

## COLLOQUE

### L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE. POUR UN BILAN CRITIQUE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE Berlin, 7 et 8 novembre 2003

#### L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ET LES NOUVELLES INSTITUTIONS DU PROJET DE CONSTITUTION

Mario Dehove  
Professeur Paris XIII, Conseil d'Analyse Économique

Dans cette introduction au volet économique de ce colloque sur le projet de Constitution élaboré par la Convention, je voudrais développer quatre idées principales.

La première est que la place de l'économie dans l'intégration européenne restera centrale, quoi qu'on ait pu dire sur le nécessaire et laborieux basculement d'une Europe économique vers une Europe politique.

La deuxième est que les piètres résultats économiques de l'Union européenne pendant la dernière décennie font peser de sérieuses menaces sur l'avenir de la construction européenne en général et sur la ratification de la future Constitution qui sortira de la prochaine CIG en particulier.

Je rappellerai aussi, dans un troisième point, que les économistes, et, avec eux, les États membres, sont divisés sur le format idéal de l'Europe, sur ce qu'elle doit faire et ne doit pas faire, et comment elle doit faire ce qu'elle a à faire.

Enfin, je défendrai le projet de Constitution. Certes, la Convention n'a pas apporté de modifications majeures aux politiques économiques européennes, tant dans leur contenu que dans les institutions spécifiques chargées de les appliquer et les procédures auxquelles elles sont soumises. Il faut le regretter. Mais les réformes des institutions globales que le projet de Constitution définit, pourraient, si elles étaient appliquées dans un esprit fédéraliste, avoir des retombées positives sur les politiques économiques européennes elles-mêmes. Elles pourraient, en effet, permettre de surmonter, au moins partiellement, le blocage actuel principal de l'intégration européenne : son absence de gouvernement.

#### *La place de l'économie dans l'avenir de l'Union européenne*

Beaucoup d'évolutions et d'évènements pourraient laisser penser que l'économie est appelé à jouer, à l'avenir, un rôle moins central dans l'intégration européenne. Nombre d'analyses retiennent cette hypothèse, la plus marquante étant celle de Joschka Fischer. La montée en puissance des autres domaines d'intégration – politique étrangère et de sécurité commune, justice et affaires intérieures – est rapide. La communautarisation de larges pans des politiques d'immigration, la suppression – très relative néanmoins – des piliers, semblent aussi confirmer cette thèse. Cette conclusion me paraît excessive et dangereuse.

D'abord, il ne faut pas oublier que l'intégration économique est loin d'être achevée, même pour les pays qui appartiennent à la zone euro. Les effets d'entraînement fonctionnels ne sont pas une vue de l'esprit et ils sont loin d'être épuisés. De nouvelles interdépendances

devraient se développer. À des vitesses et avec des intensités difficiles à prévoir cependant car il n'existe pas de modèle d'intégration économique universel, même marchand.

Dans une conception libérale du fonctionnement des marchés, la mobilité de la main-d'œuvre devrait s'accroître et, selon un modèle se rapprochant progressivement de la très forte spécialisation des États américains (Detroit et l'automobile, Seattle et la construction aéronautique, la Silicon Valley et l'informatique...), la répartition territoriale des activités devrait épouser une logique plus européenne que nationale et conduire à l'émergence lente de grands centres européens de production très spécialisés. Le coûteux éclatement des centres de production des Airbus n'est pas une fatalité. Parallèlement, la logique persistante des « *champions nationaux* » pourrait céder devant celle des « *champions européens* ». Faudrait-il encore que la politique de la concurrence s'assouplisse. Le sauvetage d'Alstom par l'État français plutôt que sa reprise par d'autres opérateurs européens n'est pas non plus une fatalité. La concurrence fiscale de ce que les économistes appellent les « *bases mobiles* » (épargne et impôts sur les sociétés) devrait, à terme, si elle se confirme, conduire à une harmonisation des politiques fiscales.

Dans une approche plus keynésienne de l'économie, la coordination des politiques budgétaires pourrait aller bien au-delà de la seule discipline du pacte de stabilité (ce que prétend faire la procédure des dites GOPE – Grandes Orientations des Politiques économiques – mais qu'elle ne fait pas). Des politiques nouvelles, décisives pour l'emploi et l'activité dans le nouveau régime de croissance qui se dessine, et à forts effets d'échelle, telles que les politiques de recherche et développement civiles et militaires, devront probablement avoir une dimension européenne plus forte. Et si certaines politiques communes nouvelles se développaient, par exemple celle de la défense, elles auraient des répercussions budgétaires qui devraient conduire à ce que le budget communautaire ne puisse plus être contenu dans la limite extrêmement étroite – et confondante au regard du niveau d'intégration atteint – qui lui a été jusqu'à maintenant imposée (1,3 % du PIB européen).

Ensuite, les politiques déjà transférées à l'Union devront être pilotées. Je voudrais proposer une hypothèse, c'est celle que ce pilotage suscitera des débats européens différents des débats passés parce qu'il vont porter sur des décisions d'une nature nouvelle, plus gouvernementale. Cette évolution pourrait contribuer à forger un espace politique européen moins fractionné.

Distinguons en effet deux types de politiques publiques dans l'Union. Les premières sont les politiques normatives, qui relèvent dans les systèmes nationaux du pouvoir législatif. Elles sont soumises dans l'Union à des procédures de décision différentes de celles des États nationaux. Dans l'Union, elles laissent plus de pouvoirs à l'exécutif, à travers le rôle législatif du Conseil. Mais ces politiques européennes normatives sont, dans leur forme, identiques : une norme est une norme. Les secondes sont les politiques exécutives, qui relèvent dans les espaces nationaux des gouvernements. Ces politiques, c'est une des spécificités principales et une des limites majeures de l'intégration européenne, sont en même temps qu'elles sont confiées à l'Union, très encadrées par des règles strictes, alors que dans les espaces nationaux, d'où elles sont extraites, elles sont mises en application avec plus de souplesse, grâce à la marge de décision discrétionnaire concédée, par la force des choses, par les parlements aux gouvernements. Cet encadrement strict de l'action publique, inspiré de l'ordo-libéralisme monétaire, traduit, à la fois, la grande méfiance des États membres à l'égard de l'Union et leur méfiance réciproque. Il est aussi la conséquence de la réticence naturelle des gouvernements des États membres, qui ont la maîtrise exclusive de la construction européenne, à céder leurs prérogatives, alors qu'ils se sont montrés plus prompts à confier à l'Union certains des pouvoirs normatifs des parlements nationaux. Il exprime la nécessité, et la grande difficulté, de l'Union à se doter d'un gouvernement conforme à sa nature et adapté à ses besoins, au point d'intégration atteint.

Il n'empêche, même très préprogrammées, et parce que la préprogrammation dans ces domaines de l'action publique qui restent la chasse gardée des gouvernements des États membres ne peut être totale, ces politiques à forte intensité gouvernementale suscitent des débats publics et des affrontements politiques d'un type nouveau pour l'Union (à l'exception sans doute des décisions de l'Union relatives aux questions de concurrence, d'aides publiques et de concentration, qui ont été dans le passé, justement, les seules décisions de type gouvernemental prises par la Commission et qui pouvaient faire naître ce type de débat nouveau). Ils sont plus personnalisés : c'est Monsieur Duisenberg qui est mis en cause lorsqu'il s'agit de la politique monétaire, et non la Banque centrale, anonymement ; c'est le Premier ministre français qui est exposé à la critique lorsque le déficit budgétaire français ne respecte pas le pacte de stabilité, et il ne peut pas se servir de l'Europe comme bouc émissaire comme il pouvait le faire lorsque c'était une norme à caractère législatif qui était en cause ; pensons aux dates d'ouverture de la chasse. Ils concernent aussi des décisions à effets directs et immédiats. Ces débats et affrontements sont de ce fait plus partisans et plus passionnés. C'est ce type de débats et d'affrontements qui peut faire progresser l'Europe politique et stimuler l'émergence d'un « espace public européen ». Le politique est moins défini par son contenu (les domaines régaliens opposés aux domaines économiques non régaliens) que par la nature des décisions susceptibles de l'animer (la décision gouvernementale plus que la norme législative). Le domaine économique pourrait bien servir, à l'avenir, pour certaines de ce que l'on a appelé les « nouvelles » politiques économiques, de banc d'essai de l'Europe politique.

L'intégration économique restera aussi un enjeu majeur de l'intégration européenne par les effets indirects qu'elle exerce sur les autres domaines d'intégration.

L'intégration juridique, notamment : l'intégration commerciale est un ressort majeur de l'harmonisation des normes juridiques et de la centralisation des compétences. L'analyse de l'évolution de la répartition des compétences aux États-Unis au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles suggère quelle puissance cette dynamique peut avoir lorsqu'elle est impulsée par la Cour suprême, à travers sa jurisprudence. Les traités européens sont, certes, dans certains domaines, plus protecteurs des compétences des États membres que ne l'était la Constitution américaine. Et le Parlement européen n'a pas les pouvoirs et la légitimité du législateur américain. Mais la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes est, dans ses principes, très proche de celle de la Cour suprême américaine et la Constitution n'a pas apporté, en matière de répartition des compétences, les nouveautés promises.

L'intégration symbolique, aussi : l'Union économique et monétaire restera la pierre d'angle de la légitimité de la construction européenne tant au regard de l'efficacité – la légitimité par l'*output* – qu'au regard de la loyauté des États membres – la sauvegarde de l'esprit communautaire, c'est-à-dire d'une certaine « *citoyenneté* » des États membres.

*Les mauvaises performances économiques de l'Union depuis le début des années quatre-vingt-dix*

L'investissement de l'Union européenne dans la construction institutionnelle au cours des quinze dernières années a mobilisé beaucoup d'énergie.

Trois grandes Conférences intergouvernementales (CIG) se sont succédé, à grands frais : Maastricht, Amsterdam, Nice : elles ont montré qu'au point d'intégration atteint les gouvernements ne pouvaient pas donner à l'Europe les institutions qu'appellent ses nouvelles missions, plus gouvernementales.

Une soi-disant nouvelle façon de faire l'Europe – la Méthode Ouverte de Coordination – a été prétendument inventée bruyamment : rapprochant, en fait, l'Union d'une organisation

d'intégration par l'expertise et la doctrine, comme peut l'être, par exemple, l'OCDE, elle s'est avérée d'une remarquable inefficacité.

Des grands plans de relance d'inspiration Keynésienne ont été périodiquement proposés aux États membres, à chaque grande récession – le livre blanc de la Commission sur la croissance en 1993 ; le rapport Sapir en 2003, immédiatement suivi d'une proposition de plan de grands travaux émanant de la Commission – : souvent en retard d'un temps sur la conjoncture, à cause des lenteurs de la prise de décision de l'Union, dépourvus de financements spécifiques, ils sont restés lettre morte.

Le contraste est fort aujourd'hui entre ces lourds efforts institutionnels et les faibles résultats économiques de l'Europe.

Les diagnostics des économistes sont, en effet, convergents : les années quatre-vingt-dix sont des années piteuses pour les économies de l'Union européenne. La croissance a été faible, les phases de reprises s'avérant fragiles dès leur commencement ; le chômage structurel s'est maintenu ; le niveau de vie moyen des Européens a cessé de rattraper celui des Américains et demeure encore près d'un tiers inférieur ; l'Europe, à quelques rares exceptions près, a pris du retard dans l'intégration des nouvelles technologies de l'information.

Tout n'est évidemment pas négatif dans le bilan économique des dernières années de l'Union. La productivité horaire reste élevée, ce qui suggère que l'Union n'est pas loin de la frontière technologique et que ses insuffisances sont plus des insuffisances de mobilisation de la main-d'œuvre que des insuffisances technologiques ou organisationnelles proprement dites. La protection sociale et la solidarité sociale ont été sauvegardées. Les équilibres financiers globaux ne sont pas menacés, ce qui n'est pas le cas aux États-Unis. Les facteurs de la croissance de long terme ont été renforcés avec la fin de la haute inflation et la diminution de l'instabilité. L'euro a joué le rôle de protection attendu face aux crises financières internationales de plus en plus fréquentes.

Toutes les faiblesses économiques de l'Europe ne doivent pas non plus être mises sur le compte de l'Union. Les États membres ont leur part de responsabilité. Ils ont mal géré le choc de la réunification allemande. Ils n'ont pas suffisamment donné à leur politique budgétaire un tour contracyclique, ce qui les aurait amené à restaurer leur marge de relance pendant la dernière phase haute de la conjoncture. Ils ont marqué beaucoup d'indécision et de pusillanimité dans les réformes structurelles, ce qui n'est pas moins important que les contenus qu'ils pouvaient leur donner.

Et les économistes sont loin d'être d'accord sur les causes et les remèdes de ces insuffisances économiques : marchés trop rigides, protection sociale trop généreuse, insuffisante intégration industrielle, politique monétaire trop restrictive, coordination budgétaire trop lâche, efforts de recherche et développement insuffisants, régulation salariale malthusienne, les diagnostics ne manquent pas.

L'Europe ne décline pas, elle ne « tombe pas », pour reprendre le titre d'un essai à succès sur la France. Mais c'est un peu le « *Désert des tartares* » : elle ne cesse de se préparer à une croissance et à une prospérité qui ne cessent de ne jamais venir. Le marché unique devait accroître le rythme de croissance tendanciel, la monnaie unique devait déconnecter la conjoncture européenne de la conjoncture américaine, la méthode ouverte de coordination et le programme de Lisbonne devaient faire de l'Europe, en une décennie, la première économie de la connaissance : autant de promesses non tenues.

Jamais sans doute les risques de désenchantement des citoyens européens, de fatigue institutionnelle, de sentiment d'efforts et de sacrifices pour rien, n'auront été dans le passé

aussi élevés qu'aujourd'hui. Ils peuvent éroder leur adhésion encore forte et générale à l'idée d'Europe, certains pays mis à part, et affaiblir encore plus leur défiance à l'égard des institutions européennes. Ils peuvent, pour la période qui vient, lourdement peser sur l'adoption de la Constitution. Car cette ratification ne peut pas se faire en cachette. Elle devra se faire par les voies les plus directes, par referendum lorsque cette procédure, comme en France, est prévue. Si les États membres et l'Union ne présentent aux suffrages populaires que le projet actuel de Constitution, dans l'hypothèse où il sera adopté par la CIG, dans ses grandes lignes, le risque est grand qu'il soit repoussé, faute d'avancées claires et crédibles dans le contenu des politiques européennes. Pour donner toutes ses chances au projet de Constitution il n'est d'autre issue que de proposer simultanément et parallèlement à sa ratification un programme de politiques qui n'auraient pas été possibles sans elle et qui pourraient redonner toute leur légitimité aux institutions de l'Union.

### *Les dilemmes des économistes*

Les économistes ne sont pas d'accord sur le format actuel et futur de l'Europe, ce que doit faire l'Union européenne et comment elle doit le faire.

Pourtant, ils partagent de plus en plus – parce que je veux centrer mon propos sur les effets politiques des doctrines économiques, je me limite délibérément aux approches dominantes, enseignées dans les universités, en écartant les doctrines hétérodoxes minoritaires, qui tendent à se caractériser elles-mêmes comme « *institutionnalistes* » et qui exercent peu d'influence sur les discussions politiques sur les orientations de la construction européenne – une problématique commune.

On peut définir à grands traits, sans trop la trahir cependant, cette problématique, par quatre postulats fondamentaux qui forment le viatique de base de l'économiste spécialisé dans l'intégration européenne.

Premier principe : sous certaines hypothèses, que la politique doit contribuer à réaliser (rationalité, individualisme), les marchés sont, en théorie, au moins équivalents dans leur efficacité à la meilleure intervention publique et ils lui sont en pratique préférables. Il existe cependant des cas de « *défaillances* » des marchés, précisément identifiées par la théorie, pour lesquels l'action publique est supérieure aux marchés.

Deuxième principe : la principale « *défaillance* » dans le cas de la construction européenne, ce qui ne la distingue pas, d'ailleurs, des autres institutions internationales, est celle qui provient de l'existence de « *biens publics* », ces biens que l'on peut consommer sans que la consommation d'autrui soit diminuée, et des « *externalités* », les interdépendances entre les politiques publiques.

Troisième principe : dans le cas des « *biens publics* » et des « *externalités* », l'intervention publique peut être justifiée, et elle doit être limitée, dans un système politique démocratique, à l'aire géographique de consommation possible du bien public, ou d'extension des interdépendances. Ce principe est, en même temps, un principe de répartition des compétences entre l'Union et les États membres.

Quatrième principe : les actions de répartition ne portent pas atteinte au principe d'efficacité, mais comme il n'existe pas de principe d'équité rationnel, donc universel, ces actions sont éminemment politiques et à ce titre relèvent des « *préférences nationales* », c'est-à-dire, en fait, tout ce qui est extérieur au principe de la rationalité économique. Cette problématique, on ne peut pas le nier, a une certaine efficacité analytique et un réel pouvoir normatif. Même si, et c'est un paradoxe, elle repose sur des hypothèses de comportements économiques et de reproduction sociale qui, de l'extérieur, apparaissent très irréalistes.

Elle présente cependant trois limites principales qui limitent sa portée normative au regard d'une construction institutionnelle comme l'Union européenne.

D'abord, la notion de « *bien public* » est, dans maints cas, notamment dans le domaine des biens publics internationaux, historique, les économistes préféreraient dire « *endogène* ». Les biens publics ne peuvent être définis par leurs caractéristiques propres, en soi et pour toujours, sans référence au contexte et à l'environnement non économiques. Les biens publics internationaux, notamment, dépendent du niveau d'intégration mondial atteint. Le cas de la défense, le bien public « *pur* » par excellence des économistes, en est, sans doute, la meilleure illustration. Aujourd'hui, il est loisible de regarder la défense comme un bien public commun à la France et à l'Allemagne. Dans les années quarante la situation était, évidemment, en tout point opposée, les intérêts en matière de défense de ces deux pays étaient, à l'échelle des pays, strictement privés. On pourra opposer à cette thèse qu'il était de l'intérêt bien compris des deux pays de ne pas se faire la guerre ; qu'une institution internationale bien conçue aurait pu les faire sortir favorablement, pour l'un et pour l'autre, du dilemme de la paix et de la guerre ; que c'est justement l'intérêt de la notion de bien public de permettre de penser les conditions de la coopération dans un environnement où la guerre est possible. Cette objection, outre qu'elle est bien abstraite, suppose que le dilemme et ses termes (gains) préexistent à l'interaction stratégique, c'est-à-dire que les agents ont, avant de choisir leur stratégie, une claire connaissance de leurs propres intérêts (la connaissance des intérêts du partenaire, ou de l'adversaire, n'étant jamais nécessaire).

Ensuite, deuxième difficulté théorique, on montre que, en démocratie, le seul équilibre politique théorique possible, lorsqu'il y a plusieurs biens publics, est qu'il y ait un collège électoral (une collectivité publique, une circonscription électorale ou une « *constituency* ») par bien public dont la dimension correspond strictement à l'ère géographique d'extension du bien public. Ce résultat n'est pas contraire aux évolutions que l'on peut observer d'une spécialisation croissante des collectivités publiques (syndicats de commune, communauté urbaine...). Mais même dans ce cas-là, où le bien public est unique, où la circonscription électorale est en parfaite correspondance avec l'emprise territoriale du bien public, la procédure théorique optimale de détermination par la collectivité de la demande sociale de ce bien public, le système de votation, est d'une telle complexité qu'elle est pratiquement inenvisageable. C'est la procédure de Condorcet de mise au vote systématique, deux à deux, de toutes les possibilités de choix individuels (par exemple de choix de la quantité du bien public). Cette difficulté livre, en tout cas, une partie des raisons pour lesquelles les économistes sont souvent, dans leur approche théorique, sceptiques sur l'efficacité de la démocratie centralisée et représentative et accordent leurs faveurs aux agences de régulation et à la décentralisation de la démocratie.

Mais cette solution qui fait correspondre de façon biunivoque une circonscription électorale à tout bien public n'est pas non plus satisfaisante en théorie, parce qu'elle ignore les interdépendances entre les biens publics et la complexité de leur optimalisation dès lors que ces biens publics n'ont pas les mêmes collectivités de référence (les mêmes « *constituencies* »). Du coup, l'État nation omniscient dont l'emprise territoriale se définit moins par la portée géographique des biens publics que par le tracé des frontières politiques n'est pas la moins mauvaise des solutions pratiques. Mais alors, théoriquement, comme Hayek l'a suggéré, la solution supérieure par l'approche par les « *biens publics* » est... la dictature.

L'économiste peine donc à intégrer dans une théorie générale et « *pure* » la démocratie, l'État à compétences multiples et les biens publics. Conséquence : à cause de ce triangle d'incompatibilité théorique, il est difficile de concevoir l'Europe comme, seulement, un espace de politiques publiques, comme les économistes pourraient, malgré tout, y encourager.

Enfin, troisième difficulté, pratique cette fois, dans nombre de cas, le caractère public d'un bien, ou l'existence d'interdépendances, prête à discussion. Cette difficulté rejoint celle de la

répartition des compétences en Europe, qui, aux yeux des économistes, devrait reposer sur ce critère simple d'échelle des biens publics et des interdépendances : à l'Union la compétence sur les biens publics européens, aux États membres, toutes les autres compétences. Avec, évidemment, une règle : plus les marchés sont regardés comme parfaits, moins il y a de biens publics et moins il y a besoin d'Europe publique, et donc d'Europe politique.

En simplifiant, on pourrait définir, pour ce qui concerne l'Europe, deux analyses de ces échelles. Pour les économistes libéraux, qui sont parcimonieux sur les imperfections des marchés, les biens publics et interdépendances d'échelle européenne sont rares. Les principaux sont : la monnaie, la libre circulation, la concurrence, le savoir et l'information. Ils contestent la nécessité d'une coordination des politiques budgétaires, le besoin d'une politique sociale commune, et même d'une fiscalité européenne, le niveau des impôts, dès lors que la mobilité des citoyens est assurée, devant résulter de la concurrence fiscale selon la doctrine du fédéralisme budgétaire. Ils se heurtent, évidemment, à l'objection que la concurrence fiscale et sociale peut conduire, la mobilité des personnes et des capitaux n'étant jamais suffisante, au dumping et à l'alignement par le bas du niveau des équipements collectifs, de la redistribution et des niveaux de vie. Pour les keynésiens, plus généreux sur les défaillances des marchés, notamment des marchés du travail et des marchés financiers, il existe en fait peu de politiques publiques qui n'intègrent pas une dimension européenne, les premières étant les politiques budgétaires et les politiques sociales.

Cette difficulté pratique à identifier les biens publics et les interdépendances entre les politiques publiques nationales est un des éléments qui permettent de comprendre le faible contenu des propositions de la Convention – et du groupe de travail qui l'a précédée et a préparé ses réflexions – en matière d'Union économique et monétaire et aussi d'Europe sociale. Il ne s'explique pas seulement par les résistances politiques à l'intégration européenne et le souverainisme chauvin de certains membres de la Convention. Certains économistes, et avec eux une majorité des États membres, considèrent que l'équilibre actuel est optimal dans ses grandes lignes : une discipline budgétaire, éventuellement modifiée à la marge pour tenir compte de l'expérience acquise et corriger les imperfections identifiées ; pas de coordination des politiques budgétaires, parce qu'elles sont peu interdépendantes et parce que les États membres ont besoin de marges de liberté de politiques économiques pour contrer leurs déséquilibres propres (chocs asymétriques ou dynamiques idiosyncrasiques) ; pas de coordination des politiques sociales parce que les salaires et les rémunérations sont déterminées par les marchés et parce que les systèmes de protection sociale ont une forte dimension redistributive. Cette position est très critiquable, mais elle existe et elle est aujourd'hui, en Europe, majoritaire.

La France qui plaide, justement, pour une conception large des interdépendances économiques entre les économies européennes et l'extension des compétences économiques de l'Union, serait plus crédible si elle n'inspirait pas parfois le sentiment qu'elle considère que les disciplines et la solidarité que l'Union monétaire implique étaient plus destinées aux autres qu'à elle-même. Comportement impérial qu'elle est fondée de reprocher aux États-Unis par rapport à l'ensemble du monde mais qu'elle est mal inspirée d'imiter dans ses relations avec ses partenaires européens.

#### *Les apports potentiels du projet de Constitution*

Si l'on adopte une approche de l'Europe limitée aux seules politiques publiques, en l'occurrence les politiques économiques, les apports du projet de Constitution sont très modestes. Cela a déjà été dit et déploré.

Le régime de répartition des compétences n'a été que très marginalement modifié. Les principes généraux devaient être clarifiés, c'était une des grandes attentes de la Constitution : elle devait préciser « *qui fait quoi en Europe* » pour que le citoyen s'y retrouve et protéger les

États membres des dérives centralistes. En réalité, peu de nouveautés ont été réellement apportées en cette matière. La doctrine juridique traditionnelle a été consacrée et la classification habituelle qui distingue les compétences « réservées » et les compétences appelées traditionnellement « partagées » dans la Constitution et désignées « concurrentes » (avec le sens juridique habituel de ce terme, qui ne correspond pas du tout au sens commun) a été intégrée dans le texte fondamental. Seules innovations : l'exercice conjoint de compétences par les États membres et l'Union (comme *n* plus *unième* États) a été formalisé (compétences partagées pour lesquelles les États membres peuvent légiférer même lorsque l'Union a elle-même légiféré) ce qui n'ajoute pas à la clarté mais est politiquement justifié ; la compétence de coordination (d'appui) a été élevée au rang de véritable compétence, c'est lui faire beaucoup d'honneur au regard de sa portée réelle. En ce qui concerne le domaine spécifique de l'UEM, aucune compétence supplémentaire substantielle n'a été concédée à l'Union. C'est le statu quo. L'approche keynésienne n'a pas été adoptée : gel de la répartition des compétences fiscales, maintien de la procédure inopérante de coordination des politiques budgétaires (GOPE), sanctuarisation maintenue de la formation des salaires, insularisation confirmée de la politique monétaire.

À l'exception louable, difficile à obtenir d'ailleurs, de la reconnaissance de la spécificité des services publics (d'intérêt général) au regard des règles de la concurrence, le même conservatisme marque les finalités fixées aux politiques européennes, en premier lieu à la politique de la concurrence et à la politique monétaire. Le caractère libéral des politiques européennes a été maintenu et renforcé. Il apparaît désormais intangible et général : l'inscription dans la Constitution du principe de libre concurrence, non biaisée, qui figurait auparavant dans le seul pilier communautaire, est inscrit maintenant dans les principes fondamentaux de l'Union elle-même. Cette promotion, qui n'est pas sans effet politique, est très contestable. Elle n'est pas rééquilibrée par l'affirmation ailleurs dans le texte que l'Union est une « *économie sociale* » de marché.

Il n'est pas anormal que dans une structure fédérale, ce qu'est l'Union, les objectifs des politiques publiques transférées à l'Union figurent dans le texte fondamental. C'est l'expression de la soumission de la répartition des compétences au principe finaliste. Mais dans l'Union européenne les objectifs sont plus précis que dans une fédération ordinaire, à cause de la méfiance qui subsiste entre les États membres. Ils sont donc plus contingents. Si ces objectifs sont traités comme des normes constitutionnelles, elles aussi ordinaires, les procédures pour les modifier sont trop lourdes car elles introduisent dans les politiques européennes une inertie insoutenable à terme. Il faut regretter que les procédures de révision de la partie du projet de Constitution relative aux politiques européennes, la partie III, n'aient pas été différentes des dispositions proprement constitutionnelles relatives aux institutions, c'est-à-dire plus légères afin d'introduire de la souplesse dans les objectifs des politiques économiques de l'Union. Les conventionnels auraient ainsi trouvé un bon compromis entre la règle et la décision discrétionnaire. Cette innovation institutionnelle, qui aurait donné tout son sens et son utilité au rassemblement des dispositions relatives aux politiques européennes dans une même partie, aurait fait faire un grand pas en avant à l'émergence d'une gouvernamentalité européenne spécifique.

Quelques modifications des institutions spécifiquement économiques ont été apportées au texte fondamental : l'eurogroupe a été intégré au traité, le champ de la majorité qualifiée a été élargi. Elles restent, elles aussi, incrémentales par rapports à certaines attentes.

Si, maintenant, on adopte une approche plus globale de l'Union, ne se limitant pas à l'examen séparé des domaines d'intégration, on est conduit à des conclusions plus optimistes sur les possibles améliorations de la révision du texte fondamental proposée par la Convention.

Le projet de Constitution apporterait, s'il était adopté, des modifications importantes aux institutions de l'Union. L'institution d'un président permanent du Conseil européen, l'obligation



faite au Conseil européen de tenir compte des élections européennes dans le choix du président de la Commission proposé au Parlement, la fusion en une seule personne – le « *ministre des affaires étrangères de l'Union* » – des postes de Commissaire aux relations extérieures et de Haut Représentant pour la PESC, la réduction du format de la Commission, l'instauration de la double majorité au Conseil, sont des réformes qui peuvent apporter à l'Union les améliorations de fonctionnement attendues.

Peuvent seulement, car beaucoup dépendra de la manière dont elles seront mises en œuvre. Beaucoup d'inconnues demeurent en effet : quelle sera l'autorité réelle du Président du Conseil européen, peut-il être plus qu'un « chairman » comme la lettre du texte semble l'imposer (notamment, il n'a pas de droit de vote au Conseil européen) ? Comment le Parlement européen va-t-il faire appliquer la condition d'appartenance politique du Président de la Commission ? Comment vont s'équilibrer les pouvoirs en matière de politique étrangère du président du Conseil européen et du ministre des Affaires étrangères ? Des synergies vont-elles pouvoir se développer entre les deux présidents du Conseil européen et de la Commission, ou bien au contraire, leurs deux pouvoirs vont-ils s'annihiler et laisser le champ libre aux États membres ? Le conseil « *affaires générales* », qui n'est, malheureusement, pas rendu permanent, et qui est la source de beaucoup d'insuffisances du fonctionnement de l'Union actuelle, va-t-il retrouver sa capacité d'impulsion, de synthèse et d'arbitrage ? Nul ne peut aujourd'hui répondre à ces questions. Le projet de Constitution ouvre des opportunités, il ne mène pas tout droit aux solutions souhaitables.

Si ces virtualités se réalisent, la centralité, la continuité, la permanence et la personnalisation du pouvoir au sein de l'Union seront renforcées. Or, ce sont justement des attributs principaux de l'exécutif. Un embryon de gouvernement européen pourrait ainsi voir le jour. L'incapacité de l'Union à prendre des décisions discrétionnaires, ce que les institutions actuelles, vieilles de près d'un demi-siècle, et essentiellement conçues pour produire des normes communes à caractère législatif, ne lui permettent pas de faire, pourrait être surmontée.

La construction du « *gouvernement économique de l'Europe* » dont l'absence handicape le fonctionnement de l'Union économique et monétaire se trouverait du même coup réglée, et de la bonne manière, en donnant à l'Union un gouvernement « *tout court* », car l'idée de la multiplication de gouvernements spécialisés – économique, social, pour les affaires étrangères, pour les affaires intérieures... – et donc d'un exécutif polycentré qui est la ligne de plus grande pente de l'évolution institutionnelle de l'Europe, est, à proprement parler, un non sens.