

« Nouvelle » Stratégie de Lisbonne, pacte de stabilité et de croissance et démocratie européenne

Stefan Collignon¹

Au Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, les chefs d'État et de gouvernement ont promis de faire de l'Union européenne, à l'horizon 2010, « l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive au monde, capable d'une croissance économique soutenue, avec des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, une plus grande cohésion sociale, et un meilleur respect pour l'environnement ». Si cet énoncé avait pour dessein de susciter l'enthousiasme, c'est raté. En prenant des engagements trop contraignants, en promettant des objectifs inaccessibles, il a ridiculisé la politique européenne. En s'engageant par là dans une fuite en avant, les gouvernements ont ajouté des objets de désir à une liste de plus en plus longue de souhaits qui ne faisait que répondre à la sensibilité de leur électeurat national. Mais la mise en conformité avec la stratégie adoptée à Lisbonne a été faible et insuffisante pour produire les résultats désirés. Selon la Commission européenne², cela est dû « à un agenda politique surchargé, à un manque de coordination et parfois à des conflits de priorité ». Les raisons de l'échec de la coordination ne sont pas bien comprises, mais, au lieu de se pencher sur celles-ci, les gouvernements sont exhortés à « faire davantage ».

La Commission européenne en appelle désormais à un nouveau départ, en mettant l'accent sur un nombre limité d'« actions essentielles, qui promettent les résultats les plus importants et les plus immédiats »³, à savoir l'investissement, l'innovation et l'emploi. Cependant, même si l'on doit accueillir favorablement cet objectif plus précis, il y a deux manques majeurs dans cette « nouvelle » stratégie : la politique macroéconomique a été ignorée et les orientations en matière de gouvernance ne s'attaquent pas aux causes les plus profondes de l'échec de la coordination. La « nouvelle » stratégie de Lisbonne, telle qu'elle est en train d'émerger de la Commission Barroso, se résume donc à « la même chose, mais en plus petit »⁴. « Plus petit », parce que l'ensemble des mesures de *policy-mix* et le chapitre sur la cohésion sociale ont été supprimés ; « la même chose », parce que cela ne touche pas le problème de la délégation politique, ni la question latente de la légitimité.

Le présent article examine d'abord le bilan des réformes cinq ans après Lisbonne, puis les raisons de cet échec. Il conclut par quelques réflexions de fond sur l'avenir de l'Europe.

Une stratégie pour nulle part

La Stratégie de Lisbonne pose un certain nombre de buts, quelques-uns étant définis à partir d'indicateurs numériques. Parce que ces objectifs empiètent sur les compétences politiques nationales, la stratégie de Lisbonne a développé la « méthode ouverte de coordination » comme moyen d'atteindre ces objectifs. Mais les résultats sont décevants.

De quoi est-il question ?

La Stratégie de Lisbonne a été inspirée par le fort développement économique aux États-Unis pendant les années Clinton et par le constat de l'incapacité de l'Europe à faire de même. L'économie américaine a atteint les performances les plus élevées et les plus longues de son histoire à la fin des années 1990, lorsque le gouvernement a stabilisé la dépense publique et étroitement coopéré avec la Banque centrale pour faire baisser les taux d'intérêt⁵. L'inflation était faible et les pressions compétitives en provenance des libres marchés dans le monde stabilisaient les revendications salariales. Par suite, le taux d'investissement aux États-Unis passa de 16 à 21%, tandis que le chômage tombait à 4%, son plus bas niveau depuis 1960. Les nouveaux investissements permettaient d'incorporer les innovations techniques aux industries des technologies de l'information et d'augmenter la productivité après une longue période de stagnation. Tel fut le modèle de la « nouvelle économie » américaine.

En Europe, le chômage était élevé, l'investissement et la croissance faibles, et le sentiment de stagnation partout présent. Il était généralement admis que cet état était lié au manque d'intégration des marchés et des politiques dans l'Union européenne. Dans les années 1990, un certain nombre de « processus » ont été mis en route par les différents Conseils européens pour remédier à cette situation. Des procédures pour compléter l'unification des marchés de biens et de capitaux furent mises en place à Cardiff et des réformes du marché du travail furent instaurées à Luxembourg pour améliorer l'employabilité. Finalement, le sommet de Cologne mit sur pied un dialogue macro-économique entre les négociateurs des salaires, les ministres des Finances et la Banque centrale pour appuyer un meilleur ensemble de mesures. Ces « processus » n'ont pas produit les résultats attendus. Après tout, on a appelé cela « processus » parce que les chefs d'État européens ne parvenaient pas à s'entendre sur le fond des mesures qu'il fallait mettre en œuvre. Ils étaient liés par les débats nationaux et par les intérêts particuliers de leur électeurat. Mais on espérait que, grâce à un processus de délibération politique commune, les gouvernements parviendraient finalement à trouver une solution acceptable. Or, le seul compromis trouvé fut le plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire rien qui puisse optimiser les mesures. La gouvernance politique européenne était devenue un ensemble de discussions étriquées sur les réformes et une voie de garage pour la prise de décision.

La stratégie de Lisbonne tenta de résoudre ces difficultés. Ce n'était plus un « processus » : elle voulait donner de la substance aux cadres vides de Cardiff, Luxembourg et Cologne. Dans la version finalement adoptée, la stratégie de Lisbonne proposait quatre ensemble de mesures.

1. Des réformes devaient créer une *société de la connaissance*, dans le but d'aider l'Europe à prendre le train de la « nouvelle économie » et d'améliorer la productivité.

2. Ces réformes devaient être complétées par un *ensemble de mesures de policy-mix optimales* pour s'assurer que le plus haut niveau de l'offre potentielle serait absorbé par une demande effective dans le marché, sans créer de tensions inflationnistes. Il était entendu que c'était la clé d'un haut niveau d'emploi. De nouveaux emplois étant créés seulement quand le PIB augmente plus vite que la productivité, la Commission avait calculé qu'avec une hausse de 3%, l'Union européenne aurait atteint le plein emploi en une décennie. Des discussions furent donc entamées pour mettre en place un taux de 3% comme objectif politique chiffré, en spécifiant par là le contenu de l'article 2 du traité de l'Union. En fait, l'article 4 dispose que la politique monétaire doit soutenir les objectifs de l'article 2, notamment « la promotion partout dans la Communauté d'un développement harmonieux, équilibré et constant des activités économiques, un haut niveau d'emploi et de protection sociale, l'égalité entre les hommes et les femmes, la croissance soutenue et non inflationniste », pourvu que la stabilité des prix soit assurée. Étant donné que la Banque centrale européenne avait défini la stabilité des prix par un taux d'inflation « inférieur à mais proche de 2% », il semblait raisonnable que le Conseil européen définît numériquement son objectif de croissance. Mais finalement, cette option ne fut pas retenue, lorsqu'un membre du Conseil européen suggéra l'ambition pour l'Union de devenir « l'économie la plus compétitive au monde ».

3. Compléter l'intégration des *marchés de capitaux* européens était considéré comme nécessaire pour augmenter l'investissement, spécialement en levant du capital-risque destiné à favoriser l'innovation dans les petites et moyennes entreprises.

4. La stratégie tendait à reformuler le modèle social européen, non pas en démantelant dans une perspective néo-libérale l'État-providence, mais en mettant en avant l'*intégration sociale* et en donnant aux gouvernements les moyens de se mesurer aux défis de la globalisation et du vieillissement. Dans cette perspective, Lisbonne a manifesté la suprématie que détenaient alors des gouvernements de centre-gauche en Europe. Ce fut le Premier ministre portugais, Antonio Guterres, qui, le premier, dans un groupe de travail du Parti socialiste européen, désigna ce qui devint plus tard la Stratégie de Lisbonne. Lorsque des gouvernements de centre-droit prirent ensuite le pouvoir, l'accent mis sur la politique macro-économique et l'intégration sociale fut abandonné, et la Stratégie de Lisbonne fut coulée.

La « méthode ouverte de coordination »

Quand il prépara le sommet de Lisbonne, le président portugais de l'Union européenne dut rapidement faire face au dilemme des initiatives précédentes : pour quelles raisons les gouvernements nationaux accepteraient-ils des mesures européennes qui pourraient entraver les actions qu'ils mènent dans leur propre pays ? La réponse, optimiste et quelque peu naïve, qu'ont toujours donnée les hommes politiques européens était qu'il existait des données externes qui incitaient à la coopération. Le rapport Kok l'a formulé nettement : « Les actions menées par n'importe quel État de l'Union seront d'autant plus efficaces si tous les autres États-membres agissent de concert ; un flux économique créé en commun sera plus puissant encore pour soulever chacune des barques européennes. L'économie de chaque État-membre sera d'autant plus forte et compétitive que l'Union sera capable de développer en coopération les initiatives dans les domaines de la connaissance et de l'ouverture des

marchés »⁶. Pendant des années, la Commission a pronostiqué des « gains potentiels massifs » d'une intégration plus étendue et plus profonde. La question est : pourquoi ces gains ne sont-ils pas réalisés, malgré l'évidence des avantages qu'ils représentent pour tous ?

La réponse ne tient pas seulement, comme le prétend la Commission⁷, à un manque de précision ou à un soutien insuffisant. Elle s'explique aussi par la nature des incitations à l'action politique. Les spécialistes de science politique savent, grâce à la théorie de l'action collective, que l'existence d'effets en cascade potentiels n'est pas une condition suffisante pour garantir un comportement coopératif⁸. Si les coûts et les bénéfices des actions ne sont pas correctement définis pour chacun des acteurs individuels, cela aboutit à l'échec de la coopération. On peut évoquer ici la logique divergente de deux différents types de bien public : les biens publics appelés *inclusifs* créent des conditions externes positives, proportionnelles à l'accroissement du nombre des participants, et, parce que l'on peut imposer des restrictions d'accès, chaque membre fera des efforts pour contribuer à ces bénéfices. Par suite, ces biens inclusifs incitent à réussir la coopération, pourvu que les asymétries possibles dans l'information soient surmontées, et que chacun sache quelle action est requise. Par exemple, les critères de Maastricht ont contribué à créer une inflation basse, parce que (presque) tout le monde voulait tirer bénéfice de sa participation à l'union monétaire. Mais la possibilité d'exclure les États non performants a conduit les gouvernements à faire les efforts nécessaires. Les États membres se sont donc « appropriés » des politiques communautaires. Le rôle de la Commission consista à piloter la mise en conformité et à dépasser les asymétries dans l'information pour prévenir les blocages dans le processus. Un autre exemple de coopération politique réussie fondée sur ce principe inclusif est l'expérience du système de navigation par satellite Galileo ou encore le projet Airbus ; les bénéfices de la coopération sont élevés, mais la possibilité de les récolter est clairement attribuée à chacun des participants qui fournit sa contribution. Par conséquent, la logique des biens publics inclusifs rend possible la réussite d'une coopération volontaire entre les gouvernements, si des procédures formelles facilitent le flux d'information.

Tel n'est pas le cas pour les biens publics *exclusifs*. Ici, il est impossible de priver un membre du groupe de l'accès à la consommation des biens collectifs et il est donc difficile, sinon exclu, de lui faire payer le coût de production de ces biens. Ainsi, les biens publics exclusifs créent-ils des incitations à un comportement de passager clandestin. Un membre isolé pourrait en bénéficier tout en déviant de la stratégie suivie par tous les autres. Dans ces conditions, personne ne voudra s'y conformer et on désirera de moins en moins produire les biens publics exclusifs. Ce problème d'action collective a été appelé la « tragédie des biens communs ». Il est au cœur de la performance décevante du processus de Lisbonne. Par exemple, les États membres sont souvent critiqués au motif qu'ils ne mettent pas en œuvre la législation européenne. C'est ainsi que la Commission remarque que, « dans certains États membres, certains marchés essentiels, comme les télécommunications, l'énergie et les transports ne sont ouverts que sur le papier, longtemps après l'expiration des délais d'ouverture auxquels ces États membres se sont engagés ». La raison réside dans un problème d'action collective. Il est vrai que des structures de production intégrées et des liens d'approvisionnement signifient que chaque État membre a intérêt à ce que les autres pays de l'Union améliorent leur

compétitivité et que cela crée un intérêt commun pour la réforme⁹. Mais si tout le monde libéralise les services, il peut être avantageux pour un pays de maintenir en place des restrictions un peu plus longtemps pour gagner un pouvoir commercial incontesté dans l'espace plus vaste du marché unique. Un autre exemple d'échec dans la coordination dans les biens publics exclusifs est la politique fiscale sous le régime du Pacte de stabilité et de croissance. Si la politique monétaire a pour but de maintenir la stabilité des prix, un niveau de déficits publics structurellement plus haut augmentera les taux d'intérêts et cela ralentira la croissance économique. Le Pacte de stabilité et de croissance a précisé la règle pour équilibrer les budgets ajustés par cycles, en sorte que les taux d'intérêts puissent être bas. Mais avec des taux bas, il est avantageux pour chaque État membre d'emprunter de l'argent plutôt que d'augmenter les impôts ou de tailler dans les dépenses. Par suite, le Pacte n'est pas respecté, les déficits structurels sont proches des 2% du PIB pour l'ensemble de la zone euro (au-dessus de 3% en France et en Allemagne) et les taux d'intérêt ne baissent pas, empêchant de stimuler la croissance et l'emploi.

On peut montrer que ces problèmes d'incitation ont augmenté avec la taille de l'Union européenne. La réponse politique adaptée aurait été soit de mettre en place des lois rigoureuses et contraignantes, soit de donner une délégation politique à une institution européenne, chargée d'assumer une politique cohérente et unifiée dans l'intérêt de l'Union. Mais les gouvernements nationaux y sont hostiles, en partie parce qu'ils veulent garder le contrôle de leurs décisions, mais aussi parce qu'il semble difficile de « vendre plus d'Europe » lorsque l'Europe est déjà si faible. Quand les préférences politiques nationales sont hétérogènes, la centralisation au niveau européen peut miner encore plus la légitimité de l'Union¹⁰. Une délégation plus importante n'est donc pas perçue comme une option possible.

Étant donné ces contraintes, Lisbonne a inventé une « méthode ouverte de coordination ». Les États membres devaient s'engager à suivre des objectifs politiques spécifiques acceptés par tous, mais ils pouvaient les mettre en œuvre de façon autonome. La clause de sauvegarde contre les comportements non coopératifs fut un système de surveillance multilatérale pilotée par la Commission et complétée par une pression exercée par les pairs, « nommant et humiliant » ceux qui ne remplissaient pas les objectifs. La méthode ouverte de coordination était donc une forme de politique de coordination plus puissante qu'une simple action volontaire, mais elle a souffert des mêmes dilemmes que les tentatives de coordination précédentes : l'action unifiée pour fournir des biens collectifs exclusivement européens fut entravée par les incitations au jeu personnel. Par suite, la gouvernance économique de l'Union est restée marquée par l'inefficacité, le manque de crédibilité et l'érosion de sa légitimité. Aujourd'hui, on s'en rend compte de plus en plus, mais malheureusement sans percevoir la logique sous-jacente à cet échec. Dans sa communication au Conseil européen de printemps, la Commission a insisté sur le besoin de désigner un responsable politique national qui soit « propriétaire » des objectifs de Lisbonne. Mais une fois encore, ce sont des paroles restées vaines. La propriété n'est pas établie en « rationalisant les perspectives existantes », et en créant un « M. ou Mme Lisbonne ». Elle implique des droits, et donc des droits pour limiter l'accès et pour exclure les non-performants. Cela est, naturellement, impossible pour les biens publics. La gouvernance politique européenne a donc besoin d'être reformulée dans des termes différents.

Une performance décevante

Les progrès de la stratégie de Lisbonne peuvent être mesurés par comparaison avec les principaux objectifs d'une « économie dynamique ». La croissance économique dans l'Europe des Quinze a été d'environ 1,9% sur la période 2000-2005, mais elle était supérieure de plus de 0,5% pendant la période 1994-1999, avant Lisbonne. L'Europe des 25 a fait à peine mieux. Pour la zone euro, le taux de croissance a été de 1,7% pour les cinq années qui ont suivi Lisbonne, et de 2,2% avant. Aux États-Unis, les taux de croissance étaient respectivement de 2,7 et 3,9%, au Japon de 1,9 et 1,2% et en Corée de 5,4 et 5%. L'Europe et les États-Unis ont donc souffert d'une croissance plus lente dans les dernières années, tandis qu'en Asie elle s'est améliorée. D'un autre côté, les exportations et le PIB potentiel ont augmenté de 2,1% dans l'Europe des Quinze (dans la zone euro, respectivement 1,9 et 2%). La croissance actuelle reste donc significativement en retard par rapport aux améliorations de l'économie européenne. Nous devons donc conclure que la demande globale est la cause principale du manque de dynamisme en Europe.

Cependant, l'agenda de Lisbonne avait aussi pour objectif d'améliorer le potentiel de croissance en Europe. Les États-Unis étaient considérés comme les champions dans l'innovation technique, comptant 74% des 300 premières entreprises en technologies de l'information et 46% des 300 premières firmes pour la recherche et le développement, tandis que l'Europe restait en arrière. Pour maintenir le niveau de vie d'une population vieillissante, il faut que la force de travail réduite devienne plus productive. Il était donc important d'améliorer l'économie du côté de l'offre. D'un autre côté, l'Union européenne a un potentiel de croissance important. Dans 15 pays, particulièrement dans les nouveaux États membres, le revenu par habitant est plus faible que la moyenne européenne, ce qui crée beaucoup d'opportunités pour une croissance de mise à niveau. Améliorer le côté « offre » de l'économie européenne semble donc une bonne idée. Pourtant, ici encore, les résultats sont décevants. Le potentiel de croissance ne s'est pas amélioré ; à peu de choses près, les exportations ont crû moins que dans les années précédant Lisbonne. En fait, tandis que le taux d'emploi a augmenté de 1,1 point pour atteindre 67,8% dans l'Europe des Quinze et de 1,4 point pour atteindre 65,7% dans la zone euro, la croissance de la productivité du travail (mesurée en monnaie nationale constante) a décliné. Tandis que le rendement par personne employée augmentait d'environ 1,6% entre 1994 et 1999 dans l'Europe des Quinze, ce taux est redescendu à 1,1% (zone euro : 0,9%) dans les années qui ont suivi Lisbonne. Dans le même temps, il est passé de 1,6 à 2,2 % aux États-Unis et a presque doublé, passant de 1,2 à 2,2%, au Japon. Ces deux tendances ont eu pour conséquence que la croissance du revenu par habitant s'est ralentie : dans l'Europe des Quinze, elle est passée de 2,2% environ pour les six ans avant Lisbonne à 1,6% après. Aux États-Unis, la croissance s'est aussi ralentie pendant la présidence Bush-II de 2,7 à 1,7%, mais elle s'est accélérée au Japon de 0,9 à 1,8%, et de 4,1 à 4,7% en Corée.

Ces figures tendances dessinent une image cohérente, quoique impalpable : en dépit de tous les discours sur la réforme structurelle et sur les processus de coordination politique élaborés, l'Europe ne se redresse pas. Bien sûr, tout n'est pas si noir. Certains pays ont fait, dans tel ou tel domaine, des progrès plus importants que les autres. Par exemple, la Scandinavie est en pointe dans la

réalisation des objectifs quantifiés pour la société de l'information, en connectant écoles et ménages à Internet, haut débit compris, et en mettant les gouvernements en ligne, quoique ce succès puisse davantage s'expliquer par le besoin de communication dans des pays faiblement peuplés que par les mesures de l'Union européenne. Notre performance globale n'en est pas moins à l'évidence insatisfaisante. Le principe tiré de la théorie de l'action collective, selon lequel des « gains potentiels massifs » provenant de la coopération ne sont pas suffisants pour forcer les gouvernements à agir, se vérifie une fois de plus.

La « nouvelle » Stratégie de Lisbonne

Le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 a tenté de « relancer la stratégie de Lisbonne » et d'adopter des règles pour « améliorer la mise en oeuvre du Pacte de stabilité et de croissance ». Ces mesures sont-elles susceptibles d'améliorer la gouvernance économique européenne et ses performances ?

L'occasion manquée de la relance

La relance, au centre de la réunion du Conseil de printemps des 22 et 23 mars, tourne autour de trois grands axes. D'abord, le traditionnel thème de la connaissance et de l'innovation est réaffirmé. Comme d'habitude, les gouvernements et la Commission produiront toutes sortes de rapports et s'engageront dans un « véritable dialogue ». Rien de bien nouveau, hormis le fait d'envisager des réductions d'impôt pour atteindre l'objectif d'un engagement de 3% du PIB dans l'investissement de recherche et développement. Ensuite, les États-membres souhaitent « encourager une aire attractive dans laquelle on puisse investir et travailler ». Ici, l'idée consiste à « compléter le marché interne et à rendre son environnement régulateur plus accueillant pour les affaires ». La réduction des points noirs sera toujours bienvenue, mais il est difficile de penser que cette seule mesure permettra de faire monter le taux de croissance européen à 3%. Plus important, la, très controversée, directive Bolkestein sur la libéralisation des services a été bloquée par le Conseil contre les souhaits du Président de la Commission, M. Barroso. Et pourtant, on ne sait toujours pas clairement sur quelles bases pourra se faire l'intégration du marché interne des services. Si l'Europe doit demeurer une « aire de travail attractive », il pourrait être judicieux d'écouter ceux « qui font le travail ». Tandis que la Stratégie de Lisbonne a mis l'accent sur la nécessité de réduire la différence de rémunération entre les sexes, il est temps d'établir le principe que l'Europe s'engage à « rémunérer de façon identique un travail identique, *dans un lieu de travail identique* ». Ce principe protégerait les travailleurs du dumping social. Car en vendant leurs services dans les pays riches au même prix que les autres, les ressortissants des nouveaux pays membres augmenteraient les profits et revenus des pays pauvres. Troisièmement, la croissance et l'emploi doivent soutenir la cohésion sociale. De nouveau, il y a peu de substance et d'innovation sur ce sujet par rapport aux déclarations précédentes du Conseil. Nous savons tous que l'Europe « doit faire du travail une option réelle pour chacun ». La question est : comment y arriver concrètement ?

La réponse appropriée aurait été d'insister à nouveau sur la politique macro-économique. Les décideurs politiques peuvent créer un environnement où la demande globale stimule la production. Les entreprises créent des emplois quand elles voient des occasions de profit. Il se peut que la réduction

des coûts du travail par la mise en œuvre de réformes structurelles et l'accroissement de la productivité soient nécessaires pour demeurer compétitifs dans le secteur du commerce international des biens et des services. Mais la demande intérieure demeure la clé de la performance économique, comme la Grande-Bretagne l'a montré. Si nous supposons qu'au moins la moitié du secteur des services dépend du commerce, alors la part de sa valeur ajoutée non dépendante du commerce au sein de l'Europe des Quinze est toujours supérieure à 43%. Une part significative de l'économie européenne et des profits associés dépend donc de la demande intérieure. Bien plus, une politique macro-économique appropriée influencera aussi la demande étrangère grâce au taux de change. C'est sur ce point précis que l'Europe est en défaut. C'est l'interaction des politiques fiscales, monétaires et salariales qui incite les entreprises à exploiter les profits potentiels des occasions du marché. Se focaliser sur une seule variable serait une erreur.

Quoique les premières années de l'Union monétaire aient permis de réaliser un ensemble de mesures positives en matière de *policy mix* et de création d'emplois, à un niveau historiquement sans précédent, l'expérience a été de trop courte durée pour réduire spectaculairement les taux de chômage. L'évolution des différentiels de croissance de la zone euro le montre. La Commission a calculé que ces derniers ont été positifs dans les trois premières années qui ont suivi la mise en place de l'Union monétaire et toujours négatifs depuis. Durant l'âge d'or des années 1960 et 1970, la probabilité pour une entreprise d'opérer dans un environnement économique stimulé par une demande positive était de 35% supérieure à celle de rencontrer une mauvaise année. Mais de 1980 à aujourd'hui, la stagnation des affaires est devenue plus probable de 18%. Par contraste, la répartition entre les bonnes et mauvaises années pour les affaires aux États-Unis est bien mieux équilibrée¹¹.

La stimulation de la croissance économique requerrait des taux d'intérêt bas et/ou des taux de change compétitifs et la confiance des consommateurs en une croissance stable du revenu. Si le coût de l'unité de travail diminue parce que les salaires augmentent moins vite que la productivité, la Banque centrale devra baisser les taux d'intérêt. Cependant, cela ne s'est pas produit, en dépit d'une remarquable modération des revendications salariales en Europe. Dans les cinq dernières années, les salaires ont augmenté en moyenne en fonction du taux de productivité avec une « prime » liée à l'inflation de 1%, donc moins que la Banque centrale européenne ne le souhaitait. Si les taux d'intérêt n'ont pas baissé davantage et plus vite, c'est parce que la politique fiscale s'est relâchée. En particulier, dans les grands États-membres, les déficits budgétaires ajustés par l'effet conjoncturel se sont détériorés et la majorité des pays sont loin d'équilibrer leurs déficits structurels. La situation globale du budget structurel s'est donc détériorée également. Cela n'était pas dû à des chocs ni au cycle des affaires, mais aux politiques de fond des États membres : des gouvernements irresponsables poussent vers le haut les taux d'intérêt, alors que des syndicats au comportement responsable empêchent le pire de se produire. La réforme du Pacte de stabilité et de croissance est donc devenue la variable fondamentale pour faire fonctionner la Stratégie de Lisbonne.

Le Pacte, imbécile

Quand Bill Clinton entra en lice pour les présidentielles, son slogan fut : « c'est l'économie, imbécile ! ». Il gagna des électeurs en promettant de réduire le

déficit et de stimuler la croissance et l'emploi. En Europe, la conduite de la politique fiscale est plus compliquée. Les promesses de réduire le déficit budgétaire ne sont pas mises en œuvre, parce que chacun peut espérer jouer à l'écart de ceux qui obéissent au Pacte de stabilité et de croissance. Romano Prodi a dit que le Pacte était « stupide, parce que tellement rigide ». Il avait raison, parce que la règle d'équilibre des budgets structureaux dans chaque état membre, et donc implicitement, des budgets globaux, empêchait une politique macro-économique active. Cependant, dans une économie monétaire unifiée, c'est la position fiscale *globale* qui compte, comme pendant de la politique monétaire unifiée. Améliorer l'efficacité de l'ensemble des mesures requerrait de faire de la position budgétaire globale un outil politique, et, en même temps, d'imposer une stricte discipline à chacun des États membres, pour qu'ils se tiennent à la politique définie. La bonne réforme consisterait donc en *plus de flexibilité quant à la position sur la politique fiscale globale et moins de tolérance envers chacun des États membres*. Le « nouveau » pacte de stabilité et de croissance a donné un résultat exactement contraire : chaque pays a plus de latitude pour justifier des déficits plus élevés, tandis que la position globale est plus ou moins le résultat hasardeux d'initiatives personnelles non contrôlées. La conséquence sera des taux d'intérêt plus élevés, une croissance plus faible, et plus de chômage. L'Europe restera la région la moins dynamique dans l'économie mondiale.

On peut objecter qu'après l'élimination du taux de change comme outil d'ajustement, les budgets nationaux doivent absorber des chocs différents dans l'Union monétaire. Cependant, la probabilité et l'intensité de chocs asymétriques ont considérablement diminué dans la zone euro, et la croissance économique est devenue plus uniforme. La différence moyenne des taux de croissance des douze États membres de la zone euro n'est que de 36% de ce qu'elle était en 1999. Ce fait souligne l'importante croissance de l'ensemble des mesures de *policy mix* pour toute la zone euro, tandis qu'une politique fiscale discrétionnaire pourrait être dommageable et contraire aux buts recherchés.

De plus, on trouve des idées simples dans le débat public sur la façon dont il faut s'y prendre pour concevoir des arrangements institutionnels cohérents et pourtant souples pour la politique fiscale dans la zone euro¹². L'idée de base est de définir une position fiscale globale optimale au niveau en transformant les grandes orientations de politique économique (GOPE) en lois cadre budgétaire européen de manière à donner plus de flexibilité pour réagir aux chocs macroéconomiques. La position agrégée devrait être ensuite traduite en quotas nationaux (et même régionaux), sur la base desquels chaque zone obtiendrait des droits de déficit. Si une zone n'utilise pas pleinement son quota, elle serait autorisée à vendre ses droits à une autre zone qui souhaiterait emprunter davantage. Ce système, inspiré des droits à polluer, permettrait de combiner une flexibilité verticale, reflétant les préférences fondamentales pour l'emprunt et les impôts, avec une flexibilité horizontale entre les différentes zones, et surtout une cohérence dans la position fiscale.

La question de la démocratie

Pourtant, la mise en place de ce cadre institutionnel amélioré pour la politique macroéconomique rencontre le même problème que le volet « offre » de l'agenda de Lisbonne : les bénéfices potentiels sont énormes, mais les gouvernements nationaux font obstacle à leur réalisation. L'Europe doit donc

affronter le problème central de sa gouvernance : la démocratie. Car les obstacles qui freinent la coordination politique sont, finalement, dus au problème de la légitimité démocratique.

Selon la définition classique, un État démocratique constitutionnel est un ordre politique « créé par les gens eux-mêmes, et légitimé par la formation de leur opinion et de leur volonté, ce qui autorise ceux qui sont soumis à la loi à se considérer en même temps comme ses auteurs »¹³. Le débat politique est donc une condition nécessaire à la formation de la volonté collective, et grâce à l'élection d'un exécutif, les votants se considéreront eux-mêmes comme les auteurs ultimes de la loi, c'est-à-dire comme le souverain. Cependant, dans l'Union européenne, les décisions politiques ne sont pas démocratiques en ce sens. Certes, les citoyens peuvent révoquer les gouvernements nationaux lors des élections nationales après qu'un débat national a produit la volonté collective *dans les limites de cette circonscription électorale*. Mais au regard des biens collectifs européens, les gouvernements nationaux agissent en tant qu'agents d'un principe directeur qui n'est constitué que d'une fraction de la population européenne. Ces agents nationaux décideront alors au niveau européen des politiques qui *affecteront tous les citoyens européens*, tout en ne représentant que la formation de la volonté de *certain*s citoyens européens. Cela veut dire que la formation de la volonté démocratique dans un pays a des influences externes qui sont expérimentées dans d'autres périmètres nationaux. Les compromis politiques qui sont négociés au niveau européen sont imposés d'en haut à une majorité de citoyens qui n'ont pas été directement impliqués dans le processus de la formation de la volonté collective, et qui donc ne se considèrent pas comme les « auteurs de la loi ». Comme ce processus se répète pour chaque pays, les décisions politiques européennes ne peuvent jamais bénéficier du même degré de légitimité démocratique que les décisions nationales. D'où le sentiment d'un « déficit démocratique » en Europe. Moravcsik soutient qu'un tel déficit caractérise « les démocraties industrielles avancées »¹⁴, parce que les fonctions techniques à faible poids électoral y sont souvent déléguées à des institutions spécialisées. Dans ces domaines, la légitimité en aval (les bons résultats) prime sur la légitimité en amont (le droit de choisir). Cependant, cette voie se justifiait tant que l'intégration européenne était relativement limitée. Mais à partir du moment où l'agenda de Lisbonne touche le mode de vie des citoyens européens, et quand la coordination fiscale touche le sacro-saint domaine du principe « pas de taxation sans représentation », les citoyens européens réclament alors le droit de choisir. Cependant, la seule voie institutionnelle par laquelle ils peuvent s'exprimer est la démocratie nationale et pas la démocratie européenne. C'est ainsi que les intérêts nationaux l'emportent sur l'intérêt européen, et que les problèmes d'action collective empêchent les mesures efficaces. L'Europe a atteint un point où le manque de légitimité en amont ébranle sa légitimité en aval.

Les perspectives pour l'avenir de l'Europe sont sombres, mais non sans espoir. Si l'Europe continue sur la lancée de l'action intergouvernementale et non démocratique voulue par le sommet de Lisbonne, il n'est pas difficile de voir qu'après cinquante ans d'unification européenne, l'Union européenne mourra d'une mort lente, par étouffement, stagnation économique, et à cause d'une frustration suscitée par les promesses non tenues ; le rejet du Traité constitutionnel par les référendums en France et aux Pays-Bas n'en était qu'un avant-goût. On ne peut plus exclure une crise plus violente, provoquée par des

partis d'extrême droite arrivant au pouvoir et bloquant tous les processus. L'autre scénario consiste pour l'Europe à aller de l'avant et à créer sa propre démocratie. Une démocratie où les choix politiques européens sont le résultat de débats démocratiques, et où tous les citoyens européens choisissent leur gouvernement. J'ai appelé cela la République européenne¹⁵. Cependant, un problème fondamental demeure : quel gouvernement voudra mettre en place une démocratie européenne s'il perd de son propre pouvoir ? La seule voie pour y parvenir serait peut-être que les citoyens se mobilisent eux-mêmes et s'engagent dans des partis à l'échelle européenne. Après la délibération collective transeuropéenne qui résulte de la compétition entre partis, un nouveau consensus démocratique émergerait et imposerait, contre les résistances des gouvernements nationaux, les préférences des citoyens pour la démocratie.

Traduit de l'anglais par Vincent Stanek

Le Banquet, n°22, 2005/1.

1. Professeur d'économie européenne à la London School for Economics and Political Sciences, il est actuellement professeur invité à l'université à Harvard. Ancien directeur général adjoint pour l'Europe au ministère allemand des Finances, il a été directeur de la recherche et de la communication de l'Association pour l'Union monétaire européenne après une carrière dans le secteur privé. Il est l'auteur notamment de 'Vive la République européenne', éd. de la Martinière, 2004.

2. Commission européenne, 2005, "Staff working document, in support of the report from the Commission to the Spring European Council, 22-23 March 2005, on the Lisbon Strategy of economic, social and environmental renewal. http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005_160_en.pdf

3. J. M. Barroso, 'Débat sur la préparation du Conseil européen', Parlement européen, 9 mars 2005.

4. En anglais : « less, but the same ».

5. B. Woodward, *Maestro: Greenspan's Fed and the American Boom*; New York, 2000.

6. 'Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment'; European Communities, 2004. http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html

7. Commission européenne, 'Communication to the Spring European Council. Working together for Growth and Jobs. A new Start for the Lisbon Strategy', 2005." http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf

8. Mancur Olsen, 'The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups'. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971.

9. M. Monti, "Toughen up the reform agenda and make it count", 'Financial Times', 22 mars 2005, p. 13.

10. A. Alesina, et R. Wacziarg, "Is Europe Going Too Far?", 'National Bureau of Economic Research', C.A. Mass. 'Working Paper n° 6883, 1999.

11. Cf. aussi 'France and Germany: Economic stagnation as a common destiny?' Publication à venir par le Centre Cournot, Paris 2005 et téléchargeable à l'adresse www.stefancollignon.de

12. Cf. G. Amato, 'Verso un DPEF Europeo,' NENS n° 4 ('Nuova Economia Nuova Società'), juillet 2002, pp. 15-19 ; A. Casella, "Tradeable Deficit Permits", 'in' A. Brumila, M. Buti, et D. Franco, 'The Stability and Growth Pact, The Architecture of Fiscal Policy in EMU', Londres, Palgrave, 2001 ; S. Collignon, 'Fiscal policy and Democracy', papier présenté à l'atelier sur la monnaie, Banque nationale d'Autriche, Vienne, publié comme 'ÖNB Discussion paper', n° 4, novembre 2004.

13. J. Habermas, 'The Postnational Constellation'. Political Essays, Oxford, Polity Press, 2001.

14. "In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union", 'Journal of Common Market Studies,' 2002, vol. 40, n° 4, pp. 603-624.

15. S. Collignon, 'The European Republic', Londres, The Federal Trust, 2003; 'Vive la République européenne', éd. De La Martinière, Paris, 2004.