeures des mauvais résultats de l'Europe ;
- L'intégration prend désormais un sens nouveau en Europe, plus global, autant social que politique ;
- Le marché ne peut pas tout faire pour assurer cette intégration, les institutions sont décisives.

## **PARTIE III : LA NECESSAIRE REFORME DES INSTITUTIONS EUROPENNES ET LE PROJET DE CONSTITUTION**

### **L. LES INSUFFISANCES DE LA THEORIE INSTITUTIONNELLE DES ECONOMISTES**

#### **1. Le modèle politique des économistes (économie publique)**

Il repose sur un nombre réduit de concept :

- les défaillances des marchés ;
- les biens publics ;
- un outil pour un outil [autant d'outils que d'objectifs].

Il tend à promouvoir trois notions principales : la notion de répartition des compétences « par matière » dite « rationna materiae » (ou par politique) ; la notion de gouvernance (exclusion de la violence par l'équilibre des incitations et des intérêts) ; la notion d'agence indépendante, ce qu'est à certains égards la Commission (exclusion de la décision du jeu politique, de la délibération et du vote).

#### **2. Un exemple : la proposition de créer une « agence de la régulation budgétaire »**

Cette proposition a été présentée comme une alternative au Pacte de stabilité et de croissance.

#### **3. Ce cadre théorique présente un intérêt analytique indéniable, mais il est limité par de nombreux facteurs :**

- l'impossibilité théorique de bâtir une économie politique des biens publics dès lors que ces biens publics sont nombreux ou un peu complexes ;
- le caractère intrinsèquement historique de beaucoup de biens publics internationaux (notamment le bien public considéré comme le bien public le plus « pur », la défense) ;
- l'impossibilité de traiter par cette théorie les questions de justice sociale et de répartition ;
- la négation des dilemmes de politique économiques (et donc des choix) alors que ceux-ci sont inévitables lorsqu'il y a plusieurs biens publics pour une même population ;
- les limites de l'efficacité des « agences » ;
- la prise en compte d'autres hypothèses et paramètres que ceux de l'économie standard (valeurs à côté des intérêts, biens symboliques ...) en tous cas dans une analyse positive et non normative.

**Conclusion** : la nécessité d'adopter une approche globale et historique des institutions européennes

**M. UN DIAGNOSTIC DES INSUFFISANCES INSTITUTIONNELLES FONDEES SUR LE DIAGNOSTIC PRECEDENT : LE BESOIN DE GOUVERNEMENT EUROPEEN**

**1. Une rapide en perspective historique de la réforme des institutions : les échecs de réforme des traités récents**

- a. Les défaillances institutionnelles de Maastricht
- Le blocage anglais à toute avancée institutionnelle nouvelle ;
  - Le refus par la France d'une structure fédérale proposée par l'Allemagne en compensation de l'adoption de la monnaie unique ;
  - Les issues choisies :
    - L'opting out pour le RU et le Danemark ;
    - La structure en pilier et le quasi statu quo institutionnel pour la France ;
    - Une banque centrale sur le modèle de la Banque centrale allemande pour l'Allemagne.
- b. Les échecs d'Amsterdam (1997)
- Peu d'avancées à l'exception :
    - des coopérations renforcées (à la place du « noyau dur » proposé par Schaubles Lammers) ;
    - des progrès de la majorité qualifiée ;
    - de la généralisation de la procédure de codécision dans certains domaines ;
    - de la « communautarisation » de larges pans du troisième pilier (politiques de migration, contrôle aux frontières, Schengen) ;
    - de la création d'un poste de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune.
  - Une nouvelle clause de « revoyure » imposée par les perspectives d'élargissement.
- c. La déroute de Nice (2000)
- Une Conférence intergouvernementale (CIG) calamiteuse (présidence française maladroite et arrogante) ;
  - Echec sur quasiment tous les plans :
    - la Commission ne pourra être réduite que sur décision unanime ultérieure ;
    - Les règles de la majorité qualifiée restent compliquées, insuffisamment favorables à la prise de décision et donnent un avantage indu à la Pologne et à l'Espagne ;

- Les progrès sur la majorité qualifiée ne portent pas sur les compétences importantes restantes (fiscalité, fonds structurels, social, exception culturelle) ;
- L'architecture d'ensemble - les équilibres du triangle institutionnel (Conseil, Commission, Parlement) - est conservée ;
- Est renvoyée, une fois de plus, la décision à une autre CIG :
  - mais sur des points spécifiés : la répartition des compétences, la démocratie, la fusion des traités, la simplification, la structure d'ensemble et le rôle de chaque institution ;
  - et avec mandat au Conseil (Laeken) pour organiser une consultation populaire et préparer la prochaine réflexion sur la réforme des traités en définissant une procédure plus efficace que celle pratiquée jusqu'à maintenant (c'est-à-dire : une conférence longue des représentants personnels des chefs d'Etats et de gouvernements suivie d'une CIG).
- d. La mise en place d'une Convention, sur le modèle de la Convention qui a préparé avec succès la charte sociale :
  - composée de représentants des différentes composantes des organes politiques nationaux (députés européens, députés nationaux, et enfin représentants des gouvernements) des pays membres et des pays officiellement candidats (25) ;
  - relativement autonome par rapport aux gouvernements, qui apparaissent de plus en plus après les échecs des réformes antérieures, comme des facteurs de blocage de la réforme institutionnelle ;
  - présidée par un homme d'expérience disposant a priori d'une indépendance par rapport aux gouvernements nationaux et aussi par rapport à la Convention elle-même.
- 2. Le diagnostic (implicite, plus ou moins partiel selon les auteurs, assez bien et assez rapidement formulé par Valéry Giscard d'Estaing, grâce, pour une large part, au rapport français préparé par un groupe d'experts du Plan présidée par le professeur Quermonne (cf. Lamassoure au colloque de Berlin))**
  - a. Les risques de blocage et de perte de légitimité des institutions dans la perspective de l'élargissement sont grands ; unanimité pour le déplorer (les allemands et les français) ou pour s'en réjouir (les Britanniques) ;
  - b. Les dysfonctionnements du système deviennent patents :
    - Le conseil « affaires général », qui doit jouer un rôle pivot de tous les conseils des ministres, devient de plus en plus inefficace (incapacité de synthèse, d'impulsion, d'arbitrage) parce que trop sporadique et composé de ministres (affaires étrangères) qui sont trop occupés par ailleurs et culturellement trop éloignés de l'esprit communautaire, trop imprégnés, par fonction et par position, de la méthode diplomatique traditionnelle ;
    - En conséquence le Conseil européen est encombré de dossiers qui ne sont pas de son niveau parce que le conseil n'a pu les trancher ;
    - La rotation de la présidence fait perdre à l'Union les avantages de la continuité et de la constance alors que ses vertus (la pédagogie communautaire, le prestige international pour les petits Etats) s'épuisent avec l'augmentation du nombre de membres (comparer le rythme de rotation à 6 (tous les 3 ans) et à 25 (tous les 12 ans et demi)) ;

- La Commission devient trop grosse se transforme en mini parlement ; de ce fait elle perd sa principale force et source de légitimité, la collégialité (création de baronnies, « filiarisation » et paix par accord de non ingérence mutuelle dans les affaires des autres) ;
  - L'unanimité ou des règles de votation trop strictes risquent de devenir paralysantes avec l'augmentation du nombre de membres et leur diversité, alors même que les coopérations renforcées restent très difficilement praticables, notamment dans le domaine de la PESC ;
  - La pondération des voix au Conseil a progressivement dérivé mécaniquement dans un sens favorable aux petits Etats et à la démocratie des Etats (au détriment des grands Etats et de la démocratie des peuples) ;
  - La répartition des compétences n'est pas satisfaisante :
    - o Dans certains domaines l'union n'a pas assez de compétences (politiques économiques, politique étrangère...);
    - o Alors que dans d'autres, elle en a trop (concurrence, monnaie, ...).
- c. Les institutions européennes ont trop tendance à chercher à accroître leurs pouvoirs et leurs compétences pour la seule fin de les accroître (tendance naturelle de toute institution, mais aussi comme les y incite le traité (les institutions européennes sont là pour construire l'Europe dans une union toujours plus étroite) ;
- d. La démocratie est trop indirecte et ne respecte pas les règles de la séparation des pouvoirs, dès lors que le Conseil n'est pas un Sénat (législateur) mais un collège de représentants d'exécutifs ;
- e. Le fractionnement en piliers est source d'inefficacité (par exemple dans le second pilier en séparant la diplomatie politique (PESC) de la diplomatie économique (aide au développement, relations commerciales, ...) alors même que les questions de défense et de sécurité tendent à se fondre et que les instruments de la sécurité sont de plus en plus économiques (incitations ou sanctions) ;
- f. Les institutions ne sont plus adaptées aux « nouvelles » missions (celles qui lui ont été confiées à Maastricht) qui sont d'une nature différentes des anciennes (moins législatives, plus exécutives, c'est-à-dire : plus rapides, plus risquées, exigeant des arbitrages, des synthèses et de la mise en cohérence). Un gouvernement est un urgentiste, un ensamblier, un promoteur, un facilitateur, un communicateur. Tout ce que les institutions européennes n'ont pas. Alors mêmes que l'état de la confiance entre les Etats n'autorise pas l'utilisation intensive de la décision discrétionnaire, l'instrument d'action privilégiée de l'exécutif. D'où le dilemme fondamental des institutions ...faire de l'action gouvernemental sans disposer des ressources de légitimité et de confiance que suppose un gouvernement.

**g. La méthode communautaire s'use et l'esprit communautaire s'émousse**

**3. Une analyse du projet de constitution a la lumiere de cette analyse : un résultat mitigé**

- a. La simplification de la structure : les trois parties (la première partie est relative aux institutions ; la seconde partie est relative à la charte des droits fondamentaux ; la troisième partie aux politiques communes (objectifs, procédures spéciales, institutions spécifiques) :
- Une bonne idée, souhaitée par certains (rapport Quermonne notamment et le premier) : les grands principes (première et deuxième partie) doivent être protégés des aléas politiques contingents et leur révision doit être moins facile que les objectifs des politiques économiques (qui ne sont pas de l'ordre de la constitution dans un ordre national, et qui sont dans le traité à

cause de la méfiance propre à l'intergouvernemental); un bon équilibre entre norme constitutionnelle et norme législative (semblable à l'hybridation française qu'opère la loi organique);

- mal mise en œuvre : la procédure de révision est la même dans les trois cas (unanimité des gouvernements et ratifications selon les procédures propres à chaque pays);
- mais qui ouvre une possibilité de différenciation ultérieure : la séparation est faite, il ne suffit plus que de procéder à la différenciation ; le chemin est à demi parcouru.

b. Préambule, les valeurs et les objectifs : des avancées, des crispations, des peurs

- Un article de foi téléologique audacieux : « Conscients que l'Europe est un continent porteur de civilisation ; que ses habitants, venus par vagues successives depuis les premiers âges de l'humanité, y ont développé progressivement les valeurs qui fondent l'humanisme : l'égalité des êtres, la liberté, le respect de la raison » qui méconnaît le « devoir de mémoire ».
- Un accent fédéral : mention est reprise de l'ancien traité que les peuples d'Europe sont « résolus à s'unir d'une manière sans cesse plus étroite », ce qui fixe un horizon ambitieux et quasi national à la construction européenne, contrairement à ce que souhaitaient les anglais ; mais des atténuations sont immédiatement faites car cette union « toujours plus étroite », les peuples doivent la faire « tout en restant fier de leur identité et de leur histoire nationale » et pour « dépasser leur ancienne division » seulement ....
- Affirmation dans la partie sur les objectifs généraux de l'union (et non plus dans la seule partie du traité communautaire, comme antérieurement) que l'Union « offre » à ses citoyens un marché : « où la concurrence est libre et non faussée ». L'Europe serait par nature « libérale » ; elle ne saurait ne pas être libérale ; réaffirmation donc du rôle structurant de la politique de la concurrence (versus politique industrielle), tempérée cependant dans l'article suivant par l'affirmation que l'Union œuvre pour « une économie sociale de marché hautement compétitive, visant le plein emploi et le progrès social ».
- affirmation que l'Union respecte l'identité nationale des Etats membres.
- l'Union est dotée de la personnalité juridique.
- Un droit de pétition devant le parlement européen est créé.

c. La répartition des compétences : assez peu de nouveau

- Réaffirmation des principes traditionnels de la répartition des compétences dans un entité à caractère fédérale (et dans l'ancienne Union) dégagée par la longue jurisprudence américaine (R. Boyer, M. Dehove, 2001, CAE) ; plus un travail de formalisation donc qu'un travail d'innovation ; mais pouvait-on innover ?
- Formalisation du principe d'attribution :
  - o en fonction des objectifs (critère finaliste) ;
  - o toute compétence non attribuée appartient aux Etats membres.
- formalisation du principe d'économie des moyens (proportionnalité) et de subsidiarité ;
- formalisation du principe de primauté du droit européen sur les droits nationaux ;
- formalisation de la distinction classique entre les compétences exclusives et les compétences concurrentes :

- compétences exclusives : l'Union peut seule légiférer (politique commerciale commune, politique monétaire, Union douanière, conservation des ressources biologiques de la mer, accord internationaux dans certains cas énumérés ;
  - compétences partagées : les Etats membres peuvent agir si l'Union n'a pas agi (les compétences non exclusives et non d'appui) ; cas particuliers de la recherche, du développement technologique et de l'espace, de la coopération au développement et de l'aide humanitaire ; de la coordination des politiques économiques et de l'emploi ; et de la politique et de sécurité commune pour lesquels l'Union et les Etats membres peuvent agir séparément, sans hiérarchie, sous le principe de solidarité et de loyauté fédérale pour la PESC ;
  - les domaines d'action d'appui, de coordination ou de complément : domaines où l'harmonisation est interdite (industrie, santé, éducation formation professionnelle, culture, protection civile) ;
- la clause de flexibilité est classique et encadrée : lorsqu'une action est nécessaire pour atteindre les objectifs, sans que les pouvoirs d'action soient prévus, l'union prend des décisions :
    - par le conseil, à l'unanimité ;
    - la Commission attire l'attention des parlements nationaux.
  - Le contrôle de la subsidiarité est renforcé : il est inscrit dans un protocole :
    - Il repose sur l'obligation imposée à la Commission de motiver au regard du principe de subsidiarité toute proposition législative ;
    - cette motivation peut être contestée dans les 6 semaines devant le parlement, le conseil et la commission ;
    - si elle est contestée par au moins un tiers des membres des parlement et chambres des Etats membres, la Commission est tenue de réexaminer sa proposition ;
    - la cour de justice reste compétente juridiquement pour traiter des recours des Etats membres.
  - la singularité européenne demeure : l'existence de compétences partagées non concurrentes ; mais est-ce un signe d'originalité et de capacité d'innovation institutionnelle ou un symptôme d'une incapacité de contenir le désordre et la confusion ?
- d. Les principes des institutions sont maintenus : cadre unique ; cinq mêmes institutions (outre la Banque central européenne) : le parlement européen, le Conseil européen, le Conseil des ministres, la Commission européenne, la Cour de justice ; mais le système est rééquilibré.
- e. Le Parlement européen
- Il est érigé en co législateur de principe ;
  - Il élit le Président de la Commission proposé par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée (auparavant, il « approuvait » le choix « d'un commun accord » des gouvernements), dans des conditions maintenant spécifiées :
    - sur proposition du Conseil européen, mais « compte tenu des élections au parlement européen », ce qui ouvre à une politisation accrue de la commission ;
    - à la majorité des membres ;

- si le candidat n'est pas élu, le conseil doit proposer dans un délai d'un mois un nouveau candidat ;
  - Il est élu pour 5 ans, au suffrage universel direct, selon des modalités qui restent nationales, et il est composé au maximum de 750.
  - la représentation des citoyens doit être dégressivement proportionnelle, avec un minimum de 6 membres par Etat membre.
- f. Le Conseil européen
- il est confirmé dans son rôle prééminent d'impulsion et ses pouvoirs de définition des orientations et des priorités sont renforcés ;
  - il est composé des chefs d'Etat et de gouvernement, du président de la commission, et, nouveauté, du ministre des affaires étrangères de l'Union (cf. infra) ;
  - ses réunions sont plus fréquentes : elles sont désormais trimestrielles ; et il se réunit dans un lieu fixe (Bruxelles), ce qui avait déjà été décidé à Nice ;
  - il se prononce par consensus, sauf cas prévus par la Constitution (alors le Conseil européen se transforme en une sorte de « Conseil des ministres en formation des chefs d'Etat et de gouvernement ») ;
  - une grande nouveauté, une des grandes innovations de la constitution : le président du Conseil européen est élu par celui-ci (à la majorité qualifiée) pour une période longue (2ans et demi renouvelable une fois). Les raisons : cf. supra sur la rotation de la présidence ;
  - mais, deux problèmes demeurent :
    - son rôle est immédiatement limité à un rôle de « chairman » (présidence et animation du Conseil européen) et il ne vote pas (comme le président de la commission mais pas le ministre des affaires étrangères) ;
    - Il sera en concurrence avec le ministre des affaires étrangères pour la représentation externe « il assure à ce niveau et dans cette qualité, la représentation extérieure de l'Union, pour les matières relevant de la PESC, sans préjudice des compétences du ministre des affaires étrangères de l'Union ».
  - Il est « instance d'appel » en cas de blocage du Conseil par la règle de l'unanimité.
- g. Le Conseil des ministres : une importante avancée vers la transparence de la prise de décisions
- Il est colégislateur avec le parlement ; sa composition n'a pas changé ; il statue normalement à la majorité qualifiée ; le Conseil « législatif et affaires générales » assure la cohérence des travaux du Conseil, prépare les travaux du Conseil européen et en assure le suivi avec la Commission ; il n'est pas permanent ; il n'est pas a priori composé de ministres spécialisés (affaires européennes par exemple).
  - Il est crée un « conseil des affaires étrangères » distinct du conseil « législatif et des affaires générales » ; il est présidé par le ministre des affaires étrangères de l'Union.
  - La présidence des conseils (sauf celui des affaires étrangères) est tournante, selon un système de rotation égale pour un an.
  - Une modification très importante : lorsqu'il délibère en qualité de législateur, il « siège en public ». Cette disposition devrait mettre un terme à « l'instrumentalisation » de l'Union par les

gouvernements (faire passer par l'Europe des dispositions légales qui heurtent l'opinion publique nationale, ce que la France a fait pour la privatisation des pouvoirs publics).

La majorité qualifiée : une grande nouveauté

- elle est définie comme une double majorité de 55 % des membres du Conseil et de 65% des populations, lorsque c'est sur proposition de la Commission ou à l'initiative du ministre des affaires étrangères que la décision doit être prise.
- dans les autres cas : 72 % des membres du Conseil et 65 % des populations.

C'est définition de la majorité qualifiée qui a suscité avec la composition de la Commission le plus de problèmes d'approbation de la constitution par les Etats membres dans la CIG finale.

- h. La commission européenne : ses fonctions et pouvoirs sont préservés ; elle est toujours soumise à la censure du parlement
- Les grands principes restent les mêmes (indépendance des commissaires, défense de l'intérêt général de l'Union ; monopole de l'initiative).
  - première grande nouveauté : le nombre de ses membres est limité à (dénationalisation de la Commission), à partir de 2009 :
    - o elle est composée d'un nombre de membres égal au 2/3 du nombre d'Etats membres y compris le président et le ministre des affaires étrangères ;
    - o ces membres sont sélectionnés selon un système de rotation égal entre les Etats membres ;
    - o la commission doit refléter les équilibres démographiques (grands pays/petits pays) et géographiques de l'Union ;
    - o ils sont choisis par les Etats membres, en accord avec le président, dans une liste de trois personnes des deux sexes établie par les Etats membres dont c'est le tour ;
    - o la commission dans sa totalité est soumise à un vote d'approbation par le parlement ;
    - o le président peut désigner des commissaires sans droit de vote ;
  - une seconde grande nouveauté : la création d'un poste de « ministre des affaires étrangères de l'Union », en dépit de l'expérience pourtant peu concluante du « Haut représentant » :
    - o l'objectif, il est d'abord fonctionnel : réunir la diplomatie économique et la diplomatie politique (cf. supra) ;
    - o il est nommé par le Conseil européen avec l'accord du président de la commission ;
    - o il est vice président de la Commission ;
    - o il participe au Conseil européen et il y vote ;
    - o il contribue par ses propositions à l'élaboration de la politique étrangère de l'Union ;
    - o il exécute comme mandataire la politique étrangère définie par le Conseil ainsi que la politique de sécurité et de défense ;
  - la PESC est très encadrée :

- le Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union ;
  - le Conseil élabore la politique ;
  - le Conseil européen et le Conseil adoptent les décisions nécessaires, à l'unanimité (sauf exceptions prévues et sauf décision à l'unanimité du Conseil européen) ;
  - le ministre des affaires étrangères et les Etats membres l'exécutent ;
  - les Etats membres se concertent avant toute décision touchant aux intérêts de l'Union ;
  - « la politique de l'Union ...n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique nord pour certains Etats membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'organisation du traité de l'atlantique Nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre ».
- la PSDC (politique de sécurité et de défense commune) incluse dans la PESC est aussi très encadrée :
- les seules missions qui lui sont permises en dehors de l'Union sont les missions dites de « Petersberg », elles sont très largement définies : désarmement, humanitaire, évacuation, prévention des conflits, maintien de paix, forces de combat pour la gestion des crises, y compris le rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits ;
  - les seules capacités sont celles des Etats membres ;
  - mais elle peut conduire à une défense commune si le Conseil européen en décide ainsi à l'unanimité.
- mais les nouvelles dispositions relatives à la PESD peuvent être très prometteuses car :
- elles impliquent un engagement des Etats membres à améliorer leurs capacités, ce qui est très important ;
  - elles instituent une « Agence européenne de l'armement de la recherche et des capacités militaires » chargée d'identifier les besoins ; de mettre en œuvre le cas échéant des mesures de renforcement de la base industrielle et technologique du secteur de défense ; de participer à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement ; d'assister le conseil dans l'évaluation et l'amélioration des capacités militaires.
- les décisions concernant la PESC sont prises à l'unanimité sur proposition du ministre des affaires étrangères ou d'un Etat membre.
- est ouverte pour la première fois dans de domaine de la défense, la possibilité d'une « coopération renforcée » spécifique appelée « coopération structurée ».

i. Une certaine hiérarchie des normes est instaurée ; 6 actes sont distingués

- Les actes législatifs : ils sont adoptés par le Parlement et le conseil sur proposition de la Commission ; il y en a de deux sortes :
  - La loi européenne : elle a une portée générale, elle est obligatoire, elle est directement applicable ;
  - la loi-cadre : elle lie les Etats membres quant aux résultats à atteindre.

- Les actes non législatifs sont des règlements et des décisions ; ils sont adoptés par la Commission, le Conseil, le Conseil européen (lorsqu'il siège comme Conseil) ; la Banque centrale européenne) ;
  - Les recommandations et les avis n'ont pas d'effet contraignant.
- j. Les coopérations renforcées sont rendues plus faciles ; elles doivent être partagées par 1/3 des Etats membres selon la procédure normale ; elles sont désormais possibles dans le cadre de la PESC (selon une procédure faisant jouer au ministre des affaires étrangères le rôle de la Commission et ne nécessitant pas l'autorisation du parlement)
- k. Instauration d'un droit de proposition législatif populaire (un million de citoyens demandent à la commission de soumettre une proposition au Conseil)
- l. Instauration de la publicité des débats du Conseil lorsqu'il siège en tant que législateur
- m. Instauration d'une procédure de suspension des droits d'appartenance à l'Union
- n. Instauration d'une procédure de retrait volontaire
- 4. Les propositions repoussées**
- a. La différenciation durable (noyau dur...).
- b. Le congrès.

#### **Conclusions sur la réforme des institutions**

Sur les politiques publiques, notamment économique, l'apport de la constitution est faible ; pas de compétences nouvelles ; pas de pouvoirs nouveaux ; pas d'institutions (« gouvernement économique ») nouvelles ; c'est une source de déception et d'inquiétude.

Sur la clarification et la mise en ordre des traités, le travail est considérable : la Convention a bien joué son rôle.

Sur les institutions, on trouve incontestablement la trace du contrôle des gouvernements (poids de la CIG qui devait intervenir in fine et qui a pesé sur la Convention et l'a empêché d'aller assez loin dans la logique fédérale; cf. Magnette et colloque de Berlin) ; le manque aussi de capacité d'innovation (de ce point de vue la volonté de faire œuvre constituante a peut-être été inhibant en suscitant un mimétisme appauvrissant) ; Mais beaucoup de choses sont positives au regard des objectifs initiaux ; beaucoup de choses aussi sont très ouvertes (ce que certains peuvent regarder comme un défaut) et c'est bien : l'histoire n'est pas écrite d'avance ; ces institutions peuvent engendrer des Europe très différentes selon la manière avec laquelle elles seront investies et selon la manière dont elles seront utilisées ; une sorte de concurrence institutionnelle de fait est organisée de façon latente ; les institutions peuvent donner à l'Europe la capacité d'action et de cohérence qui lui font défaut, ce qui peut avoir des effets positifs sur la dynamique économique de l'Union ; elle aura ainsi un « gouvernement économique » en même temps d'un « gouvernement » tout court.

Deux graves lacunes demeurent :

- la révision à l'unanimité des objectifs des politiques, qui risque d'être bloquante à 25 pays de plus en plus différents ;
- l'absence de possibilité d'un « centre de gravité » ; ce qui est un bien si celui-ci est conçu comme discriminant (notamment à l'égard des nouveaux adhérents, ce qui serait la pire des

choses) mais ce qui est un mal si celui-ci est conçu comme une source de dynamisme attractif et ouvert.

## Annexe : la pondération des voix au Conseil

	Pondération			
Belgique	12			
République tchèque	12			
Danemark	7			
Allemagne	29			
Estonie	4			
Grèce	12			
Espagne	27			
France	29			
Irlande	7			
Italie	29			
Chypre	4			
Lettonie	4			
Lituanie	7			
Luxembourg	4			
Hongrie	12			
Malte	3			
Pays-bas	13			
Autriche	10			
Pologne	27			
Portugal	12			
Slovénie	4			
Slovaquie	7			
Finlande	7			
Suède	10			
Royaume-uni	29			



