

L'intérêt général dans l'Union européenne

Du fédéralisme doctrinal aux biens publics européens ?

Éloi Laurent, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), maître de conférence à Sciences Po Paris et chercheur invité à Columbia University (New York)

La question du service public européen, que l'on peut aborder sous l'angle de ses principes juridiques ou de ses modalités institutionnelles, repose sur un socle politique, voire philosophique : l'idée d'intérêt général⁽¹⁾ européen⁽²⁾.

Or, l'Union européenne se révèle être ici comme ailleurs une construction paradoxale. C'est d'abord un puissant idéal, car l'Union est le seul lieu de la mondialisation où l'utopie rousseauiste⁽³⁾ d'une volonté générale désincarnée gouvernant par la doctrine davantage que par la discussion est effectivement réalisée. C'est en même temps un régime fragile, car la doctrine européenne cohabite avec des pouvoirs politiques nationaux qui l'instrumentalisent de plus en plus dans leur rapport à leurs citoyens, aux autres États membres et au pouvoir communautaire lui-même.

Le mystère démocratique européen

Le régime politique européen, auquel des travaux sophistiqués tentent avec une obstination louable de donner un contenu théorique stable, reste, dans une perspective démocratique, largement un mystère (Figure 1).

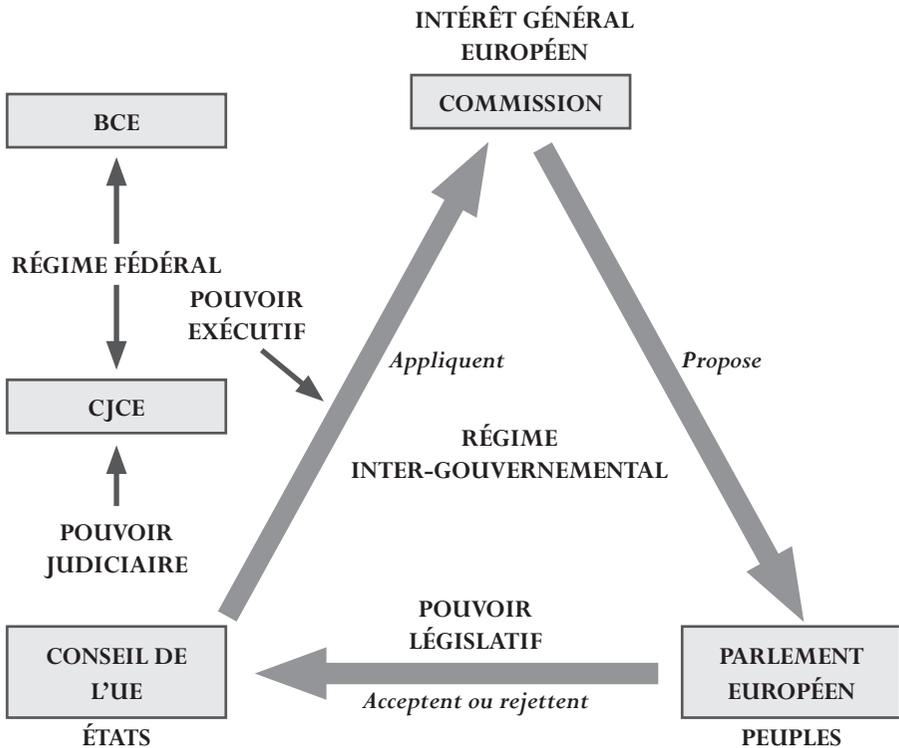
L'intérêt général européen est simultanément omniprésent et introuvable. Il est partout, car le projet européen n'a pas d'autres raisons d'être que la coopération pacifique et bénéfique d'États membres qui seraient autrement happés par leurs calculs égoïstes et leurs penchants belliqueux. Et il n'est nulle part, écartelé entre trois institutions et trois sources de légitimités qui peuvent chacune revendiquer à bon droit un morceau de la vraie croix.

(1) Sur la notion d'intérêt général, voir « Réflexions sur l'intérêt général » in *Rapport public du Conseil d'État*, 1999.

(2) Méditation ancienne, comme en témoignent les « Réflexions sur l'intérêt général de l'Europe, suivies de quelques considérations sur la noblesse » de Bonald, parues en 1815.

(3) « Il y a souvent bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale; celle-ci ne regarde qu'à l'intérêt commun ; l'autre regarde à l'intérêt privé, et n'est qu'une somme de volontés particulières ». *Du Contrat social*, Chapitre 2.

Figure 1 :
le mystère de la démocratie européenne



Le Parlement européen est bien entendu le lieu par excellence de l'intérêt général européen, la seule instance à mettre en prise directe les citoyens et l'Europe. Mais si on y débat beaucoup, on y décide peu et on n'y tranche pas. Le Conseil, qui réunit les États membres, représente assurément l'institution de l'Union où le cœur du gouvernement représentatif bat le plus fort. Mais c'est une assemblée de démocraties plus qu'une assemblée démocratique. La Commission européenne est explicitement chargée par les traités de défendre l'intérêt général européen (cf. *infra*) : c'est en théorie le refuge de l'idéal européen, sa protection contre la lâcheté ou la paresse des gouvernements nationaux. Mais son important pouvoir est inversement proportionnel à sa légitimité.

Si l'on s'en tient à la lettre des traités européens, le brouillard s'épaissit encore. L'article 16 du traité sur l'Union européenne⁽⁴⁾ évoque sans plus de précision un « intérêt général » en vertu duquel « les États membres s'informent mutuellement et se concertent au sein du Conseil... en vue d'assurer que l'influence de l'Union s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions. »

L'article 86 du traité instituant la Communauté européenne fait référence, au sujet de la gestion des services d'intérêt économique général, à « l'intérêt de la Communauté ». La Cour des comptes, le Comité économique et social et le Comité des régions sont quant à eux placés sous l'égide d'un énigmatique « intérêt général de la Communauté⁽⁵⁾ ».

Il faut se référer aux dispositions qui concernent la Commission européenne pour comprendre que c'est elle qui est désignée à demi-mot pour définir, voire incarner l'intérêt général européen. Le traité instituant la Communauté européenne dispose en effet en son article 213, que « les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté. ». La notion d'indépendance (par rapport aux pouvoirs politiques nationaux) est ici capitale : elle constitue le corps de la notion d'intérêt général européen. La nature de celui-ci a en outre été précisée par l'article 86 du traité CE qui laisse entendre qu'il a partie liée avec « le développement des échanges », là où le traité de Rome se contentait de mentionner le caractère « économique » des « services d'intérêt général⁽⁶⁾ ».

Deux arguments ont été récemment avancés dans la littérature politiste européenne pour justifier la distance persistante entre la démocratie telle qu'elle devrait être et l'Union européenne telle qu'elle est. Ces deux approches distinguent nettement l'intégration communautaire du modèle « national-démocratique » en dénonçant « l'erreur catégorique⁽⁷⁾ » ou « le sophisme analogique⁽⁸⁾ » des travaux qui tentent d'évaluer l'UE à l'aune de critères qui ne valent en réalité que pour les États membres.

Le premier argument est d'ordre positif : l'Union européenne est aussi démocratique que possible compte tenu des domaines techniques complexes de l'action publique qui lui sont dévolus, et en tout cas, elle ne l'est pas moins, toutes proportions gardées, que les États membres qui la constituent⁽⁹⁾. Le second argument est de

(4) Version consolidée, *Journal officiel* n° C 321E du 29 décembre 2006, <http://eur-lex.europa.eu/>

(5) Articles 247, 258 et 263 du traité instituant la Communauté européenne, *idem*.

(6) Le traité de Rome n'évoque en effet que les « services d'intérêt économique général » et pas les services d'intérêt général, qui trouveront une reconnaissance ultérieure dans la littérature communautaire.

(7) Moravcsik, A. (2005), « Europe without Illusions : A Category Error », *Prospect*, n° 112, juillet, <http://www.princeton.edu/~amoravcs/publications.html>

(8) Majone G. (2005), « Delegation of Powers and the Fiduciary Principle » Paper presented at the CONNEX Workshop « Delegation and Multi-Level Governance » Paris, 11 May 2005

(9) Moravcsik A. (2002), « In Defence of the Democratic Deficit : Reassessing Legitimacy in the European Union » *Journal of Common Market Studies* (40th Anniversary Edition) 40 : 603-24

nature normative et postule que l'Union européenne ne doit pas être démocratique, car les politiques publiques qui sont mises en œuvre au plan européen sont de nature « parétienne ». Dès lors qu'elles profitent à tous, il est légitime de les dispenser de débats contradictoires superflus et coûteux en termes d'efficacité politique⁽¹⁰⁾. Cet argument, déjà contestable s'agissant des politiques de cohésion ou de concurrence, apparaît particulièrement fragile à l'heure de l'union monétaire, sauf à considérer par exemple qu'une politique monétaire fixant le niveau des taux d'intérêt ne produit pas d'effet redistributif net entre créanciers et débiteurs. Un projet apparemment économique (comme le marché unique ou l'euro) est en effet toujours fondé sur une doctrine d'essence politique.

Vide de souveraineté et fédéralisme doctrinal

Les travaux de Jean-Paul Fitoussi⁽¹¹⁾ (1995, 2002) ont bien mis en lumière le « siècle vide de la souveraineté » en Europe : l'évidement des souverainetés nationales a mécaniquement conduit au malaise politique dès lors que c'est aussi un vide qui occupe la place de la souveraineté européenne. On peut nommer la stratégie de comblement de ce vide, dont la Commission européenne est le fer de lance, le « fédéralisme doctrinal ». Ce gouvernement par la doctrine est poussé à l'extrême dans l'Union par la Banque centrale européenne, pouvoir européen purement fédéral mais dont la légitimité repose exclusivement sur la doctrine, puisqu'elle ne répond (au sens juridique du terme) de rien devant personne⁽¹²⁾, contrairement à toutes les autres banques centrales du monde.

La question démocratique que posent les règles d'inspiration doctrinale qui fondent la politique monétaire européenne est celle de la nécessaire révision des règles contingentes. On sait sur ce point que le « premier » Elster⁽¹³⁾ justifie l'existence de mécanismes institutionnels visant à contraindre l'action collective sur la base de la nécessité, pour l'individu, de contraindre sa propre volonté qui peut se révéler « auto-destructrice » (« *self-defeating* »). Mais le « second » Elster⁽¹⁴⁾ reconnaît qu'extrapoler de la sorte à partir de l'individu ne va pas de soi : il y a un monde des « constitutions privées » aux constitutions publiques.

(10) Majone G. (1996), *Regulating Europe*, Routledge

(11) Voir en particulier Fitoussi J.-P. (1995), *Le débat interdit : monnaie, Europe, pauvreté*, Arléa. Et Fitoussi J.-P. (2002), *La règle et le choix*, Seuil.

(12) Bien que la BCE note elle-même : « Afin de conserver sa légitimité, une banque centrale indépendante doit être responsable vis-à-vis des institutions démocratiques et du public pour son action dans le cadre de sa mission. » avant d'ajouter que « le traité [européen] impose à la BCE l'obligation de présenter des rapports, laquelle est définie à l'article 15 des statuts », <http://www.ecb.int/ecb/>.

(13) Elster J. (1979), *Ulysses and the Sirens : Studies in rationality and irrationality*, Cambridge University Press

(14) Elster J. (2000), *Ulysses unbound—Studies in rationality, pre-commitment, and constraint*, Cambridge University Press.

Se contraindre soi-même, explique le philosophe, est acceptable parce que c'est « l'individu aujourd'hui » qui contraint « l'individu demain ». Une constitution publique, comme les statuts de la BCE, est d'un ordre tout à fait différent : les individus aujourd'hui contraignent d'autres individus aujourd'hui et tous les individus demain. Or, comme le dit Elster, « aucun groupe ne peut prétendre incarner l'intérêt général. Le corps social n'a ni moi ni surmoi ». C'est pourquoi les constitutions économiques doivent pouvoir être révisées.

« L'indépendance de la Commission européenne est capitale : elle constitue le corps de la notion d'intérêt général européen. »

Un problème supplémentaire tient à ce que l'avenir économique n'est pas seulement difficile à déchiffrer mais incalculable. Comme le note King⁽¹⁵⁾, « *le cœur du problème posé à la politique monétaire est l'incertitude quant aux décisions collectives à venir qui résulte de l'impossibilité et du caractère non-désirable du fait de soumettre nos successeurs à une politique monétaire donnée* ». Pouvoir réviser les règles d'une constitution économique est donc de la première importance démocratique. Kydland & Prescott⁽¹⁶⁾ mettent l'accent, pour conjurer le risque d'incohérence temporelle, sur la nécessité de développer des « *arrangements institutionnels qui rendent long et difficile de changer les règles sauf dans les cas d'urgence* ». Mais comment faire lorsque les règles apparaissent mauvaises à l'usage ou simplement moins optimales que d'autres, et que certains des participants à l'action collective se mettent d'accord pour les modifier ? C'est là qu'une constitution économique doit faire preuve de flexibilité. Or, la constitution monétaire européenne est impossible à réviser en l'état.

En dépit de l'appartenance des domaines économiques au premier pilier de l'intégration européenne, en principe soumis à la méthode communautaire d'inspiration fédérale, toute procédure de révision formelle ou substantielle des règles de politique monétaire est soumise à l'unanimité des États membres de l'UE et même à une « una-

(15) King M. (2004), « The Institutions of Monetary Policy » Richard T. Ely Lecture, *American Economic review AEA Papers & Proceedings* 94:1-13.

(16) Kydland F. E. & Prescott, E. C. 1977, « Rules Rather than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans » *Journal of Political Economy* 85 : 473-491.

nimité qualifiée », aucun changement ne pouvant intervenir sans le consentement de la Banque centrale européenne. Il existe cependant un cas dans lequel la procédure de révision est simplifiée : celui où la Banque centrale européenne décide elle-même d'une réforme de ses objectifs ou de ses instruments, comme en 1998 et en 2003. Dans ce cas, son simple consentement suffit, sans même qu'elle ait ensuite à s'en expliquer.

« L'Europe des biens publics indique une voie pour redéfinir la légitimité du pouvoir européen : commencer par les fins. »

La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) est une autre incarnation du fédéralisme doctrinal européen. Son rôle souvent décisif dans la construction européenne est pourtant presque toujours occulté pour laisser place au face-à-face théâtral entre États membres et Commission européenne. Or, si la Commission européenne produit la doctrine que les États membres détournent, la CJCE a pour mission de la stabiliser.

Les lacunes profondes des institutions censées incarner l'intérêt européen peut-elle être comblées ? Peut-on imaginer un intérêt général européen d'émanation démocratique ?

L'Europe des biens publics

Tranchant avec le flou juridique observé jusque-là dans la littérature communautaire, le *Livre vert sur les services d'intérêt général* présenté par la Commission européenne en mai 2003 s'efforce de donner un contenu à la notion d'intérêt général européen en évoquant « la satisfaction des besoins essentiels des citoyens et la préservation des biens publics lorsque le marché n'y parvient pas ».

Ce que l'on peut appeler « l'Europe des biens publics⁽¹⁷⁾ » vise en effet à concilier les deux réalités essentielles du projet européen : l'État-Nation et la souveraineté partagée. Dans un tel système pseudo-fédéral, la délibération politique doit porter sur la défini-

(17) Cette partie reprend certains éléments de Fitoussi, Laurent et Le Cacheux (2007), « L'Europe des biens publics » in Fitoussi et Laurent, *France 2012 – E-book de campagne à l'usage des citoyens*, OFCE, avril 2007. Cf. <http://www.ofce.sciences-po.fr/ebook.htm>

tion des « biens publics européens » – c'est-à-dire ceux qui bénéficient à l'ensemble des populations européennes et non seulement à tel ou tel État membre –, les moyens de les produire et de les financer. La défense représente un exemple type de bien public européen : la totalité du « bien » défense profite pareillement à chaque citoyen, et le fait qu'il profite à l'un d'entre eux n'exclut pas les autres de son bénéfice.

Il existe quantité d'autres biens publics européens : la stabilité macroéconomique, le plein emploi, la cohésion territoriale, le progrès de la connaissance et de sa transmission, la protection de l'environnement, tant naturel qu'humain (qui préside à la notion de développement durable), la mobilité, l'indépendance énergétique et enfin, la cohésion nationale par l'intégration sociale au sein de chaque État membre. La cohésion sociale, en prémunissant les États contre les risques de conflit à l'échelle du continent, préserve ainsi le bien public européen le plus précieux : la paix.

Ces biens publics sont « européens » et non pas « mondiaux » à un double titre. D'abord, ils sont consubstantiels à la sécurité et à la prospérité de nations situées historiquement, politiquement et socialement. Ensuite, ils sont le fruit de l'alliance et de la coopération de pays qui ont choisi, de manière unique au monde, de partager leur souveraineté pour être pleinement eux-mêmes.

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

On peut à cet égard aujourd'hui souhaiter distinguer l'Union européenne de la zone euro, dans la mesure où ces deux ensembles ne visent pas les mêmes biens publics et ne disposent pas pour les réaliser des mêmes instruments. Mais la réforme institutionnelle, sur laquelle semble-t-il tous les espoirs de renouveau européen sont aujourd'hui fondés, n'est qu'un moyen et pas une fin en soi. Elle ne devrait dans l'idéal intervenir qu'une fois les biens publics européens définis. L'Europe des biens publics indique donc une voie pour redéfinir la légitimité du pouvoir européen : commencer par les fins.

Intérêt général, biens publics et services publics sont donc étroitement imbriqués dans l'avenir de l'Union européenne : quand les Européens sauront ce qu'ils veulent faire ensemble au-delà du marché, ils pourront définir les grands chantiers de l'approfondissement de leur union et se doter des instruments adéquats pour les mener à bien. Mais l'Europe peut-elle sortir de son ambiguïté fondatrice autrement qu'à ses dépens ?