

## OUVERTE POUR TRAVAUX : *la Présidence allemande de l'UE et la réunification européenne*

Jérôme CREEL, Éloi LAURENT et Jacques LE CACHEUX

*Département des études*

Réunifiée en droit mais profondément divisée en fait, parcourue de fractures nouvelles du fait même de son unité retrouvée, l'Union européenne ressemble en cette fin d'année 2006 à la ville de Berlin. Mais un élément décisif distingue la capitale fédérale allemande : l'omniprésence des grues de chantier. À l'inverse, à quelques mois du cinquantenaire des traités de Rome, c'est le calme plat à Bruxelles et dans les capitales de l'Union. La « pause de réflexion » décrétée au lendemain des « non » français et néerlandais ressemble de plus en plus à un abîme de perplexité dans lequel viennent se perdre les « projets » et les « résultats » d'une Europe censée renouer avec la modestie qui fit son succès historique. C'est donc bien la construction européenne que l'Allemagne va devoir remettre en marche à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, en prenant la direction de trois grands chantiers : le chantier institutionnel, le chantier monétaire et financier et le chantier de l'élargissement.

### Une « mini-constitution » pour une maxi-Union ?

Angela Merkel, dont la ferveur européenne est pour l'heure discrète, ne fait pas mystère de sa volonté de marquer politiquement l'anniversaire du cinquantenaire des traités de Rome en proposant de relancer le processus constitutionnel pour aboutir, dans le meilleur des cas, en 2009. Sur ce plan, ce ne sont pas tant pays ayant ratifié le traité constitutionnel européen (TCE) et pays l'ayant rejeté qui s'opposent, que les premiers et ceux qui ont profité du refus des seconds pour suspendre une ratification politiquement périlleuse. Ironie du sort et mauvais présage, la cour constitutionnelle de Karlsruhe

vient de contraindre le Président Horst Köhler à différer la signature du texte qui ne sera donc pas pleinement ratifié quand commencera la Présidence allemande.

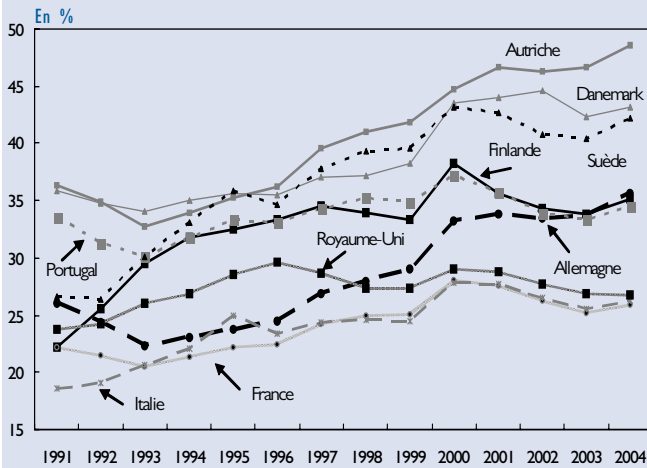
À cette réserve juridique près, quinze pays ont adopté à ce jour le TCE, dont deux par référendums (l'Espagne et le Luxembourg), la Finlande s'appêtant à les rejoindre. On peut penser que la Bulgarie et la Roumanie, qui rejoignent l'UE le 1<sup>er</sup> janvier prochain, ratifieront sans encombre le texte en 2007. Mais les sept pays restants ont annoncé leur intention de reporter leur vote, en 2007 pour la République tchèque, mais en majorité *sine die* : c'est le cas du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark, de la Pologne, du Portugal et de la Suède. Dans la meilleure des configurations, dix-huit pays auraient donc ratifié le TCE en mars 2007, soit trois de moins que le seuil requis pour permettre une interprétation (au demeurant acrobatique) de la fameuse clause de la partie IV prévoyant la saisie du Conseil après l'adoption du texte par les quatre cinquièmes des États membres signataires<sup>1</sup>.

Il faudra donc forcément en passer par une nouvelle négociation pour parvenir à un compromis qui pourrait préserver les éléments les moins problématiques des parties I (selon le souhait exprimé notamment par la France) et II (selon les vœux de la Commission européenne) du TCE, et en particulier l'adoption de nouvelles règles de pondération des voix dans les décisions du Conseil à la majorité qualifiée. L'Allemagne elle-même aurait tout à y gagner, le poids de son vote doublant dans le TCE par rapport aux règles du traité de Nice aujourd'hui en vigueur.

Reste à savoir si de telles règles autoriseraient un fonctionnement véritablement plus efficace de l'Union européenne à 27. Reste surtout la fameuse partie III du TCE (« Les politiques et le fonctionnement de l'union »), qui serait ainsi évacuée alors qu'elle concentre en réalité les enjeux les plus cruciaux pour l'avenir de l'Union européenne, l'Europe économique étant le cœur de l'Europe politique.

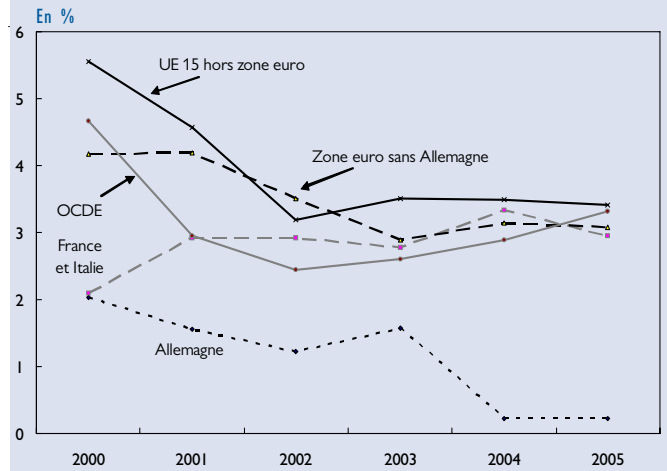
1. Article IV-443 du TCE. Le TCE est en tout état de cause juridiquement caduc après les refus français et néerlandais.

**GRAPHIQUE 1 : TAUX D'OUVERTURE DES PAYS EUROPÉENS, 1991-2004**



Note : Le taux d'ouverture (en %) rapporte la somme exportations + importations au PIB.  
Source : OCDE.

**GRAPHIQUE 2 : LA GLACIATION SALARIALE ALLEMANDE**



Note : Salaires dans le secteur privé uniquement, en % de variation annuelle.  
Source : OCDE.

## Réduire la fracture réelle de la zone euro

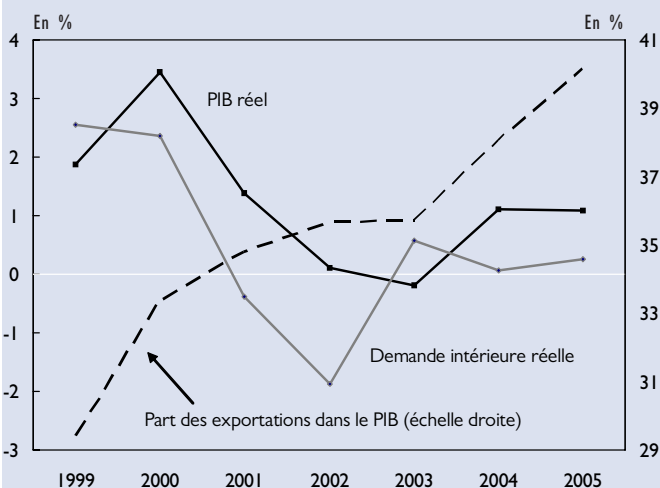
À cet égard, la politique économique allemande depuis 2000 est tout à fait paradoxale : alors que le marché intérieur s'est étendu au terme d'une décennie d'efforts de convergence après la réunification, et que le marché européen s'est agrandi en 2004, tout se passe comme si l'Allemagne tentait à toute force de renouer avec son destin d'exportateur mondial d'avant la chute du Mur, quand, pour la seule RFA, la part des exportations dans le PIB s'élevait à 32 %. Ainsi, si cette part a connu un accroissement modéré dans l'Allemagne réunifiée de 1991 à 1999 (de 25 % à 29 %), elle a bondi de 10 points de pourcentage depuis 1999 pour atteindre plus de 40 % en 2005.

Cette stratégie de croissance contre-nature, qui vise pour un grand pays à tout miser sur la compétitivité extérieure, a conduit l'Allemagne à se détacher, en terme de taux d'ouverture, du groupe des grands pays de l'Union européenne à partir de 1996 pour rejoindre les moins ouverts des petits pays de l'UE, comme la Finlande et le Portugal (Graphique 1).

Il est désormais bien établi que le ressort de la compétitivité allemande à l'exportation est sa politique de modération salariale, qui confine dans la période la plus récente à une véritable glaciation des rémunérations, les salaires du secteur privé n'augmentant plus du tout en 2004 et 2005, l'écart avec les autres pays européens et le reste du monde atteignant 3 points de pourcentage en 2005 (graphique 2). Ce cavalier seul allemand repose sur deux dynamiques microéconomiques<sup>2</sup>. D'une part, le nombre d'entreprises couvertes par les accords salariaux de branche a considérablement diminué depuis le milieu des années 1990 (cette diminution globale n'étant pas seulement due à la prise en compte dans le calcul des entreprises de l'Est). Les syndicats de travailleurs ne sont donc plus les fers de lance de la politique salariale allemande et ne peuvent donc plus être jugés responsables de la rigidité éventuelle des salaires allemands.

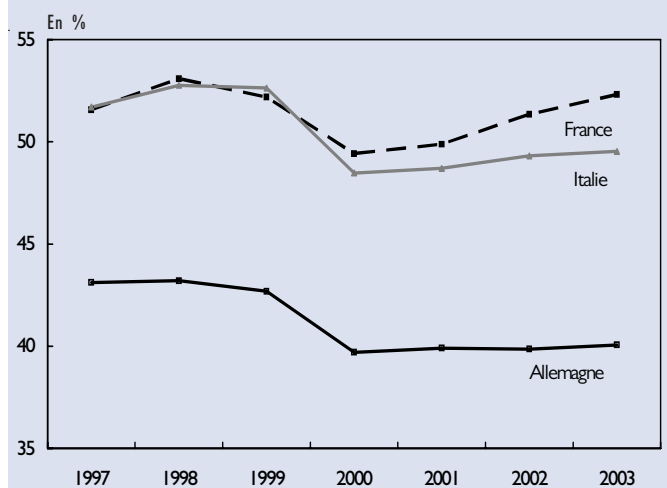
D'autre part, toujours au cours des années 1990, de nombreuses entreprises ont réduit les surplus de salaires au-delà des montants négociés dans les accords de branche, en échange d'une sécurité (partielle) de l'emploi.

**GRAPHIQUE 3 : CROISSANCE, DEMANDE INTÉRIEURE ET PART DES EXPORTATIONS DANS LE PIB ALLEMAND, 1999-2005**



Source : OCDE, Destatis et calculs des auteurs.

**GRAPHIQUE 4 : PART DES IMPORTATIONS NATIONALES EN PROVENANCE DE LA ZONE EURO, 1997-2003**



Source : OCDE, Statistiques du commerce international par produits, calculs des auteurs.

En poursuivant sa stratégie de petit pays qui s'adapte avec application aux rigueurs de la mondialisation, l'Allemagne court non seulement le risque d'affaiblir durablement sa propre croissance qui reste obstinément rivée au dynamisme de sa demande intérieure (graphique 3), mais aussi d'engager un jeu de concurrence sociale entre les grands pays européens dont les succès nationaux à tour de rôle ne masqueront qu'un temps de plus en plus court l'échec collectif. En effet, la forte dépendance extérieure de la France et de l'Italie vis-à-vis de la zone euro, en termes d'exportations et d'importations, comparativement plus forte que celle de l'Allemagne (graphique 4), provoque des effets-domino au sein de la zone euro : la stagnation de la demande intérieure en Allemagne, associée à l'amélioration sensible de sa compétitivité-prix, est un double choc négatif pour ses partenaires.

La méprise allemande résulte en fait d'un choix sous contrainte. La constitution économique européenne, en étouffant les politiques macroéconomiques susceptibles de stimuler la croissance effective et potentielle des grands pays européens, a conduit le plus grand d'entre eux à opter pour la stratégie qui paraît la plus optimale dans ce cadre institutionnel : celle de l'Irlande. La politique de change menée dans les faits par la seule BCE accentue encore l'illusoire nécessité de recourir à des taux de change réels « nationaux » pour contrer les effets calamiteux de l'appréciation nominale de l'euro sur la demande européenne. Qui plus est, pour un pays dont 60 % des importations ne proviennent pas de la zone euro — et cette tendance est à la hausse depuis 2000 (graphique 4) — cette appréciation réduit le coût des matières premières importées et favorise une politique de prix bas. Ce faisant, l'Allemagne pousse aussi involontairement l'Italie hors de la zone euro sous l'effet d'une constitution économique européenne où la politique de change est laissée à la discrétion d'une banque centrale obnubilée par la stabilité nominale de la monnaie mais pas, visiblement, par sa stabilité politique. Comme un fait exprès, les autorités allemandes ont révélé début novembre que des billets d'euro s'étaient désagrégés à leur sortie des distributeurs à Berlin, probablement parce qu'ils avaient été enduits d'acide sulfurique.

C'est hélas dans cette logique à la fois non coopérative et à terme contraire à ses intérêts bien compris de « bœuf » qui, à l'inverse de la fable, cherche à se faire aussi petit qu'une grenouille, que l'Allemagne s'apprête à inaugurer sa Présidence de l'UE, en augmentant la TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2007, et en abaissant les cotisations sociales, avant d'alléger l'imposition sur les sociétés en 2008 (de 38,7 % à environ 29 %). Pourtant, une autre stratégie de croissance est possible. Elle consisterait à contribuer davantage à la demande intérieure européenne (c'est-à-dire au commerce intra-européen, qui représentait 32 % du PIB de l'UE 15 en 2004) de deux manières : d'une part, en bridant moins sa demande intérieure, quitte à accepter une certaine réduction de l'excédent de son commerce extérieur (qui atteint désormais 9 % de son PIB) ; d'autre part, en privilégiant son ouverture européenne sur son ouverture mondiale. L'Allemagne doit aujourd'hui choisir entre deux destins : être le plus grand des grands pays d'Europe ou le plus petit des grands pays du monde<sup>3</sup>. C'est en étant pleinement

elle-même économiquement que l'Allemagne rendrait le meilleur service à l'Europe. Mais c'est la réforme des institutions de l'Europe économique qui permettra au pays de renouer avec son destin national. Angela Merkel doit donc engager le lourd chantier de la réforme des institutions de l'Europe économique sans attendre, à commencer par l'application stricte des traités s'agissant de la responsabilité partagée de la politique de change européenne, partage juridiquement fondé par l'Article 111 du traité CE. Berlin devrait pouvoir ramener Francfort à la raison, et à défaut, au droit.

## Consolider l'Europe : réinventer le budget et conditionner l'élargissement

L'Allemagne est le centre de gravité géographique de l'Europe à 27. En sa qualité de capitale du plus grand des pays européens présidant pour six mois aux destinées de l'UE, Berlin en sera, le 1<sup>er</sup> janvier prochain, le centre de gravité politique. Chargée de consolider un projet européen hésitant et fragile, Angela Merkel aura donc fort à faire. Il lui faudrait à la fois engager la réforme du budget européen et redéfinir les modalités du programme d'élargissement de l'Union.

Parallèlement à la relance du processus institutionnel, l'UE va d'abord devoir engager sans tarder la réflexion sur l'avenir du budget européen, dont l'état actuel ne satisfait personne. L'adoption des « perspectives financières à moyen terme », qui constituent le cadre financier dans lequel s'inscrivent les budgets annuels pour la période 2007-2013, a, en effet, été fort laborieuse. En raison, notamment de la règle de l'unanimité, les gouvernements des 25 avaient dû se séparer sur un constat de désaccord en juin 2005, et il a fallu attendre les derniers jours de la présidence britannique, et la promesse de quelques concessions sur le fameux « chèque » ou « rabais » dont bénéficie ce pays depuis 1984, pour qu'enfin un compromis soit trouvé. Encore celui-ci est-il largement la reconduction de l'existant, faute d'entente sur les évolutions qu'il conviendrait d'imprimer à cet instrument majeur, mais sous-dimensionné, de l'action collective européenne.

Tant le Conseil, qui, dans ses conclusions de décembre 2005, appelle de ses vœux une révision à mi-parcours — c'est-à-dire en 2009 —, que le Parlement européen, qui a, dans un premier temps, rejeté à une très forte majorité bi-partisane le compromis adopté un mois plus tôt par le Conseil, avant d'accepter, de guerre lasse, une version très légèrement améliorée et augmentée des « perspectives financières à moyen terme 2007-2013 », sont conscients des profondes insuffisances du budget européen actuel : d'un montant trop faible et largement dominé par des dépenses quasi incompressibles — notamment la politique agricole commune (PAC), qui en absorbe encore plus de 40 % —, ce budget ne permet ni de soutenir les priorités européennes, en particulier celles de la « stratégie de Lisbonne », ni d'assurer un degré de redistribution et de solidarité financière suffisant pour aider raisonnablement les pays les moins développés et prévenir ainsi les stratégies opportunistes, voire prédatrices, qu'ils sont, dès lors, tentés d'adopter.

Or les carences du budget européen résultent précisément des institutions et règles de décision qui président à son élaboration et à son adoption : c'est, en effet, la combinaison d'un financement presque exclusivement assuré par des contributions nationales, assises sur le PIB, et de l'adoption simultanée, à l'unanimité, des recettes et des dépenses — pour une période de sept années de surcroît ! — qui engendre, de la part de tous les protagonistes, le souci d'évaluer le « solde net », et de le maximiser, pour les pays qui y gagnent, ou de

2. Voir Hein E. et A. Truger, 2006, « Germany's post-2000 stagnation in the European context — a lesson in macroeconomic mismanagement », IMK Working Paper n° 3, Hans Böckler Stiftung.

3. L'Allemagne représente à elle seule 34 % du PIB de la zone euro et 26 % de celui de l'UE. Le pays réunifié a par ailleurs retrouvé son rang de premier exportateur mondial en 2003 après l'avoir perdu en 1992 à la suite de la réunification. Pour une analyse parallèle, voir par exemple Edouard Husson, « L'Allemagne, l'Europe et le monde », *Le Débat*, septembre-octobre 2006.

le minimiser, pour les « contributeurs nets », qui cherchent dès lors également à minimiser la taille totale du budget.

Réformer le mécanisme de financement, pour enfin doter le budget européen de véritables « ressources propres », c'est-à-dire instituer un impôt européen — qui pourrait être l'impôt sur les bénéfices des sociétés, une TVA européenne, ou un impôt européen sur les carburants fossiles ou les émissions de gaz à effet de serre —, permettrait de redonner à cet instrument financier des moyens et des marges de manœuvre qui lui font aujourd'hui si cruellement défaut. Assouplir la règle de l'unanimité lui conférerait une plus grande souplesse et une plus grande efficacité dans une Union à 27 — et bientôt sans doute davantage —, au détriment, il est vrai, du respect intégral des préférences nationales ; mais cela éviterait, en même temps, d'avoir à « acheter » l'accord des gouvernements nationaux réticents en leur procurant les « petits bénéfices politiques » que leur vaut l'octroi de tel ou tel projet européen sur leur territoire <sup>4</sup>.

Au-delà, et puisque la majorité des pays membres semble aujourd'hui rétive à toute centralisation supplémentaire qu'impliqueraient une augmentation substantielle de la taille du budget européen et le transfert, à cet échelon, de compétences nouvelles de dépenses — en matière de recherche, par exemple, ou de défense commune, dans la logique du « fédéralisme budgétaire » esquissée voilà près de trois décennies par le Rapport McDougall —, il conviendrait sans doute de réfléchir aux modalités d'un « fédéralisme pigouvien », décentralisé, dans lequel les dépenses du budget seraient utilisées, d'une part, pour assurer une certaine redistribution entre les États et les régions, amplifiant ce qui se fait aujourd'hui de manière trop modeste par les fonds structurels, et d'autre part pour inciter, grâce aux cofinancements, les gouvernements nationaux à entreprendre les politiques qui sont considérées comme relevant de l'intérêt collectif et à produire les « biens publics européens » décidés en commun <sup>5</sup>. Puisque la présidence allemande propose, fort opportunément, de lancer le marché unique de l'énergie — auquel il conviendrait sans doute d'adjoindre les questions environnementales —, la réforme du budget européen pourrait en fournir l'instrument.

Avec l'accueil imminent de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'UE, puis ceux, plus lointains et plus incertains de la Croatie, de la Turquie et de la Macédoine compte tenu de l'inquiétude croissante sur la « capacité d'absorption » de l'UE, les conditions d'entrée dans l'UE lors des élargissements postérieurs à janvier 2007 doivent être débattues. Personne n'est mieux placé que l'Allemagne pour le faire. Le 8 novembre dernier, la Commission a présenté au Parlement européen et au Conseil sa stratégie d'élargissement et les principaux défis de l'UE en 2006-2007 <sup>6</sup>. Comme le précise la Commission, « La capacité de l'Union à intégrer de nouveaux États membres est déterminée par deux facteurs : maintenir l'élan pour renforcer et approfondir l'intégration européenne en donnant à l'Union les moyens de fonctionner, ce

4. La longue liste à la Prévert des projets spécifiques qui figure en annexe des conclusions du Conseil européen de décembre 2005 contenant l'accord sur les perspectives financières à moyen terme 2007-2013 est, à cet égard, tout à fait éloquente et édifiante.

5. Sur la notion de « biens publics européens » et ses applications concrètes, voir Fitoussi et Le Cacheux, dir., L'état de l'UE 2007 : l'Europe des biens publics, Fayard et Presses de Sciences Po, 2007.

6. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Bruxelles, 8.11.2006, COM(2006) 649 final.

qui est dans l'intérêt de ses citoyens tant actuels qu'à venir ; faire en sorte que les pays candidats soient prêts à assumer les obligations découlant de l'adhésion, en veillant à ce qu'ils remplissent les conditions rigoureuses fixées, ce que la Commission évalue sur la base d'une conditionnalité stricte ».

La possible réforme de la politique de conditionnalité préalable à l'adhésion à l'Union est donc au centre de la réflexion. D'une part, il est apparu que, dans les cas bulgare et roumain, les réformes du système judiciaire, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée n'avaient pas été traitées suffisamment tôt dans la procédure de préadhésion. Ces questions seront désormais abordées « à un stade précoce ». L'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de toutes les réformes et dans la reprise de l'acquis communautaire sera plus fréquente, et la Commission pourra définir des « critères de référence » permettant de juger du degré d'accomplissement de ces réformes. Ces critères de référence, mesurables, devront fournir des incitations pour les pays candidats à entreprendre celles-ci. Le non-respect des critères pourra donner lieu à la suspension des négociations par la Commission sur tel ou tel élément figurant dans l'acquis. La Commission va donc disposer d'une discrétion plus grande dans l'évaluation des progrès accomplis dans la phase de préadhésion. Elle réalisera, en outre, des analyses d'impact préalable à chaque nouvel élargissement, afin d'évaluer son incidence budgétaire et la capacité de l'Union à maintenir ses politiques communes. En échange, la Commission admet qu'il est « capital que le processus d'élargissement jouisse d'une légitimité démocratique » ; à cette fin, une plus grande transparence quant à l'avenir de la construction européenne devrait être mise en œuvre aux échelons européen, nationaux et locaux.

Mais il n'est pas raisonnable de conclure, comme le fait la Commission, que sur le plan du développement économique, l'élargissement de 2004 a été un succès parce qu'il a généré un surplus de croissance : tout d'abord, la croissance moyenne européenne est plutôt faible, en comparaison internationale ; ensuite, elle est inégalement répartie entre les pays européens et, plus particulièrement, entre les « petits » et les « grands » pays, ce qui ne va pas sans poser de difficultés dans le choix de la stratégie commune de croissance à mettre en œuvre et dans la cohérence de celle-ci ; en outre, l'adhésion à l'Union de pays de plus en plus pauvres, aux taux de croissance potentiellement élevés, n'est pas soutenable sans modifications profondes des institutions ; enfin, le « vivier » de pays pauvres répondant aux critères d'adhésion et notamment à celui, incertain, d'être un pays « européen » n'est pas sans limite : il faudra donc bien un jour que l'Union compte sur elle-même pour son développement.

## Épilogue : l'Europe, cinquante ans de plus ?

Berlin sera, le 25 mars prochain, le théâtre du cinquantenaire des traités de Rome, qui aurait dû être marqué par les réjouissances suivant l'adoption définitive du TCE au 1<sup>er</sup> novembre 2006. À défaut, une « déclaration politique » viendra « réaffirmer les valeurs » de l'UE sous l'auspice du logo bigarré malheureusement choisi pour célébrer la « marque Europe » : « Together since 1957 ». Cet examen de conscience collectif sera probablement teinté d'une légitime anxiété quant à la capacité à bâtir ensemble des institutions aussi durables que le marché commun et le marché unique. Il faut espérer que Berlin, ville-chantier au bord de la faillite à force d'endettement, inspire aux responsables européens le souci de construire l'avenir ■