



HAL
open science

L'Europe des biens publics

Jean-Paul Fitoussi, Eloi Laurent, Jacques Le Cacheux

► **To cite this version:**

Jean-Paul Fitoussi, Eloi Laurent, Jacques Le Cacheux. L'Europe des biens publics. Laurent Eloi, Fitoussi Jean-Paul. France 2012: E-book de campagne à l'usage des citoyens, OFCE, pp.170-189, 2007. hal-00972784

HAL Id: hal-00972784

<https://sciencespo.hal.science/hal-00972784v1>

Submitted on 22 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'Europe des biens publics

Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux

Europe économique, Europe politique

L'ambition européenne, construire une union politique entre des Etats souverains qui se sont faits la guerre, apparaît rétrospectivement d'une difficulté presque insurmontable. Comment l'urgence d'initier un processus politique irréversible l'a-t-elle emporté alors que les blessures des conflits n'étaient que partiellement cicatrisées et que demeuraient les ressentiments ? Rien ne fut inévitable. La raison du succès européen est probablement que le projet ouvrant le chemin de l'union était substantiellement politique mais technique en apparence. Le génie de la Communauté européenne du charbon et de l'acier tient ainsi à ce que d'anciens ennemis intimes mettaient en commun certains des moyens les plus puissants de la guerre tout en prétextant d'un souci économique. Mais ce stratagème d'une intelligence rare n'était pas une fin en soi. La voie ouverte par la CECA était bien celle de l'Europe des biens publics – la paix, la reconstruction, l'énergie, la protection sociale. Le non-dit européen a pourtant accrédité l'illusion qu'intégration économique et intégration politique étaient disjointes. Pire, l'objectif d'union politique a semblé en chemin s'effacer au profit de l'objectif d'intégration économique. Pour comprendre et, peut-être, apaiser le malaise actuel, Europe politique et Europe économique doivent d'abord être réunifiées.

Le traité de Rome a consisté à unir des Etats, puis des peuples, à travers un marché commun. Il y est largement parvenu. La réalisation de la monnaie unique dans les années 1990 a scellé entre les Européens une communauté de destin qui va bien au-delà de l'échange marchand. Il est difficile d'imaginer un projet plus politique que celui de partager une monnaie. Or, les objectifs économiques impliquent qu'une priorité soit donnée à certains biens publics relativement à d'autres. La concurrence est un bien public, mais lorsque priorité lui est donnée, elle se charge d'un certain projet politique – la réduction des interventions publiques, le moindre poids des gouvernements, « l'exigence » des privatisations. Ces choix ont bien entendu des conséquences sociales. De même, la stabilité des prix est un bien public mais lorsqu'il lui est donné priorité, les marges d'arbitrages politiques des gouvernements s'en trouvent réduites, notamment dans la lutte contre le chômage.

En somme, parce qu'un projet économique est toujours fondé sur une doctrine d'essence politique, le hiatus entre intégration économique et projet politique n'existe que pour autant que le second demeure implicite. L'Europe économique est donc politique au premier chef et c'est pour cette raison qu'elle doit être publiquement explicitée et devenir démocratique.

Le malentendu démocratique

Mais le malentendu démocratique hante l'Europe. D'un côté, les Européens sont, à juste titre, insatisfaits des institutions économiques de l'Union européenne, de leur fonctionnement comme de leurs performances. De l'autre, l'ensemble des règles qui encadrent ces institutions - la constitution économique européenne - est réputé infallible. Les responsables européens en déduisent que l'Europe économique ne doit pas être réformée mais qu'il faut en revanche poursuivre l'intégration européenne dans le champ politique pour donner

satisfaction aux citoyens. L'Union européenne entend ainsi porter remède à un mal incertain tout en négligeant la véritable cause de sa langueur et de ses crises. Car poursuivre l'intégration européenne dans le champ politique implique au préalable l'explicitation et la réforme du projet politique qui porte l'Europe économique.

Du malentendu actuel résulte une double impasse. La première consiste dans la croyance que la réforme de la mécanique européenne permettra de faire l'économie d'une délibération sur les fins de l'Union. Il devrait pourtant être évident que les citoyens européens sont dans l'incapacité d'adhérer aux moyens tant qu'ils ignorent dans quels buts ils seraient mis en œuvre.

La seconde impasse est l'état de déshérence dans lequel est laissée l'économie de l'Union européenne dans un monde qui prospère comme jamais. Le développement des stratégies nationales non-coopératives qui en découle ne devrait surprendre personne. Si chaque Etat européen, au nom de l'infailibilité des règles économiques européennes, est renvoyé à ses problèmes « nationaux », comment s'étonner que se mettent en place des politiques d'égoïsme économique qui peuvent, plus vite qu'on ne le croit, conduire au démantèlement de l'Union ? Si l'Union refuse de s'assumer en tant que « grand » pays économique, comment éviter que chaque nation européenne ne se conçoive comme un « petit » pays dont l'espace de référence est la mondialisation et non l'Europe ?

Sans recourir à une emphase inutile, il y a de bonnes raisons de penser que nous nous trouvons au cœur d'une des périodes les plus décisives de l'Europe contemporaine. Après l'idéal de la paix par l'échange, nous verrons -ou pas- se réaliser l'ambition commune d'une maîtrise collective porteuse de prospérité et de justice. Il est tout juste temps de reconstruire l'Europe économique dans ce but.

« L'Europe des biens publics » vise en premier lieu à redonner son sens à la construction économique européenne. Celle-ci vise à concilier les deux réalités essentielles du projet européen : l'Etat-Nation et la souveraineté partagée. Dans un tel système pseudo-fédéral, la délibération politique devrait porter sur les « biens publics européens » – c'est-à-dire ceux qui bénéficient à l'ensemble des populations européennes et non seulement à tel ou tel Etat membre –, les moyens de les produire et de les financer. Un exemple type de bien public européen est la Défense : la totalité du « bien » défense profite pareillement à chaque citoyen, et le fait qu'il profite à l'un d'entre eux n'exclut en aucun cas les autres de son bénéfice.

Il existe quantité d'autres biens publics européens : la stabilité macroéconomique, le plein emploi, la cohésion territoriale, le progrès de la connaissance et de sa transmission, la protection de l'environnement, tant naturel qu'humain (qui préside à la notion de développement durable), la mobilité, l'indépendance énergétique et enfin, la cohésion nationale par l'intégration sociale au sein de chaque Etat membre, parce que c'est elle qui est la meilleure protection contre les risques de conflit à l'échelle du continent et préserve ainsi le bien public européen le plus précieux : la paix. Ce sont des biens publics « européens » et pas « mondiaux » à double titre. D'abord, ils sont conçus comme essentiels à l'existence et la prospérité de nations situées historiquement, politiquement et socialement. Ensuite, ils sont le fruit de l'alliance et de la coopération de pays qui ont choisi, de manière unique au monde, de partager leur souveraineté pour être pleinement eux-mêmes.

La définition et la fourniture de « biens publics européens », c'est-à-dire l'explicitation et la réforme du projet politique qui porte l'Europe économique, est autrement plus essentielle au bien-être des populations et à l'avenir du projet européen que le respect scrupuleux de critères doctrinaux de stabilité monétaire ou budgétaire, qui au mieux ne définissent que des objectifs intermédiaires, au pire empêchent que les objectifs finals ne soient atteints. Réaliser l'Europe des biens publics implique donc soit de réformer en profondeur la constitution

économique européenne soit simplement de l'interpréter dans un sens différent de celui qui a prévalu jusqu'à présent.

Celle-ci comporte, de fait, deux niveaux. Le premier est celui de l'Union européenne, c'est-à-dire des 25 pays membres qui la forment et des institutions communes dont ils se sont dotés (Conseil, Parlement, Commission). Le second est celui de la zone euro, composée des pays qui ont adopté la monnaie unique mais aussi de la Banque centrale européenne, chargée par les traités de produire et de gérer la devise commune. La première réforme que nous proposons est dans la forme même de ce texte et consiste à distinguer nettement ces deux niveaux de l'intégration européenne, constamment entremêlés aujourd'hui du fait de l'absence de souveraineté économique de la zone euro. Or les deux ensembles de l'Europe économique ne visent pas les mêmes biens publics et ne disposent pas pour les réaliser des mêmes instruments. Ils doivent donc devenir, dans l'intérêt des Européens, institutionnellement distincts l'un de l'autre.

LES BIENS PUBLICS DE L'UNION EUROPEENNE

L'Union européenne vient de réaliser le plus grand élargissement géographique et politique de son histoire et sans aucun doute le plus audacieux au plan économique. Mais cet élargissement n'est pas consolidé. Il ne le deviendra que si l'Union européenne se dote des institutions économiques susceptibles d'assurer sa pérennité. Cela suppose de mettre les puissantes politiques communes de l'Union au service de la solidarité entre les nations, de la cohésion entre les régions et du dynamisme économique de l'ensemble.

I. La « stratégie de Lisbonne »

Sur ces fronts, les instances de l'Union ne sont pas inertes. Face à l'insatisfaction grandissante des citoyens européens à l'égard des institutions économiques européennes, notamment exprimée par les « non » français et hollandais, elles ont décidé d'une ligne politique nouvelle, faite de modestie et de pragmatisme. Il s'agit désormais de construire une « Europe des projets » en vue d'atteindre une « Europe des résultats ». Aussi louable que soit cette intention, elle n'en relève pas moins de la logique instrumentale européenne dans laquelle les fins deviennent secondaires et les outils premiers. Quels « projets » pour quels « résultats » ?

La « stratégie de Lisbonne » incarne bien la manière dont l'instrument finit par faire obstacle au projet dans l'Europe économique d'aujourd'hui. Elle est en effet devenue une industrie de classement des économies nationales selon des critères incertains qui les voue à la récompense ou au blâme, leur attribue des « vertus » ou des « vices », les désigne comme « bonnes élèves » ou « cancras » et perd progressivement de vue son but, « l'économie de la connaissance ». Mais il y a plus grave. La « stratégie de Lisbonne » accrédite l'illusion qui veut que la concurrence entre nations soit une bonne chose pour l'Union européenne, l'émulation et la « pression des pairs » étant censée conduire à la sélection naturelle des meilleures politiques publiques et des systèmes sociaux optimaux. Or, comme le rappelle l'économiste Douglas North, un tel « Darwinisme institutionnel » est une dangereuse chimère.

L'émergence et le développement de la concurrence fiscale et sociale dans l'Union comme nulle part dans le monde montre à quel point ce raisonnement, extrapolé à partir du modèle de concurrence pure et parfaite, est fallacieux. La concurrence entre nations a pour résultat

principal de déformer la fiscalité et donc la répartition des ressources au sein de celles-ci au profit des bases les plus mobiles (capital et travail qualifié) et de contraindre les gouvernements à subventionner le travail non-qualifié. Il en résulte une perte de matière fiscale qui exige en retour une réduction des dépenses destinées au financement des biens publics. Parce que la connaissance est un bien public quasiment pur, qui exige par conséquent un financement public pour être produit, on comprend la contradiction fatale que porte en son sein la stratégie de Lisbonne. Le paradoxe est en effet total : la stratégie placée au cœur de l'Union européenne est, en l'état actuel, anti-européenne.

Rétablir la vocation coopérative de la « stratégie de Lisbonne » suppose de s'interroger sur les biens publics qu'elle doit viser, et de faire les arbitrages entre des objectifs qui, à ce stade, demeurent contradictoires quand ils ne sont pas orthogonaux (que l'on songe par exemple à l'objectif d'augmenter les taux d'emploi en même temps que la productivité du travail). La première réforme indispensable consiste donc à supprimer les classements nationaux pour les remplacer par une évaluation de la performance d'ensemble de l'Union européenne. Il importe ensuite de définir et de hiérarchiser les biens publics de Lisbonne pour préciser les arbitrages qui doivent exister entre eux. Le budget européen et le marché unique pourraient alors devenir les deux vecteurs d'une stratégie de croissance européenne coopérative.

II. Les biens publics du budget européen

Le budget européen est l'instrument naturel de financement de bon nombre des « biens public européens » dont nous promouvons la fourniture, à commencer par la solidarité financière européenne, entre Etats et entre régions. Pourtant, son mode de fonctionnement actuel est profondément insatisfaisant et son avenir proche risque d'en montrer plus encore les limites criantes, comme l'a bien compris le Parlement européen qui en avait rejeté le projet à une très forte majorité (bipartisan de surcroît) en janvier 2006¹. Ses principales faiblesses tiennent à sa taille, à peine supérieure à 100 milliards d'euros (pour près de 500 millions de citoyens européens !), soit un peu plus de 1% du PIB de l'UE, alors que les budgets publics des Etats membres représentent entre 35% et plus de 50% de leur PIB, et les budgets centraux des fédérations existantes entre 15% et 25% du leur ; à son mode de financement, actuellement fondé principalement sur des contributions nationales proportionnelles au revenu national brut (RNB) des Etats membres ; aux faibles marges de manœuvre restant pour le financement de politiques communes, alors que celles qui absorbent la plus grande part des fonds – singulièrement la Politique agricole commune (PAC) – sont très contestées ; et, plus fondamentalement au processus de décision sur ce cadre financier, qui ne peut produire qu'une minimisation des moyens accordés aux biens publics européens.

Pour renforcer ces moyens de manière satisfaisante, au double sens de suffisant et d'équitement réparti, il conviendrait d'abord d'établir deux budgets distincts : l'un pour l'UE tout entière, qui financerait les institutions et politiques communes des 25 – et bientôt davantage ; l'autre pour la zone euro, qui pourrait voir sa taille augmenter un peu plus à mesure que les pays membres de cette dernière souhaiterons, conformément à ce que suggère la théorie du fédéralisme financier et à ce qu'avait déjà proposé voici près de 30 ans le Rapport MacDougall (1977), accompagner l'union monétaire d'autres ambitions communes. Ce dernier financerait ainsi à terme notamment tous les biens publics que les

¹ Finalisées par le Conseil européen de décembre 2005, puis rejetées par le Parlement européen en janvier 2006, les perspectives financières à moyen terme qui définissent le cadre financier du budget européen pur sept années (2007-2013) ont finalement été adoptées, sans grand changement, en avril 2006 au terme d'une négociation tripartite entre la Commission, le Conseil et le Parlement.

coopérations renforcées entre pays membres de la zone euro décideraient de lancer ensemble, sans avoir à dépendre financièrement du bon vouloir des pays restés en dehors de la monnaie unique.

Contrairement au mode de décision qui prévaut actuellement, caractérisé par une programmation pluriannuelle qui accroît excessivement l'inertie budgétaire et en altère le caractère démocratique, et par l'exigence d'unanimité, qui favorise les marchandages et les égoïsmes nationaux – avec notamment la recherche du « juste retour », tout en limitant exagérément et la taille du budget et la possibilité de financer des biens publics ou des politiques communes, il est impératif d'accroître le rôle du Parlement et la fréquence de ses contrôles, et de passer à la majorité qualifiée au sein du Conseil pour les décisions budgétaires. Tout en distinguant dans chaque institution la zone euro du reste de l'Union.

En outre, il conviendrait de doter le budget de chacun des deux ensembles européens de véritables ressources propres, c'est-à-dire d'instaurer un (ou des) impôt(s) européen(s). La création d'un véritable pouvoir d'imposition de l'Union – et de la zone euro, pour son budget – pourrait consister à confier à chacune de ces entités une ressource fiscale « propre ». Se substituant aux contributions nationales, l'impôt européen devrait remplacer une partie de l'imposition nationale. Plusieurs choix sont envisageables, selon les orientations et les critères que l'on souhaite privilégier : si l'on souhaite freiner la concurrence fiscale horizontale qu'engendrent l'achèvement du Marché unique et la mobilité du capital et des entreprises, on pourrait concevoir de confier aux assemblées européennes la possibilité d'imposer le bénéfice des sociétés ; le recours à la TVA aurait, quant à lui, l'avantage de la simplicité, mais l'inconvénient de l'impopularité ; inconvénient que partagent les prélèvements sur les carburants ou les éco-taxes, qui auraient, en revanche l'immense avantage d'une grande cohérence avec les ambitions écologiques que pourrait vouloir embrasser l'Union. Une fois fait ce choix, politique autant qu'économique, la réforme essentielle serait que les décisions sur l'assiette et le taux d'imposition soient prises, par les assemblées européennes, séparément de celles qui concernent la nature et le montant des dépenses, comme c'est le cas aujourd'hui dans toutes les démocraties.

Finançant la fourniture de biens publics européens dans chacun des deux ensembles, le budget devrait d'abord y assurer un degré élevé de solidarité financière, en organisant des transferts entre pays et entre régions, au-delà de ce qui se fait actuellement dans le cadre des politiques régionales, structurelles et de cohésion. Pour la zone euro, il pourrait sans doute utilement prévoir des mécanismes de stabilisation conjoncturelle, au moins des stabilisateurs automatiques budgétaires, et un processus de coordination des positions budgétaires nationales des pays membres, afin de faire émerger des politiques de croissance cohérentes et un *policy mix* macroéconomique en accord avec la situation conjoncturelle (cf. infra).

Bien que l'on puisse concevoir de suivre les recommandations du Rapport MacDougall et de progresser rapidement dans la direction d'un budget fédéral de taille importante (5% à 7% du PIB, dans un premier temps) pour la zone euro, on peut également imaginer des solutions moins centralisatrices. Si l'on souhaite conserver un budget de petite taille, même pour la zone euro, et décentraliser la fourniture d'un grand nombre des biens publics européens, il est possible de mettre en place un fédéralisme « pigouvien », dans lequel le budget européen, de taille modeste, jouerait un rôle d'incitation comparable à celui que la démarche pigouvienne fait jouer aux subventions et aux taxes dans les contextes de biens collectifs et de nuisances collectives classiques, dont le plus courant est celui de la pollution – avec le fameux principe du « pollueur-payeur ». Les budgets nationaux demeureraient alors plus importants que le budget européen, qui serait utilisé pour subventionner certaines dépenses – par exemple celles qui contribuent à une défense commune, ou à la lutte contre certaines pathologies ou contre la criminalité, etc. – ou pénaliser certains comportements. Il pourrait alors également servir à coordonner les politiques de stabilisation conjoncturelles nationales.

III. Les biens publics du marché unique

Dans une acception théorique naïve, aujourd'hui dominante, de l'économie de marché, la concurrence permet à la fois une plus grande efficacité productive, une meilleure allocation des ressources, et la promotion de l'intérêt des consommateurs. La concurrence serait donc un bien public en soi et la politique de la concurrence ne devrait avoir pour projet que d'en élever le degré. Mais nous sommes dans un monde caractérisé par d'importantes « défaillances de marché », de nombreuses « externalités » (qui exigent l'intervention des Etats), une compétition de plus en plus vive entre grandes régions, etc... Dans ce contexte, la politique de la concurrence devient rien moins que stratégique. A cet égard, l'Union européenne paraît singulièrement désarmée.

L'exigence de l'intégration européenne, celle de la construction d'un marché commun puis unique, expliquent que, dès le traité de Rome, la politique de la concurrence se soit vue accorder la priorité sur les autres politiques communes, et que la Commission se soit vue confier un pouvoir étendu dans sa mise en œuvre, notamment au travers de la capacité d'organiser les marchés et d'assurer le contrôle des aides d'Etat. Cette préoccupation se justifiait par la volonté de décloisonner l'espace européen : empêcher que des pratiques déloyales ne suscitent des distorsions de concurrence revenait à accélérer le processus d'intégration européenne. La politique de la concurrence, parce qu'elle n'a pas su évoluer au rythme de l'intégration européenne, en constitue aujourd'hui un frein, et non un accélérateur.

En effet, la doctrine de la Commission en matière de concurrence apparaît datée, et, partant, vieillie à deux égards. D'une part, elle est essentiellement fondée sur une conception statique de la concurrence qui n'est plus de mise dans l'économie contemporaine. La concurrence est en effet une exigence naturelle dès lors qu'il s'agit de créer un marché unique en Europe et d'en améliorer le fonctionnement. Mais dans un monde caractérisé par des marchés très éloignés de leur modèle de référence – la concurrence pure et parfaite – tout en étant fortement intégrés et réactifs, l'appréciation du degré de concurrence optimale pour l'économie et la société et des moyens de le mettre en œuvre est une chose complexe.

Une conception trop rigide, trop doctrinale, de la concurrence peut en effet se révéler néfaste à la préparation de l'avenir, en empêchant des restructurations fécondes ou la protection d'industries naissantes à fort potentiel de développement ; en interdisant des aides transitoires à des activités momentanément en difficulté, elle risque de précipiter leur disparition, alors même que ces activités ont une rentabilité économique et sociale élevée sur le long terme. C'est pourquoi, dans nos économies de marché également développées, les règles de la concurrence contiennent une part de volontarisme politique, au-delà des grands principes communs qui président à l'organisation des marchés.

D'autre part, la priorité donnée en Europe à la politique de la concurrence sur les autres politiques communes, en particulier la politique industrielle et la politique commerciale, aboutit à une incohérence globale de la stratégie de croissance européenne.

Ainsi, c'est une doctrine trop rigide qui conduit la Commission à affirmer le primat de la concurrence sur toute autre forme d'organisation dans le domaine des services publics. Pourtant, en ce domaine, la simplicité de l'objectif de concurrence se heurte à la complexité des fins multiples que les services publics sont supposés atteindre : sécurité d'approvisionnement ou de fourniture, protection de l'environnement, solidarité économique et sociale, aménagement du territoire, indépendance stratégique, etc. Cette incohérence apparaît de façon particulièrement frappante dans le secteur de l'électricité où, d'une part, la régulation par le marché n'a pas, c'est le moins qu'on puisse dire, fait la preuve de sa supériorité et, d'autre part, l'ouverture des marchés a été pensée indépendamment de toutes considérations quant à l'indépendance énergétique de l'Europe ou au développement durable.

En pratique, la politique de la concurrence étouffe les politiques industrielle, commerciale et environnementale et aboutit à l'inverse de l'objectif recherché : les grandes entreprises européennes sont conduites à rechercher des alliances ailleurs que sur le territoire européen. Cela est regrettable, mais certainement pas hasardeux ou inévitable : la cohérence stratégique mise en œuvre par les autres régions du monde y renforce le dynamisme économique. Certes, la doctrine en vigueur peut évoluer dans le cadre constitutionnel actuel, devenir plus pragmatique et mieux prendre en compte l'efficacité productive et les exigences de la compétitivité européenne. Mais faut-il attendre d'un changement tactique de la Commission la détermination de politiques aussi importantes pour l'avenir de l'Europe ?

La politique de la concurrence doit avoir pour objectif premier la croissance et l'élévation des niveaux de vie. Or il existe deux conceptions de la concurrence dans des économies de marchés forcément imparfaits, qui n'ont pas les mêmes implications pour ces objectifs.

Selon la première, que l'on pourrait qualifier de statique, il suffirait de veiller de façon scrupuleuse à l'application des règles de la concurrence, pour qu'en prime l'objectif de croissance et de développement soit atteint. La concurrence conduirait à une allocation optimale des ressources productives et donc à la plus grande efficacité. La recherche de la concurrence, nécessaire, devient suffisante et l'objectif de croissance n'a pas à être considéré explicitement. Une telle conception conduit à une attitude très formelle pour ce qui est du contrôle des concentrations – en raison d'une attention excessive accordée au « marché pertinent » et à la mesure des parts de marché – et très suspicieuse vis-à-vis des aides d'Etat. C'est en ce sens qu'elle est statique : la mesure des parts de marché à un moment donné ne préjuge en rien de l'évolution du marché dans une économie mondialisée où le nombre des concurrents potentiels est rarement négligeable ; et la prohibition des aides publiques aux entreprises incite les gouvernements nationaux à une inventivité toujours plus grande en termes d'allègement de charges, de niches fiscales et de manipulation des prix relatifs.

La seconde conception, avec laquelle il nous faut aujourd'hui renouer, est plus dynamique en ce qu'elle accorde davantage d'importance à la « contestabilité » du marché et conduit ainsi à privilégier l'analyse des barrières à l'entrée, notamment, sur la mesure statique des parts de marché. Cette dernière n'est plus une mesure satisfaisante du pouvoir de marché dès lors que les entreprises intègrent dans leurs comportements la menace que fait peser

sur leurs profits l'entrée potentielle de nouveaux concurrents. Cette conception implique également, qu'au-delà des effets sur la concurrence, l'efficience productive de la concentration soit prise en compte. Ainsi par exemple aux Etats-Unis, les entreprises peuvent-elles invoquer, en défense de leur position, les gains en termes d'efficacité que permettrait la concentration. Une telle possibilité est même qualifiée de « règle de raison ». Cette seconde conception tient donc compte de façon beaucoup plus explicite de l'objectif de croissance : une opération qui, selon les critères formels de la concurrence, devrait être refusée, est acceptée en raison de ses effets favorables sur la compétitivité.

L'Union européenne est bien davantage qu'un marché : c'est une union politique qui doit avoir la possibilité de définir et de mettre en œuvre des stratégies industrielles et commerciales. Cela revient à dire qu'il appartient à l'autorité politique de réconcilier les objectifs des trois politiques – concurrence, industrielle et commerciale. Autrement, les deux dernières resteront subordonnées à la première et la souveraineté politique demeurera étroitement encadrée. De fait, la politique de la concurrence a conduit jusqu'à présent au démantèlement des politiques industrielles nationales tout en empêchant l'émergence d'une politique industrielle à l'échelle européenne. De même, l'Union européenne, tout entière occupée à l'intégration de ses marchés et à l'uniformisation des pratiques de commerce international de ses Etats membres, se contente d'une conception tout à fait minimaliste de sa politique commerciale. Nos concurrents n'ont pas cette timidité : aux Etats-Unis, le Président se voit conférer par la loi la possibilité de décider d'actions unilatérales chaque fois qu'il considère que les intérêts du pays sont menacés.

Le problème de la définition de la souveraineté économique européenne est donc crucial : quelle est l'autorité en charge d'articuler entre elles les politiques de la concurrence, industrielle et commerciale ? Qui doit opérer des arbitrages entre les biens publics que poursuivent implicitement chacune de ces politiques ?

Parce qu'on ne peut faire dépendre l'avenir de l'Europe d'une conception théorique, il est urgent que ce soit le pouvoir politique, c'est-à-dire en l'état actuel le Conseil et le Parlement, qui reprenne toute sa part dans la définition de la doctrine de la concurrence en vigueur en Europe, et procède ainsi aux arbitrages nécessaires entre les exigences de la concurrence et celles de la compétitivité (qui constitue l'objectif direct des politiques industrielles et commerciales). Il devrait pour ce faire s'appuyer sur les éléments de réforme suivants :

- Un plus grand pragmatisme en matière de fusion ou de concentration d'entreprises, de façon à mieux prendre en compte l'objectif de compétitivité du territoire européen et ne point empêcher l'émergence de champions européens dans l'économie mondiale. L'interdiction de concentrations sur la base de l'importance de la part de marché que l'entreprise contrôlerait en un pays membre – alors que le marché pertinent est au moins européen si ce n'est mondial – ne devrait plus être possible ;
- La possibilité de conduire des politiques de soutien multidimensionnel à certaines industries : technologies de l'information, sciences du vivant, industries pharmaceutiques, électroniques ou de télécommunications etc.

- Une conception moins défensive des services publics qui, au contraire, peuvent devenir l'un des éléments d'une politique industrielle intégrée ;
- La possibilité d'utiliser les marchés publics pour favoriser certaines activités jugées prioritaires par le pouvoir politique ;
- La mise en œuvre de « coopérations renforcées » en matière de politiques industrielles, ouvertes à tous les pays de l'Union, mais avant tout constituées dans la zone euro, quel que soit le nombre des pays qui y participeraient ;
- L'élaboration d'une doctrine commerciale fondée sur une conception commune du développement durable, de la diversité culturelle et de la lutte contre le dumping social, et la possibilité à cet effet de recourir à des mesures unilatérales comme le font les Etats-Unis.

Le cadre constitutionnel actuel permet-il de telles évolutions ? Sans les encourager, il ne les interdit pas formellement. Elles dépendent par conséquent de l'interprétation des textes juridiques, c'est-à-dire de la manifestation de la volonté politique. Il est vrai que l'interprétation dominante est que la politique de la concurrence a le primat sur les deux autres. Mais une telle interprétation peut être contestée au motif qu'elle confond chronologie et hiérarchie.

Ainsi, il est vrai que les articles du traité de la Communauté européenne² relatifs à la concurrence sont en général plus clairs que ceux qui concernent les politiques industrielle et commerciale. L'article 3 interdit les distorsions de concurrence dues aux interventions des Etats membres sur le marché intérieur. Les articles 81 et 82, relatifs à la politique anti-trust, interdisent les accords entre entreprises aux fins de réduire la concurrence et les abus de position dominante. L'article 86-3 confère à la commission un devoir de surveillance des activités auxquelles les Etats-membres accordent des droits exclusifs, ce qui recouvre l'essentiel des services publics. L'article 87-1 interdit les aides d'Etat dont l'effet est de fausser la concurrence, mais prévoit des exceptions pour celles qui pourraient avoir un effet favorable pour l'Union. De surcroît, l'article 88 confère à la Commission *en coopération* avec les Etats membres le pouvoir de décider si ces aides conduisent à des distorsions de concurrence. L'appréciation générale que l'on peut porter sur ce dispositif constitutionnel est le suivant : si, en matière de politique de la concurrence, le pouvoir effectif est confié à la Commission (qui dispose du pouvoir de sanction) et à la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), le Conseil dispose, sur l'ensemble de ces articles, d'un rôle législatif, car c'est lui qui établit les règlements qui servent de base à l'action de la Commission.

En matière de politique industrielle, les textes européens confèrent aux instances européennes la mission du « *renforcement de la compétitivité de l'industrie de la Communauté* » (Article 3m) et de la « *promotion de la recherche et du développement technologique* » (3n). Surtout le traité entend en son article 157 « *favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique* ». C'est le Conseil des ministres statuant à l'unanimité qui

² Les articles font référence à la version consolidée du traité instituant la Communauté européenne publiée au Journal officiel n° C 325 du 24 décembre 2002.

dispose du pouvoir en ce domaine. Pour certains programmes, seule la majorité qualifiée est requise, mais, en ce cas, le Parlement européen dispose d'un pouvoir égal à celui du Conseil.

Enfin, en matière de politique commerciale c'est le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, qui dispose de fait du pouvoir effectif, même si la Commission dispose d'un pouvoir de proposition pour ce qui concerne les traités, accords de commerce et négociations internationales. C'est le Conseil qui délivre les mandats de négociations et approuve les traités.

On pourrait donc légitimement déduire de cette brève présentation légale que c'est au Conseil qu'il appartient d'harmoniser les trois politiques et de procéder aux arbitrages nécessaires à leur mise en œuvre. Ce n'est pas parce que le Conseil n'a pas (encore) utilisé ses prérogatives en matière de politique industrielle, qu'il n'a pas, jusqu'ici, cherché à débattre des principes de la politique de la concurrence ni formulé de doctrine en matière de politique commerciale, qu'il ne pourra le faire dans l'avenir. Au-delà de l'interprétation juridiquement fondée des traités, il s'agit là d'une question politique au premier chef.

LES BIENS PUBLICS DE LA ZONE EURO

La zone euro doit pouvoir jouir de sa souveraineté économique. Il faut qu'au sein du Conseil, les politiques qui la concernent soient déterminées par ses membres et eux seuls. Il faut en outre qu'elle asseye cette souveraineté sur un partage plus équilibré du pouvoir monétaire entre la Banque centrale européenne et le Conseil.

I. Les biens publics de l'euro

L'euro, propriété des peuples d'Europe chèrement acquise au terme d'une décennie d'efforts, est aujourd'hui un symbole sans souverain. C'est ainsi que dans notre économie mondialisée, elle se trouve instrumentalisée par les pôles américain et asiatique et sert de variable d'ajustement à la somme de leurs déséquilibres. Le point n'est pas de savoir à cet égard si l'euro doit être « faible » ou « fort », cette qualité n'ayant aucune pertinence dans l'absolu pour l'analyse économique. Le problème européen est que l'euro est, pour l'Europe elle-même, facteur d'instabilité.

Comment expliquer ce paradoxe ? La logistique institutionnelle de la monnaie unique n'a-t-elle pas été conçue dans les règles de l'art ? La vérité est que la délégation monétaire européenne est contre-productive : la non-responsabilité de la BCE annule quasiment les bienfaits de son indépendance. L'institution monétaire européenne ne marque, de ce point de vue, que peu de progrès par rapport à l'irresponsabilité monétaire, facteur d'inflation, imputée à tort ou à raison à des gouvernements européens absolument souverains dans les années 70, irresponsabilité au nom de laquelle le choix de la délégation fut fait. Il apparaît

ainsi qu'assez d'indépendance éloigne de l'irresponsabilité monétaire, mais que trop en rapproche.

En effet, la souveraineté monétaire est entièrement confiée, en notre continent, à une institution absolument indépendante, dont la mission prioritaire est officiellement la « stabilité des prix ». En principe, lorsqu'une assemblée politique confie une mission à une institution, celle-ci doit lui rendre compte de la façon dont elle s'en acquitte et des résultats obtenus. C'est le sens même de la notion, devenue capitale dans la gouvernance complexe des économies contemporaines, de « responsabilité », que les Québécois appellent « imputabilité ». L'assemblée politique est alors libre d'apprécier si la mission a été accomplie de façon satisfaisante et de modifier, le cas échéant, « le cahier des charges » si tel n'était pas le cas. En démocratie, l'indépendance présuppose toujours la responsabilité. Or les traités européens ne prévoient aucune procédure de responsabilité de la Banque centrale européenne : une telle procédure, quel qu'en soit le détail, impliquerait que la Banque centrale fasse rapport de son action devant une instance qui dispose du pouvoir de modifier ses statuts, même si ce pouvoir doit être soigneusement encadré. Il en est ainsi de toutes les banques centrales de la planète. Pourquoi celle de l'Europe devrait-elle échapper à la loi commune ?

Cette lacune béante dans le dispositif constitutionnel européen signifie que, même si la Banque centrale européenne ne s'acquittait pas convenablement de la mission qui lui a été confiée, en ne combattant pas l'inflation, aucune autorité politique ne pourrait l'y contraindre. Bien sûr, ce n'est pas ce danger que l'on craint à son sujet, mais plutôt celui que la Banque centrale adopte une conception trop étroite de la stabilité des prix, à ce point étroite qu'elle mette en péril la stabilité macroéconomique, « bien public » qui englobe la stabilité des prix, la croissance et l'emploi.

En confiant une mission à une institution sans l'assortir d'une procédure de responsabilité et, de surcroît, sans la définir précisément, la souveraineté monétaire échappe totalement au politique. Car il appartient alors à l'institution elle-même de définir le sens et le contenu de sa mission, ce qu'elle a fait en 1998 et en 2003. En d'autres termes, la Banque centrale européenne jouit à la fois d'une indépendance de moyens, d'une indépendance d'objectif et d'une indépendance de réforme, alors même que la stabilité des prix est un objectif politique.

En effet, le taux d'inflation qui lui correspond est malaisé à définir, à la fois pour des problèmes qui tiennent à sa mesure et pour des raisons d'efficacité économique. Des problèmes de mesure, parce qu'il est difficile de distinguer, dans l'augmentation du prix d'un produit, la part qui vient d'une amélioration de sa qualité de celle qui reflète un phénomène d'inflation. Une sous-estimation de la première peut conduire à une surestimation de la hausse des prix. Des raisons d'efficacité, parce qu'une définition trop conservatrice de la stabilité des prix peut empêcher ou ralentir l'adaptation nécessaire de l'économie. Nos économies sont en mutation perpétuelle, et donc en constante restructuration : certaines activités sont en expansion, d'autres sont en déclin. Pour faciliter cette adaptation et la restructuration qu'elle impose, certains prix doivent augmenter et d'autres baisser.

Si l'objectif est une inflation nulle, par exemple, il faudrait que les baisses de prix compensent exactement les hausses. Or, l'asymétrie des mouvements de prix, leur

résistance à la baisse, est un phénomène empirique quasi universel. Cela signifie qu'une adaptation souple de l'économie exige que les baisses de prix ne compensent que partiellement les hausses, c'est-à-dire que l'on vise un taux d'inflation « gentiment » positif. Autrement, l'adaptation est rendue plus coûteuse, le mouvement des salariés des secteurs en déclin vers les secteurs en expansion étant freiné, avec toutes les conséquences en terme de chômage qui s'en suivent.

Le choix d'un objectif d'inflation est donc un choix politique aux conséquences sociales, et on comprend mal qu'il ait été confié à une institution indépendante mais irresponsable. Il devrait au contraire émaner d'une instance politique, le Conseil ou le Parlement européen, la Banque centrale européenne conservant, sur le modèle anglais, une indépendance de moyens pour l'atteindre, une fois qu'il lui a été assigné. L'importance de ce choix est d'autant plus avérée, qu'il détermine en partie les marges de manœuvre de la politique budgétaire. En effet, un objectif d'inflation trop bas accroît mécaniquement le déficit budgétaire et partant la dette publique. Il implique alors des efforts de restriction budgétaire inutiles – pacte de stabilité ou pas – qui nuisent à la mise en œuvre d'une politique de croissance. Par exemple, pour un pays dont la dette publique serait de 60% du PIB, un objectif trop bas d'un point de pourcentage (2% au lieu de 3%), augmenterait mécaniquement le déficit budgétaire d'environ 0,6% du PIB. Ces exemples chiffrés d'objectifs ne doivent rien au hasard, le premier définissant la limite supérieure de l'objectif de la BCE, le second l'objectif implicite du Système Fédéral de réserve américain. Est-il normal qu'un objectif déterminant pour la capacité d'adaptation de l'économie et la mise en œuvre des politiques budgétaires nationales ne fasse l'objet d'aucune délibération politique ?

Une définition politique de l'objectif d'inflation apparaît pour ces raisons nécessaire et entièrement légitime. Elle constituerait un pas important, mais un pas seulement, dans la mise en œuvre d'une procédure de responsabilité monétaire complète et cohérente en Europe, gage d'un retour à la souveraineté économique. Une autre nécessité serait d'attribuer à une assemblée politique le pouvoir de modifier les statuts de la BCE, en statuant à une majorité qualifiée. Paul Volker, alors Président de la FED, ne disait-il pas : « c'est le Congrès qui nous a fait, et c'est lui qui peut nous défaire » ? De fait, l'existence d'une telle procédure suffit à ce que la banque centrale internalise les préoccupations des assemblées représentatives.

Mais, si la possibilité d'une telle sanction s'avérait impossible, le premier pas (la définition politique de l'objectif d'inflation) aurait déjà pour avantage de permettre au pouvoir politique d'exiger des « réponses » de la Banque, s'il estimait que son contrat n'était pas honoré. Cette modification est d'autant plus nécessaire qu'il existe aujourd'hui un déséquilibre institutionnel majeur entre un pouvoir monétaire centralisé et indépendant et une pluralité d'autorités budgétaires (politiques) dont l'action se trouve contrainte par le Pacte de stabilité (*cf. infra*). Cette asymétrie de pouvoir conduit à une subordination du politique au monétaire, qui dépend lui-même de la doctrine en vogue parmi les banquiers centraux : la Banque centrale européenne peut en effet sanctionner les gouvernements de l'Union (en augmentant ses taux directeurs), si elle estime que ceux-ci ne suivent pas la doctrine économique qu'elle croit être bonne, alors que l'inverse n'est pas possible. Si le Conseil européen a une autre idée que la BCE de ce que devrait être une politique monétaire efficace, ils n'a en l'état

actuel de la constitution économique européenne aucun moyen de l'imposer. En revanche, la BCE peut faire croître le coût économique et social de la non-adhésion voire de la résistance des gouvernements à sa doctrine.

Le cadre légal européen permet-il une réforme de la souveraineté monétaire dans la zone euro ? Oui en principe : les statuts de la BCE étant définis par un protocole, ils doivent pouvoir être modifiés par le Conseil, statuant pour la circonstance à l'unanimité. Mais en principe seulement, car le traité de la Communauté européenne dispose, d'une part, que l'objectif principal des politiques monétaire et de change est « de maintenir la stabilité des prix » (Article 105) et, d'autre part, que ni la BCE, ni les banques centrales nationales ne peuvent recevoir d'instructions des institutions de la Communauté ou des gouvernements des Etats membres (Article 108).

Dès lors, la définition politique d'un objectif d'inflation pourrait être considérée comme une instruction – sauf à dire qu'il appartiendrait à ceux qui ont signé les traités d'interpréter les éléments de ces traités qu'ils ont laissés (volontairement ?) imprécis. Le plus sûr moyen d'accroître la souveraineté du politique en matière monétaire serait donc de modifier ces deux articles pour y intégrer les modifications proposées. Il n'en demeure pas moins que le Conseil a le pouvoir de modifier certains éléments des statuts de la BCE, dans la mesure où ces modifications n'entrent pas en conflit avec les articles précités du traité, notamment les éléments portant sur la transparence des délibérations du conseil de la BCE, ou la durée du mandat de ses membres. Certes une telle modification serait coûteuse en terme de crédibilité des politiques européennes, mais elle constituerait un dernier recours en cas de conflit ouvert entre le pouvoir politique et le pouvoir monétaire, puisque les deux sont distincts en Europe. Et il se peut que la seule prise de conscience par le conseil des gouverneurs de la BCE de l'existence de cette possibilité, incite l'institution à davantage de pragmatisme et à davantage de considération de l'objectif de croissance des gouvernements.

Il existe un autre moyen, plus incertain, de permettre une définition « politique » de l'objectif d'inflation. Il s'agirait de s'appuyer sur l'article 111-2 du traité qui dispose que « [...] le Conseil, statuant soit sur recommandation de la Banque centrale européenne, soit sur recommandation de la Commission et après consultation de la Banque centrale européenne, peut formuler les orientations générales de politique de change [...] Ces orientations n'affectent pas l'objectif principal du Système européen de banques centrales, à savoir le maintien de la stabilité des prix. » Autrement dit, de reconquérir politiquement la souveraineté monétaire en passant non pas par une réécriture des dispositions du traité concernant la politique monétaire mais par une interprétation de ses dispositions concernant la politique de change. En effet, quelle institution serait supposée évaluer l'impact de ces orientations, si le Conseil choisissait de les formuler, sur la stabilité des prix ? Et qu'advierait-il si le Conseil et la BCE avaient des opinions divergentes sur le sujet ? Ainsi pourrait-on plaider que cet article ouvre légalement la possibilité d'une participation du Conseil à la définition de la stabilité des prix.

II. Les biens publics du Pacte de stabilité et de croissance

La construction européenne est officiellement motivée par l'objectif de préparer un meilleur avenir commun pour les peuples européens. A cette fin, il importe que la justification des politiques économiques ne soit pas seulement de réparer les erreurs du passé – réduire le déficit ou la dette publique – mais aussi et surtout d'accroître le bien-être présent et futur des populations. Cela passe par certaines réformes structurelles, mais de façon plus assurée encore par tout ce qui permet d'augmenter le taux de la croissance tant effective que potentielle, c'est-à-dire l'investissement matériel comme immatériel, et notamment celui qui permet d'accroître la qualité et la quantité des « biens publics européens ». Lorsque, après la seconde guerre mondiale, les Etats d'Europe ont dû reconstruire leur avenir, c'est par ces biens qu'ils ont commencé : cohésion nationale (notamment par l'institution des systèmes de protection sociale), infrastructures, éducation, recherche, intégration sociale (notamment par la mise en chantier de logements nouveaux), etc. Nous sommes aujourd'hui confrontés à une exigence de même nature : il y a bien une Europe à reconstruire.

Le Pacte de stabilité est fondé sur l'idée de la préservation de la stabilité financière et monétaire. Le danger que le Pacte de stabilité veut conjurer est que le surendettement d'un pays ne conduise à l'élévation du taux d'intérêt, et, à terme, du taux d'inflation de l'ensemble de la zone euro, ou pire qu'il affaiblisse la monnaie unique en forçant la BCE à intervenir pour empêcher l'insolvabilité de ce pays. Mais on pourrait tout aussi bien montrer que parce qu'il privilégie des objectifs intermédiaires (équilibre budgétaire, « force » de la monnaie), il empêche la réalisation des objectifs finals (les biens publics européens) qui importent le plus pour les populations, tout en compromettant la réalisation même des objectifs intermédiaires qu'il cherche à atteindre. En d'autres termes, en privilégiant, sur la base de critères doctrinaux incertains, le bien public « stabilité financière », il réduit la capacité des gouvernements à fournir le bien public « stabilité macroéconomique » (limitation de la durée des périodes de ralentissement), qui engendrerait la croissance et l'emploi.

Le Pacte de stabilité, aujourd'hui symbole d'une Europe paralysée par le doute de sa souveraineté, doit devenir le moyen donné aux gouvernements européens de décider ensemble d'une stratégie d'investissement et de fourniture de biens publics.

Exclure l'investissement public du calcul du déficit budgétaire, c'est-à-dire le transformer en une « règle d'or » des finances publiques, en vigueur notamment au Royaume-Uni depuis 1997 ou, en France, pour les finances publiques locales, permettrait la mise en œuvre d'une telle stratégie. Le Pacte de stabilité continuerait de s'appliquer dans toutes ses dispositions, y compris celle qui concerne l'équilibre de moyen terme, mais aux dépenses courantes seulement. Cela signifierait simplement qu'en moyenne sur le cycle, le budget courant de la nation doit être équilibré. Certes, la définition de l'investissement public est malaisée, mais il appartiendrait au Conseil européen de dire ce qu'il considère comme faisant partie de cette catégorie de dépenses. On peut même imaginer que, par cette médiation, le Conseil incite les gouvernements à orienter leur choix vers les dépenses que les sommets européens ont reconnu comme particulièrement utiles : réseaux européens, R&D, enseignement supérieur, nouvelles technologies etc. Beaucoup mieux qu'une coordination, nécessairement difficile et

longue, cette règle pourrait participer à l'émergence d'une véritable politique européenne dans des domaines cruciaux pour l'avenir de l'Europe. Elle donne, en effet, un véritable pouvoir d'impulsion au Conseil européen dans les priorités que l'Europe entend déployer. Elle permettrait à l'Europe de développer effectivement les biens publics européens.

Le cadre légal européen permet-il une telle ambition ? Oui : une telle refonte du Pacte est possible dans le cadre des traités actuels. L'article 104. 3 du traité de la communauté européenne est suffisamment flou pour permettre l'exclusion de l'investissement net du calcul du déficit budgétaire. Seule la réglementation n° 14676/97 du Conseil devrait être modifiée pour exclure la formation nette de capital du déficit soumis à la procédure dite de « déficit excessif ».

DES INSTITUTIONS RESPECTUEUSES DES PREFERENCES ET AUTORISANT LES CHOIX

La réforme institutionnelle, sur laquelle semble-t-il tous les espoirs de renouveau européen sont aujourd'hui fondés, n'est qu'un moyen et pas une fin en soi. Elle ne devrait intervenir qu'une fois les biens publics européens définis. Mais la vie démocratique dans l'Union, le choix des priorités et l'arbitrage entre objectifs, autrement dit les choix politiques, ne seront ensuite possibles que s'il existe des institutions légitimes et en mesure de prendre les décisions reflétant au mieux les préférences collectives des citoyens européens, c'est-à-dire des institutions démocratiques, justes et efficaces.

C'était, au départ, l'un des buts du traité de Rome, qui a institué le « triangle communautaire » (Commission européenne, Conseil des ministres et Parlement). Par la suite, plusieurs réformes sont venues en modifier les règles de fonctionnement ou, comme l'élection au suffrage universel du Parlement européen en 1979, le mode de désignation et, partant, la légitimité. Mais l'extension progressive du champ des compétences de l'Union, la création de la zone euro et les élargissements successifs, notamment le dernier en date, en ont profondément transformé la nature, et altéré les possibilités de décision, au point d'en menacer l'efficacité et de donner aux citoyens de l'Union le sentiment, souvent justifié hélas, de la confusion des rôles et des pouvoirs, de l'impuissance politique et du primat sans partage de règles rigides et peu compréhensibles.

Dès avant l'élargissement de 2004, la Commission et les gouvernements nationaux des anciens Etats membres en avaient bien perçu les dangers et la menace qu'il constituait pour le fonctionnement des institutions européennes, à vrai dire déjà chaotique et peu satisfaisant à 15 - la vogue du « déficit démocratique » ne datant pas de 2004 -, et c'est pour y apporter, préventivement, des solutions qu'avait été conçu le traité de Nice. Hélas, les Quinze furent incapables de s'entendre sur des réformes institutionnelles suffisantes, de sorte qu'immédiatement après la signature du traité, en 2001, ces mêmes gouvernements lançaient l'appel de Laeken, par lequel ils appelaient de leurs vœux une nouvelle et urgente refonte des institutions, afin d'en améliorer le fonctionnement, engageant ainsi le processus de la Convention qui conduisit, après un passage, il est vrai dommageable, par la Conférence intergouvernementale (CIG), au traité constitutionnel européen, dont on sait qu'il n'apporte pas de réponse assez forte aux défis de l'élargissement et de l'approfondissement.

Quel type de réforme institutionnelle, dès lors, permettrait-elle de surmonter les obstacles qui actuellement entravent l'émergence de décisions collectives sur la fourniture des biens publics européens ? Les institutions européennes actuelles, qu'il s'agisse des règles de décision dans les domaines où les compétences sont européennes, ou des « méthodes

ouvertes de coordination » sur les questions comme la « stratégie européenne pour l'emploi », la « stratégie de Lisbonne », etc., favorisent, c'est un comble, les choix opportunistes et non coopératifs des gouvernements nationaux.

La première démarche qu'il convient de conduire pour résoudre ce problème de décision collective serait de clarifier la répartition des compétences entre institutions et d'aller vers une séparation plus claire des pouvoirs. Sur le premier point, des progrès ont été accomplis par le traité constitutionnel européen, mais beaucoup reste à faire pour rendre opérationnel le « principe de subsidiarité ». En outre, il conviendrait que, conformément au partage affirmé des « biens publics européens » que nous proposons entre UE, d'une part, et zone euro de l'autre, les décisions concernant la seconde soient prises par des instances qui lui sont propres, sur le modèle de l'Eurogroupe, mais institutionnellement formelles, sans avoir à en référer aux instances plus larges de l'ensemble de l'UE.

En matière de séparation des pouvoirs, en revanche, tout reste à faire, car l'organisation institutionnelle actuelle de l'Union viole allègrement les principes chers à bon nombre de démocrates depuis Montesquieu : en effet, l'Union est dotée, non pas de trois catégories d'organes relevant clairement et respectivement du législatif, de l'exécutif, ou du judiciaire, mais d'au moins cinq institutions – Conseil, Commission, Parlement, Cour de justice et Banque centrale européenne- qui se les partagent dans une certaine confusion.

La solution « fédérale » la plus évidente, mais pas nécessairement la seule, consisterait, comme cela a été souvent suggéré, à faire de la Commission un véritable gouvernement, tandis que Conseil et Parlement se partageraient le pouvoir législatif. Ceci impliquerait, pour la Commission, des modalités de nomination et de responsabilité devant le Conseil et le Parlement, plus clairement parlementaires qu'aujourd'hui, et une révision complète des règles de sa composition, à la fois le nombre de commissaires et leur appartenance nationale : la composition actuelle, qui impose un commissaire par pays, quelle qu'en soit la taille, est, à l'évidence, peu satisfaisante. Le Parlement, dont les pouvoirs seraient alors étendus, resterait élu au suffrage universel avec une représentation des Etats membres proportionnelle à leur taille démographique, tandis que le Conseil, devenu une sorte de Sénat, ou Chambre des Etats, serait composé d'un représentant par pays, quelle que soit sa taille.

Resterait à choisir, pour cette Chambre des Etats, une règle de décision pour chaque domaine, comme c'est le cas aujourd'hui, cette règle reflétant le degré de mise en commun des décisions dans le domaine et les pouvoirs respectifs des différents membres, notamment leur pouvoir de blocage. Ainsi, comme dans le système actuel, la règle de l'unanimité, qui confère à chaque Etat, grand ou petit, un droit de veto sur les décisions collectives, devrait-elle être cantonnée aux matières de la plus haute portée stratégique, mais bannie de toutes celles pour lesquelles on souhaite voir émerger les « biens publics européens », et notamment des décisions sur le budget européen, qui conditionnent le financement de bon nombre de ces biens.

De même, les seuils de majorité qualifiée devraient être choisis de manière telle qu'ils reflètent un arbitrage satisfaisant entre les exigences contradictoires de la protection des intérêts et des préférences de chaque Etat membre et de la possibilité de prendre des décisions sur les biens publics³. Les âpres négociations sur le choix de ces seuils qui ont marqué les CIG préparatoires du traité de Nice et du traité constitutionnel européen montrent bien l'importance que revêt ce choix de seuil : il définit notamment les pouvoirs respectifs

³ En prévision de l'élargissement de la zone euro – qui devrait accueillir, en janvier 2007, un treizième membre, la Slovaquie -, la BCE s'est déjà dotée d'une nouvelle règle de représentation des banques centrales nationales, fondée sur un système de rotation, selon laquelle le poids de chaque Etat membre dépend de sa taille.

des « petits » et des « grands » Etats, en ce qu'il détermine les possibilités de formation de coalitions gagnantes et, peut-être plus important encore, de minorités de blocage. Sans doute conviendrait-il de choisir pour les « biens publics européens » que l'on souhaite voir fournis des seuils relativement plus bas qu'aujourd'hui ; mais ce choix reflétant les préférences quant au degré de centralisation, on peut comprendre qu'il fasse l'objet de débats. En revanche, il nous paraît évident que les pays de la zone euro, qui ont choisi de lier étroitement leurs destins économiques, doivent choisir un seuil plus bas et reflétant autant que possible l'importance économique des différents pays membres.

EUROPEENS DE TOUS LES PAYS...

Le problème de la souveraineté économique européenne peut finalement se résumer de la manière suivante : les autorités investies de la légitimité d'agir pour l'avenir et de réagir aux événements imprévus du présent, les gouvernements nationaux, ne disposent plus vraiment des instruments pour le faire. Les autorités qui disposent des instruments de l'action, par exemple la BCE ou la Commission européenne, n'ont pas vraiment la légitimité de les utiliser au service d'une politique. D'un côté, une légitimité sans instruments, de l'autre, des instruments sans légitimité. « L'Europe des biens publics » vise à restaurer la légitimité du pouvoir européen.

Mais l'enjeu de la réforme économique de l'Europe est aussi un enjeu global, car du retour de l'économie de l'Union européenne au premier plan de la scène mondiale dépend en partie la résorption des déséquilibres croissants de notre mondialisation, à commencer par le déficit extérieur des Etats-Unis. L'Union européenne ne doit pas rester à l'écart de la prospérité mondiale et elle ne peut pas s'abstraire de ses responsabilités de grande puissance. Elle a un avenir à y gagner.