

## « L'EUROPE BOUCLES D'OR » : TROIS MAXIMES POUR SORTIR D'UNE IMPASSE

Éloi LAURENT et Jacques LE CACHEUX  
Département des études

**A**u début du mois de juillet 1787, devant l'impossibilité de trouver un accord entre « grands » et « petits » États américains sur les principes de l'architecture institutionnelle de leur possible union, les travaux de la Convention de Philadelphie étaient suspendus, juste avant la fête nationale. Le 16 juillet 1787, les conventionnels, à nouveau réunis, adoptaient la proposition du délégué du Connecticut, Roger Sherman, connue plus tard sous le nom de « Grand compromis », et franchissaient du même coup le pas décisif vers la signature, puis la ratification de la Constitution des États-Unis. L'Union européenne saura-t-elle élaborer son « Grand compromis » à temps après l'échec retentissant du sommet de Bruxelles des 12 et 13 décembre derniers ?

Réunie à Rome au début du mois d'octobre 2003, la Conférence intergouvernementale (CIG) chargée de mettre la dernière main au projet de « traité constitutionnel » européen s'est perdue en arguties sur les futures règles de décision de l'Union européenne à 25, tout en se gardant bien d'aborder les questions de fond. La méthode conventionnelle s'est révélée, de ce point de vue, d'une redoutable efficacité, les forces politiques représentées en son sein ayant cru devoir assumer un sentiment de paternité sur le texte soumis aux États membres. Présenté par le président de la Convention comme un « compromis inespéré », le contenu du projet est ainsi arrivé à Bruxelles revêtu de la mention « intouchable ». Au terme d'une négociation qui n'a jamais eu lieu, il en est effectivement ressorti intact. Et embaumé. Après l'urgence enthousiaste du sommet de Thessalonique, il semble que chacun s'accorde désormais pour renvoyer la « Constitution européenne » aux calendes grecques. Pourtant, l'Union européenne, toujours en déshérence économique et en jachère politique à moins de cinq mois de l'élargissement, ne peut plus se payer le luxe du *statu quo*.

Le projet de la Convention, symptomatique de la manie obsessionnelle du « *one size fits all* » (la fiction de la « taille unique pour tous »), s'est en réalité exposé de lui-même à son rejet. Mais l'UE peut encore s'épargner la crise de la différenciation annoncée à Bruxelles si elle organise

délibérément celle-ci dès maintenant. De fait, depuis dix ans, le rapport de force entre « grands » et « petits » pays a changé. Cette nouvelle donne est à l'origine d'une nouvelle configuration des alliances, dans laquelle l'Espagne et la Pologne, plus « petits » des « grands » ou plus « grands » des « petits », comptant chacun une population proche de 40 millions d'habitants, se font les champions des plus faibles pour mieux négocier leur accès au statut de « grands ». Pour une part, l'apparition de cette fracture européenne est liée aux évolutions du nombre de membres de l'UE : l'Europe des Six comprenait trois « grands » et trois « petits » pays ; à partir de 1972, à neuf, l'équilibre était encore presque respecté — quatre « grands » et cinq « petits » ; à dix, en 1981, avec un « petit » nouveau, l'équilibre chancelait ; en 1986, à douze, dont sept « petits », quatre « grands » et un « presque grand » (l'Espagne), puis à quinze, à compter de 1995, sa composition était nettement déséquilibrée (dix « petits »). À vingt-cinq, dont quatre « grands », deux « presque grands » (l'Espagne et la Pologne) et dix-neuf « petits », il est de temps de reconnaître que la taille compte en Europe.

Comment le faire ? Pour se placer à la hauteur de sa vocation démocratique, le texte soumis à la CIG devrait, pour commencer, subir trois modifications substantielles pour espérer pouvoir recueillir l'assentiment des États membres présents et futurs de l'Union, puis de leurs populations (cf. infra). Même ainsi amendé, faute d'une vision politique cohérente sur les fins européennes, le projet de la Convention renverrait encore les États membres à une querelle sur les moyens qui menaceraient l'UE d'implosion et/ou de paralysie dans la perspective de l'élargissement. Traité de l'Europe élargie, il doit préparer son avenir nécessairement différencié et par conséquent être révisé pour assurer la coexistence pacifique et efficace des « petits » et des « grands » pays. Il faut substituer à « l'Europe Gulliver » (géant aux yeux des « Lilliputiens », nain pour les habitants du pays de Brobdingnag) une « Europe Boucles d'or », équilibrée, stable et substantielle. Celle-ci pourrait être conçue à partir des trois maximales qui scandent le célèbre conte, reprenant les dimensions institutionnelle,

économique et monétaire et politique de l'Union européenne : « *ni trop haut, ni trop bas* » ; « *ni trop froid, ni trop chaud* » ; « *ni trop mou, ni trop dur* ».

## Il était une fois un traité...

Le terme de « Constitution européenne » convient-il au projet élaboré par la Convention ? La typographie de la couverture du fascicule édité dans toutes les langues européennes entretient l'ambiguïté et permet à chacun d'y lire ce qu'il veut y voir : « *projet de TRAITÉ ÉTABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE* ». « Traité » outre-Manche, « Constitution » sur le continent ? De quoi s'agit-il vraiment ? Ce « traité constitutionnel » est-il plus l'un ou l'autre ? En réalité, tel qu'il est structuré, le texte est davantage aujourd'hui un traité : c'est une Constitution pour les États membres plutôt que pour les peuples européens. De l'aveu même du Secrétaire général de la Convention, John Kerr, « *ce n'est vraiment pas du tout une Constitution* »<sup>1</sup>. Pour être à tout le moins doté d'une ambition démocratique, il lui faudrait subir trois métamorphoses.

La partie II, qui reprend le texte de la Charte des droits fondamentaux adoptée sous la précédente présidence française, fut, aux yeux de beaucoup, la caution constitutionnelle du texte. Soit. Appelons cette partie « les fondements de l'État de droit européen ». Mais alors celle-ci devrait devenir, dans la perspective d'une véritable Europe des citoyens, la partie I, car il s'agit bien de la partie première. Cette « Déclaration des droits de la personne européenne » ne peut pas être subordonnée à celle qui vise à équilibrer ceux des États membres et des institutions de l'Union (la partie I actuelle), car elle est justement censée « constituer » la limite de leur pouvoir. Supposons que l'on remette ainsi le texte de la Convention sur ses pieds en inversant ses deux premières parties, deviendrait-il pour autant acceptable ? Non. Une « Constitution » qui ne peut être révisée qu'à l'unanimité des signataires (et même à la double unanimité des gouvernants et des gouvernés de ceux-ci) s'appelle encore un pur traité entre États souverains. Si la partie IV du projet, regroupant les « dispositions générales et finales », n'est pas modifiée par l'introduction du principe de majorité qualifiée dans les procédures de révision, le texte ne peut pas prétendre au rang constitutionnel. Supposons que la révision du texte à la majorité soit rendue possible, serait-il enfin un « traité constitutionnel » ? Non. Une Constitution doit protéger les minorités contre l'éventuelle tyrannie de la majorité, autrement dit rendre possible et organiser l'alternance des femmes et des hommes au pouvoir et donc, idéalement, des politiques mises en oeuvre. En sanctuarisant les contenus de l'Union européenne derrière les murs de la partie III, le texte s'écarte de sa vocation la plus essentielle.

1. *Prospect*, octobre 2003.

2. Selon le traité de Nice, les quatre « grands » disposent, chacun, de 29 voix au sein du Conseil, les deux « presque grands » de 27 voix, les autres États membres comptant entre 3 et 13 voix. Sur ce sujet et les seuils de majorité qualifiée retenus, voir notamment : Frédéric Bobay, « Émergence d'un nouvel équilibre européen à Nice : analyse de la réforme du Conseil de l'Union européenne à partir de la théorie des jeux », communication au Congrès de l'AFSE, septembre 2001, Paris.

3. Avec cette règle de double majorité, la France a fait, elle aussi, une concession majeure, en acceptant, mais sans le dire, la fin de la parité avec l'Allemagne, devenue *de facto* le plus grand des « grands ».

Résumons. Pour acquérir la légitimité d'un texte fondateur, le projet de la Convention devrait subir une triple amélioration : la partie II devrait devenir la partie I, la partie IV devrait être amendée pour permettre la révision effective de l'ensemble, la partie III, qui ne fait que reprendre les dispositions antérieures des traités européens, devrait être purement et simplement supprimée et remplacée, dans un premier temps par un protocole additionnel sur la politique économique européenne pour les États membres de la zone euro (cf. infra), dans un second temps, par la formation progressive sur une base volontaire de coalitions d'États de l'UE visant à réaliser de concert des « biens publics européens » (cf. infra). L'actuelle première partie, qui devrait devenir la partie seconde, serait-elle pour autant satisfaisante ? Non. Elle expose l'Union européenne au risque d'instabilité perpétuelle sous la pression des « petits » et des « grands » : il faut un « Grand compromis » pour assurer la viabilité de l'Europe élargie.

## Les trois maximes de « l'Europe Boucles d'or »

### « Ni trop haut, ni trop bas »

Hier considéré comme un échec par ceux qui, optant aujourd'hui pour le *statu quo*, choisissent de fait que ses dispositions s'appliquent, le sommet de Nice (2000) et le traité du même nom avaient donné lieu à une rude négociation et débouché sur une solution de compromis entre les gouvernements des « grands » et « moyens » pays de l'Union — Espagne en tête<sup>2</sup>. À la veille de l'adhésion de neuf « petits » — et un « presque grand », la Pologne —, l'objectif était de réduire leur influence, et de faciliter la formation de minorités de blocage par les « grands ». C'est ce système, entériné par tous les États membres, qui régirait, s'il n'est pas amendé, l'Europe élargie.

Le projet rédigé par la Convention remet précisément en question ce subtil équilibre, en proposant d'étendre les domaines soumis à la majorité qualifiée et d'en simplifier la règle par l'instauration d'un double critère — 50 % des États représentant au moins 60 % de la population de l'UE — reléguant ainsi les pays « moyens », l'Espagne et la Pologne, au rang de « petits », en leur interdisant la possibilité de constituer une minorité de blocage<sup>3</sup>.

La solution adoptée par la Convention de Philadelphie le 16 juillet 1787 pour tranquilliser et unir « petits » et « grands » États américains fut l'adoption du « Grand compromis ». Au seuil du 4 juillet, le blocage de la Convention était total et menaçait le principe même d'un engagement constitutionnel : les « petits » États soutenaient *mordicus* le « Plan du New Jersey », qui prévoyait la création d'une chambre législative unique où les États seraient dotés chacun d'une voix. Les « grands États » ne voulaient pas quant à eux démordre du « Plan de la Virginie » : deux chambres législatives seraient créées, mais les droits de vote y seraient pondérés selon un double critère de poids démographique et de contribution financière. Le génie du « Grand compromis » de Sherman fut de proposer la création d'un Congrès composé de deux chambres, l'une dans laquelle la représentation des États serait proportionnelle à leur population (la Chambre des représentants), l'autre dans laquelle elle serait la même pour tous (le Sénat).

Le texte proposé par la Convention, inspiré du caractère inédit de la construction européenne, ne comporte pas un tel

équilibre : il vise simultanément l'égalité des citoyens et des États (avec, certes, le maintien du principe de proportionnalité au Parlement mais l'instauration d'un principe de... « double majorité » au Conseil des ministres). Dès lors, l'absence de « Grand compromis » législatif qui aurait pu être incarné de concert par le Parlement européen (avec son principe de représentation proportionnelle) et le Conseil des ministres (qui aurait été doté d'un principe de représentation unitaire) exigeait un « petit compromis » exécutif qui prit les traits de la réforme de la Commission (principe de représentation unitaire en trompe l'œil<sup>4</sup> contesté par les « petits » États, amendé par l'instauration d'une « rotation égalitaire » contesté par les « grands » États) et de celle du Conseil européen (principe de représentation unitaire tournante contesté par les « grands » États, donc amendé par l'instauration d'une présidence stable, contestée par les « petits » États). D'où le blocage de la CIG et la mise en garde des conventionnels sur la stabilité de l'ensemble de l'édifice : modifier un élément du compromis impliquerait inmanquablement d'en modifier au moins un autre.

Cela veut-il dire que l'équilibre trouvé soit le « meilleur compromis possible », comme il était devenu rituel, avant la déconfiture de Bruxelles, de qualifier le projet proposé par la Convention ? En aucune façon. Cela veut simplement dire que, dans le texte actuel, la situation des « petits » ne peut pas être améliorée sans dégrader celle des « grands », et réciproquement. Que la présidence italienne n'ait pas su ou même voulu avancer à Bruxelles des propositions mutuellement avantageuses pour les uns et les autres ne témoigne que de son impréparation.

Une de ces solutions tout aussi possibles, mais plus souhaitables, consisterait à reconstruire le système institutionnel communautaire en conservant la présidence stable du Conseil (concession aux « grands »), en instituant une Commission où tous les États membres seraient représentés<sup>5</sup> (concession aux « petits »), et en fixant le seuil de la majorité qualifiée au Conseil, « *ni trop haut, ni trop bas* ». Deux *modus operandi*, entre Nice et le projet de la Convention, ont été récemment proposés dans cette perspective. Jean-Louis Bourlanges préconise de conserver les pondérations issues du traité de Nice, mais d'abaisser le seuil de la majorité qualifiée à 70 % voire 66 % des voix, afin de permettre à l'UE de conserver une réelle capacité décisionnelle. Richard Baldwin et Mika Wildgrén, dans une étude pour le Centre for Economic Policy Research (CEPR), proposent également, à la lumière de simulations sur la probabilité d'adoption de propositions aléatoires, de rejeter le « compromis » de la Convention pour lui préférer un système politiquement proche de celui acquis à Nice, mais dans lequel le seuil de la majorité qualifiée serait abaissé aux deux tiers des États membres représentant 50 % de la population.

### « Ni trop chaud, ni trop froid »

Au-delà de ces aspects institutionnels politiquement sensibles, la distinction entre « petits » et « grands » est

4. La Convention propose dans son projet de créer 15 commissaires à part entière et 10 « sous-commissaires », c'est-à-dire dépourvus de droit de vote.

5. Avec éventuellement deux commissaires alloués aux six plus grands pays, soit 31 commissaires au total.

6. Il est même probable qu'un « petit » pays membre d'une union monétaire bénéficie d'un « effet Laffer » favorable.

beaucoup plus profonde et moins circonstancielle qu'il y paraît aujourd'hui ; le clivage révélé lors de la controverse sur l'application du Pacte de stabilité et de croissance et, finalement, sa « suspension » le 25 novembre dernier contre l'avis de la Commission européenne, est loin d'être accidentel ou fortuit.

C'est qu'en termes économiques, les différences de situation entre « grands » et « petits » sont réelles : elles correspondent, dans une union monétaire, à une profonde asymétrie stratégique, qui engendre des incitations distinctes pour chacun des deux groupes et permet aux « petits » de faire des choix politiques que les « grands » ne sauraient se permettre sans conséquence pour l'ensemble. Il n'est pas étonnant qu'en moyenne, leurs situations macroéconomiques respectives soient assez systématiquement différentes, la plupart des « petits » ayant à la fois un peu plus d'inflation que la moyenne, un taux de chômage plus faible que la moyenne et une situation budgétaire relativement moins dégradée que la moyenne.

En effet, pour un « petit pays », les instruments de l'ajustement à un choc macroéconomique négatif (une récession, avec montée du chômage) ne présentent pas les mêmes caractéristiques, et n'ont donc pas les mêmes effets, que pour un « grand » : parce que l'économie du premier est très ouverte, tant du point de vue du commerce des biens et services que du point de vue des investissements directs étrangers et autres flux de capitaux, une politique budgétaire n'aura que peu d'effets sur la demande interne, l'essentiel de ses conséquences sur la demande se dissipant à l'étranger par le canal des importations ; à l'inverse, les politiques de compétitivité — qui visent à réduire les coûts de production des entreprises installées sur le territoire, grâce à la modération salariale ou à la baisse des impôts et des charges pesant sur les entreprises ou sur la main-d'œuvre — ont un puissant impact de stimulation de l'offre, grâce aux gains de compétitivité, tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation, et parce que les flux de capitaux et les implantations d'entreprises étrangères sur le territoire national sont très sensibles aux différentiels de rendements nets de l'investissement, ce qui incite à user notamment des armes de la concurrence fiscale<sup>6</sup>.

Pour les « grands pays », au contraire, la concurrence fiscale et les autres politiques de compétitivité se révèlent beaucoup moins efficaces, voire coûteuses, en termes de recettes fiscales ou de manière plus indirecte : ainsi les politiques de modération salariale ou, plus généralement, de baisse des coûts de production, n'auront qu'un effet modeste sur les flux de capitaux nets et sur les flux d'échanges commerciaux du pays, qui ne représentent qu'une part relativement faible du total national, tandis que leurs conséquences négatives sur la demande interne seront très sensibles. En outre, ces politiques ont des effets induits sur le taux d'inflation interne, ce qui n'est pas le cas pour un « petit » pays : les politiques « vertueuses » de modération salariale ou d'allègement de charges ont ainsi pour conséquence, dans une union monétaire où les taux d'intérêt nominaux sont partout identiques, d'accroître les taux d'intérêt réels des plus grands pays, en pesant sur leur inflation interne, alourdissant de la sorte le coût réel de toutes les dettes, notamment publiques.

On comprend dès lors que les incitations auxquelles sont soumis les pays membres d'une union monétaire diffèrent selon leur taille et leur degré d'ouverture aux échanges commerciaux et financiers. Dans la plupart des configurations, notamment en cas de choc macroéconomique commun, les

« petits » seront incités à se comporter en « passagers clandestins » de l'Union, bénéficiant des politiques de soutien à l'activité mises en œuvre chez les « grands » voisins sans en supporter les coûts, notamment budgétaires, et des bas taux d'intérêt, sans nécessairement avoir une inflation plus faible. Et l'on ne devrait pas s'étonner de constater que la plupart des « petits » ont mis en œuvre des ajustements budgétaires précoces et parfois ambitieux, et des « réformes structurelles » et autres politiques d'offre, auxquelles les « grands » répugnent davantage, au grand désespoir des instances communautaires.

Dans les débats polémiques autour du Pacte de stabilité et de son application, plus ou moins rigoureuse, aux « grands » pays en difficulté, il n'est ainsi guère surprenant de trouver parmi les plus fermes défenseurs des règles européennes de « petits » pays qui ont pratiqué des politiques d'ajustement budgétaire parfois brutales (les Pays-Bas ou, dans une moindre mesure, la Finlande) et un pays comme l'Espagne, qui a, elle aussi, pu assainir ses finances publiques de manière relativement peu coûteuse et « bénéficie » d'un taux d'inflation sensiblement supérieur à la moyenne et de taux d'intérêt nominaux voisins de la moyenne<sup>7</sup>. Dans le camp de la loi et dans la posture de « défenseur des petits », on trouve enfin la Commission européenne, en son rôle de gardienne des traités, perçue comme exprimant l'intérêt général européen et protégeant les intérêts des « petits » (pays) contre la voracité, l'opportunisme et le cynisme des « puissants » (les « grands » pays, surtout lorsqu'ils se liguent, comme le font à l'occasion l'Allemagne et la France, voire l'Italie et le Royaume-Uni...).

La double bataille, au sein de la CIG, sur les règles de majorité qualifiée au sein du Conseil d'une part, et sur la composition de la Commission européenne d'autre part, n'est donc pas dépourvue d'enjeux économiques et monétaires, bien au contraire : son issue déterminera qui, d'un directoire des « grands » ou de coalitions de « petits » présidera aux destinées de l'UEM. La raison de cet affrontement est simple : à la lumière des oppositions tranchées entre « petits » et « grands » pays européens, on cherche en vain dans le projet de la Convention, qui n'a abordé qu'en fin de parcours et à l'arraché la question de la gouvernance économique européenne, la trace d'un *policy mix* « *ni trop chaud, ni trop froid* » pour l'ensemble des États membres de la zone euro. Il convient donc de le concevoir de toute urgence.

### « Ni trop mou, ni trop dur »

Comment, finalement, permettre à une Europe politique différenciée mais substantielle de voir le jour ? Ici, le contresens de certains commentateurs est flagrant : la partie III du projet

7. On sait également que l'Espagne bénéficie de transferts budgétaires substantiels au titre des fonds structurels et fonds de cohésion européens. Au total, l'Espagne perçoit 38 % des 23,3 milliards d'euros consacrés aux fonds structurels, soit 8,8 milliards d'euros, soit encore 1,29 % de son PIB.

8. En tête de liste de cet agenda de réforme du gouvernement économique de la zone euro figurent bien entendu la redéfinition du Pacte de stabilité et de croissance, la modification des statuts, des instruments et des objectifs de la BCE et l'institution d'une instance bipartite (BCE-États membres) de gestion de la politique de change.

de la Convention, qui s'apparente à un carcan uniforme, ne lui permettra justement pas de naître demain. Le contenu du projet politique européen ne peut pas être figé pour une éternité... qui promettrait alors d'être bien courte. Il conviendrait simplement d'en tracer les contours dans l'actuelle partie I. Le problème est double : dans le texte soumis à la CIG, le contenant des projets européens est « trop mou », leur contenu « trop dur ».

Le contenant d'abord. C'est peu de dire que le terme de « coopérations renforcées » ne rend pas justice à l'idéal européen. On reconnaît ici le travers communautaire consistant à prendre les moyens pour les fins. La théorie du fédéralisme offre pourtant une belle ambition : celle de « bien public ». Il s'agirait d'en déterminer, dans l'actuelle partie I du texte, les principes, en abaissant le seuil minimal d'États membres nécessaires à la création d'une « avant-garde » sur un « bien public » donné, mais en précisant bien les règles de fonctionnement et les modalités d'encastrement de ces entités dans le système institutionnel de l'Union. L'idée d'un « noyau dur », isolat affranchi du reste de l'UE, n'a guère de sens dans un espace déjà fortement intégré. Sauf à vouloir faire sécession. Les « biens publics européens », n'est-ce pas plutôt ce que les États membres devraient et pourraient vouloir faire ensemble ? Le contenu ensuite. L'actuelle partie III du traité constitutionnel sera progressivement écrite par l'histoire et non donnée une fois pour toutes en bloc. Là encore, la contradiction est forte : l'ambition de la partie I est de simplifier une sédimentation européenne devenue informe... que la partie III reprend quasiment *in extenso* pour la momifier !

## L'Europe élargie : une belle histoire pour petits et grands ?

De ce panorama émerge une évidence : c'est dès à présent qu'il faut différencier l'Union européenne sans attendre son implosion, produit de son intégration économique et de sa désintégration politique. Le discours lénifiant qui prétend que l'UE aurait, avec Maastricht, Amsterdam et Nice, les moyens de son élargissement est, au mieux, empreint d'une singulière naïveté.

Pourquoi, dès lors, ne pas actualiser l'Europe différenciée et faire que le processus d'adoption et de ratification du traité de l'Union élargie soit lui-même séquencé ? Avant l'été, les États membres se prononceraient sur un texte ne comprenant que les parties I, II et IV du projet de la Convention, telles que l'on a tenté ici de les amender. Un « protocole additionnel sur la politique économique » serait simultanément soumis aux seuls membres de la zone euro, avec toutes les modifications des textes régissant actuellement les politiques budgétaires et la politique monétaire qu'impose la définition d'une politique économique européenne intégrée visant la croissance et le plein emploi<sup>8</sup>. Enfin, lorsque les « biens publics européens » seront définis (fiscalité, protection sociale, défense...), les États volontaires décideraient d'unir leurs forces à travers une alliance juridique privilégiée pour les faire advenir. À la lumière des sages maximes de « Boucles d'or », l'Union européenne pourrait, ainsi, peut-être, demeurer pour longtemps une belle histoire pour petits et grands ■