

*Mario Dehove et Joël Maurice*

*8 mai 2005*

**8<sup>ème</sup> Biennale Lasaire**

**13-14 janvier 2005**

**EUROPE, TRAVAIL, EMPLOI, MONDIALISATION**

**EUROPÉENNE DANS LA PERSPECTIVE DE LA RÉFORME DES INSTITUTIONS**

(Comment l'Europe peut-elle fonctionner efficacement à 25 ?)

**Note introductive aux débats de l'atelier sur la cohésion**

**Introduction**

Lors des dernières Biennales de Lasaire, la problématique soumise au débat tournait autour de la dynamique approfondissement-élargissement. Dans la perspective de l'élargissement, il paraissait indispensable d'approfondir l'Union européenne pour deux raisons. D'abord pour lui permettre de fonctionner efficacement à 25. Mais aussi pour permettre aux Etats membres qui le souhaitent d'établir entre eux des liens de solidarité plus forts, afin de consolider le modèle social européen et d'éviter ainsi que l'Union élargie ne se réduise à un grand marché.

Avec le traité de Nice nous avons eu un approfondissement avant l'élargissement. Mais un approfondissement extrêmement décevant. Si décevant qu'il a lui-même appelé (à l'initiative de Gerhard Schröder) à une nouvelle étape institutionnelle.

Aujourd'hui nous avons un élargissement qui est entré dans les faits et un projet de traité constitutionnel qui reste à ratifier par les 25 Etats membres, non sans quelques incertitudes... cependant que se profilent déjà d'autres élargissements, ce qui exacerbe deux questions : quelles limites pour l'Europe ? Quel modèle pour l'Europe ?

Cependant des changements majeurs ont marqué le contexte mondial et affecté les performances relatives de l'Union européenne. La mondialisation s'accélère : la percée de la Chine, celle de l'Inde, celle du Brésil (après celles plus anciennes du Japon, puis des dragons d'Asie....) bouleversent les équilibres des grands marchés mondiaux, ce qui se traduit par une flambée du prix du pétrole et de celui des matières premières, en même temps qu'elles alimentent la peur des délocalisations. La domination américaine s'accroît : les Etats-Unis continuent à croître plus vite que l'Europe en PIB, mais aussi en productivité et en innovation technologique, ce qui constitue sans doute le défi le

plus important à relever pour l'Europe si elle entend promouvoir un monde multipolaire et y jouer un rôle.

C'est pourquoi dans l'analyse qui va suivre une place importante sera accordée à l'enjeu que représente pour l'Europe l'affirmation de son modèle face au modèle dominant.

## **PARTIE I : UN BILAN ÉCONOMIQUE PRÉOCCUPANT**

De nouvelles compétences ont été transférées à l'Union à Maastricht : la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coordination en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI). Elles sont peut-être plus dynamiques et importantes pour l'avenir de l'intégration européenne que la compétence économique de l'Union. Mais les performances économiques et sociales de l'Union sont et resteront encore longtemps l'aune par rapport à laquelle sa légitimité sera appréciée.

Dans la perspective de la ratification du projet de traité constitutionnel, l'enlisement économique de l'Europe depuis au moins une décennie est très alarmant. L'adhésion des citoyens européens, hors le Royaume-Uni, à l'intégration montre que la légitimité de l'Union reste très forte. Mais les risques de cassures sont croissants et doivent désormais être pris très au sérieux.

Quatre ambitieuses promesses ont été faites depuis deux décennies aux Européens :

- l'acte unique et l'achèvement du grand marché : plus de croissance par plus d'intégration ;

- les fonds structurels et l'Europe sociale : maintenir un haut degré de solidarité et de cohésion ;

- Maastricht et la monnaie unique : une conjoncture plus autonome et plus stable par rapport à celle des Etats-Unis ;

- le processus de Lisbonne et l'innovation : devenir la première économie de la connaissance du monde.

Force est de constater<sup>1</sup> qu'aucune de ces promesses n'a été réellement tenue en dépit d'un immense effort institutionnel.

### **DES RÉSULTATS DE CROISSANCE MÉDIOGRES**

Depuis une décennie la croissance européenne a été insuffisamment forte. Elle a été en moyenne inférieure d'un point à celle des Etats-Unis.

---

<sup>1</sup> La comparaison doit se faire d'abord par rapport aux Etats-Unis, pour les raisons indiquées en introduction, même si cette référence pose de sérieux problèmes. On s'inspirera beaucoup pour ce diagnostic des données rassemblées dans le rapport Sapir (2003).

## Encadré

### Principales données relatives à la croissance européenne

De décennie en décennie depuis les années soixante, le taux de croissance du Pib de l'Union européenne (UE) cessé de décliner, celui des Etats-Unis (EU) est resté globalement stable.

Depuis le début des années quatre-vingt, le revenu par tête des Européens a cessé de rattraper celui des Américains et lui reste inférieur de 30 % (en parité des pouvoirs d'achat).

Cette stagnation résulte de deux évolutions contraires qui se compensent intégralement :

- déclin du nombre relatif d'heures travaillées en UE par rapport aux EU
- accroissement de la productivité horaire en UE par rapport aux EU

En niveau, aujourd'hui, les 30 % d'écart entre le revenu par tête américain et européen s'expliquent pour 1/3 par une productivité horaire plus faible, pour 1/3 par un nombre d'heures travaillées plus réduit et pour le dernier tiers par un nombre d'actifs (taux d'emplois) plus réduit.

Plus qu'une « préférence plus grande pour le loisir », thème aujourd'hui dominant, ces données traduisent une pénurie structurelle d'emplois ou d'heures travaillées. Sous-emploi et temps de travail réduit sont en général contraints.

Une rupture structurelle majeure est intervenue au cours du dernier cycle : pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale les gains de productivité horaires aux EU ont dépassé ceux de l'UE.

Enfin, les petits pays semblent mieux réussir que les grands pays.

Il existe des différences entre les pays européens, mais la croissance reste fortement tirée par la productivité et non par l'emploi ou la démographie, même si le contenu en emploi a augmenté dans certains pays grâce à des politiques spécifiques de « partage du travail » (qui est peut-être aujourd'hui remis en cause).

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

En outre, il importe d'apporter quelques tempéraments à ce diagnostic pessimiste (B. Amable, 2004). Ils portent d'abord sur la robustesse de la croissance américaine qui repose sur l'accumulation de déséquilibres financiers croissants (déficits extérieurs ; épargne des ménages) et qui bénéficient de prérogatives de grandes puissances, notamment monétaires, que l'Europe n'a pas. L'Europe n'est pas la seule zone où la croissance est plus faible qu'aux Etats-Unis. En terme de PIB par tête, le Canada et l'Australie ne rattrapent pas non plus les EU (à un niveau sensiblement plus élevé de PIB par tête cependant, 85 % en moyenne pour le premier, 75 % pour la seconde). Certains pays européens enregistrent des succès : le Danemark est à un niveau relatif de PIB par tête de 85 % très proche de celui des Etats-Unis et la Finlande n'est pas clairement dans un processus d'arrêt du rattrapage.

En terme de productivité (horaire) l'Europe ne fait pas si mauvaise figure que cela : l'Allemagne hors réunification (Ouest) a des niveaux de productivité horaire supérieurs à ceux de l'UE et largement croissants (jusqu'en 1997) ; la France a aussi des niveaux de productivité horaire supérieurs même si une part de l'écart pourrait être due au chômage (G. Cette) et si l'écart avec l'UE cesse de croître, le RU parti de très bas (55 % en 1966) a bénéficié d'une phase de rattrapage qui s'est arrêtée en 1994 ; l'Australie et le Canada ont des productivités horaires plus faibles (85 %) sans rattrapage depuis 1970 ; le Danemark, la Finlande sont dans des phases de rattrapage (85 % en fin de période).

**LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ÉTAIT AUTREFOIS PLUS RAPIDE ET PLUS RÉGULIÈRE EN EUROPE QU'ÀUX ÉTATS-UNIS ; C'EST LE CONTRAIRE DEPUIS UNE DÉCENNIE.**

En matière de stabilisation macro économique les résultats de l'Union ne sont pas non plus satisfaisants. Globalement les Etats-Unis sont devenus plus stables que l'Union européenne. Le seul « succès » de l'Union européenne est d'être devenue moins inflationniste que les Etats-Unis alors qu'elle l'était davantage auparavant. Et l'UE est globalement en excédent extérieur alors que le déficit commercial de l'UE est très important et fort préoccupant.

**UN RETARD CROISSANT DANS L'ÉCONOMIE DE LA CONNAISSANCE ET DE L'INNOVATION**

Les années 90 sont des années noires pour la recherche européenne, si importante désormais pour le développement des pays développés.

#### **Encadré**

##### **Quelques données suggèrent l'ampleur de l'insuccès du processus de Lisbonne**

En 1999 la part de la R&D dans le PIB des Etats-Unis (EU) est un tiers supérieure à celle de l'Union européenne (UE) : 2,6 % contre 1,9 %.

Entre 1991 et 2000 au sein de l'UE les budgets publics de la recherche ont diminué de 0,91 % du PIB à 0,73 % du PIB .

Mais l'essentiel du retard européen vient de la faiblesse de la recherche des entreprises européennes (1,2 % du PIB en UE contre 1,8 % aux EU).

Les positions de l'UE en matière d'innovation sont insuffisantes comme en témoignent les indicateurs habituels (nombre de brevets, nombre de citations, part de marchés mondiale dans les produits de haute technologie...).

Les différences entre les Etats membres sont très marquées tant au niveau de l'effort consenti que des résultats.

Cet écart est très marqué dans le domaine des industries militaires, surtout en matière de développement, plus que dans le domaine de la recherche pure. Dans ce domaine l'Europe (en fait la France le Royaume-Uni et loin derrière l'Allemagne) risque de décrocher de la frontière technologique, ce qui a des implications stratégiques majeures compte tenu de la « révolution dans les affaires militaires ».

Le Conseil de Lisbonne avait fixé un objectif de 3 % de part de R&D dans le PIB. Il n'a pas été atteint. La question de la R&D en Europe est essentielle pour la construction européenne et sa cohésion. L'intégration industrielle (encore peu poussée) et l'aménagement de son territoire (encore fractionné) sont encore insuffisants, ce qui met en cause les politiques industrielles et les politiques de cohésion européenne. L'effort de l'Europe dans l'éducation – point rarement abordé de la cohésion sociale européenne – est trop faible. Il est très inégal selon les pays. L'absence de compétences de l'Union dans ce domaine est peut-être souhaitable d'un point de vue politique, elle peut être préjudiciable à ses performances en matière de niveau de qualification de la main-d'œuvre. Ce retard dans la recherche et développement de l'Europe n'est pas compatible, en tout cas, avec son ambition stratégique.

Enfin, ce constat remet en cause la pertinence de la MOC (méthode ouverte de coordination) et de la stratégie de Lisbonne elle-même sur des points essentiels : faut-il des indicateurs de performance identiques pour tous les pays, ce qui contrarie la spécialisation (ex : la recherche) ; les « bonnes pratiques » tiennent-elles compte des problèmes de « compatibilité institutionnelle » qui font qu'une pratique peut être efficace dans un contexte institutionnel sans l'être dans un autre (les théories « institutionnalistes » de la croissance) ; les sanctions symboliques, (pression des pairs, déclarations de la Commission) mêmes fortes (rapport Wim Kok), sont-elles efficaces entre les Etats membres, mêmes entre les Etats dotés de l'esprit communautaire le plus affirmé ?

#### **UN DEGRÉ ÉLEVÉ DE COHESION NATIONAL ET EUROPÉEN A CEPENDANT ÉTÉ PRESERVÉ**

La cohésion est un objectif essentiel de l'Union. Elle a été dotée de moyens propres (fonds structurels et fonds de cohésion) pour y contribuer. Mais ils sont faibles et d'usages ambigus car ils sont souvent utilisés pour faciliter la négociation entre les Etats membres. La cohésion européenne résulte des politiques sociales nationales et des mécanismes de l'intégration. Les données sur les inégalités montrent qu'il subsiste une forte aversion à l'inégalité dans les pays européens, dans un contexte idéologique peu favorable (voir [annexe 1](#)). Elles montrent que les systèmes sociaux, bien que toujours nationaux et plongés dans un marché unique très concurrentiel, restent inspirés par les mêmes principes de forte solidarité. Jusqu'à maintenant il n'y a pas eu d'incompatibilités manifestes entre le marché unique et des systèmes sociaux nationaux autonomes.

Mais les perspectives soulèvent des inquiétudes. Les systèmes apparaissent exposés à des pressions accrues dues à la politique fiscale et aux délocalisations tant vers les PECO que vers l'extérieur de l'Union (notamment la Chine et l'Asie émergente, où le problème des salaires se double d'un problème de sous-évaluation monétaire) alors que le modèle allemand présente nombre de signes de forte remise en cause.

## **PARTIE II : DES EXPLICATIONS MULTIPLES**

Comment expliquer les médiocres performances de l'économie européenne dans son ensemble ? L'économiste reste encore désarmé devant les questions de développement et de croissance qui lui ont apporté beaucoup de déconvenues. C'est pourquoi les explications des difficultés que rencontrent aujourd'hui les économies européennes sont

nombreuses et font appel à des registres variés qui débordent largement les frontières conventionnelles de l'économie. Dans la floraison existante on retiendra les cinq grandes explications suivantes : la doctrine communautaire de l'insuffisante flexibilité ; les erreurs de politique économique ; l'absence de politique industrielle et les excès de la politique de la concurrence ; l'inachèvement de l'intégration économique ; l'absence de régulation salariale et sociale.

Il faut absolument s'abstenir de les opposer, mais au contraire il faut s'évertuer à tirer de leur conjonction une explication générale des raisons des défaillances du système économique européen (de l'Union et des Etats membres). Cela permet de montrer que c'est bien la cohésion européenne qui est en cause, mais à condition de mettre sous le terme de cohésion des réalités ou interrogations nouvelles, qui débouchent justement sur la question des institutions européennes et de la constitution.

Telle serait au fond la grande question de cet atelier : quelle conception de la cohésion faut-il construire aujourd'hui pour appréhender les nouveaux problèmes de cohésion que rencontre l'Union européenne et qui freinent son développement ?

#### **LA DOCTRINE DE LA COMMISSION DE L'INSUFFISANTE FLEXIBILITÉ DES MARCHÉS**

##### **La version ordinaire**

Elle est constante depuis le milieu des années 80 et s'exprime dans tous les documents de stratégie (livres blancs, etc...) et les rapports d'activité et d'orientation annuels « Grandes orientations de politique économique (GOPE) » et « Lignes directrices pour l'emploi ». Elle impute les mauvais résultats économiques de l'Union principalement à l'imperfection des marchés (des biens mais surtout du travail) et aux insuffisances résiduelles de l'intégration. Elle est probablement en perte de vitesse pour cause de ...mauvais résultats constants.

##### **La version revue à la lumière des nouvelles théories de la croissance**

Cette explication de la nouvelle euro sclérose émane d'un groupe d'économistes qui à la demande de Romano Prodi a récemment réfléchi et fait des propositions pour relancer la croissance en Europe. Très habile (voir [annexe 2](#)) elle combine un diagnostic sévère, une doctrine plutôt hétérodoxe<sup>2</sup> et des propositions reprenant une large partie de l'agenda des réformes structurelles de la Commission, mais s'opposant clairement à lui en ce qui concerne les questions budgétaires (de l'Union et des Etats membres).

Cette doctrine d'apparence quelque peu paradoxale (pour sauver le modèle social européen, il faut... le dépouiller de ses traits les plus caractéristiques), présente des faiblesses théoriques et empiriques<sup>3</sup>, les deux principales étant la place excessive faite au progrès technologique dans la croissance et le lien établi entre le régime d'innovation

---

<sup>2</sup> Pour être précis : néo-schumpetérienne teintée d'institutionnalisme et de régulationnisme.

<sup>3</sup> Voir par exemple : Gaffard, Lecacheux, Sterdyniak ; réponse d'Aghion et Pisani-Ferry dans « La revue de l'OFCE » et le site de Jean Pisani-Ferry.

et la flexibilité du marché du travail qui ne repose sur aucun argument théorique sérieux et qui n'est pas confirmé par les économies européennes déjà très flexibles<sup>4</sup>.

## LES ERREURS DE LA POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE

Les termes du débat théorique qui sous tendent cette thèse sont connus. Il importe cependant de ne pas s'en tenir à l'idée que les réelles difficultés créées par la politique macroéconomique soient la seule cause des mauvais résultats économiques de l'Union<sup>5</sup>.

En effet cette thèse n'est que partiellement validée par l'observation, pour la fin des années 90 (en monnaie unique) en tout cas.

### Encadré

#### La politique macroéconomique responsable mais pas coupable ?

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

- les critiques : politique trop rigoureuse, mauvaise communication avec les marchés, trop faible capacité d'anticipation, pas assez de prise en compte de l'activité dans la politique monétaire (cf. les dispositions la concernant dans le traité de Maastricht) ne sont pas confirmées par l'examen des données (rapport Artus et Wyplosz du CAE) ;

- alors que la politique de la Fed (Banque centrale des Etats-Unis) n'est pas nécessairement un bon exemple (risque élevé de « trappe à la liquidité » comme au Japon en dépit des différences dans la répartition des risques financiers ; déséquilibres financiers ; crise boursière ; mauvaise parité du dollar).

- enfin la politique monétaire européenne pour des raisons de structures des marchés financiers (Brender, Pisani, 2004) ne peut pas avoir la même efficacité que la politique monétaire américaine.

La politique budgétaire globale de l'Union est davantage en cause :

- globalement, un mauvais *policy mix* : trop de déficit en bas de cycle, pas assez en bas de cycle ;

---

<sup>4</sup> Bruno Amable (B. Amable « Reforming Europe : Is the third Way the only way » document de travail prisme N° 3 janvier 2004 Centre Saint Gobain pour la recherche en Economie) en fait un recensement convaincant : l'Europe (contrairement au EU) est composé d'un nombre élevé de modèles de capitalisme ; il importe au moins de distinguer le modèle néolibéral (RU) le plus proche des EU ; le modèle continental (Europe continentale, auquel le rapport Sapir identifie implicitement toute l'Europe) ; social démocrate (Suède, Finlande et Danemark) et le modèle méditerranéen (Espagne, Grèce, Portugal et Italie) ; le modèle libéral, hors EU, n'apparaît pas supérieur ; le RU ne rattrape pas les EU (niveau de vie par tête égal à 70 % depuis 1950...) plus vite que les autres, ni d'ailleurs les capitalismes néolibéraux non européens (Canada, Australie) ; le RU n'a pas des indicateurs relatifs à la R&D ou aux TIC supérieurs à ceux des autres pays européens ; la Finlande et la Suède ont de bons indicateurs sans être néolibéraux ; l'Europe, globalement, a mené d'importantes mesures de libéralisation sans qu'une amélioration de ses performances apparaisse : effets de seuil ou effets de complémentarité institutionnelle ?

<sup>5</sup> Ce qui est la thèse de l'OFCE : croissance = marchés + politiques économiques extrêmement réactives compensatrices, cf. par exemple Le Cacheux dans « l'Etat de l'Europe », 2003.

- ce n'est pas tant le Pacte de stabilité et de croissance en soi qui n'est pas bon que la procédure de gestion globale de la politique macro, c'est-à-dire la procédure des « Grandes orientations des politiques économiques », insuffisamment keynésienne.

- nécessité d'une discipline budgétaire mais les difficultés d'en définir les modalités ;

- le pacte actuel peut être techniquement amélioré car il a des défauts : il n'est pas adapté au cycle (il est trop rigoureux en bas de cycle et pas assez en haut de cycle) ; il est trop rigoureux sur la longue période (il exige l'équilibre). Mais les modifications seront marginales comme en témoignent les hypothèses d'assouplissement en cours de discussion ;

- le principal défaut de la régulation budgétaire européenne tient au fait que la discipline individuelle n'est pas inscrite dans un cadre budgétaire européen d'ensemble impliquant toutes les économies y compris celles qui ont des comptes publics équilibrés mais qui sont en surchauffe (et notamment qui ont une inflation supérieure à la moyenne), en sorte qu'ainsi la charge de la stabilisation de la conjoncture ne repose que sur les pays dont les comptes publics sont sous tension (en l'espèce les grands pays, le paradoxe étant que ce sont souvent les moins inflationnistes).

L'essentiel est que l'ensemble du pilotage macroéconomique de l'Europe est insuffisamment discrétionnaire et d'une trop grande prévisibilité ce qui pèse sans doute, structurellement, sur le processus formation sociale de la confiance. Faute d'un gouvernement euro, capable de décisions discrétionnaires l'Europe a un ensemble de règles prédéterminées trop rigides, lentes et prévisibles.

#### **L'INACHÈVEMENT DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE**

L'Europe est beaucoup moins intégrée économiquement qu'on le croit en général. Elle l'est beaucoup moins en tous cas que les Etats-Unis ou que d'autres grandes économies : les échanges commerciaux ne sont pas aussi denses qu'ils pourraient l'être (effet frontière = 30 %) ; les prix d'un même produit diffèrent encore beaucoup entre les pays (rapport sur l'achèvement du marché unique) ; la spécialisation des pays est encore très faible (commerce principalement intra branche) et elle se développe selon une logique nouvelle (selon une logique de gamme plutôt que de produit) ; il y peu d'entreprises « d'identité européenne » alors qu'il reste beaucoup d'entreprises d'identité nationale.

#### **L'ABSENCE DE POLITIQUE INDUSTRIELLE ET L'EXCÈS DE POLITIQUE DE LA CONCURRENCE**

On reproche à l'Union d'avoir une politique de la concurrence trop stricte, bloquant la constitution de « champions européens ». Des cas précis confirment cet argument (de Haviland, Schneider) d'autres auraient plutôt tendance à l'infirmier (Alstom). Mais la politique de la concurrence européenne est d'abord un élément essentiel de l'intégration européenne qui la distingue de l'établissement d'une simple zone de libre-échange et elle s'applique aussi aux entreprises étrangères (Microsoft par exemple). Et il ne peut y avoir de politique industrielle sans exécutif puissant et responsable. Toute politique industrielle est aussi une politique territoriale (aménagement du territoire dans un pays), selon quels critères pourrait-elle se faire en Europe où les rivalités interétatiques sont encore très fortes ? Un autre atelier doit traiter ces questions précisément.



## L'ABSENCE DE RÉGULATION SALARIALE ET UN RÔLE DES PARTENAIRES SOCIAUX QUI RESTE TRÈS FORMEL

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

En effet les Etats membres de la zone euro qui font trop d'inflation provoquent deux effets néfastes ; pour eux-mêmes d'abord, car ils perdent des parts de marché et donc nuisent à leur emploi ; mais pour leurs partenaires aussi, car en tirant l'inflation de la zone vers le haut ils poussent la Banque centrale à resserrer la politique monétaire, ce qui freine la croissance et donc l'emploi de l'ensemble de la zone.

Symétriquement, les Etats membres qui n'augmentent pas suffisamment les rémunérations salariales (par rapports à leurs gains de productivité moyens annuels) sont également à la source de deux dysfonctionnements : ils améliorent leur compétitivité et prennent des parts de marché sur leurs partenaires (désinflation compétitive) et créent ainsi des emplois chez eux en exportant leur chômage ; ils pèsent sur la demande intérieure de la zone euro donc sur l'emploi de cette zone.

Comme l'avait souligné le congrès de la CES à Helsinki (1999), et comme cela avait été repris par l'agenda social européen adopté à Nice (2000), il y a donc un intérêt commun<sup>6</sup> à rechercher au niveau de la zone euro une croissance économique non inflationniste alimentée par une incorporation des gains de productivité horaire dans la rémunération salariale horaire réelle (c'est-à-dire par rapport à l'indice des prix à la valeur ajoutée).

Or ce n'est pas le chemin qu'on semble prendre. On observe que la part des rémunérations salariales dans la valeur ajoutée des entreprises, tend actuellement à diminuer.

### Évolution de la part salariale dans la valeur ajoutée

(source : perspectives de l'OCDE, 2004)

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

<sup>6</sup> Voir Cahier Lasaire n° 29 « Pour sortir du chômage de masse : jalons pour une stratégie, juillet 2004)

L'insuffisante présence des partenaires sociaux dans la construction européenne est à cet égard un élément d'explication essentiel de la faiblesse économique européenne. Certes les institutions européennes reconnaissent l'existence institutionnelle des partenaires sociaux (CES, UNICE et CEEP) et les traités non seulement font obligation de les consulter mais leur attribuent des pouvoirs d'initiative et de négociation dans le domaine des relations sociales qui vont bien au-delà que ce qui existe dans les constitutions des Etats membres. Mais sans mésestimer les accords qui ont pu être négociés et conclus dans ce cadre, ils restent peu nombreux et de portée très circonscrite.

Quant au dialogue macroéconomique institué par le Conseil européen de Cologne et au sommet social annuel de printemps, il a le mérite d'exister mais la « voix au chapitre » qu'il accorde aux partenaires sociaux dans la conduite de la politique économique et sociale est à l'évidence munie d'une solide sourdine.

## **CONCLUSION**

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

### **PARTIE III : LA NÉCESSAIRE RÉFORME DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET LE PROJET DE TRAITÉ CONSTITUTIONNEL**

Quelle approche adopter pour apprécier les besoins institutionnels de l'Union et évaluer les apports du projet de traité constitutionnel : une approche théorique ou une approche historique ? Le cadre théorique des économistes qui repose tout entier sur la notion de « bien public »<sup>7</sup> et sur la théorie de la démocratie comme « marché politique »<sup>8</sup> ne conduit pas à des résultats fiables, aux yeux mêmes de ceux qui l'utilisent. L'approche historique qui laisse plus de place à la dynamique et aux exigences de plus en plus pressantes de l'intégration politique est aujourd'hui de loin préférable (voir annexe 3).

#### **UN DIAGNOSTIC DES INSUFFISANCES INSTITUTIONNELLES FONDÉ SUR LE DIAGNOSTIC PRÉCÉDENT : LE BESOIN DE GOUVERNEMENT EUROPÉEN**

Le diagnostic, plus ou moins partiel selon les auteurs, assez bien formulé par Valéry Giscard d'Estaing assez rapidement (grâce pour une large part aux travaux de la commission Quermonne réunie dans le cadre du Plan<sup>9</sup>), repose sur le constat principal que les institutions ne sont plus adaptées aux « nouvelles » missions (celles qui lui ont été confiées à Maastricht) qui sont d'une nature différente des anciennes (moins législatives, plus exécutives, c'est-à-dire : plus rapides, exigeant plus d'arbitrage et de mise en cohérence).

#### **Encadré**

##### **Les dysfonctionnements institutionnels de l'Union**

La liste est longue des dysfonctionnements actuels des institutions de l'Union européenne.

Le conseil « affaires générales » devient de plus en plus inefficace.

---

<sup>7</sup> Un bien public est un bien dont la consommation par un individu supplémentaire n'entraîne aucune diminution de consommation par les autres (un pont, etc.). La théorie postule que seuls ceux qui sont en position d'utiliser ce bien public, parce qu'ils vivent sur son aire géographique d'utilisation (la proximité du pont) doivent contribuer à son financement et aux décisions le concernant. Pour l'Europe ceci se traduirait par le fait que ne reviendraient à l'Union européenne que les compétences, c'est-à-dire la gestion des biens publics, qui concernent les habitants de plusieurs Etats membres, voire de tous les Etats membres (commerce international par exemple).

<sup>8</sup> Les candidats aux élections n'adoptent que les programmes qui sont susceptibles de les faire élire, c'est-à-dire ceux qui rassemblent une majorité des intérêts particuliers des électeurs par-delà leur conviction propre sur ce qui est bien pour la communauté dans son ensemble.

<sup>9</sup> cf. Lamassoure au colloque de Berlin sur la nouvelle constitution organisé par le centre Marc Bloch et la Humboldt Universität en 2003.

La rotation de la présidence fait perdre à l'Union les avantages de la continuité et de la constance alors que ses vertus (la pédagogie communautaire, le prestige international pour les petits Etats) s'épuisent avec l'augmentation du nombre de membres (comparer le rythme de rotation à 6 (tous les 3 ans) et à 25 (tous les 12 ans et demi !!).

La Commission devient trop grosse, se transforme en mini parlement et perd sa principale force et source de légitimité, la collégialité (baronnie, filiérisation et paix par accord de non-ingérence mutuelle dans les affaires des autres) outre les problèmes de fonctionnement et de corruption de la Commission Santer.

L'unanimité ou des règles de votation trop strictes risquent de devenir paralysantes avec l'augmentation du nombre de membres et leur diversité, alors même que les coopérations renforcées restent difficilement praticables, notamment dans le domaine de la PESC.

La pondération des voix au Conseil a progressivement dérivé mécaniquement dans un sens favorable aux petits Etats et à la démocratie des Etats (au détriment des grands et de la démocratie des peuples).

La répartition des compétences n'est pas satisfaisante. Dans certains domaines l'Union n'a pas assez de compétences (politiques de régulation macro-économique, politique étrangère...). Alors que dans d'autres, elle en a trop (concurrence, monnaie, ...).

La démocratie est trop indirecte et ne respecte pas les règles de la séparation des pouvoirs dès lors que le Conseil n'est pas un Sénat (législateur) mais un collège de représentants d'exécutifs.

Le fractionnement en « piliers » est source d'inefficacité (par exemple dans le second pilier en séparant la diplomatie politique (PESC) de la diplomatie économique (aide au développement, relations commerciales, ...) alors même que les questions de défense et de sécurité tendent à se fondre et que les instruments de la sécurité sont de plus en plus économiques (incitations ou sanctions).

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

Un gouvernement est un urgentiste, un ensemblier, un promoteur, un facilitateur, un communicateur, un arbitre. Or, l'état de la confiance entre les Etats n'autorise pas l'utilisation intensive de la décision discrétionnaire, qui est l'instrument d'action privilégié de l'exécutif. D'où le dilemme fondamental des institutions : faire de l'action gouvernementale sans disposer des ressources de légitimité et de confiance que cela suppose. D'où aussi une série de dysfonctionnements institutionnels.

A la lumière de cette analyse le résultat de la Convention apparaît mitigé.

Certes, de réels pas en avant vers un gouvernement de l'Union sont faits. Des obstacles insurmontés depuis 15 ans sont en passe d'être franchis.

- Le Conseil européen est renforcé : ses réunions sont plus fréquentes ; elles sont désormais trimestrielles – et il se réunit dans un lieu fixe (Bruxelles), ce qui avait déjà été décidé à Nice. Son président est élu par le Conseil (à la majorité qualifiée) pour une période longue (2 ans et demi, renouvelable une fois) ; son rôle est toutefois limité à un rôle de « chairman » (présidence et animation du Conseil européen) et il ne vote pas (à l'instar du président de la commission) mais le vote est très rare au Conseil. Il sera en concurrence avec le ministre des affaires étrangères pour la représentation externe : « il assure à ce niveau et dans cette qualité, la représentation extérieure de l'Union, pour les matières relevant de la PESC, sans préjudice des compétences du ministre des affaires étrangères de l'Union » ;

- La Commission est « politisée » : le nombre de ses membres est réduit et est déterminé par les nécessités du travail de la Commission et non de la représentation des Etats membres ; son président doit correspondre à la majorité politique du Parlement ; il y a en son sein un « ministre des affaires étrangères » ;

Deux grandes faiblesses demeurent cependant :

- des progrès à pas comptés vers l'intégration de nouvelles politiques économiques et sociales. Il est vrai que la charte des droits fondamentaux a été intégrée au traité et acquiert donc de ce fait, contrairement à ce qui avait été décidé à Nice, valeur contraignante. Elle ne s'applique néanmoins qu'à la législation de l'Union. Il est vrai aussi que la possibilité de créer des « services publics » (« services économiques d'intérêt général » dans le projet de constitution) ou de les maintenir est renforcée. Il est vrai enfin que la souveraineté juridique des Etats membres sur leur système de protection sociale et de relations professionnelles est plus strictement protégée qu'auparavant. Le risque de « dumping social et fiscal » délibéré est modéré car il suppose que les Etats membres adoptent des politiques non coopératives systématiques qui sont contraires à l'esprit de l'Union et à son fonctionnement régulier. Mais comme aucune harmonisation (intégration) des systèmes n'est prévue, il existe toujours un risque que la logique concurrentielle du marché unique, sans contrepoids de politique économique assez forts (absence de politique budgétaire conjoncturelle commune) entraîne les systèmes nationaux dans une dérive sociale régressive ou dans une dynamique insuffisamment progressive. Le diagnostic établi plus haut des dernières années montre que cette hypothèse d'une progression malthusienne des revenus salariaux et de la protection sociale pesant sur la croissance n'est pas une vue de l'esprit.
- la modification de la « troisième partie » relative aux politiques<sup>10</sup> reste (comme dans les traités antérieurs) soumise à l'unanimité, ce risque fort d'être un frein avec 25 pays de plus en plus différents. Mais ce défaut est très atténué par la possibilité ouverte de créer des coopérations renforcées dans les compétences du seul ressort des Etats membre. La simple menace même de faire une coopération renforcée que les Etats les plus décidés pourrait brandir est de nature à empêcher les éventuelles stratégies d'obstruction d'Etats membres réticents.

#### Encadré

##### **La structure du projet de constitution, une bonne idée mal mise en œuvre**

La simplification de la structure en trois parties (la première partie est relative aux institutions ; la seconde partie est relative à la charte des droits fondamentaux ; la troisième partie aux politiques communes (objectifs, procédures spéciales, institutions spécifiques) est une bonne idée. souhaitée par certains (rapport Quermonne). Les grands principes (première et deuxième partie) doivent être protégés

---

<sup>10</sup> Le Conseil européen peut toutefois décider à l'unanimité de réviser que telle ou telle politique peut être adoptée à la majorité.

des aléas politiques circonstanciels et leur révision moins facile que les objectifs des politiques économiques (qui ne sont pas de l'ordre de la constitution dans un ordre national, et qui sont dans le traité à cause de la méfiance propre à l'intergouvernemental) ; un bon équilibre entre norme constitutionnelle et norme législative (semblable à l'hybridation française qu'opère la loi organique). Elle est mal mise en œuvre du fait que la procédure de révision est la même dans les trois cas (unanimité des gouvernements et ratifications selon les procédures propres à chaque pays). Mais elle ouvre une possibilité de différenciation ultérieure : la séparation est faite, il ne suffit plus que de procéder à la différenciation ultérieure ; le chemin est à demi parcouru.

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

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

Mais sur les politiques publiques, notamment économique, l'apport de nouveautés par le traité constitutionnel est faible. Pas de compétences nouvelles. Pas de pouvoirs nouveaux. Très peu d'institutions (reconnaissance de l'euro-groupe, mais pas de « gouvernement économique ») nouvelles. Sur les institutions, on trouve incontestablement la trace du contrôle des gouvernements (poids de la CIG qui devait intervenir *in fine* et qui a pesé sur la Convention et l'a empêchée d'aller assez loin dans la logique fédérale<sup>11</sup>). Mais beaucoup de choses sont positives au regard des objectifs initiaux. Beaucoup de choses aussi sont très ouvertes (ce que certains peuvent regarder comme un défaut) et c'est bien ainsi : l'histoire n'est pas écrite d'avance.

Ces institutions peuvent engendrer des Europes très différentes selon la manière avec laquelle elles seront investies et selon la manière dont elles seront utilisées. Les institutions peuvent donner à l'Europe la capacité d'action et de cohérence qui lui fait défaut, ce qui peut avoir des effets positifs sur la dynamique économique de l'Union.

## **Pour finir, un peu de prospective**

Avec la question des élargissements ultérieurs une nouvelle problématique institutionnelle peut émerger.

Elle signifierait que l'Europe actuelle se transforme en institution internationale, une sorte d'ONU/FMI/BM régionale, mais qui aurait réussi, parce que dotée de mécanismes de concertation bien plus forts que ces institutions multilatérales mondiales. Cette Europe ne serait pas l'Europe fédérale que nombre de militants de l'Europe ont en tête ou les Etats-unis d'Europe dont les pères de l'Europe rêvaient. Cette Europe serait un pôle d'attraction pour les pays qui l'entourent. La Roumanie et la Bulgarie incessamment, mais aussi la Turquie, les pays des Balkans et demain pourquoi pas l'Ukraine.... Ainsi, pour l'avenir de l'Union telle qu'on la connaît aujourd'hui les dés auraient roulé, elle ne serait pas une fédération ou un succédané. Le problème de nouveaux entrants deviendrait moins aigu, la question des frontières moins brûlante. La contribution de cette Union à la stabilité de la région, et du Monde, deviendrait sa mission essentielle. Il suffirait alors d'appliquer la Constitution actuelle et de mettre en œuvre les politiques actuelles.

---

<sup>11</sup> Cf. Magnette et colloque de Berlin

Mais cette évolution laisserait sans réponse la question de l'approfondissement. Comment approfondir l'intégration vers un réel modèle social européen, vers une politique étrangère et une extension vers une défense commune ? Cet approfondissement nécessiterait de donner un réel contenu aux coopérations renforcées permises par le traité constitutionnel, mais pour lesquelles il n'existe pas actuellement de véritable projet explicite. Il faudrait redéfinir ce que le rapport Quermonne appelait un « centre de gravité », ce que les biennales précédentes de Lasaire appelaient le deuxième étage. Mais le fait nouveau introduit par l'élargissement et le traité constitutionnel est que la définition du centre de gravité devra être faite maintenant par rapport à l'Union (et non l'inverse comme auparavant). Le premier étage des biennales Lasaire s'est édifié rapidement alors que nous n'avons même pas dessiné les plans du deuxième étage que nous voudrions construire.

Telle devrait donc être aujourd'hui la priorité. Quelles coopérations renforcées, pour quoi faire et avec qui ?

Et pour combler le retard pris par le deuxième étage, sans doute faut-il retrouver l'audace de propositions jusqu'ici sans écho qui furent émises par Lamers et Schäuble, puis Joschka Fischer ou celles plus récentes de Dominique Strauss-Khan, allant vers un resserrement très important des liens, voire une fusion, des Etats membres qui décideraient d'aller ensemble de l'avant, et en premier lieu l'Allemagne et la France. Il y a encore de la place pour l'utopie et le rêve dans le projet européen. A une seule condition : refuser le repli nationaliste, quelles que soient les apparences sous lesquelles il se présente, quelles que soient les bonnes causes dont il se prétend l'avocat.

\*\*\*\*\*

## Annexe 1

### Données sur les inégalités en Europe

On ne peut s'en tenir ici qu'aux grands traits. Il faut observer quatre types d'inégalités : entre les pays, entre les régions, au sein de la ville et entre les individus. Il faut traiter séparément les pays de l'élargissement. Le diagnostic est complexe.

#### 1. *Les inégalités entre les pays*

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

#### 2. *Les inégalités entre les régions*

Entre les « régions » définies par l'UE des Quinze (211 régions administratives), au sein de chaque Etat membre, les inégalités ont crû tant en terme de chômage que de Pib. On ne voit jamais aussi bien la dynamique interrégionale de l'Union qu'en comparant deux régions les plus et les moins dynamiques sur la dernière décennie, l'Irlande (8 % de croissance en moyenne) et le Mezzogiorno (1 % de croissance en moyenne).

En fait l'analyse peut être plus nuancée ;

- Six « grosses » régions bénéficiant des fonds structurels peuvent être distinguées : Espagne, Portugal, Grèce, Mezzogiorno, Irlande, Länder de l'Est ; elles concentrent près de 70 % des fonds structurels ;

- Ce sont elles qui globalement expliquent la « divergence régionale »

- En leur sein de grandes différences existent : le Mezzogiorno est en réalité en recul, l'Espagne, la Grèce, le Portugal sont en légère avance, seules les régions de l'Est allemand et de l'Irlande bénéficient d'une croissance nettement plus forte que les autres régions.

Cette dernière analyse statistique confirme le bien fondé et l'efficacité de la politique de cohésion de l'Union européenne. Cependant les travaux plus fouillés d'économie régionale portant sur l'efficacité des fonds régionaux ne sont pas conclusifs (les données qui permettent de prendre en compte les autres facteurs – développement initial, accumulation du capital, capital humain, structures industrielles, qualité de l'administration locale, environnement de la région, influences aléatoires – qui peuvent jouer sur les écarts de croissance manquent. Il n'y a pas de théorie sûre de la croissance. Les facteurs institutionnels, dont l'importance est de plus en plus reconnue, sont difficiles à prendre en compte. Le sens des causalités est souvent difficile à déterminer.

#### 3. *Les inégalités intra-urbaines*

On constate une polarisation sociale de l'espace urbain et une paupérisation du logement social.

#### 4. *Les inégalités interpersonnelles*

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



Elles montrent que l'Union est restée comparativement aux autres zones et aux Etats-Unis un espace de relativement faibles inégalités (Morrisson et Murtin considèrent que le niveau des inégalités est en Europe 10 % plus bas qu'aux Etats-Unis et 50 % plus bas que dans le reste du monde).

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

Ces systèmes, bien que différents selon les pays, sont tous soumis à de fortes tensions dues à la faiblesse structurelles de la croissance.

## **Annexe 2**

### **Les nouvelles approches de la faiblesse de la croissance européenne**

#### **(rapport Sapir, rapport Camdessus etc ...)**

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

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

### Annexe 3

#### Les insuffisances de la théorie institutionnelle des économistes

##### Le cadre théorique utilisé

Il repose sur un nombre réduit de concept :

- les défaillances des marchés, notamment s'agissant des biens publics
- le principe : autant d'outils que d'objectifs

qui tend à promouvoir la notion de répartition des compétences « par matière » (par politique), gouvernance (exclusion de la violence par l'équilibre des incitations et des intérêts) et celle d'agence (exclusion du jeu politique de la délibération et du vote). Un exemple récent : la proposition de créer une agence de la régulation budgétaire.

##### Ce cadre présente un intérêt analytique indéniable, mais rencontre vite ses limites :

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

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

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

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