

Du « gouvernement économique » au gouvernement tout court

Vers un fédéralisme à l'européenne

par Robert Boyer et Mario Dehove

Le terme de « gouvernement » a été sorti par la globalisation financière et la construction européenne de la douce torpeur dans laquelle il vivait depuis des siècles : invité à étendre sa signification à des domaines spécifiques de l'exercice du pouvoir – le « gouvernement économique » ou encore le « gouvernement d'entreprise » – il est en même temps sommé de partager avec d'autres mots – tels que la « gouvernance » – la désignation du lieu où, dans un système politique, se concentre le pouvoir exécutif. Cette mutation sémantique a sans doute des causes proprement linguistiques. Mais elle montre également, si on se limite à l'Europe, non seulement que des transformations profondes des capitalismes européens, de l'organisation des pouvoirs politiques et de l'exercice de la démocratie sont aujourd'hui à l'œuvre, mais aussi que ces dynamiques sont fortement interdépendantes. Le thème des affinités entre le politique et l'économique n'est certes pas neuf ; mais les expériences européennes récentes invitent à l'actualiser. Singulière idée, en effet, quand on s'y arrête un moment, que celle de vouloir doter l'Union européenne d'un « gouvernement économique ». N'implique-t-elle pas, d'une part, qu'il en faut un et donc que l'Union européenne s'en était passé jusque-là, d'autre part, qu'il est possible de le concevoir sans qu'existe un gouvernement global, un gouvernement tout court ? On s'interroge donc dans une première partie sur les raisons de ce curieux projet : pourquoi l'union monétaire exige-t-elle un renforcement « local » – économique – de la fonction gouvernementale des institutions européennes, déjà dotées de larges prérogatives ? On montre que le projet de constituer un pôle institutionnel susceptible d'assurer localement, pour les seules coordinations économiques, des fonctions gouvernementales répond bien à une nécessité : l'absence délibérée de tout gouvernement identifiable dans les institutions européennes devient intenable maintenant que les missions de l'Union portent moins, en matière économique, sur la coordination législative – les règles de fonctionnement du marché unique – que sur la coordination exécutive – la définition d'une politique économique. Comment y remédier ? Plusieurs options élaborées par des économistes sont présentées et discutées.

Mais peut-on seulement créer un gouvernement spécifique n'ayant pour fonction que la stabilisation macro-économique ? Il semble bien que non. En effet, ce « besoin de gouvernement » se manifeste aussi dans les autres domaines de l'intégration européenne : le social, le militaire et la sécurité intérieure ; ce qui se traduit par une floraison anarchique de procédures de coordination *ad hoc* et d'organes informels visant à pallier les conséquences locales de la faiblesse de la fonction gouvernementale dans les institutions actuelles. Dès lors, c'est moins la question du gouvernement économique qui se pose à l'Union que celle du gouvernement tout court.

Faut-il alors laisser cette dynamique de « gouvernements sectoriels » prospérer librement en espérant qu'elle converge vers un dispositif institutionnel cohérent qui serait le gouvernement de l'Union et qui ferait nécessairement une large place, dans une sorte de « fédéralisme fonctionnel », à la coexistence de gouvernements spécifiques, économique, militaire, social... ? Polycentrisme exécutif que préfigure déjà la division fonctionnelle du Conseil des ministres et, dans les États membres, la sectorisation ministérielle croissante des gouvernements nationaux. Ou bien au contraire convient-il de canaliser cette dynamique en donnant d'un coup à l'Europe le gouvernement de l'Union qui lui fait défaut, le centre névralgique de l'action publique dont aucun État n'a pu encore faire l'économie, sous une forme spécifique compatible avec sa structure politique inédite ? À situation sans précédent,

émergence d'un fédéralisme original. Le traité de Nice a laissé entière cette question, qui ne pourra être longtemps laissée sans réponse.

Quel « gouvernement économique », si un tel gouvernement est possible ?

Le manque de gouvernement économique de l'UEM

Les traités prévoient, depuis l'Union monétaire, deux types de coordination de politique économique : la procédure dite des « grandes orientations de politique économique » (GOPE) et celle dite des « déficits excessifs », précisée et complétée au sommet d'Amsterdam par le Pacte de stabilité et de croissance. En outre, de façon informelle, les États membres appartenant à la zone euro ont, sur le modèle du G7, créé Euro 11 (devenu Eurogroupe), qui réunit à peu près chaque mois les ministres des Finances des États membres de la zone euro et le gouverneur de la Banque centrale européenne, en dehors des institutions officielles de l'Union¹. Quel est le bilan de cette architecture ?

La procédure des GOPE fonctionne désormais depuis assez longtemps pour qu'un jugement puisse être porté sur son efficacité. Elle vise normalement à amener les États membres à prendre librement en compte les fortes interdépendances de leurs politiques économiques dans la définition de ces dernières. Ambitieuse dans son principe, elle s'est résumée cependant en pratique à la tentative de mettre en œuvre un processus de convergence par l'adoption de recommandations communes tant en matière de politiques monétaires et budgétaires que de politiques structurelles. Privilégiant une orientation libérale de déréglementation du marché du travail sous l'influence d'une Commission peu favorable aux choix d'inspiration keynésienne, elle n'a pas atteint les objectifs qui lui étaient assignés. L'échec des GOPE n'a certainement pas été le seul facteur de l'atonie économique de l'Union européenne pendant les années quatre-vingt-dix et du retard technologique qu'elle a accumulé par rapport aux États-Unis qui, eux, tiraient parti d'une politique macro-économique pragmatique et d'une vague d'innovations technologiques qu'ils contribuaient à impulser et à soutenir. Mais l'absence d'une politique économique européenne, conçue pour l'ensemble de la zone et résultant de la conjonction organisée des politiques nationales, est un élément d'explication important de la faible croissance de l'Europe pendant toutes les années quatre-vingt-dix (Muet, 1998).

Le Pacte de stabilité et de croissance qui a succédé aux critères budgétaires du traité de Maastricht vise à garantir que les États membres appartenant à la zone euro ne déséquilibrent pas la politique monétaire commune par des politiques budgétaires nationales insuffisamment maîtrisées. Contrairement à la procédure des GOPE, il est précis, juridiquement contraignant, la Commission y joue un grand rôle, les règles sont directement contrôlables et leurs transgressions lourdement sanctionnées. Il est aussi économiquement contraignant. Une étude récente (Eichengreen et Wyplosz 1998) a montré qu'entre 1955 et 1996, pour l'ensemble des pays de l'OCDE, les conditions du Pacte de stabilité et de croissance n'avaient pas été respectées par au moins un pays une fois tous les trois ans. Pour autant, il n'est pas inapplicable, contrairement à ce qui a souvent été dit : la même étude montre que ses contraintes budgétaires auraient eu un impact relativement réduit sur la croissance des pays de l'OCDE (5 % de perte cumulés de croissance pour la France et le Royaume-Uni, 9 % pour l'Italie entre 1974 et 1995).

Ce dispositif institutionnel, complété par des mécanismes de coopération décidés ultérieurement, présente d'évidentes lacunes : il reste silencieux sur les politiques budgétaires

¹ Les ministres des Finances de l'Union se réunissent périodiquement en formation de Conseil (Ecofin) de l'Union pour prendre les décisions communes nécessaires au fonctionnement de la Communauté. Chaque réunion d'Ecofin est précédée d'une réunion d'Eurogroupe.

que doivent mener les États membres hors de la zone des déficits excessifs (en période de haute conjoncture) ; il n'impose pas aux États membres de tenir compte de la conjoncture de l'ensemble de la zone dans la définition de leurs orientations budgétaires nationales, ce qui risque de faire peser la charge de la stabilisation sur la Banque centrale ou d'en faire le bouc émissaire dans les mauvais moments². Il ne fournit qu'une indication limitée sur la politique de change de l'euro, sur ses responsables et sur ses porte-parole dans les instances internationales (G7/G8) où les actions concertées et les diagnostics partagés se forment ; il ne permet pas à l'Union de répondre aux situations imprévues nécessitant des décisions urgentes comme une crise de change, une crise financière internationale, un choc extérieur inattendu. Le dispositif institutionnel en vigueur ne fournit aucune règle de répartition de la charge du rééquilibrage entre les États membres en cas de divergences de cycle ; il ne dit rien des contributions que doit apporter la Banque centrale à un tel rééquilibrage ; il ne donne pas au marché les moyens de se faire une opinion précise sur les orientations budgétaires réelles de l'ensemble de la zone, ce qui risque d'affaiblir structurellement l'efficacité de la politique monétaire de la Banque centrale en augmentant la prime de risque sur le taux de change et sur le taux d'intérêt.

Une solution pouvait consister à doter l'Union d'un organe délibératif pleinement compétent en matière de coordination des politiques macro-économiques. Beaucoup d'États membres, dont l'Allemagne, s'y sont opposés. L'Union s'est rabattue, sous la pression française, sur une solution consistant à créer un organe (Euro 11, puis Eurogroupe) délibérément doté de compétences moins étendues et d'un pouvoir plus réduit que le Conseil des ministres des Finances afin que la coordination soit la moins contraignante possible. Eurogroupe a sans doute contribué à renforcer les liens personnels entre les ministres des Finances et l'atmosphère conviviale nécessaire à l'établissement d'une confiance mutuelle. Mais, strictement intergouvernemental, informel, soumis à la règle de l'unanimité, sans visibilité externe à cause de la présidence tournante, sans doctrine affirmée, il s'est révélé incapable de prendre des décisions formelles autres que celles visant à améliorer l'harmonisation des données budgétaires des États membres.

Quel gouvernement économique pour l'UEM ?

Les travaux sur les formes institutionnelles que pourrait prendre un gouvernement économique de la zone euro partagent quelques conclusions même s'ils livrent des esquisses contrastées de ce que pourrait être ce gouvernement.

Ils montrent d'abord que la situation actuelle (clauses du traité interprétées strictement, rôle d'Eurogroupe limité à un simple échange d'informations et Banque centrale cantonnée à l'objectif de stabilité des prix) n'est pas durablement stable. L'absence de principe clair de coordination aura probablement pour résultat une dynamique macro-économique heurtée qui restreindra les capacités de l'Union à renouer avec la croissance et à maîtriser la montée en puissance des marchés financiers et des nouvelles technologies.

Ces analyses convergent également vers l'hypothèse que l'Union européenne ne pourra pas se doter dans un proche avenir, voire à long terme, d'un budget propre d'une dimension suffisante pour assurer la stabilisation macro-économique de l'ensemble de la zone, ce qui limiterait les besoins de coordination des budgets nationaux. D'une part, parce qu'on ne crée pas un budget pour le seul besoin de stabilisation macro-économique. D'autre part, parce que l'instauration d'un système fiscal à caractère fédéral implique l'émergence concomitante d'un ordre constitutionnel fédéral auquel l'Europe n'est pas prête, faute d'une fusion suffisante des peuples, de la constitution d'un « espace public » préalable et d'un sentiment de solidarité

² Ce qui a été confirmé par les deux premières années de l'euro.

assez fort entre les Européens. Mais aussi, et peut-être surtout, parce que les gouvernements s'opposent fermement au transfert à l'Union européenne de la moindre parcelle de leur prérogative exécutive.

Enfin la réflexion sur le gouvernement économique de la zone euro met en lumière un point capital : l'intégration monétaire de l'Europe renouvelle de fond en comble la forme de coordination des politiques publiques entre les États membres³. Auparavant, la Communauté européenne devait avant tout veiller à la sauvegarde de biens collectivement désignés comme d'intérêt commun (le libre-échange, la concurrence). L'Union doit désormais s'attacher à conjuguer sous la forme d'un « concert » des politiques économiques nationales rendues fortement interdépendantes par l'intégration commerciale antérieure. En outre, les domaines de coordination tendent à s'étendre des matières structurelles, inscrites dans une temporalité longue, aux questions conjoncturelles qui, elles, relèvent de la très courte période, en tout cas dans le cadre des États-nations. La nature des coordinations changeant, leurs outils juridiques et politiques ne peuvent plus être les mêmes : sauvegarder dans le long terme des disciplines communes peut se faire par la définition de normes ; optimiser dans le court terme des actions nationales communes exige de recourir, plus ou moins intensément, à la décision discrétionnaire. Or celle-ci est une forme de décision peu appropriée à l'Union européenne qui, bien que largement dotée d'éléments institutionnels à caractère supranational, privilégie la production de normes et le pilotage de processus de convergence longs. Les États-nations restent méfiants à l'égard des décisions discrétionnaires intergouvernementales à haute teneur en conséquences inintentionnelles et donc qui les exposent à des déconvenues dans un ordre politique international exigeant et scrutateur.

D'où l'alternative suivante. Soit on pense que les institutions européennes et la méthode dite communautaire mise en œuvre jusqu'ici sont incapables de s'adapter à ces nouveaux besoins : on est alors amené à considérer que la coordination ne se fera que dans un cadre intergouvernemental, les gouvernements nationaux étant, dans l'architecture institutionnelle de l'Union, les seules instances aptes à la prise de décision discrétionnaire. Soit on considère que l'Union européenne peut surmonter cette nouvelle contradiction entre sa configuration actuelle et ses missions ; il convient alors de chercher les voies par lesquelles son architecture institutionnelle pourrait s'adapter aux nouvelles exigences, compte tenu des conflits très spécifiques dont elle est l'enjeu.

La première hypothèse a été explorée par P.-A. Muet et J. Pisani-Ferry (1999) ainsi que par R. Boyer (1999) dans un scénario appelé « interprétation pragmatique des traités ». Elle consiste, dans le cadre des traités existants, à exploiter toutes les potentialités de coopération des institutions de l'Union afin que les États membres et la Banque centrale intègrent le plus possible dans leurs décisions souveraines les externalités de ces décisions. La coordination (positive) se réalisant discrétionnairement et relevant des États membres, c'est l'Eurogroupe (avec le Conseil européen et le Conseil) qui apparaît dans cette hypothèse comme l'institution dominante, à côté de la Banque centrale européenne. Les préconisations qui en découlent s'inspirent naturellement des enseignements de la théorie de la décision stratégique, dans un univers non hiérarchisé de mise en concurrence des systèmes nationaux : accroître la transparence et la visibilité des décisions budgétaires nationales, harmoniser les procédures de décision, renforcer la pression morale du groupe sur les membres, doter chaque membre d'objectifs compatibles avec la cohérence de la politique économique européenne considérée dans son ensemble, en élaborant un cadre de référence (une « charte ») pour la conduite des politiques budgétaires et de la politique de change. Parallèlement, l'Union devrait organiser des capacités de coordination – conçues sur le même modèle – au niveau supérieur de la

³ Ceci se retrouve, dans la littérature économique, dans l'opposition entre coordination pour la préservation d'un « bien public » et coordination « stratégique » (Thygesen 1992). De son côté, la littérature politique distingue l'intégration positive de l'intégration négative (Scharpf 1996).

coopération entre les grandes puissances, donc doter l'Eurogroupe d'un représentant légitime à leurs yeux, c'est-à-dire un responsable politique d'une des grandes puissances (Jacquet et Pisani-Ferry 2000).

La seconde hypothèse a été pour la première fois étudiée dans Boyer (1999). Elle met l'accent sur la coordination par les règles en explorant la possibilité de l'étendre de la coordination négative, qui est son royaume naturel, à la coordination positive, où elle est pratiquement inconnue. Mais, loin d'être exclusive, cette coordination par les règles ne doit pas réduire à néant le champ de la décision discrétionnaire tant pour ce qui concerne l'Union européenne que pour ce qui intéresse les États membres, afin de préserver l'aptitude des institutions nationales et européennes à faire face à l'imprévu et à l'urgence. Il importe également de garantir l'exercice par les États membres du droit à des « préférences nationales » en matière de politique économique, ce qui correspond à la fois à la philosophie de l'UE, à la relative diversité des capitalismes européens et notamment des systèmes de relations professionnelles et de protection sociale. Cela est rendu possible par la faible mobilité de la main-d'œuvre et une spécialisation économique réduite des territoires nationaux. Il s'agit donc de rendre compatible un domaine de politique publique soumis, dans les États, au régime de la décision discrétionnaire avec un système institutionnel européen essentiellement producteur de normes communes. Cela suppose de rechercher un équilibre entre, d'une part, stabilité et donc prévisibilité des règles, permettant de renforcer la confiance entre les États membres, et, d'autre part, malléabilité de ces règles afin qu'elles puissent s'adapter aux changements des modes de régulation des capitalismes européens.

Une telle structure institutionnelle suppose l'élaboration d'une « constitution économique » fixant, pour chaque domaine des politiques économiques, des objectifs de l'Union qui soient assez précis pour pouvoir être déclinés sans difficulté par les États membres selon la forme dominante de leur capitalisme, et sanctionnables, sur le modèle de ce qui a été fait pour l'Union monétaire⁴. Toutefois, l'analyse économique ne peut apporter que des réponses partielles, incertaines et instables quant à la nature et au contenu de ces principes et de ces objectifs de coordination des politiques économiques nationales. En conséquence, le processus d'élaboration de ce corps de normes communes devra laisser une large place au pragmatisme afin de tirer le maximum d'enseignements des expériences et des processus d'apprentissage, par les agents privés et publics, du nouveau contexte créé par l'intégration monétaire. Il devra aussi être révisable juridiquement en fonction des circonstances et des évolutions structurelles, par une institution européenne existante ou à créer : ce pourrait être le Parlement européen, le Conseil européen, ou, comme l'a proposé en octobre 2000 Tony Blair, une Chambre composée des députés nationaux.

Le processus de coordination devrait être plus communautaire qu'intergouvernemental dès lors que les normes sont sanctionnables et que les objectifs communs, sans être supérieurs aux objectifs nationaux, doivent être pris en compte dans la définition des politiques budgétaires de chaque État membre. Ces normes d'objectifs économiques devront être « justiciables » (comme pour la concurrence ou le Pacte de stabilité et de croissance). La possibilité de se retirer de la coopération macro-économique devra être laissée à tout État qui estimerait que les objectifs ne sont pas respectés (la Cour constitutionnelle allemande l'a envisagé pour la monnaie unique). Cela implique que la Commission exerce dans l'ensemble du processus un rôle non seulement technique mais aussi politique.

Mais peut-on en rester là, à ce seul « gouvernement économique » ? La littérature politique contemporaine (Chatzistarov, 2000) qui analyse le mouvement général de segmentation des gouvernements, l'autonomisation croissante des départements ministériels et l'usage de plus

⁴ Pour des premières analyses on pourra se référer, en matière de politique de change, à O. Davanne et P. Jacquet (2000) et pour les politiques budgétaires (dans le contexte actuel seulement) à P.-A. Muet, J. Pisani-Ferry (1999).

en plus répandu des « comités de gouvernement » ou des « autorités administratives indépendantes » pourrait nous y inviter. En outre, une telle solution s'inscrirait dans la continuité du fractionnement fonctionnel du Conseil des ministres de l'Union (il y a autant de Conseils des ministres que de domaines de compétences). Ou bien faut-il considérer que les domaines politiques qui constituent autant de secteurs distincts de l'action gouvernementale sont aussi interdépendants ? Et dès lors soulever la question de l'unification de l'exécutif européen sous une forme spécifique ? L'existence d'un « centre névralgique », même dans les systèmes gouvernementaux étatiques les plus polycentriques, montre que cette question ne peut pas être écartée sans examen.

De gouvernements sectoriels à un gouvernement global

Des dynamiques comparables dans plusieurs domaines

L'observation sur la période récente de la construction européenne montre que celle-ci rencontre, sur divers terrains, des difficultés analogues à celles qu'elle tente de surmonter dans le cas de la coordination des politiques économiques. Un même « besoin de gouvernement » s'y exprime, comme le montrent tout particulièrement les innovations institutionnelles en matière d'Europe sociale et d'Europe de la défense.

La construction de l'Europe, tant dans le domaine des relations professionnelles que dans celui de la protection sociale, est demeurée très lente et n'a guère dépassé le champ très réduit de la compatibilité de systèmes nationaux hétérogènes confrontés à la libre circulation des hommes que suppose le marché unique. Dans une période de chômage élevé et de tensions sur les finances publiques, ce fractionnement territorial des systèmes de relations professionnelles et de protection sociale d'économies soumises à une intense concurrence commerciale et à une discipline monétaire stricte et asymétrique (l'ancrage au deutsche mark) s'est traduit par le développement d'une dynamique parfois non coopérative. F.W. Scharpf (1996) a montré que, comme dans le cas de la coordination économique, le blocage de la construction européenne dans le domaine social résultait pour une grande part du fait que l'Union ne disposait pas d'une forme gouvernementale apte à impulser une coordination « positive » des politiques nationales. Ces tensions se sont traduites par une floraison de nouvelles procédures visant à organiser une coordination minimale selon des méthodes normatives « *soft* » tout à fait comparables à celles de la coordination budgétaire (Boyer 2000). Ainsi un processus de convergence non contraignant a été instauré au sommet d'Amsterdam – les « lignes directrices pour l'emploi » – très proche des GOPE dans ses principes et articulé à elles. Un « dialogue macro-économique » destiné à améliorer l'interaction entre l'évolution des salaires et la politique économique a été institué sur le même mode informel que l'Eurogroupe puisqu'il consistait à organiser une concertation informelle entre les représentants des conseils des ministres des Finances (Ecofin) et du Travail et des Affaires sociales (Conseil « Travail et Affaires sociales »), de la Commission, de la Banque centrale et des partenaires sociaux. D'autres formes d'Europe sociale sont pourtant possibles (Maurice, 1999).

En matière de défense, la chute du rideau de fer, avec la déstabilisation de l'environnement proche de l'Union européenne et l'affaiblissement durable de la Russie, a modifié l'équilibre des intérêts stratégiques de l'Europe et des États-Unis sur le continent dans un sens favorable à l'émergence d'une identité européenne de défense. Cet espoir s'est brisé sur le conflit bosniaque qui a montré que l'Union, à cause des méfiances qui subsistaient entre les États membres et du « besoin d'Empire » qui en découlait (Gnesotto 1998), n'avait ni les ressources politiques ni les moyens institutionnels de ses intérêts stratégiques. La guerre du Kosovo l'a

confirmé dans le strict domaine militaire. Cet état de fait n'est pas la seule conséquence d'un manque de savoir-faire technologique, d'une domination des normes américaines en matière d'armement, ou encore d'une insuffisance de moyens budgétaires : le total des budgets militaires des États membres est comparable à celui des États-Unis dès lors que l'on prend en compte que l'UE n'a que des responsabilités régionales, contrairement aux États-Unis dont les intérêts en matière de sécurité sont mondiaux. Il résulte avant tout de choix stratégiques dépassés et d'une insuffisante coordination des efforts militaires nationaux qui conduit à maintes duplications, au détriment d'un emploi beaucoup plus efficace des sommes allouées à la défense au premier chef dans l'investissement matériel et dans la recherche et le développement (Heisbourg 2000).

Mais la guerre du Kosovo a créé une dynamique nouvelle en suscitant de la part du Royaume-Uni une réaction inattendue de soutien à l'émergence d'une identité européenne de défense forte, au sein de l'Union et au service d'une Europe ayant vocation à s'imposer comme une puissance mondiale. Les décisions prises à la suite de cette inflexion stratégique anglaise et celle, prise à Amsterdam, de donner une certaine « visibilité » à l'Europe de la diplomatie par la création d'un « haut représentant » fût-il sans légitimité politique, ont visé à renforcer l'architecture institutionnelle de l'Europe de la sécurité et de la défense. Elles prévoient en effet la possibilité de réunions régulières avec les ministres de la Défense du Conseil « Affaires générales » ainsi que la création d'un Comité politique et de sécurité permanent de l'Union européenne (COPS), ayant vocation à faire prédominer le niveau politique sur le niveau militaire. Enfin est prévue la création d'un Comité militaire, d'un État-major ainsi que le transfert à terme des moyens militaires de l'UEO à l'UE. Des objectifs précis ont été donnés à ces organes, notamment celui de créer les moyens de mener les missions dites de Petersberg (missions humanitaires et d'évacuation, maintien de la paix, gestion des crises et rétablissement de la paix) avant 2003. Des objectifs quantifiés, des institutions pour les atteindre, quoique dépourvues de toute prérogative supranationale : cette amorce d'Europe de la défense emprunte ses méthodes à l'Europe du marché unique. Elle pourrait être la préfiguration d'un « gouvernement de la sécurité » européenne car l'idée de constituer un « Conseil de sécurité » a déjà été émise.

Ce polycentrisme gouvernemental en voie d'émergence peut-il se passer durablement de pôle d'arbitrage, d'impulsion et de cohérence, de « gouvernement des gouvernements » ? Il existe une approche de la construction européenne qui le soutient en voyant dans ce polycentrisme exécutif la forme d'existence historique et typique de l'Europe. Cette approche, d'une part, met l'accent sur l'autonomie fonctionnelle des domaines des politiques publiques et conteste donc la nécessité de leur coordination et de leur intégration, d'autre part, regarde comme indépassable la souveraineté des États. Dans cette perspective, l'Europe se résume à deux choses : l'instauration de relations civilisées entre ses membres – à travers notamment l'utilisation de ces nouveaux instruments du « droit mou » (*soft law*), non contraignants juridiquement mais constitutifs d'engagements politiques liant les États qui les souscrivent – ; et la multiplication de coopérations transversales dans les différents domaines de l'action publique – à travers l'institution de forums de coordination où s'échangent les informations, se mesurent les intérêts nationaux et s'ajustent les préférences nationales. Cette approche immunise contre toutes les conceptions de l'Union qui, sous-estimant le rôle qu'y jouent les États, refusent de voir que l'Europe est par nature réfractaire aux formes de coordination hiérarchique dont l'État-nation fait un usage intensif. La Commission, après la période de stagnation de la construction européenne pendant les années soixante-dix puis le choc de la ratification de Maastricht, y a trouvé les moyens d'une efficacité renouvelée de son action de coordination des systèmes de normalisation nationaux (Scharpf, 1994).

Ce modèle « ouvert » d'intégration européenne, en réalité conforme à la vision anglaise (Major 1994 ; Blair 2000), n'est pas dépourvu de séduction et d'atouts : il permet de

progresser dans la coordination de chaque secteur – ce qui est préférable à la non-coordination – et il est compatible avec les conceptions les plus restrictives du partage de la souveraineté et du respect des intérêts des États membres. Mais il est aussi très limité. Il se révèle en pratique peu efficace dans les nouvelles compétences de l'Union, la coordination macro-économique, le social, la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération judiciaire et policière. La multiplication des institutions *ad hoc* dont les compétences se chevauchent et sont mal définies crée un désordre institutionnel qui brouille la lisibilité des responsabilités. La segmentation fonctionnelle affaiblit la légitimité des institutions européennes, dont la source principale est, avec la collégialité (Rapport parlementaire sur la réforme des institutions 2000), l'aptitude à faire apparaître un intérêt général européen qui transcende, sans les nier, à la fois les intérêts nationaux et les intérêts particuliers s'exprimant dans les différentes formations du Conseil. Il méconnaît, par construction, les interdépendances nombreuses et fortes entre les domaines. Par exemple, l'absence d'Europe budgétaire pénalise la politique monétaire. Le fait que la diplomatie économique de l'Union, potentiellement très puissante (par le biais de l'aide et des politiques commerciales préférentielles) ne soit ni au service d'une diplomatie politique, ni relayée par elle, est très coûteux (Bourlanges 1996). Si les coopérations dans les domaines non économiques – notamment militaire – se multiplient et s'approfondissent, elles auront des traductions budgétaires que la coordination des politiques économiques sera bien obligée de prendre en compte. Les règles d'orientation budgétaire seront-elles les mêmes selon que les gouvernements participent ou ne participent pas à la défense commune ? Selon que leurs systèmes sociaux seront ou ne seront pas partiellement privatisés ? En outre, une Europe dont les contours et les formes institutionnelles diffèrent selon les domaines sera dépourvue d'unité, d'identité et de visibilité extérieure, ce qui irrémédiablement l'affaiblira dans la logique strictement intergouvernementale, essentiellement fondée sur la *soft law* et le *confidence building*, qui commande, sur la scène internationale, les relations entre les grandes puissances.

Il est dès lors très probable qu'un tel système polycentrique abandonné à lui-même soit soumis à un processus de hiérarchisation progressif des institutions émergentes palliant l'absence de capacités transversales d'impulsion, d'arbitrage, de cohésion et de représentativité. Un de ces gouvernements locaux pourrait alors se substituer au gouvernement global manquant. Par exemple, parce qu'il n'est pas de problème dépourvu de dimension financière, parce que les relations financières internationales sont déjà très structurées et parce que l'euro appelle une représentation internationale unifiée de l'Union, le Conseil Ecofin ou Eurogroupe pourraient s'engager dans une stratégie de domination hégémonique de l'ensemble du système institutionnel européen, faisant du « gouvernement économique » un « gouvernement des ministres des Finances » s'imposant à l'ensemble de l'Union. Une telle évolution s'est d'ailleurs déjà amorcée. Une autre hypothèse pourrait être que se dégage un directoire composé de certains pays, ayant vocation à prendre en charge les intérêts à long terme de l'Union et ses intérêts internationaux, et garant de sa cohésion, de sa cohérence et de sa dynamique. Ces deux hypothèses ne sont d'ailleurs pas exclusives l'une de l'autre, car le Conseil Eurogroupe pourrait prendre en charge la définition des orientations générales de la construction européenne et simultanément les pays européens représentés dans les instances financières internationales (G7/G8) assurer la direction du Conseil Eurogroupe... sous le prétexte que les représentants des autres pays de l'Union n'ont aucune légitimité aux yeux des autres membres de ces forums de concertation internationale. Il ne pourrait être fait obstacle à ces processus spontanés, dont on ne sait quelle Europe sortirait, que par l'institution, au cœur de l'architecture européenne, d'un gouvernement global doté d'une forme spécifique. Pour en définir la forme possible, il est nécessaire de caractériser précisément les obstacles que l'intégration européenne doit aujourd'hui surmonter.

Sources du blocage actuel et principes de son dépassement

Au-delà des préférences nationales en matière d'objectifs et de procédures politiques, deux raisons principales peuvent expliquer que les États membres soient, compte tenu du degré d'intégration européenne atteint aujourd'hui, plus réticents qu'auparavant à accepter de nouveaux partages de souveraineté, sans que leurs intérêts nationaux soient menacés ni que leurs préférences nationales en matière de solidarité soient contestées.

La première est que les nouveaux domaines d'intégration, parce qu'ils touchent directement à des possibilités de jeux internes à somme nulle ou très négative (le *dumping* social, la puissance militaire ou diplomatique), exigent une confiance réciproque que les États européens n'ont pas encore atteinte, faute sans doute d'une « fusion » suffisante des peuples ou, plus modestement, de la constitution d'un « espace public commun ». Il n'est pas certain en effet que la nouvelle attitude étatique de confiance mutuelle et de tolérance, que l'intégration européenne a su créer dans les domaines structurels et qui l'a en même temps rendue possible, soit à la hauteur des conditions de coopération exigées par l'extension des domaines d'intégration. Ce retour de la méfiance se traduit par les prudences habituelles des États-nations engagés dans des relations intergouvernementales : la volonté de toujours pouvoir revenir sur les engagements politiques de coopération par la séparabilité des moyens matériels mis en commun (choix de l'interopérabilité des forces militaires plutôt que création de forces communes, par exemple) et la réversibilité des formes juridiques d'engagement (comme la délégation de pouvoir temporaire).

La seconde raison du blocage institutionnel actuel tient à ce que les nouveaux domaines d'intégration touchent davantage, comme on l'a montré, à la fonction gouvernementale qu'à la fonction législative. Certes, les blocages et paralysies se sont surtout manifestés dans le domaine de la politique étrangère, tenu par les États membres pour le terrain par excellence de l'Europe politique, puisque c'est celui de la « grande politique ». Ce qui a pu laisser penser (Fischer 2000) que l'obstacle rencontré par la construction européenne était désormais la frontière entre l'économique et le politique. Mais le fait que des difficultés identiques surgissent dans les domaines économiques de la coordination budgétaire tend à montrer que c'est moins le passage de l'économique au politique qui fait problème aujourd'hui que le prolongement de l'intégration (partielle) de la fonction législative par l'intégration (partielle) de la fonction gouvernementale. Cette analyse est confirmée par le fait qu'un des autres grands obstacles à la constitution d'une fonction gouvernementale en Europe est l'opposition que manifestent les gouvernements eux-mêmes à abandonner toute prérogative exécutive aux institutions communautaires, y compris les compétences d'exécution juridique, pourtant prévues par le traité, comme le montre le système de la comitologie. Tout se passe comme si, selon une pure logique d'économie politique, derrière la défense de la souveraineté se dissimulaient les intérêts propres de gouvernements monopolisant la capacité d'agir des États membres ; alors qu'ils avaient été moins regardants lors des précédents partages de souveraineté qui leur avaient permis *in fine* d'étendre leur pouvoir sur la fonction législative au détriment des parlements nationaux⁶.

Deux voies sont en fait ouvertes à une réforme des institutions européennes qui viserait à surmonter ces conflits paralysants et qui refuserait de laisser à la seule dynamique institutionnelle spontanée le soin de définir leur point d'aboutissement. Faisant une place plus réduite au pragmatisme, elle céderait ainsi moins aux purs rapports de force, aux crises extérieures ou intérieures, ou encore aux simples incitations et contagions institutionnelles.

⁶ Cette logique ne se manifeste pas également dans tous les pays car les contrôles des parlements nationaux sur leurs gouvernements respectifs dans les négociations européennes sont très variables.

La première de ces voies consiste à rompre avec la méthode Monnet fondée sur un subtil équilibre interne à chaque institution entre éléments intergouvernementaux et supranationaux, en concentrant les premiers dans une Chambre des États (issue du Conseil actuel) et les seconds dans une Chambre des peuples (issue du Parlement européen) desquelles procéderait un gouvernement (issu de la Commission). Cette voie conduirait à construire les institutions européennes selon le modèle des États fédéraux existants, adapté aux spécificités européennes (Fischer 2000). Mais elle risquerait de n'avoir de fédéralisme que le nom car elle obligerait, compte tenu des tensions actuelles, à tant concéder à l'intergouvernemental qu'au total la structure institutionnelle d'ensemble pourrait être en recul par rapport au degré de supranationalité et au degré de légitimité déjà atteints par les institutions de l'Union (Dehove 2000).

La seconde voie consiste à prolonger la méthode Monnet en réalisant une nouvelle synthèse entre les éléments intergouvernementaux et les éléments supranationaux (Quermonne 1999). Elle exigerait :

- un renforcement de la capacité du couple Commission/Conseil à concilier les intérêts nationaux, par le biais d'un Conseil « Affaires générales » devenu permanent, constitué de ministres spécialisés dans les Affaires européennes ;
- une consolidation de la présidence du Conseil européen par l'élection d'un président et l'allongement de la durée de son mandat ;
- l'institutionnalisation d'un « centre de gravité » ouvert de droit aux États membres ayant décidé de participer à toutes les coopérations renforcées ;
- l'établissement d'un « Pacte constitutionnel » fixant notamment les principes directeurs d'exercice des compétences communes.

Ce modèle d'ensemble rend possible, sans danger de dérive hégémonique, le renforcement du Conseil Ecofin et de l'Eurogroupe puisque, si des conflits surgissent entre Ecofin et les Conseils d'autres domaines, le Conseil « Affaires générales » renforcé peut être amené soit à arbitrer soit à saisir la présidence permanente du Conseil européen afin que celui-ci tranche en dernier ressort. Il rend donc plus plausible le scénario fondé sur le confortement du rôle de l'Eurogroupe dans la coordination des politiques macro-économiques en ajoutant à sa légitimité technique celle qu'il tirerait de son appartenance à un ensemble institutionnel doté d'une plus nette légitimité politique.

L'Union européenne ayant une représentation politique extérieure forte et permanente – le président du Conseil européen –, la question de la légitimité du président de l'Eurogroupe dans les enceintes financières internationales perdrait de son importance⁷.

Enfin, ce modèle, mettant l'accent sur la constitutionnalisation des objectifs des politiques communes, implique de donner à la « charte de politique économique » une valeur contraignante que le modèle « prudentiel » est le seul à supposer.

Ainsi, des procédures qui avaient fait le succès de l'intégration européenne n'apparaissent plus suffisantes aujourd'hui pour assurer la gestion des interdépendances et des externalités associées à la configuration actuelle de l'Union économique. D'abord le passage à l'euro accroît le risque de fragilité systémique sous l'impulsion du redéploiement de la finance à l'échelle européenne ; il est susceptible d'intensifier la concurrence fiscale, et il peut accentuer les conséquences défavorables de l'hétérogénéité des relations professionnelles sur la conduite de la politique monétaire européenne. Ensuite la perspective de l'élargissement pose la question des procédures de décision, de la représentation des pays et du volume du budget européen et de ses conditions d'attribution. Le sommet de Nice n'a que très partiellement résolu les difficultés rencontrées. Enfin, les préoccupations concernant

⁷ Cela éviterait d'en venir à doubler le président de l'Eurogroupe d'un vice-président provenant d'un État membre appartenant au cercle restreint des « grands États industrialisés » lorsque le président n'en vient pas lui-même.

l'environnement et la sécurité alimentaire vont, semble-t-il, dans le même sens, celui d'une actualisation des principes et des dispositifs visant à l'intégration européenne, car c'est sur cet espace que se manifestent de nouvelles interdépendances et externalités. Il en est de même pour la politique d'innovation ; l'Europe souffre moins d'une insuffisance des ressources allouées à la recherche et au développement que d'un manque de coordination pour dégager une synergie équivalente à celle observée aux États-Unis. Or c'est l'une des conditions du retour à une croissance forte, dans un contexte de concurrence durable entre grandes zones d'intégration régionale.

Si les décideurs tant publics que privés ne prennent pas conscience de cette nécessité, grands sont les risques d'enlisement, d'arrêt, voire de régression du projet européen qui ne se caractériserait plus que par un grand marché et par des coopérations à géométrie variable sur des domaines disjoints les uns des autres. En effet, si les gouvernements ne parvenaient pas à s'accorder sur de nouveaux principes clarifiant les responsabilités et les champs d'action des diverses entités, c'est la mise en concurrence des régimes institutionnels nationaux qui risquerait de prévaloir.

Le problème dépasse l'articulation de l'économique et du non-économique, comme le montre l'évolution des questions de défense et de diplomatie. L'homologie des configurations régissant ces divers domaines souligne l'importance de la mise au clair des éléments institutionnels régissant la responsabilité des diverses entités qui opèrent aux différents niveaux de l'Union.

À cet égard, d'un strict point de vue technique, l'UE n'est-elle pas d'ores et déjà un fédéralisme en voie d'émergence ? Souvent, les économistes se contentent de plaider pour un fédéralisme fiscal qui viendrait compléter le fédéralisme monétaire institué par l'euro. Les développements qui précèdent laissent penser que de nouvelles règles permettant de dégager l'intérêt commun au niveau intergouvernemental et au niveau communautaire pourraient pour partie se substituer à la constitution d'un budget au niveau de l'Union économique, chargé de la stabilisation macro-économique. À l'occasion du sommet de Lisbonne, certains ont par exemple suggéré que la stratégie de développement et de diffusion des technologies de l'information et de la communication soit associée à un nouveau droit directement défini au niveau européen : le droit à la formation tout au long de la vie. Même dans les domaines régis par le principe de subsidiarité, comme le domaine de l'emploi, la systématisation de comparaisons internationales et de détection des « meilleures pratiques » est susceptible à terme d'introduire de nouvelles règles, constitutives du partage de responsabilité qui est au cœur des constructions fédéralistes. L'Europe pourrait ainsi cheminer vers un fédéralisme ouvert et pragmatique, dont il est difficile de cerner aujourd'hui les contours, mais qui aurait toute chance d'être original.

Bibliographie

Blair (T.), 2000. Discours devant la Bourse polonaise, 6 octobre.

Bourlanges (J.-L.), 1996. « Les Européens malades de la PESC », *Politique Internationale*, n° 74.

Boyer (R.), 1999. *Le gouvernement économique de la zone euro*, Rapport du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation Française.

Boyer (R.), 2000. « Réformes des procédures européennes et croissance », *Conseil d'analyse économique*, n° 27, pp. 71-108.

Chatzistarov (P.) « Éléments pour une lecture intergouvernementale du système politique européen », thèse (en cours), Université Paris I.

Davanne (O.), Jacquet (P.), 2000. « Quelle politique de change pour l'euro ? », *Revue d'économie politique*, 110 (3), mai-juin, pp. 301-343.

- Dehove (M.), 2000. « Les Europes de Joschka Fischer », *Le Banquet*, n° 15, novembre, pp. 169-182.
- Eichengreen (B.), Wyplosz (C.), 1998. « The Stability Pact : More than a minor nuisance ? », *Economic Policy*, vol. 26, avril, pp. 65-113.
- Fischer (J.), 2000. « De la Confédération à la Fédération. Réflexion sur la finalité de l'intégration européenne », discours prononcé à l'Université Humboldt de Berlin, 12 mai.
- Gnesotto (N.), 1998. *La puissance et l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Heisbourg (F.), 2000. « Défense européenne : la mise en œuvre », *Cahiers de Chaillot*, n° 42, septembre.
- Jacquet (P.), Pisani-Ferry (J.), 2000. « La coordination des politiques économiques dans la zone euro : bilan et propositions », Rapport du Conseil d'analyse économique, dans *Questions européennes*, Paris, La Documentation française, pp. 11-40.
- Jacquet (P.), 1998. « L'Union monétaire et la coordination des politiques macro-économiques », Rapport du Conseil d'analyse économique, dans *Coordination européenne des politiques économiques*, Paris, La Documentation française, pp. 35-46.
- Major (J.), 1994. « Bâtir pour l'Europe un avenir qui fonctionne », discours prononcé à l'université de Leyde le 7 septembre.
- Maurice (J.), 1999. *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, Rapport du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française.
- Muet (P.-A.), 1998. « Déficit de croissance et défaut de coordination : une analyse rétrospective », Rapport au Conseil d'analyse économique, dans *Coordination européenne des politiques économiques*, Paris, La Documentation française, pp. 13-34.
- Muet (P.-A.), Pisani-Ferry (J.), 1999. « Macro-economic policy co-ordination in EMU », miméo, Séminaire franco-britannique sur l'euro, Paris, 15 février.
- Quermonne (J.-L.), 1999. *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française.
- Scharpf (F. W.), 1994. « Community and Autonomy : Multilevel Policy-Making in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 1(2), p. 219-242.
- Scharpf (F. W.), 1996. « Negative and positive integration in the political economy of European welfare states », *Governance in the European Union*, Londres, Sage.
- Thygesen (N.), 1992. « Coordination of national policies », dans Peter Newman, Murray Milgate et John Eatwell (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*, vol. I, Londres, Macmillan, pp. 458-461.
- Villepin (X. de), 1999. « Les premiers enseignements de l'opération "Force alliée" en Yougoslavie. Quels enjeux diplomatiques et militaires ? », Rapport de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n° 464, Sénat, 30 juin.