

VIVE LA REPUBLIQUE EUROPEENNE !

de STEFAN COLLIGNON

Editions de la Martinière Mai 2004 211 pages 15 Euros

Préface d'Arnaud Montebourg

« L'Europe s'est construite depuis cinquante ans en adoptant une double approche : coopération volontaire entre Etats membres et délégation de certaines compétences à des institutions communes. Cette coopération a aujourd'hui atteint ses limites et les institutions européennes, dont la légitimité ne dérive pas des citoyens, souffrent d'un déficit démocratique. Le moment est donc venu d'instaurer, non pas un Super-Etat, mais un gouvernement européen en charge de nos biens communs et respectueux des spécificités nationales. Un gouvernement responsable devant l'ensemble des citoyens, qui puisse être renvoyé par un vote du Parlement européen. Cette nouvelle union démocratique, je l'appelle la République européenne. »

S.C.

Né en Allemagne en 1951, Stefan Collignon est aujourd'hui professeur d'économie politique européenne à la London School of Economics. Il a été pendant près de dix ans directeur de la recherche et de la communication de l'Association pour l'Union Monétaire de l'Europe (Paris) avant d'être nommé par Oscar Lafontaine, ministre allemand des Finances (SPD), directeur-général adjoint du Trésor, responsable de l'économie européenne(janvier 1999-décembre 2000).

« Voici donc inventé le moyen de réarmer la politique face au refus de régler et de contredire la surpuissance de l'économie. Voici dégagées les lignes de résistance à l'angoisse politique et sociale et à son cortège de populismes. Cette magnifique défense de la démocratie européenne est le combat de notre génération. Un grand livre. »

Arnaud Montebourg

TABLE

| | |
|---|----|
| <i>Préface, par Arnaud Montebourg</i> | 5 |
| <i>Introduction</i> | 17 |

LA REPUBLIQUE EUROPEENNE, POURQUOI ?

| | |
|---|-----|
| CHAPITRE 1 : LE MONDE DAND LEQUEL NOUS VIVONS | 29 |
| L'angoisse mondialisée | 30 |
| Mondialisation et marchés | 33 |
| Mondialisation et modèles sociaux | 37 |
| La pression démographique et les risques de l'avenir | 50 |
| CHAPITRE 2 : LA REUSSITE DE L'INTEGRATION EUROPEENNE | 59 |
| Les cendres et le phénix | 59 |
| La méthode Monnet | 64 |
| L'intégration par les institutions | 68 |
| Marché unique, Monnaie unique | 72 |
| Le populisme : un défi au succès européen ? | 76 |
| CHAPITRE 3 : POURQUOI L'EUROPE NE FONCTIONNE PLUS..... | 81 |
| Le blocage économique : une question constitutionnelle | 83 |
| Le blocage idéologique : le néolibéralisme | 92 |
| Le blocage de la démocratie : l'intergouvernementalisme | 101 |
| Lisbonne : la fausse sortie | 106 |
| La nécessité de la coordination des politiques : les externalités | 112 |
| Les risques de l'élargissement | 117 |

LA REPUBLIQUE EUROPEENNE, COMMENT ?

| | |
|---|-----|
| CHAPITRE 4 : L'EUROPE ET SA CONSTITUTION | 125 |
| Nice : l'échec programmé | 126 |
| La percée du projet de Constitution | 132 |
| Le prix d'une mauvaise Constitution | 140 |
| Les institutions et la volonté générale | 146 |
| La démocratie et la sphère publique européenne | 152 |
| Démocratie européenne | 158 |
| Construire la maison de la République | 164 |
| CHAPITRE 5 : LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE : | |
| CHOMAGE, INFLATION, DEFICITS | 169 |
| Le chômage | 169 |
| La politique monétaire : le bouc émissaire | 172 |
| La politique budgétaire : le talon d'Achille | 176 |
| Réformes structurelles et politique macroéconomique | 179 |
| Déficit démocratique et politique budgétaire | 183 |
| Un vrai gouvernement économique pour l'Europe | 185 |
| Le budget européen | 191 |
| CHAPITRE 6 : L'EUROPE ET LES AUTRES | 195 |
| Les limites de la République européenne | 197 |
| La masse critique : l'Union monétaire | 198 |
| La maison dans le jardin | 205 |
| Une voix, Une action | 209 |

Résumée

La *préface* d'Arnaud Montebourg salue le remarquable travail de l'auteur et appelle au combat politique pour une République européenne.

L'*introduction* nous décrit la situation de l'Union en ce moment précis : un triple blocage. Positions discordantes sur l'Irak, suspension du pacte de stabilité, pas d'accord sur la Constitution. Notamment après l'élargissement à 10 nouveaux membres, la coopération entre états nationaux a atteint ses limites. L'Europe doit se constituer en Union politique, le meilleur mot pour désigner ce type d'organisation est « République européenne ».

LA REPUBLIQUE EUROPEENNE, POURQUOI ?

Chap. 1 Le monde dans lequel nous vivons. p. 29-57

La mondialisation fait peur, elle hante l'Europe comme un spectre ; source de dynamisme et de création de richesses, ses conséquences sociales et politiques apparaissent insupportables. L'Etat-nation est devenu trop petit face aux marchés mondiaux pour pouvoir exercer une influence et servir de contrepoids.

Un peu comme les « briseurs des machines » d'antan les anti-mondialistes et les alter-mondialistes résistent farouchement à la détérioration des conditions de vie.

Leurs actions resteront uniquement défensives tant qu'un nouveau cadre institutionnel ne sera pas trouvé. Alors que le périmètre d'action des Etats nationaux se réduit comme peau de chagrin, la République européenne pourrait développer des instruments pour rééquilibrer les champs de la politique et de la vie économique.

Sur le seul marché des changes, le montant *journalier* des transactions atteint plus de 4 trillions (4 millions de millions) de dollars, alors que la valeur de *tous les biens et services produits dans le monde par an*, est de 19 trillions de dollars. Face à cette réalité la marge de manœuvre dont dispose un gouvernement est réduite.

Au début des années 70 le double impact de la réintroduction des taux de change flexibles et du premier choc pétrolier a précipité les choses. La nécessité de recycler les pétrodollars à eu pour conséquence l'explosion des marchés financiers, dont l'hypertrophie a créé une situation de grande volatilité des taux de change et d'intérêt; des crises financières récurrentes perturbent l'économie mondiale depuis.

Si le progrès technologique fait baisser certains coûts (information et mobilité) les prix des biens manufacturés restent relativement stables.

Présentation de trois modèles sociaux : libéral pur typiquement associé aux Etats Unis (& Thatcher), social-démocrate à la scandinave et conservateur-corporatiste (capitalisme rhénan et chrétien-démocrate, Allemagne, Italie, Autriche, France). Pas la peine de s'étendre sur les deux premiers. Avec leurs priorités axées respectivement sur la liberté et sur l'égalité, ils donnent vie au clivage traditionnel

entre droite et gauche. Ils sont les deux pôles d'une même dimension qu'on pourrait appeler le « libéralisme progressiste ».

Le modèle conservateur et corporatiste reflète, lui, ces valeurs hiérarchiques et paternalistes où les liens de clientélisme prédominent sur les droits universels. Il entraîne dans son sillage les souverainismes actuels et leurs voisins populistes.

Il faut pourtant admettre que de nos jours le modèle anglo-saxon apparaît hégémonique, mais ce n'est là en aucune façon une nécessité.

Un autre défi auquel le monde va être confronté est la pression démographique. Avec une population déclinante et vieillissante, les sociétés européennes changeront de nature. En 2050 la population mondiale devrait se stabiliser à 9,3 milliards. Aucun pays européen aura une population dont le nombre atteindra le 1% de la population mondiale. Avec la pression démographique les rendements décroissants causeront un appauvrissement général de l'humanité, ce qui entraînera des conflits pour la répartition de richesses et des ressources naturelles (de l'eau, du pétrole...). L'Europe devra garantir sa sécurité alimentaire, tâche qui dépassera les Etats nationaux bien trop faibles pour cela.

Chocs économiques, mouvements migratoires et conflits armés importants poseront des nombreux problèmes à l'échelle planétaire : l'Europe a ici un rôle à jouer pourvu qu'elle se dote d'institutions légitimes, donc démocratiques.

Chap. 2 La réussite de l'intégration européenne p.59-80

Après un demi-siècle de construction européenne, nous avons acquis un patrimoine commun : la réconciliation. Selon les convictions de Jean Monnet l'Europe ne peut s'unifier qu'à partir de ses citoyens. Cependant il n'y a toujours pas de véritable démocratie européenne. L'intégration européenne a permis l'échange d'idées et promu l'entendement au-delà des frontières. Le marché unique, entrée en vigueur en 1992, et la monnaie unique avec billets et pièces en 2001 ont fait rentrer l'Europe dans le quotidien des citoyens européens. Mais ces acquis sont menacés sur le plan économique et politique. Le chômage reste la préoccupation principale et le coefficient de Gini (qui mesure l'inégalité des revenus) a légèrement augmenté. Encore plus grave, les structures actuelles de l'Union ne permettent pas aux citoyens de jouer un rôle dans la gouvernance des biens communs qu'ils partagent en Europe. Prétendant être la voix du petit peuple et défendre à la fois la majorité silencieuse et les laissés-pour-compte du « système », les populistes se montrent nostalgiques d'une économie traditionnelle. Leurs propos, souvent incohérents au sujet des politiques économiques, sont marqués par l'intolérance et la xénophobie.

Chap. 3 Pourquoi l'Europe ne fonctionne plus p. 81-121

L'Europe s'élargit à dix nouveaux membres, sans avoir résolu ses propres difficultés institutionnelles. Gramsci écrivait qu'une crise c'est quand le vieux est déjà mort et le neuf n'est pas encore né. L'Europe est aujourd'hui en crise.

Le blocage économique

L'âge d'or des Trentes Glorieuses a disparu avec le désordre monétaire provoqué par les deux chocs pétroliers. La politique monétaire restrictive, bien que nécessaire pour

préservé le fonctionnement d'une économie monétaire, a fait exploser le chômage et alourdi la dette. Faible croissance, chômage élevé, déficits publics excessifs sont les stigmates d'une politique anti-inflationniste, pourtant inévitable...

Leçon importante à tirer : il faut prévenir l'inflation dès ses débuts. La création de la Banque Centrale Européenne en est la première conséquence, bien qu'insuffisante pour relancer la croissance. Ce qui fait défaut est une intégration des politiques budgétaires, qui restent toujours sous le contrôle des Etats membres. Ces derniers réagissent individuellement en fonction de leurs circonscriptions nationales, mais point dans l'intérêt général d'une circonscription européenne. Seule une République européenne, avec des structures démocratiques, pourrait nous permettre de sortir de l'impasse.

Le blocage idéologique : le néolibéralisme

Face à la crise économique des années 70, la diagnostique du gouvernement Thatcher était simple : trop de contrôle, trop de socialisme. L'accent était mis alors sur la liberté de l'individu et de l'entreprise au mépris de l'égalité, la pauvreté étant conçue comme un prix à payer. La philosophie du néolibéralisme est donc la synthèse entre la liberté de celui qui est capable de survivre dans la jungle de la concurrence et un nationalisme acharné pour protéger la communauté sans Etat. L'idéologie néo-libérale a ainsi discrédité l'idée de reconnaissance de l'autre, elle a pour conséquence l'exclusion. Celui qui gagne est valorisé, mais ce développement est moins le résultat de la mondialisation que celui d'un choix idéologique. En invalidant le principe de l'égalité, l'idéologie néolibérale discrédite également l'approche européenne de la réconciliation, de l'ouverture et des échanges d'idées. Son homologue, le fédéralisme concurrentiel qui propose de mettre en concurrence les différents systèmes sociaux (ex. l'éducation) et de choisir le « meilleur » est une utopie impossible.

Le blocage de la démocratie : l'intergouvernementalisme

Les institutions sont des règles pour prendre des décisions politiques. Or les règles européennes investissent ce pouvoir aux gouvernements des Etats membres qui négocient des compromis entre eux sans qu'ils puissent les mettre en question. En démocratie moderne c'est l'action républicaine des citoyens libres et égaux qui donne à l'Etat sa légitimité. Mais dans un contexte néo-libéral, les règles sont bonnes quand elles affirment le pouvoir du plus fort, et mauvaises quand elles corrigent ce pouvoir au nom de l'égalité. Dans cette perspective le champ de prérogatives de l'Etat devrait être réduit et la régulation qu'il exerce sur les marchés devrait être limitée, voir abolie. En délégitimant l'Etat, l'idéologie néo-libérale est aujourd'hui en train de délégitimer la démocratie toute entière, tout en sapant les fondements de l'intégration européenne. A défaut de mécanismes décisionnels plus cohérents et plus contraignants la gouvernance européenne connaît des ratés spectaculaires comme ce qui s'est passé en novembre 2003 quand le Pacte a été suspendu par le Conseil des ministres des Finances et de l'Economie.

Les citoyens de l'U.E. sont affectés par les décisions des autorités politiques, mais aussi par les décisions des entreprises travaillant au sein du marché continental. Les économistes appellent ces phénomènes des externalités. (Ex: en subventionnant des entreprises en difficultés dans une région on fait subir un préjudice aux entreprises d'autres régions.)

Selon la théorie dite du fédéralisme budgétaire il est donc recommandé de déléguer les fonctions de stabilité et de redistribution à un gouvernement central qui intériorise ces externalités et de laisser aux Etats, régions et municipalités une fonction d'allocation, ce qui permettra aux citoyens d'être plus directement impliqués.

Dans l'état actuel des choses les gouvernements ont tendance à aborder les politiques sur un mode nationale et discrétionnaire. Ceci augmentera les externalités et le sentiment d'impuissance des citoyens. Ce problème qui ne manquera pas de s'aggraver avec l'élargissement à vingt-cinq ou vingt-sept. L'élargissement de l'Europe fait partie du pacte initial de la construction européenne ; ne pas élargir en aurait été une violation. Mais la méthode intergouvernementale qui a déjà atteint ses limites dans l'Europe des quinze pourrait entraîner la paralysie de celle des vingt-cinq.

LA REPUBLIQUE EUROPEENNE, COMMENT ?

Chap. 4 : L'Europe et sa constitution p. 125-167

Le texte qui fait aujourd'hui office de Constitution de l'Union européenne est le traité de Nice, entré en vigueur le 1 février 2003. Ce traité condamne l'Europe à l'impuissance. Les travaux de la Convention en charge du projet de nouvelle Constitution n'ont pas été acceptés par les chefs d'Etats en décembre 2003 suite aux divergences sur l'épineuse question du droit de vote. L'échec du projet de Constitution européenne condamne l'Union au traité de Nice. Il est probable que dans ce cas l'Union européenne à vingt-cinq ne survivra pas.

Avec le traité de Nice il sera presque impossible de prendre des décisions rapidement et efficacement, tellement il sera facile de poser un blocage.

L'inefficacité de l'Union européenne affaiblit sa légitimité et le projet d'intégration lui-même. Ce problème peut être résolu en donnant à l'Europe une Constitution républicaine.

Analyse des avancées et des faiblesses du projet de Constitution de la Convention :

L'avancée principale est l'art. 1 « Inspirée par la volonté des citoyens et des Etats d'Europe de bâtir leur avenir commun, cette Constitution établit l'Union européenne, à laquelle les Etats-membres confèrent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. » Pour la première fois un texte officiel se réfère aux citoyens européens en tant que sujets et acteurs de l'Union. Avec cette phrase, la République européenne est *de facto* constituée.

L'art. 6 reconnaît en outre que l'Union est dotée de sa propre personnalité juridique. Pour ce qui concerne les compétences de l'Union les principes paraissent clairs : là où les citoyens européens partagent des objectifs définis par la Constitution et là où les objectifs ne peuvent être atteints par l'action séparée de coordination volontaire entre Etats, l'Union européenne devient le cadre de prise des décisions.

Des faiblesses graves et inquiétantes apparaissent plus loin : la formulation d'une politique budgétaire intégrée et les grands choix de politique étrangère et de sécurité commune ne relèvent pas d'une compétence exclusive de l'Union.

Ce débat est souvent posé en terme d'abandon de souveraineté des Etats, ce qui est une erreur. La souveraineté n'appartient pas à l'Etat mais aux citoyens.

Le projet de Constitution définit le partage des pouvoirs politiques dans un triangle institutionnel comprenant le Parlement, le Conseil et la Commission. Or les trois pôles de ce triangle sont déséquilibrés. Sous tutelle du Conseil des ministres le Parlement européen voit son action amoindrie et bridée. La gouvernance de l'Union resterait donc prisonnière des aléas des intérêts des gouvernements qui pourraient continuer la pratique des arrangements ponctuels. Il faut donc conclure que ce projet n'a pas véritablement résolu la question du déficit démocratique.

Collignon insiste également sur le fait qu'au-delà de l'égalité du suffrage universel chaque citoyen doit pouvoir contribuer sur un même pied d'égalité à la formation du jugement collectif. (La politique c'est « mettre en commun des paroles et des actes. » H. Arendt). Mais en Europe la démocratie délibérative se heurte au faible degré de connexion des réseaux et dans ce contexte les rencontres transfrontalières demeurent évidemment plus limitées que celles qui ont lieu dans un cadre national. En conséquence, les identités nationales se dessinent bien plus nettement que l'identité européenne. Par contre si un gouvernement européen est élu au suffrage universel par les citoyens de l'Union, les décisions à prendre par rapport aux biens communs suscitent logiquement un débat public à l'échelle européenne.

La mise en place d'une véritable démocratie européenne soulève plusieurs objections:

- 1) Serait-on à l'abris d'éventuelles dérives populistes ? Non, mais on ne l'est jamais.
- 2) Le faible taux de participation aux élections européennes n'est donc pas un signe clair du peu d'intérêt suscité par l'Europe ? Non, la participation est importante quand il y a quelque chose à décider.
- 3) La diversité linguistique. Certains pays ont beau partager une même langue, leurs citoyens ne s'intéressent pas pour ça à ce qui se passe hors de chez eux, car l'intérêt politique est déterminé par les structures institutionnelles

L'Europe a donc besoin d'une constitution qui règle les institutions, de sorte qu'une véritable communication, un échange et un vrai débat puissent être possibles. Cela ne peut être qu'une démocratie européenne. Il faut exproprier les gouvernements du pouvoir et le rendre aux citoyens.

La République européenne devrait-elle adopter un régime parlementaire ou présidentiel ? Sur la base des expériences historiques de l'Europe la première solution semble s'imposer.

Chap. 5 : La gouvernance économique : chômage, inflation, déficits p. 169-194
(Avertissement : les matières ici traitées sont techniques et complexes. Résumer sans schématiser n'est pas vraiment possible).

Les grands chocs pétroliers sont responsables de l'augmentation dramatique du chômage dans les années 70. On observe aussi un effet d'engrenage : le chômage augmente fortement, baisse légèrement, puis augmente à nouveau beaucoup. Depuis la création de l'euro, il baisse plus qu'il n'augmente, mais la gouvernance de la monnaie unique n'est pas pourtant optimale. Pour qu'il y ait création d'emplois il faudrait qu'il y ait une croissance supérieure à la progression de la productivité.

Bouc émissaire tout trouvé : l'euro. Pourtant la monnaie unique assure aujourd'hui une meilleure résistance comme on a pu le constater lors de crises financières récentes (Russie, Brésil, Argentine) et la perception populaire de l'euro comme facteur d'augmentation des prix n'est pas confirmée par les faits (entre 0% et 0,2% tous domaines confondus, mais 4,3% si on regarde la restauration.)

L'Europe en revanche n'a pas été très bonne dans la gestion des chocs réels, comme celui qui a suivi le 11 septembre 2003. Au lieu d'utiliser les revenus excédentaires pour réduire la dette publique, comme l'aurait commandé une politique keynésienne, les gouvernements, en France, en Allemagne et ailleurs, ont préféré adopter une politique néo-libérale de réductions des impôts, ce qui a conduit inévitablement à creuser les déficits. Deux ans plus tard, quand l'Europe est entrée en récession, les marges de manœuvre budgétaire étaient réduites à néant. L'irrespect du pacte de Stabilité de la part de la France et de l'Allemagne a aggravé les déficits structurels. La dégradation générale de la conjoncture ne fait qu'accentuer la situation. En 2000, dix pays sur quinze disposaient d'excédents budgétaires ; en 2001, huit pays étaient encore dans cette situation, cinq en 2003.

Face à ces problèmes la pratique intergouvernementale n'offre pas de solutions. Au contraire, l'incapacité de l'Europe à se doter d'une politique de stabilisation qui résorberait le chômage s'aggrave à cause des insuffisances institutionnelles. Aujourd'hui la valeur de l'euro est aussi un sévère handicap pour l'exportation et le manque d'un gouvernement européen ne facilite pas la coordination monétaire à l'échelle internationale.

Dans une République européenne, un gouvernement européen serait à même de définir une politique budgétaire cohérente et en accord avec la politique monétaire. Il pourrait mener une politique de change cohérent.

Dans ce nouveau contexte Collignon préconise l'adoption d'une lois-cadre qui établirait chaque année la politique économique du gouvernement de la République européenne ; il conviendrait en suite d'assigner à chaque pays un quota spécifique du budget agrégé qu'il serait redistribué aux différentes autorités nationales, régionales et municipales. Il est clair que si la République européenne se dote d'un véritable gouvernement, elle se doit d'avoir ses propres ressources. Un impôt européen acquitté par les citoyens et non plus par les Etats nationaux est donc à adopter.

La Constitution de la République européenne doit donc établir les règles à partir desquelles le gouvernement de la République, après autorisation du Parlement européen, peut collecter ses ressources et organiser ses dépenses.

Chap. 6 : L'Europe et les autres p. 195-211

La République européenne se limitera à ceux qui la souhaitent, ceux qui sont prêts à jouer le jeu des règles institutionnelles d'une véritable démocratie européenne. Ces règles doivent être soumises à l'approbation de l'ensemble de ses citoyens par voie de référendum.

Les frontières de la République européenne seront alors établies grâce à un processus démocratique d'auto-sélection. Le pays qui rejette majoritairement cette Constitution ne fera pas partie de la République. Cela ne l'empêchera pas par la suite de revenir sur sa décision si son opinion publique évolue.

Deux questions se posent :

- 1) Quel est le plus petit nombre de citoyens nécessaire (masse critique) pour initier la république européenne ?
- 2) Que faire des pays qui refusent la ratification de la constitution ?

Il faut laisser à chacun le temps nécessaire à sa réflexion, mais il faut aussi que ceux qui ne souhaitent pas aller plus loin ne gênent pas la marche des autres.

La solution est de maintenir les structures de l'Union européenne telles qu'elles existent aujourd'hui (notamment dans le domaine économique) et d'instaurer la République européenne comme une fusion d'Etats-membres au sein même de cette Union économique.

La République européenne sera ainsi la maison dans le jardin de l'Union européenne. Le jardin serait le premier cercle, la maison le deuxième.

Face aux problèmes écologiques, économiques et culturels, face à la pression démographique, seule l'existence d'un acteur politique européen unifié peut apporter des solutions qui concilient respect et efficacité.

Si l'Europe inventait un modèle alternatif au néo-libéralisme, ce modèle gagnerait en influence au-delà de ses frontières.

A l'angoisse mondialisée, Collignon propose l'espoir de la République européenne.

Résumé par Giorgio Bocci
Juin 2004