

VISIONS D'EUROPE : L'UNION EUROPÉENNE VUE DE LA CAMPAGNE FRANÇAISE

Jacques LE CACHEUX,
*Directeur du Département des études de l'OFCE,
Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour*

Que l'on s'en alarme ou que l'on s'en réjouisse, la campagne actuelle pour les élections législatives françaises n'est pas centrée sur les questions européennes, pas plus d'ailleurs que ne l'avait été celle pour l'élection présidentielle. Ce n'est, certes, pas le signe d'un apaisement des passions sur le sujet, puisque certains candidats proposaient sinon d'interrompre, du moins d'infléchir très sensiblement le processus de construction d'une Europe économique, monétaire et politique, voire de revenir en arrière et d'abandonner l'euro au profit d'un franc ressuscité, tandis que d'autres se faisaient les avocats d'une accélération radicale du processus. Mais, en dehors de quelques affirmations de principe, les visions qu'ont les partis et les candidats en lice du futur de l'Union européenne (UE) ne sont guère débattues et l'on peine souvent à en trouver, dans les programmes et les déclarations publiques, une définition précise. Pourtant, à la veille d'un élargissement qui s'annonce difficile et qui bouleversera les déjà fragiles équilibres européens, la réflexion sur le devenir institutionnel de l'Europe est plus que jamais nécessaire et conditionne très largement les choix et orientations qui pourront être effectivement mis en œuvre en France dans les années à venir.

Alors même que se réunit à Bruxelles une Convention, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, chargée de mener des consultations aussi larges que possible sur l'avenir institutionnel de l'Europe et de proposer des solutions en matière de répartition des compétences entre les niveaux national et supranational et de structure institutionnelle de ce dernier, les options envisageables restent désespérément floues et ne font guère l'objet de débats, si ce n'est sur un mode très vague et quasi rituel, voire incantatoire : parmi les partis politiques français présents dans cette campagne, on retrouve, avec un soulagement teinté d'ennui, ceux pour qui « Bruxelles » et « l'eurocratie » seraient la cause de tous les maux, dépouillant

subrepticement les responsables nationaux et locaux de leurs pouvoirs, à l'insu du citoyen, et tuant insidieusement l'âme et le génie français en imposant à tous et à tout la morne uniformité de règlements kafkaïens voire ubuesques ; et ceux qui, tout en se défendant d'être « eurobéats », semblent considérer qu'il suffirait, pour que tout s'arrange, de renforcer l'intégration, notamment politique, de l'Europe, d'en faire une vraie fédération, des « États-Unis d'Europe », pour reprendre la formule à qui le militant républicain bicentenaire que l'on célèbre cette année, Victor Hugo, a donné ses lettres de noblesse. Tandis que certains évoquent la possibilité, pour la Convention européenne, de se transformer en constituante, de proposer une Constitution pour l'UE, les programmes et débats de la campagne électorale française se cantonnent au registre mineur, entre proclamations génériques et propositions ponctuelles sur des aspects particuliers des institutions européennes.

Renégocier les règles qui encadrent la politique budgétaire ?

Les questions européennes sont pourtant présentes dans le débat électoral, mais plutôt en creux, à travers les contraintes, notamment budgétaires, qu'elles imposent aux programmes. Le Pacte de stabilité (et de croissance), qui lie les pays membres de la zone euro, et les programmes nationaux de stabilité proposés par les gouvernements en application de ce Pacte et entérinés par la Commission européenne et le Conseil, constituent, en effet, des engagements à retrouver l'équilibre budgétaire « à moyen terme », engagements certes non contraignants, mais de quelque façon solennels puisque publiquement approuvés dans le communiqué final du récent Sommet européen de Barcelone. Et ce moyen terme-là a déjà été fixé avec précision : selon la Commission et le Conseil,

c'est bien en 2004 qu'il faudra que les pays qui ne l'ont pas encore fait, atteignent l'équilibre budgétaire !

Diversement apprécié, le caractère plus ou moins contraignant de cet engagement est, à l'évidence, en contradiction avec son but affiché de crédibilité. Comment, en effet, croire en des programmes nationaux de stabilité qui n'ont, jusqu'à présent, été respectés que très occasionnellement¹, et qui impliqueraient, pour l'être à l'échéance de 2004, qu'au moins trois conditions, à la conjonction quasi miraculeuse, soient simultanément remplies : une croissance économique très soutenue (supérieure à 3 % pendant trois ans), des dépenses publiques sévèrement contrôlées et quasi constantes, et une élasticité des recettes fiscales à l'activité exceptionnellement élevée², incompatible avec toute baisse de prélèvements obligatoires ? Confrontées l'une et l'autre à cette impossibilité en période préélectorale, la France et l'Allemagne – dont les perspectives de croissance sont plus médiocres et dont la situation budgétaire est beaucoup moins bonne, puisque son déficit public devrait, cette année, flirter avec le plafond des 3 % de PIB que le Pacte de stabilité interdit de dépasser, sous peine de sanctions – font semblant, néanmoins, de croire au miracle. Les principaux responsables politiques européens feignent de se plier aux contraintes européennes et érigent ainsi en tabou des règles dont les effets pervers sont pourtant reconnus, dont le respect est notoirement impossible et dont l'arbitraire n'échappe à personne, sacrifiant au fétichisme qu'encourage la structure des pouvoirs économiques et monétaires en Europe, au lieu de prôner ouvertement une renégociation des règles budgétaires que chacun sait pourtant inéluctable.

S'il est vrai que huit de nos partenaires au sein de la zone euro – sur douze – sont déjà parvenus à une situation d'équilibre, voire, le plus souvent, d'excédent de leurs finances publiques, le caractère minoritaire ne saurait suffire à discréditer la position des pays qui, tels la France aujourd'hui ou l'Allemagne demain, ont besoin de marges de manœuvre pour mener une politique budgétaire et fiscale correspondant au choix de l'électorat. Certes la Commission, le Conseil européen et la Banque centrale européenne (BCE) sont parfaitement fondés, tant du point de vue des textes européens que du point de vue, plus général, de la viabilité de l'Union monétaire européenne, à se préoccuper de la soutenabilité à moyen et long terme des finances publiques de chacun des États membres. Cela implique effectivement que tous les choix de dépenses soient financièrement assumés : que les baisses d'impôts soient, à terme, couvertes par un accroissement futur prévu des recettes ou par des réductions de dépenses, que les hausses inéluctables et prévisibles de dépenses, dans des domaines tels que la santé ou la retraite, soient financées par des recettes accrues ou des économies budgétaires ailleurs, etc. Mais les règles s'imposant aux finances publiques nationales dans la zone euro et les modalités de la surveillance budgétaire ne sont pas satisfaisantes, en ce qu'elles encouragent, en réalité, des comportements pro-cycliques des gouvernements

1. Voir, à ce propos : Jérôme Creel, Thierry Latreille et Jacques Le Cacheux, « Le Pacte de stabilité et les politiques budgétaires en Europe », *Revue de l'OFCE*, Hors série *La mondialisation et l'Europe*, mars 2002. Également : Jean-Paul Fitoussi et Jacques Le Cacheux, dir., *Rapport sur l'état de l'Union européenne 2002*, Fayard et Presses de Sciences Po.

2. Voir l'analyse faite dans « Reprise en porte-à-faux », *Revue de l'OFCE*, n° 81, avril 2002.

nationaux : en période de haute conjoncture, parce que les plafonds de déficit ne sont pas contraignants, ils sont incités à dépenser et, embarrassés par des « cagnottes fiscales » trop voyantes, à réduire les impôts, différant ainsi le retour à l'équilibre, tandis que ces mêmes contraintes les obligent à pratiquer la rigueur précisément quand elle est plus nuisible à l'activité, c'est-à-dire en période de ralentissement. Destinés explicitement à éviter ces à-coups, les programmes à moyen terme dont l'élaboration par les gouvernements nationaux est obligatoire et qui doivent être approuvés par la Commission, ne sont, en réalité, pas sérieusement établis, et encore moins respectés. De la sorte, le dispositif budgétaire actuel ne produit pas les effets escomptés, tout en engendrant des conséquences perverses, à la fois en termes d'investissements publics, victimes désignées des nécessaires économies, et en termes de crédibilité politique des responsables nationaux, souvent contraints de faire le contraire de leurs engagements électoraux ou de pratiquer le double langage.

La légitimité des institutions européennes

Criant dans le domaine des politiques budgétaires, le problème de la crédibilité des décisions européennes et des règles destinées à encadrer les politiques nationales se double d'une interrogation lancinante sur leur légitimité. Telles qu'elles fonctionnent aujourd'hui, les autorités européennes ont, en effet, des compétences dont l'étendue et la portée ont été considérablement accrues au cours des années récentes – englobant, outre les matières explicitement régies par les traités, comme la politique de la concurrence, la politique monétaire et les règles applicables aux politiques budgétaires nationales, tout un ensemble flou de domaines désormais couverts par les « méthodes ouvertes de coordination », qu'il s'agisse des politiques de l'emploi, de la protection sociale et des retraites, etc. Le Conseil européen et, surtout, la Commission sont ainsi, conformément à la perception confuse qu'en ont de nombreux citoyens, les véritables « maîtres de l'Europe » économique, tandis que la Banque centrale européenne gère, en toute indépendance, une politique monétaire avant tout préoccupée de stabilité monétaire interne³. Encore le Conseil a-t-il souvent tendance, pour éviter d'ouvrir des négociations perçues par chacun des participants comme risquées et pour permettre à chaque présidence nationale – tournante tous les six mois, rappelons-le – de boucler certains dossiers et d'afficher une certaine réussite, à entériner les propositions de la Commission ou à lui confier le soin de préciser les orientations générales qu'il donne.

D'où le sentiment répandu d'un « déficit démocratique » de la construction européenne, ou encore d'un défaut de « gouvernance économique »⁴ de l'UE. Le traité de Nice, censé remédier à ces lacunes avant l'élargissement de l'Union aux pays candidats d'Europe centrale et orientale, prévu à partir de l'an prochain, n'a pas apporté de réponse à ces questions.

3. Voir Jean-Paul Fitoussi et Jacques Le Cacheux, dir., *op. cit.* ; Jérôme Creel et Jacky Fayolle, « La Banque centrale européenne ou le Seigneur des euros » et « La Banque centrale européenne et les tribulations de la crédibilité », *Revue de l'OFCE*, Hors série *La mondialisation et l'Europe*, mars 2002.

4. Selon le titre du *Livre blanc*, guère substantiel, que la Commission européenne a publié sur ce sujet en juin 2001.

Avec ou sans nuances, ce diagnostic critique était partagé par la plupart des candidats en lice dans la présidentielle et l'est par la plupart des partis en présence dans la campagne pour les législatives françaises ; mais les propositions précises sont rares. La légitimité démocratique des institutions européennes n'est pas tant en cause que leur fonctionnement et leur articulation avec les pouvoirs nationaux et, éventuellement, régionaux. Sur les réformes du fonctionnement des institutions européennes actuelles, plusieurs propositions visant à améliorer l'efficacité du Conseil, notamment en élisant un président dont le mandat excéderait l'actuel, de six mois, de la présidence tournante, sont avancées sur des points précis, le programme du parti de Jean-Pierre Chevènement préconisant, de son côté, de renforcer la position du Conseil et de le responsabiliser davantage, en assurant la publicité des débats et des votes du Conseil, ainsi que l'octroi à ce dernier d'un droit d'initiative actuellement réservé à la seule Commission.

Une « fédération d'États-nations » ? Mais encore ?

Faut-il aller jusqu'à l'adoption d'une Constitution pour l'Union européenne et franchir explicitement le Rubicon de la fédération politique ? Pour la première fois dans une campagne présidentielle française, bon nombre de candidats semblaient, cette fois, le penser : François Bayrou, Jacques Chirac, Lionel Jospin, Corinne Lepage, Alain Madelin, Noël Mamère et Christiane Taubira employaient le terme dans leur profession de foi européenne. La plupart des susnommés se prononçaient aussi pour l'élection d'un Président de l'Europe, soit au suffrage universel (Bayrou, Lepage), soit élu par le Conseil (Chirac), ou pour le choix par le Parlement européen du président de la Commission (Jospin).

Mais au-delà des mots « constitution » et « fédération » (éventuellement « d'États-nations »), quel est le projet institutionnel et politique proposé pour l'Europe ? Traditionnellement, le débat s'articulait autour de l'opposition entre deux conceptions du fonctionnement des institutions européennes : l'une, intergouvernementale, privilégie les gouvernements nationaux, et éventuellement leur émanation qu'est le Conseil européen, tout en préservant l'essentiel des pouvoirs des représentants des gouvernements des États ; l'autre, supranationale, se revendique plus fédérale et promeut les instances purement européennes et autonomes des gouvernements nationaux, notamment la Commission. Le problème d'un choix plus clair entre les deux institutions, pour sortir des ambiguïtés, de l'opacité et des mal-fonctionnements d'un exécutif bicéphale, se pose aujourd'hui d'une manière plus aiguë que dans le passé, dès lors que presque tous les intervenants admettent le caractère fédéral de l'avenir de l'UE.

Il faut bien sûr, comme l'envisageaient les négociations au sein de la Conférence intergouvernementale qui avait précédé le Sommet de Nice (décembre 2000) – sans succès, d'ailleurs,

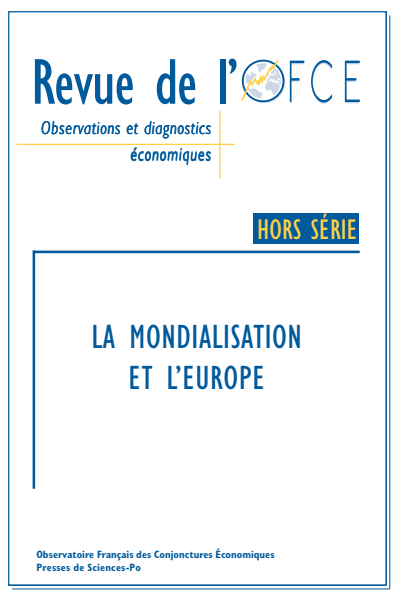
sur ces points –, repenser la composition et, peut-être, le mode de désignation de la Commission européenne, et sans doute aussi du Conseil de la Banque centrale européenne, ne serait-ce que parce que le plus grand nombre de pays rendra les procédures actuelles ingérables après l'élargissement⁵. Mais en outre, il importe, devant la prolifération des domaines d'intervention de l'UE et des modalités institutionnelles de la coordination des politiques, économiques et sociales notamment, de redéfinir le partage des compétences entre institutions européennes d'une part, entre celles-ci et les institutions nationales d'autre part, c'est-à-dire donner un contenu opératoire au principe de subsidiarité. Cela ne signifie pas nécessairement tracer des frontières entre domaines de compétences exclusives, mais plutôt inventer des manières d'impliquer les différentes instances dans le débat, l'élaboration et la décision politique, afin que celle-ci retrouve une légitimité qu'elle semble avoir perdue : alors que les politiques européennes actuelles apparaissent souvent le fruit de mécanismes technocratiques, voire de mécaniques arbitraires dans un processus qui s'emballe en allant de l'avant, et ne sont dès lors les choix de personne, il faut qu'elles redeviennent des décisions assumées par des instances légitimes.

En matière de gouvernance économique, les plus explicites étaient, là encore, les programmes de MM. Chevènement et Jospin. Le premier proposait, en évitant soigneusement les mots « fédération » et « constitution », de réformer en profondeur les domaines de compétence de la Commission – notamment la politique de la concurrence – et de la BCE – en modifiant son mandat pour l'élargir à l'emploi – et de créer une seconde chambre du Parlement européen, émanant des Parlements nationaux. Le second, qui, comme Jacques Chirac, réclamait l'émergence d'une « fédération d'États-nations », appelait à la création d'un « gouvernement économique » de la zone euro, pour faire contrepoids à la BCE. Le parti socialiste, qui reprend ces thèses, préconise l'extension à la fiscalité des décisions à la majorité qualifiée et l'adoption d'un droit social européen, pour éviter la concurrence fiscale et la concurrence sociale ; afin de renforcer la coordination entre les niveaux national et supranational, il propose d'instituer à Bruxelles deux nouveaux organes permanents – une convention des Parlements nationaux, et un conseil des ministres des affaires européennes – et de conférer à ces derniers un rang de vice-premier ministre dans chacun des gouvernements nationaux.

Ce thème des institutions européennes ne suscite pas les débats qu'il mérite : il est perçu comme trop technique, trop abstrait peut-être pour les citoyens, gênant sans doute pour des candidats à des fonctions dont les pouvoirs sont déjà entamés par les évolutions récentes de l'Union européenne et pourraient l'être encore davantage si l'on choisit certaines orientations, ou, tout aussi sûrement, si l'on ne fait rien, laissant libre cours à la « technocratie » bruxelloise – et francfortaine, conviendrait-il d'ajouter en l'occurrence, vu les pouvoirs de la BCE et son influence sur la *doxa* économique. Les choix qui seront faits en la matière, au terme des travaux de la Convention européenne, conditionnent pourtant tout le reste, ou presque. Et si certaines évolutions inquiétantes de l'électorat apparaissent de plus en plus communes à tous les pays européens, sans doute faut-il réfléchir à des causes communes et à des remèdes communs, pas seulement dans le contenu des politiques mises en œuvre, mais aussi dans la manière dont elles sont décidées. ■

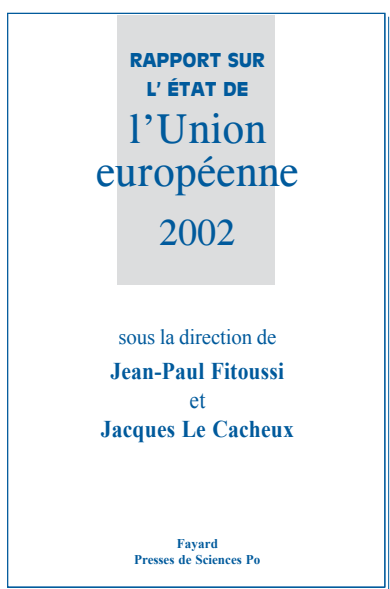
5. Rappelons toutefois que l'adhésion à l'UE n'implique pas adhésion immédiate à la zone euro : les critères de Maastricht continuent de s'imposer aux futurs postulants à l'union monétaire. La participation à l'euro peut même apparaître comme très prématurée pour la plupart des PECO candidats à l'UE.

Viennent de paraître



392 p., 20 euros

- DÉMOCRATIE ET MONDIALISATION
Jean-Paul Fitoussi
- MONDIALISATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE :
DE QUELQUES PONCIFS, IDÉES FAUSSES ET VÉRITÉS
Jacques Le Cacheux
- GLOBALISATION FINANCIÈRE, VIEILLISSEMENT ET CONVERGENCE MONDIALE
UNE EXPLORATION DE QUELQUES SCÉNARIOS
Équipe INGENUE
- INVESTISSEMENTS DIRECTS À L'ÉTRANGER ET STRATÉGIES
DES ENTREPRISES MULTINATIONALES
Sandrine Levasseur
- SIDA ET DÉVELOPPEMENT : UN ENJEU MONDIAL
Vincent Touzé et Bruno Ventelou
- LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE OU LE SEIGNEUR DES EUROS
Jérôme Creel et Jacky Fayolle
- LA BANQUE CENTRALE ET L'UNION MONÉTAIRE EUROPÉENNES :
LESTRIBULATIONS DE LA CRÉDIBILITÉ
Jérôme Creel et Jacky Fayolle
- LE PACTE DE STABILITÉ ET LES POLITIQUES BUDGÉTAIRES
DANS L'UNION EUROPÉENNE
Jérôme Creel, Thierry Latreille et Jacques Le Cacheux
- PARTAGE DU RISQUE DANS L'UNION EUROPÉENNE
EXPÉRIENCES INTERRÉGIONALES ET INTERNATIONALES
Frédéric Zumer et Jacques Mélitz
- LES RESTRUCTURATIONS BANCAIRES EN EUROPE
Rym Ayadi, Pascal de Lima et Georges Pujals



273 p., 21,10 euros

- INTRODUCTION
- LA GESTION MACROÉCONOMIQUE DE L'UNION MONÉTAIRE
- LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE DE
L'UNION EUROPÉENNE
- DE LA CONCURRENCE FISCALE À LA CONCURRENCE SOCIALE : LES MODÈLES
EUROPÉENS AU DÉFI DE LA MOBILITÉ
- LES MODÈLES SOCIAUX EUROPÉENS FACE AU VIEILLISSEMENT DES POPULATIONS
- LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS ET LA MOBILITÉ DU CAPITAL PRODUCTIF
AU SEIN DU MARCHÉ UNIQUE EUROPÉEN
- VERS LA NOUVELLE ÉCONOMIE ? PERSPECTIVES EUROPÉENNES EN MATIÈRE
D'INNOVATION, D'INVESTISSEMENT ET DE PRODUCTIVITÉ