

# LE DISPOSITIF CONSTITUTIONNEL EUROPÉEN FONCTIONNE-T-IL BIEN ET EST-IL FACTEUR DE STABILITÉ ?

Giandomenico Majone  
Institut Universitaire européen, octobre, 2006

Je suis d'accord avec la plupart des points soulevés par le Professeur Moravcsik dans son stimulant article sur les leçons à tirer de l'effondrement du projet constitutionnel européen. Je partage donc ses doutes sur l'utilité de l'exercice qui a précédé la version préliminaire du Traité Constitutionnel - un exercice de relations publiques ; mais aussi, comme le note Moravcsik sans développer ce point, une tentative de relance de la popularité à bout de souffle de l'Union. Je suis aussi d'accord sur le fait que la participation et la réflexion n'engendrent pas forcément une légitimité politique. Elles peuvent même entraîner plus de désaccords ; tout dépend du type de décisions en matière de politiques, question actuellement en cours de discussion. Comme je l'ai indiqué il y a quelque temps (Majone 1996), la réflexion est importante et pertinente lorsque le problème est de trouver des solutions efficaces (Pareto optimales), alors que la participation et le débat ne sont pas seulement inefficaces mais même contreproductifs lorsque les questions sont de nature redistributive : prenez comme exemple les interminables discussions sur la Politique Agricole Commune. Nous considérons encore tous les deux que le « déficit démocratique » de l'UE est dans une large mesure un pseudo problème, fondé sur des analogies erronées et des erreurs de catégorie (voir Majone 2005, et le paragraphe final de cet article). Je ne suis cependant pas d'accord avec sa vision optimiste de l'avenir de l'UE - une vision qui, à mon avis, ne s'appuie suffisamment ni sur des données économiques solides, ni sur une analyse adéquate des défis auxquels l'Union doit aujourd'hui faire face. Il est peut-être vrai que les institutions européennes ne sont pas confrontées à une menace mortelle (après tout, le Saint Empire Romain Germanique a duré mille ans, jusqu'en 1806 !), mais je ne suis pas sûr que ces institutions soient stables face à toutes les pressions imaginables à moyen terme pour le changement. Il est paradoxal que certains des défis les plus sérieux soient la conséquence (non anticipée ?) des décisions prises au cours des 15 années qui ont suivi la chute du mur de Berlin - période que Moravcsik juge la plus favorable de l'histoire de l'UE. Je fais référence, en

particulier, à l'union monétaire et à l'élargissement aux pays de l'Est ; comme on en discutera plus bas, certaines conséquences indirectes de ces deux chocs endogènes auraient pu avoir des conséquences considérables pour l'avenir de l'Union. Puis, il y a les chocs exogènes tels que la globalisation et l'énorme expansion du secteur des services. Aujourd'hui, ce secteur de l'économie représente 70 pour cent du PIB de l'Union et plus de 50 pour cent de l'emploi. Cela veut dire que moins d'un tiers de l'économie européenne est effectivement intégrée, et si le sort des directives sur les services portuaires et les services généraux en sont une indication, l'intégration du marché entier apparaît de plus en plus problématique au sein d'une Union élargie. La mauvaise performance économique de l'UE au cours des trente dernières années suggère que de graves problèmes non résolus persistent à la fois au niveau national et européen. Selon le rapport semi-officiel Sapir, la combinaison des défis provoqués par les chocs endogènes et exogènes des trente dernières années risque de créer une sorte de surchauffe institutionnelle des institutions de l'UE. Par suite cela pourrait réduire la capacité des institutions à fonctionner efficacement et, pour cette même raison, affaiblir leur légitimité (Sapir 2004 : 114)

### **Du Miracle Économique à l'Euro-Sclérose**

Les premières années de la Communauté Européenne s'inscrivent largement dans les « Trente Glorieuses » 1945-1975, époque à laquelle l'Europe connut une période de croissance sans précédent, la stabilité au niveau macroéconomique, et des niveaux élevés de protection sociale. Le PIB par habitant en Europe de l'Ouest, qui en 1950 ne représentait que 40 pour cent de celui des USA, atteignit 70 pour cent en 1975. La productivité du travail était égale ou supérieure aux niveaux américains, et la plupart des pays avaient atteint une situation de plein, ou de quasi plein emploi. Plusieurs facteurs permirent la longue expansion d'après-guerre. Les produits de masse standardisés qui pouvaient être fabriqués en grande série amenèrent des économies d'échelle importantes. La production sur les chaînes de montage s'avéra tout à fait en mesure, durant ces années-là, d'absorber non seulement un grand nombre d'ouvriers non qualifiés venant de la campagne mais aussi une immigration intra-européenne importante en provenance de la Méditerranée. Les industries reposant sur la technologie, telles que les industries chimique et pharmaceutique purent exploiter les avancées réalisées par les sciences fondamentales depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Un autre facteur qui est souvent cité comme ayant contribué au dynamisme de l'expansion d'après-guerre est la tendance vers une intégration et une coopération économiques (Sapir 2004 ; Landis 1969). En effet, l'intégration des marchés nationaux permit aux fabricants les plus efficaces de profiter des économies d'échelle, essentielles pour la production de masse des marchandises. Il en émergea une structure industrielle dominée par de grandes entreprises. En résumé, les institutions et les politiques interdépendantes, régissant les sphères économiques et sociales, qui furent développées après la guerre au niveau national et supranational étaient bien adaptées au contexte dans lequel l'économie européenne fonctionnait.

Le « miracle économique » prit alors fin. Après la phase de très rapide rattrapage des USA, la convergence des niveaux de revenus par habitant s'arrêta au début des années 80 et elle est demeurée inchangée depuis lors, à environ 70 pour cent du niveau américain. Alors que l'économie américaine créait des emplois et maintenait les heures ouvrées, la performance européenne au niveau de l'emploi était faible et les heures ouvrées baissaient régulièrement (Sapir, 2004 : 24). Ce qui est encore plus inquiétant c'est que le taux de croissance de la productivité en Europe diminue depuis le milieu des années 90. La croissance annuelle du rendement national pour chaque heure ouvrée dans l'UE-15

s'établit à 1,4 pour cent de moyenne entre 1995 et 2005, comparée aux 2,4 pour cent des USA. Le fait que l'écart de productivité avec les USA ait persisté pendant toute la décennie 1995-2005, c'est-à-dire toute la durée d'un cycle économique, suggère que l'érosion des niveaux de productivité européens est maintenant un problème structurel – selon les experts, la conséquence d'innovations technologiques insuffisantes et de marchés du travail pas assez compétitifs pour forcer les entreprises à élever leur productivité. Donc, loin de pouvoir rattraper, et ensuite dépasser l'économie américaine – objectif fixé par les Chefs d'État et de Gouvernement de l'UE au Sommet de Lisbonne en mars 2000 – l'Union éprouve des difficultés croissantes à maintenir son insatisfaisante performance actuelle.

Le désir d'améliorer la mauvaise performance économique européenne a été le moteur de la politique de l'UE au cours des trente dernières années : depuis le Programme du Marché Unique qui était censé fournir une réponse à l'« Euro-sclérose » dont s'était aperçu le public au milieu des années 80, en passant par l'Union Économique et Monétaire dans les années 90, et jusqu'au « processus de Lisbonne » au début de cette décennie. Au sommet qui s'était tenu dans la capitale portugaise en mars 2000, les Chefs d'État et de Gouvernement de l'UE annoncèrent deux objectifs extrêmement ambitieux : l'UE devait devenir d'ici 2010 l'économie fondée sur le savoir la plus compétitive de la planète ; dans le même temps elle devait croître à un taux moyen de 3 pour cent afin de créer 20 millions d'emplois nouveaux. Cependant, les derniers chiffres de la Commission montrent que bien loin de réduire l'écart, et ensuite dépasser l'économie américaine, l'UE dans son ensemble continue d'être à la traîne, à la fois en termes de taux de croissance et de productivité. Ces échecs persistants montrent que les politiques et les institutions conçues il y a un demi-siècle ne sont plus en mesure de relever les défis que nous lance l'économie contemporaine – une économie caractérisée par une globalisation économique, une forte concurrence internationale, et par différents modes de production et habitudes de consommation. En particulier, une augmentation du niveau d'études et un changement des goûts des consommateurs ont conduit à une plus grande demande pour des produits moins standardisés. Un exemple frappant de ce changement dans les habitudes de consommation est la croissance du secteur des services : entre 1980 et 2000, la part des services dans l'économie américaine s'est accrue de 13 pour cent pour s'établir à 70 pour cent. Le secteur des services – qui dans les économies modernes représente non seulement 70 pour cent du PIB mais aussi 50 pour cent, ou plus, de l'emploi – fournit deux exemples parlants des difficultés auxquelles l'Union élargie est confrontée.

### **L'Intégration Économique Complète est-elle encore possible?**

Étant donné la taille du secteur des services dans l'économie moderne, un marché commun des marchandises, tel qu'il fut plus ou moins réalisé par le Programme du Marché Unique, représente seulement la phase initiale de l'intégration économique. Cependant, au sein de l'Union élargie, l'intégration du secteur des services apparaît extrêmement problématique. En novembre 2005, après deux années d'études, de discussions, et de consultations, la Commission Européenne a décidé de retirer sa version préliminaire de la directive sur la libéralisation des services portuaires. Initialement saluée unanimement comme la mesure de libéralisation la plus importante dans le domaine des transports, la directive se proposait d'éliminer les monopoles de manutention des marchandises en permettant aux compagnies maritimes d'utiliser leur propre personnel pour décharger leurs cargaisons, de fixer des limites aux aides de l'état permises dans ce secteur, et plus généralement d'encourager la concurrence entre les ports de l'UE. La directive fut approuvée par le Conseil en 2002 mais rejetée par le Parlement

Européen en 2003. Confrontée à l'opposition du PE et des syndicats, la nouvelle Commission Barroso adoucit progressivement un grand nombre des mesures proposées, au point, selon de nombreux observateurs, de rendre le texte révisé pratiquement inutile. Finalement, au cours de l'une des pires débâcles des dernières années, la Commission décida même de retirer la version réduite de la directive sur les services portuaires, admettant implicitement qu'elle se considérait politiquement trop faible pour affronter l'opposition conjuguée du PE et des employés portuaires, l'une des mains-d'œuvre les mieux protégées d'Europe.

« L'Europe, est-elle encore capable d'aller de l'avant ? » Se demanda l'éditorial du journal français *le Monde* du 16 février 2006. Le sujet en était la proposition préliminaire d'une directive sur les services généraux alors examinée par le Parlement Européen. L'éditorialiste du journal libéral de gauche présentait très clairement le dilemme auquel était aujourd'hui confrontée l'UE. D'une part, l'intégration européenne du marché des services, fortement réglementée au niveau national encore maintenant, est tout simplement indispensable : l'agriculture et l'industrie n'étant plus capables de créer de nouveaux emplois, seul le secteur des services pourrait contribuer de façon significative à la réduction du niveau élevé du chômage dans la zone Euro. D'autre part, dans une Union très peu homogène, cette intégration pose de sérieux problèmes sociaux, en particulier pour ce qui est des salaires : sous quelles conditions et sous quel système social les travailleurs de l'État Membre A pourront-ils offrir leurs services dans l'État Membre B ? La version originale de la directive a été élaborée en 2004 par le Commissaire Fritz Bolkenstein, responsable de Marché Interne au sein de la Commission Prodi. L'idée était d'utiliser le principe du « pays d'origine » afin de contourner l'obstacle insurmontable constitué par l'harmonisation d'une diversité ahurissante de réglementations nationales. Le principe aurait garanti, qu'à l'exception des normes de sécurité et environnementales, les entreprises auraient pu appliquer leur droit du travail national lors de la fourniture de services à l'étranger. On rappellera que la stratégie du Programme de Marché Unique pour les services était fondée précisément sur le principe du pays d'origine (ou contrôle du pays natal), ce qui est simplement l'application d'une reconnaissance mutuelle. Ce principe - qui avait déjà été introduit dans les années 80 dans le domaine des services bancaires et financiers - était considéré comme une alternative viable à l'harmonisation centralisée des lois et réglementations nationales. Dans le cas des services de main d'œuvre, l'approche traditionnelle aurait, par exemple, impliqué l'harmonisation des lois sur les salaires minimum, les contrats collectifs, l'embauche et le licenciement, la durée de la semaine de travail, les contrats de travail flexible, les qualifications, et un tas de droits qui diffèrent énormément entre les États Membres. Dans l'esprit de la subsidiarité, la reconnaissance mutuelle remplace la prise de décision centralisée par une prise de décision décentralisée, et fournit ainsi des possibilités d'expérience et de sensibilisation sociale. En résumé, la directive Bolkestein originale allait dans le sens, non seulement de la philosophie libéralisatrice et non interventionniste des traités, mais aussi de la doctrine de reconnaissance mutuelle de la Cour Européenne de Justice, comme indiqué dans le jugement *Cassis de Dijon* et étendue par la Commission à la libre circulation des personnes et des services. En dépit de ces précédents irréprochables, la version préliminaire de la directive sur les services généraux a immédiatement déclenché une inquiétude générale parmi les syndicats de l'Europe de l'Ouest au niveau des bas salaires, d'un « dumping social », et d'un afflux de travailleurs des nouveaux États Membres de l'Europe de l'Est. - les mêmes inquiétudes qui ont joué un rôle important dans le rejet du Traité Constitutionnel par les électeurs français et néerlandais. Confrontée à une opposition politique intense, la Commission a délégué au PE la tâche de préparer une version adoucie de la directive. Un compromis entre les deux formations politiques

principales, le Parti populaire européen et le Groupe Socialiste Européen, rendit possible l'élaboration d'une version révisée par le PE, de laquelle, cependant, le principe du pays d'origine, et avec lui toute la philosophie de reconnaissance mutuelle, avait disparu. L'édulcoration de la directive signifiait que pendant très longtemps il n'y aurait pas de marché des services intégré dans l'UE. Dans le même temps, la version édulcorée provoqua des rebondissements dans les pays de l'Europe de l'Est – qui en tant que pays à faible coût s'apprêtent à bénéficier le plus de la concurrence des prix entre les fournisseurs de services – et suscita également la crainte que le texte approuvé par le PE, avec ses nombreuses dérogations et exceptions, puisse donner lieu à l'avenir à des contestations devant les tribunaux.

Le sort des directives sur les services portuaires et les services généraux, conjugué à la résurgence du protectionnisme et du nationalisme économique – ou « patriotisme économique », comme le Premier Ministre français de Villepin préfère qualifier la tentative de créer des « champions nationaux » et de les isoler de la concurrence – montre que la réalisation de l'objectif d'intégration économique complète, sans parler de l'intégration politique, ne peut plus être considéré comme allant de soi. Il est important de noter que la version préliminaire de la directive sur les services, y compris le principe du pays d'origine, aurait probablement été approuvée dans l'ancienne UE-15, où les salaires et les conditions sociales ne différaient pas énormément. Cependant, avec l'inclusion de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007, l'Union sera tellement peu homogène que les inégalités, mesurées par le quotient Gini, au niveau des revenus seront même plus grandes dans l'UE que dans l'Amérique archi capitaliste. Une telle diversité des conditions socio-économiques impliquera nécessairement une diversité comparable des préférences en matière de biens publics et de modèles sociaux. En conséquence, l'harmonisation au niveau de l'UE, même si elle est minime, se révélera de plus en plus difficile. Dans le même temps, l'extrême diversité des conditions socio-économiques fera qu'il sera également politiquement impossible de miser sur la reconnaissance mutuelle. Il est en effet ironique qu'après l'introduction de la monnaie commune et du quasi doublement du nombre des membres de l'UE en l'espace de quelques années, l'avenir de l'intégration des marchés semble si incertain. Une grande partie de ceux mêmes qui s'opposèrent à la dérive « néo-libérale » des directives des services a aussi maintenu que l'UE devrait être beaucoup plus qu'une zone de libre échange, qu'elle devrait avoir une forte dimension politique et sociale. On ne peut malheureusement plus exclure que l'Union élargie, incapable d'harmoniser ou de libéraliser le secteur des services, ne doive au contraire retourner au premier stade de l'intégration économique.

L'union monétaire était censée rendre le processus d'intégration européenne irréversible. Le 1<sup>er</sup> janvier 2002 l'euro fut introduit comme le symbole tangible d'une union toujours plus rapprochée, dans un concert de prédictions enthousiastes de croissance économique plus rapide, de plus grande productivité, de réductions importantes des coûts de transactions, et de stabilité des prix. Aujourd'hui, il est généralement accepté que les prévisions initiales étaient trop optimistes. Même un « bon Européen » comme Mario Monti, pendant huit ans Commissaire du Marché Unique et ensuite de la Concurrence à Bruxelles, dans un interview publié par le journal italien *Sole-24 Ore* du 24 novembre 2005, a dû admettre que l'union monétaire n'avait pas jusqu'à maintenant produit les résultats positifs qui avaient été promis. L'Euro, selon le Professeur Monti – économiste monétaire respecté – est une monnaie à la recherche d'un marché européen unique qui n'existe pas encore à cause du protectionnisme toujours pratiqué par les gouvernements nationaux et la réticence des gouvernements à entreprendre les réformes structurelles nécessaires. Il aurait pu y ajouter la timidité de la Commission Barroso et le populisme du Parlement Européen.

## **Légitimité, Efficacité, et Stabilité Institutionnelle**

Le processus d'intégration européenne a été conduit jusqu'à maintenant par des économistes. Il procède de cela que la mauvaise performance économique des dernières décennies va sûrement saper les fondations normatives de toute l'entreprise. Les raisons données par les électeurs français et néerlandais pour leur rejet du Traité Constitutionnel étaient pour la plupart, Ce n'est pas un hasard, d'ordre socio-économique : le chômage, un niveau de vie qui stagne, une augmentation des prix mise au compte de l'introduction de l'euro, et la peur d'une immigration en provenance des nouveaux États Membres. Si elle n'est pas une mutation du système existant en tant que tel, l'union monétaire représente ce que les économistes appellent un choc endogène dont nous commençons à peine à mesurer l'impact sur l'opinion publique. Avant l'union monétaire, il était difficile pour les citoyens ordinaires, et même quelquefois pour les experts, de séparer les responsabilités respectives des autorités de Bruxelles de celles des gouvernements nationaux lorsqu'on essayait d'identifier les raisons des échecs des politiques. La centralisation de la politique monétaire et les contraintes imposées par le Pacte de Stabilité à l'autonomie fiscale des gouvernements nationaux ont affecté la situation de façon dramatique. À la différence de la plupart des décisions prises à Bruxelles en matière de politiques, les décisions de la Banque Centrale Européenne sont largement diffusées, et leurs effets ont un impact direct sur le bien-être économique de tous les citoyens de la zone Euro, et en fait de l'UE tout entière. Pour la première fois, les effets d'une politique européenne affectent directement et de façon visible le grand public plutôt que des intérêts particuliers ou des petits groupes d'experts. Donc, beaucoup plus que par le passé, une mauvaise performance économique menace la crédibilité des institutions de l'UE et érode la marge étroite de légitimité sur laquelle tout l'édifice de l'intégration européenne repose de façon si précaire.

La légitimité implique la capacité d'un système politique à faire naître et à maintenir la conviction que les institutions existantes sont les mieux adaptées à une société donnée. Il s'ensuit que si un nouveau système est incapable de produire les résultats attendus par les principaux groupes durant une période suffisamment longue afin de développer sa légitimité, une crise grave pourra en découler. Alors qu'une efficacité qui perdure – ce qui de nos jours équivaut avant tout à un taux satisfaisant de croissance économique – peut donner une légitimité à un nouveau système politique, un effondrement de l'efficacité, qui perdure, compromettra la stabilité d'un système même légitime (Lipset 1963 : 64-70). C'est ce rapport entre efficacité, légitimité et stabilité systémique qui rend la mauvaise performance économique de l'UE au cours des trente dernières années si inquiétante.

## Pas de Voie Royale vers la Légitimité

Il est maintenant généralement admis que l'élection directe du PE a très peu contribué à développer le fondement de légitimité de la CE et de l'UE. Ce qui n'est peut-être pas suffisamment pris en compte est la forte *corrélation* négative existant entre la diminution constante de la participation des électeurs aux élections européennes et l'accroissement des pouvoirs du PE. En 1979 – quand les seuls pouvoirs importants du PE étaient le droit de rejeter le budget, de le modifier dans certaines limites, et d'approuver (ou pas) les comptes annuels – la participation fut de 63 pour cent. Aux élections de 1989 la participation fut de 58,5 pour cent. À cette date, une nouvelle procédure de « coopération » législative avait été introduite pour différentes politiques, avec un rôle consultatif accru pour le Parlement. Il fut également octroyé un droit de veto au PE pour l'accession des nouveaux États Membres et pour la conclusion d'accords avec les États Associés. Le Traité de Maastricht étendit de façon significative les pouvoirs du Parlement. Il accorda au PE le droit de se prononcer sur la Commission avant qu'elle entre en fonction; il lui accorda d'inviter la Commission à présenter les projets de loi, lui octroyant ainsi une sorte de droit d'initiative législative indirect. Beaucoup plus important, Maastricht introduisit une nouvelle procédure législative, maintenant connue sous le nom de co-décision, dans le cadre de laquelle le PE et le Conseil sont des co-législateurs égaux dans les 15 domaines du Traité auxquels la procédure s'appliqua par la suite. À l'époque, les avocats de plus grands pouvoirs dévolus au PE soutinrent qu'avec l'augmentation des votes majoritaires, comme l'envisageait le Traité, la position des parlements nationaux en serait affaiblie, mais qu'un rôle plus important accordé au PE ferait néanmoins progresser la légitimité démocratique de la législation de l'UE. Aux élections de 1994, cependant, la participation tomba à 56,8 pour cent. Les Traités d'Amsterdam et de Nice conférèrent de nouveaux pouvoirs au PE. Amsterdam, en particulier, étendit le pouvoir de co-décision de 15 à 38 domaines du Traité, mais la participation des électeurs passa sous la barre des 50 pour cent : 49,4 pour cent aux élections européennes de 1999 et 45,7 pour cent aux élections de 2004.

La participation aux élections nationales dépasse de bien 30 pour cent celle aux élections européennes. La participation est aussi beaucoup plus élevée aux référendums européens lors desquels les gens pensent que leur vote revêt une importance pratique: aux référendums français et néerlandais de 2005 sur le Traité Constitutionnel la participation a été respectivement de 70 pour cent et de 63 pour cent. Aux élections européennes de 2004, la participation avait été de 42,8 pour cent en France et de 39,3 pour cent aux Pays-Bas. Au cours de la période précédant les premières élections directes, de nombreux experts ainsi que des responsables politiques affirmèrent que les élections du PE confèreraient une nouvelle légitimité non seulement à cette institution mais à tout le processus d'intégration. Les six élections du Parlement Européen qui se sont tenues jusqu'à présent montrent à l'évidence que ces attentes n'étaient pas fondées. On en trouvera probablement la raison dans la relation entre légitimité et efficacité dont on a brièvement discuté ci-dessus. Pour la grande majorité des électeurs européens, même si ce n'est pas le cas pour les élites politiques et intellectuelles engagées dans le processus d'intégration, la source potentielle de légitimité représentée par les élections européennes est apparemment insuffisante pour compenser les effets déstabilisants et de perte de légitimité engendrés par des décennies de mauvaises performances économiques. On pourrait en déduire qu'il serait peut-être plus facile d'accroître la légitimité de l'UE en limitant le champ d'activité de l'Union et en renforçant les mécanismes de responsabilisation par les résultats plutôt qu'en encourageant la participation populaire par le biais de PE (Majone 2005).

Les adeptes de l'UE – les politologues pas moins que les juristes – semblent très réticents à admettre que l'intégration européenne a toujours été, et continue à être, un projet élitiste. Même dans les pays les plus favorables à l'intégration, telles que l'Allemagne et les Pays-Bas, le soutien populaire n'a jamais dépassé un consensus de permission – l'acceptation tacite des décisions prises par les dirigeants nationaux à Bruxelles. Bien sûr, la plupart des idées clé de l'histoire moderne, depuis la souveraineté populaire jusqu'à l'idée de nation et du principe de nationalité, furent initialement formulées par les élites intellectuelles et politiques; elles furent « inventées », selon le mot de l'historien Edmund Morgan (1988). Mais ces idées démontrèrent leur vitalité par leur capacité à mobiliser les gens et à les encourager à l'action politique. Ce n'est pas le cas de l'intégration européenne. En l'espace d'un demi-siècle une certaine européanisation des élites intellectuelles, économiques et politiques a eu lieu, mais ce processus n'a fait qu'effleurer la grande majorité des citoyens. Toutes les tentatives pour induire un transfert des loyautés du niveau national au niveau supranational – par des mesures telles que l'élection directe du Parlement Européen, diverses mesures de politique sociale, la politique agricole commune, ou les politiques d'aide régionale et de cohésion sociale – furent à cet égard un échec complet, quand elles n'exacerbèrent pas les différends entre les États Membres, comme dans le cas de la PAC. En résumé, aucune « européanisation » des masses n'a eu lieu même pas comparable, et beaucoup s'en faut, à cette « nationalisation des masses » si subtilement analysée par George Mosse dans le cas de l'Allemagne, et qui s'étendit à tous les pays d'Europe de l'Ouest à la fin des guerres napoléoniennes (Mosse 1975).

L'aspect le plus frappant des référendums français et néerlandais, qui en mai-juin 2005 rejetèrent le Traité Constitutionnel, est l'énorme fossé entre l'élite et l'opinion populaire. Tous les principaux partis politiques (de gauche et de droite, au gouvernement ou dans l'opposition), la vaste majorité des députés des parlements nationaux, les dirigeants économiques (aux Pays-Bas également les responsables syndicaux), les principaux journaux et les autres médias, la Commission et le Parlement Européen, étaient tous en faveur de la ratification. Aux Pays-Bas – un pays toujours considéré comme étant à l'avant-garde du processus d'intégration – deux tiers des députés du Parlement votèrent pour la nouvelle constitution, pratiquement la même proportion des électeurs la rejeta. À mon avis, aucune évaluation réaliste de l'UE - ses politiques, ses institutions, et son développement futur – n'est possible sans avoir constamment à l'esprit la nature élitiste du projet.

### **Démocratie dans l'EU: Un Bien d'Intérêt Public « bien d'intérêt public » ?**

Le « déficit démocratique » de l'Europe a été défini comme « l'écart entre les pouvoirs transférés au niveau Communautaire et le contrôle exercé sur eux par le Parlement élu » (Williams 1991 :162). De nombreux observateurs universitaires et politiques semblent accepter, du moins implicitement, la caractérisation de Shirley Williams de ce qui est largement perçu comme étant le problème normatif clé de l'UE ; cependant je crois que cette façon de poser le problème est à la fois superficielle et trompeuse. Elle est trompeuse parce qu'elle suggère que l'élargissement constant des pouvoirs du PE est la réponse correcte alors que nous savons maintenant que cela n'est pas le cas. Poser le (pseudo)problème du déficit démocratique en termes de pouvoirs du PE est également superficiel parce que cela passe à côté de la cause du problème : le fait que l'approche fonctionnaliste (ou de Monnet) de l'intégration européenne adoptée dans les années 50 implique un compromis fondamental entre intégration et démocratie (Majone 2005). La logique de l'approche est telle qu'à tout moment un choix entre intégration et démocratie doit être opéré, la décision est, et doit être, toujours en faveur de l'intégration. Cette



logique est évidente dans le cas de la classique Méthode Communautaire. L'aspect le plus important de cette méthode – le monopole de la Commission sur l'initiative législative et l'élaboration des politiques – constitue à la fois une violation flagrante du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et de l'idée même de démocratie parlementaire. Dans un système parlementaire, le législateur présente relativement peu de projets de lois ; ce sont plutôt des bureaucrates qui présentent la plupart des propositions de lois au cabinet, celui-ci les soumet ensuite au parlement sous la forme de textes de lois. Une fois que le législateur reçoit ces propositions, il est cependant libre de les accepter ou de les rejeter. Ce n'est pas le cas sous le régime de la Méthode Communautaire où, en règle générale, le Conseil ne peut amender les propositions de la Commission que dans le cadre d'une procédure rigoureuse à l'unanimité – tandis que la Commission peut modifier ses propres propositions à tout moment même lorsque qu'elles sont examinées par le Comité des Représentants Permanents des États Membres, ou par le Conseil des Ministres. Si le Conseil souhaite unanimement adopter une mesure qui diffère de la proposition de la Commission, cette dernière peut déchoir le premier législateur Communautaire de son pouvoir de décision en retirant sa propre proposition. Ce n'est pas seulement le Conseil mais également le Parlement Européen qui ne peut légiférer en l'absence d'une proposition préalable de la Commission. C'est cette institution qui décide si la Communauté devrait agir, et, dans l'affirmative, sous quelle forme juridique, et quelles devraient être la substance et les procédures d'application. Finalement, ni le Conseil ni le PE ni un État Membre ne peuvent obliger la Commission à soumettre une proposition, sauf dans les quelques cas où le Traité impose une obligation de légiférer.

Le pouvoir exclusif de la Commission de fixer l'ordre du jour est peut-être l'exemple le plus frappant, mais certainement pas le seul, de la tendance inhérente à l'approche de Monnet à sacrifier la démocratie sur l'autel de l'intégration. Les dispositions constitutionnelles concernant l'union monétaire offrent une autre illustration significative de la même tendance. En décidant d'accorder le statut constitutionnel (traité) à l'indépendance de la Banque Centrale Européenne (BCE), les élaborateurs du Traité de l'Union Européenne choisirent de sacrifier la légitimité démocratique de la nouvelle entité à la seule intégration monétaire (et politique). Avant l'union monétaire, dans tous les États Membres, l'indépendance de la banque centrale avait un fondement statutaire mais pas constitutionnel. Cela signifiait que le parlement national pouvait changer les règles s'il estimait que la banque utilisait son indépendance d'une manière que le législateur désapprouvait. Cela était vrai de la *Bundesbank* et ce l'est toujours de la Réserve Fédérale Américaine et de la Banque d'Angleterre. Par contre, changer les règles de fonctionnement de la BCE et des banques nationales appartenant au Système Européen des Banques Centrales, nécessiterait une révision du traité acceptée par tous les États Membres – une procédure extrêmement complexe. Le résultat des courses est bien sûr que les parlements européens ont perdu tout contrôle en matière de politique monétaire, tandis que le Parlement Européen n'a aucune autorité dans ce domaine.

Il faut noter qu'à la différence de ses homologues américaine et britannique, la BCE jouit non seulement d'une « *instrument* indépendance » mais aussi d'une « *goal* indépendance ». Quand une banque centrale jouit d'une « *instrument* indépendance », c'est le gouvernement qui fixe l'objectif, par exemple, le niveau acceptable de l'inflation, laissant ensuite la banque centrale libre de décider de la meilleure façon d'atteindre l'objectif. Du fait de l'octroi à la BCE à la fois d'une « *instrument* et *goal* indépendances », certains adeptes de l'intégration européenne se plaignent maintenant du « déficit démocratique » de la Banque Centrale Européenne, affirmant qu'afin de réduire ce déficit, la Banque devrait adopter un modèle de gouvernance excluant la « *goal* indépendance ». Ces analyses et les solutions proposées passent à côté de la cause du problème. Le modèle actuel de gouvernance a été

formulé de façon très détaillée par le Traité sur l'Union Européenne, et donc approuvé par tous les États Membres. En fait, il ne semble pas qu'il y ait de précédent historique où une banque centrale fonctionne sans le contreponds politique d'un véritable gouvernement. Le degré d'indépendance très élevé de la BCE était censé compenser les sérieux défauts de gouvernance macroéconomique au niveau européen. Du fait de la décision de poursuivre l'intégration monétaire dans un contexte de vide politique, les dispositifs formels et informels employés pour tempérer l'indépendance d'une banque centrale nationale n'existent pas au niveau de l'UE. Par exemple, certains économistes ont affirmé que la délégation socialement optimum de la politique monétaire ne se fait pas à une banque centrale complètement indépendante. Afin d'optimiser la protection sociale, les gouvernements devraient plutôt avoir la possibilité d'annuler les décisions de la banque centrale dans certaines circonstances particulières. La banque centrale « optimale » devrait suivre un schéma décisionnel non linéaire, dans le cas de petits « chocs de la production » (« output shocks ») elle détermine le niveau d'inflation acceptable en toute indépendance, alors que dans le cas de gros « chocs de la production » elle suit les recommandations du gouvernement. Au niveau européen, cependant, il n'y a ni gouvernement « économique », ni contreponds politique accepté à l'action de la banque centrale, il n'est donc pas clair de savoir comment concevoir et mettre en place des procédures appropriées pour annuler les décisions de la BCE.

Ceci dit, justifier l'extrême indépendance de la BCE ne revient pas à négliger les risques entraînés par la décision politique de s'engager dans une union monétaire. Étant donné cette décision politique, et la structure de gouvernance inadéquate de l'UE, on peut cependant soutenir que cette chose qu'est la BCE était le meilleur dispositif concevable – un pis-aller qui prend en compte le déficit de gouvernance ainsi que la nature artificielle de l'UME : L'UE est loin d'être une zone monétaire optimale, dans le sens où elle permet d'effectuer des ajustements domestiques aisés en cas de chocs externes. Précisément du fait de la difficulté pour parvenir à un accord sur les questions de gouvernance économique, le Traité de Maastricht, bien qu'extrêmement détaillé sur les questions de procédures, ne fournit pas de réponse à un certain nombre d'interrogations fondamentales touchant les politiques. Comme les vicissitudes du Pacte de Stabilité et de Croissance le suggèrent, ce fut peut-être une erreur d'assigner à la banque centrale la stabilité des prix comme premier objectif, accordant à la BCE la liberté de définir l'objectif précis; ce fut la décision des États Membres, pas celle de la BCE. Dans ce cadre également, nous devons conclure que les commentateurs, qui critiquent la BCE parce qu'elle ne poursuit pas une politique monétaire équilibrée, tirent sur la mauvaise cible: ils ne devraient pas pointer leurs critiques en direction de la Banque mais dans la direction d'une union monétaire politiquement voulue et économiquement injustifiée, ou pour le moins prématurée. Les mêmes critiques citent souvent la Réserve Fédérale Américaine comme le meilleur modèle, car la banque centrale américaine ne s'occupe pas seulement de la lutte contre l'inflation mais aussi du soutien à la croissance économique. Ils oublient que la « Fed » - créée seulement en 1913, c'est-à-dire plus d'un siècle après la fondation de la fédération américaine – fonctionne dans le cadre d'institutions gouvernementales à part entière, où le Congrès, le Président et le Trésor contrebalancent avec tout le poids politique nécessaire les décisions de l'autorité monétaire. Les critiques de la très grande indépendance et du mandat de politique restreint de la BCE, à l'instar des critiques du « déficit démocratique » de l'UE, ne semblent pas comprendre que dans le cadre des dispositions constitutionnelles actuelles et de l'absence de soutien populaire en faveur du projet fédéraliste, une véritable démocratie, comme nous en connaissons au niveau national, est chose impossible au niveau européen.

Ce fait ne semble pas trop préoccuper les électeurs européens : lors des référendums français et néerlandais, un faible pourcentage des personnes interrogées indiquèrent « pas assez démocratique » comme l'une des raisons de leur rejet du Traité Constitutionnel. Il semble que le déficit démocratique de l'Union, quelle que soit la définition qu'on en donne, préoccupe davantage certaines élites politiques et universitaires que les électeurs européens. Si c'est le cas, alors la poursuite de la démocratie au niveau européen devrait être considérée, non comme une exigence populaire, mais comme l'expression des préférences d'une élite, quelque chose comme (disons) la qualité de l'environnement. L'un des raisonnements à la base de la politique environnementale européenne est l'idée que la qualité de l'environnement est un bien d'intérêt public dont tous les citoyens de l'Union devraient pouvoir disposer. Les biens d'intérêt public sont des biens, comme la scolarisation élémentaire ou les ceintures de sécurité dans les voitures, que le gouvernement oblige les particuliers à consommer. La justification habituellement offerte pour un tel paternalisme est que le gouvernement a le droit d'intervenir parce qu'il sait, mieux que les citoyens eux-mêmes, ce qui est dans leur intérêt. Dans le contexte de l'UE, ce paternalisme suggère non seulement que certains États Membres sous-estiment les avantages, disons, de la politique environnementale, ou en surestiment les coûts afférents mais aussi que le calcul des coûts et des avantages est plus juste au niveau européen. Comme je l'ai exposé ailleurs (Majone 2005), ces deux implications ne sont pas du tout convaincantes.

En conclusion, je voudrais souligner deux points qui ont alimenté la discussion qui précède. Premièrement, l'absence ou le développement incomplet d'institutions démocratiques dans l'UE est le prix que les gens sont apparemment prêts à payer pour préserver de façon quasi-intacte le cœur même de leur souveraineté nationale. Le déficit démocratique pourrait être facilement éliminé si la majorité des électeurs européens souhaitaient être gouvernés par un véritable État Fédéral Européen. Si c'était le cas, ils pourraient user du processus électoral pour faire pression sur leurs dirigeants nationaux afin qu'ils transfèrent les ressources et les pouvoirs suffisants au niveau européen. Ne pas reconnaître cela, c'est insinuer que le processus démocratique dans les États Membres comporte de sérieux défauts – ce qui n'est pas seulement archi-faux mais également contraire au postulat de base de l'UE, à savoir que tous ses États Membres sont démocratiques. L'évidence en est, qu'après un demi-siècle d'efforts pour l'intégration, il n'y a pas de majorité, ni même une forte minorité, qui soutienne une solution fédéraliste. Il est, ou il devrait être, tout aussi évident qu'en l'absence d'un tel soutien populaire, les pères fondateurs sont confrontés à un compromis fondamental entre démocratie et intégration qu'ils ont invariablement réglé en faveur de l'intégration. Mon second point est que l'UE a un problème de légitimité, cela ne revient pas à dire qu'elle a un problème de légitimité démocratique, concept plus restreint et plus spécifique. Comme nous l'avons vu précédemment, la légitimité implique la capacité d'un système politique à faire naître et maintenir la conviction que les institutions politiques existantes sont les mieux adaptées pour une société donnée. Dans le cas d'un nouveau système comme l'UE, qui ne peut pas compter sur les sources de légitimité traditionnelles, cela présuppose la capacité de répondre, en termes d'efficacité, aux attentes populaires sur une période suffisamment longue pour développer une légitimité reposant sur un fondement nouveau. C'est la raison pour laquelle la mauvaise performance de l'économie de l'UE depuis des décennies est également si inquiétante d'un point de vue normatif.

## RÉFÉRENCES

Landis, D.S. (1969) *The Unbound Prometheus*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lipset, S.M. (1963) *Political Man*. New York: Anchor Books

Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.

Majone, G. (2005). *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration par Stealth*. Oxford: Oxford University Press.

Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press

Morgan, E. S. (1988). *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America*. New York: W. W. Norton & Company

Mosse, G.L. (1975) *The Nationalization of the Masses*. New York: New American Library.

Sapir, A. (2004). *An Agenda for a Growing Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Williams, S. (1991) "Sovereignty and Accountability in the European Community", dans R.O.Keohane et S.Hoffmann (eds.) *The New European Community*. Boulder, CO. :Westview Press.