

# **La construction européenne**

**Finalités politiques,  
normes juridiques  
et biens publics ?**

**Robert BOYER<sup>1</sup> et Mario DEHOVE<sup>2</sup>**

**Prisme N°8  
Novembre 2006**

---

<sup>1</sup>Robert BOYER est directeur de recherche au CNRS et directeur d'études à l'EHESS. Il est également économiste au CEPREMAP et membre du comité scientifique du Centre Cournot pour la Recherche en Économie.

<sup>2</sup>Mario DEHOVE est professeur associé d'économie à l'Université Paris XIII.

## Résumé

Dans la mise en place des normes techniques et de la libre circulation des biens et des personnes, comme dans l'harmonisation de la fiscalité indirecte ou dans la portabilité des droits sociaux, le principe de concurrence s'est imposé à tous les autres dans la construction européenne. Ce primat de la concurrence suscite la défiance d'une partie des citoyens à l'égard de l'Union et fait aujourd'hui obstacle à l'émergence de biens publics en Europe. Leur genèse pose d'ailleurs des problèmes à la théorie économique, qui propose pourtant des explications satisfaisantes de leur gestion. Ainsi, l'écart entre les prédictions de la théorie et l'observation de la distribution des pouvoirs est souvent important. Les théories de la justice insistent de leur côté sur la persistance de fortes traditions nationales en matière de relations professionnelles ou d'expression de la solidarité qui rendent plus difficile la construction de l'Europe sociale. L'analyse juridique souligne ainsi le rôle déterminant, dans tous les États, du juge et des tribunaux dont la jurisprudence délimite continûment et pratiquement le rôle et les prérogatives de l'ensemble des acteurs. Ils créent les conditions d'un réexamen de leur répartition par les pouvoirs politiques.

La reconstruction des institutions européennes qui s'impose doit alors anticiper la formation des biens publics aussi divers que la sécurité et la justice, la science ou la sécurité énergétique.

# Sommaire

<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>L'APPROCHE NORMATIVE DE L'ÉCONOMIE</b> .....	10
L'apport des théories du choix public : des critères explicites.....	11
Tous les biens publics réputés naturellement européens n'ont pas donné lieu à une intervention ou à une offre européenne.....	15
A contrario, l'Union européenne exerce des compétences dans des domaines où le caractère européen des biens publics correspondants n'est pas établi. ....	16
L'interdépendance entre biens publics peut favoriser leur reconnaissance et leur institutionnalisation. ....	17
La primauté, la centralité et la capacité d'entraînement de la concurrence sur le marché intérieur.....	21
La conception des biens publics est marquée par une forte historicité.....	22
La complémentarité entre différents biens publics affecte le partage des compétences....	23
Il n'existe pas d'équilibre politique dans un système de décision majoritaire.....	24
Trois grandes insuffisances .....	24
<b>LES ENSEIGNEMENTS DE L'APPROCHE JURIDIQUE</b> .....	26
Le juge détient une part importante de la compétence des compétences .....	26
Une construction intellectuelle complexe.....	28
Compétences concurrentes et compétences absolues .....	29
Distinguer entre la compétence et ses effets.....	31
Les principes de répartition des compétences mis en œuvre par le juge aux États-Unis....	34
Un parallélisme juridique avec les États-Unis.....	35
De la répartition à la délimitation des compétences : le rôle du juge.....	37
Le politique ouvre la perspective de diverses formes de fédéralisme .....	39
<b>VERS UN RÉEXAMEN DES COMPÉTENCES : UNE CONVERGENCE DE FACTEURS</b> .....	44
Les doutes croissants des opinions publiques et des responsables politiques locaux quant à la légitimité de l'Europe.....	44
Un bilan mitigé, une appréciation difficile .....	46
<b>LES PROCHAINES ÉTAPES DU FÉDÉRALISME EUROPÉEN</b> .....	48
Répondre aux nouvelles demandes et organiser les interdépendances des états-membres .....	48

Anticiper la formation de nouveaux biens publics européens.....	51
Dynamiser la recherche et l'innovation par la constitution d'un espace européen.....	52
L'immigration : une incitation à l'émergence de la sécurité intérieure comme bien public européen ?.....	54
De la CECA à la sécurité énergétique.....	58
Évoluer vers une nouvelle répartition horizontale des compétences .....	61
<b>CONCLUSION : UNE GRANDE BIFURCATION DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE .....</b>	<b>63</b>
Politique, droit, économie : approches croisées des processus fédéralistes.....	63
Modestie de l'approche économique, rôle du juge dans la réglementation de la répartition des compétences.....	64
La dissolution dans un grand marché n'est pas une fatalité.....	65

# INTRODUCTION

« Bruxelles intervient trop dans des affaires spécifiquement nationales... L'Union Européenne n'est pas assez sociale ! » Ces deux affirmations apparemment contradictoires illustrent l'ampleur des insatisfactions qui portent sur la distribution actuelle des compétences entre l'Union économique et les États membres d'une part, et leur exercice d'autre part. De nombreuses raisons justifient un réexamen de la distribution de ces compétences en Europe. À cet égard, la combinaison des deux principales approches, celle du juriste, souvent inductive et pragmatique, et celle de l'économiste, plus axiomatique et déductive, livre des intuitions précieuses et lève certaines des difficultés qu'une approche mono disciplinaire ne permet pas nécessairement de surmonter.

De fait, la distribution des compétences est beaucoup plus complexe que ne le suppose une approche fondée sur l'opposition entre responsabilités communautaires et principe de subsidiarité<sup>3</sup>. Dans un premier temps, il importe d'explicitier les enseignements de la théorie économique et de l'appliquer à la situation actuelle de l'Union européenne : d'un strict point de vue théorique, compte tenu de l'espace sur lequel se définissent les biens publics, quelle devrait être la distribution des compétences<sup>4</sup> ? Dans la mesure où on enregistre un écart entre les prédictions de la théorie et l'observation, il est prudent d'interroger, en contrepoint, le droit, plus directement en prise avec les effets pratiques des normes qu'il édicte.

Afin de trancher entre les autorités publiques les litiges relatifs aux conflits de pouvoir dans un ordre politique fédéral, les juristes ont en effet développé des notions, diverses et subtiles, pour stabiliser les situations fréquentes d'imprécision des frontières des compétences et d'interdépendances entre leurs différents domaines. Une comparaison avec les transformations du fédéralisme nord-américain est éclairante puisqu'elle semble démentir l'hypothèse intuitive d'une forte historicité. La préservation du bien collectif qu'est la libre circulation sur le marché unifié explique un nombre important d'extension des compétences de type fédéral dans l'un et l'autre cas.

---

<sup>3</sup> Selon le « principe de subsidiarité », l'Union européenne n'agit (sauf pour les domaines de sa compétence exclusive) que lorsque son action est plus efficace qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local.

<sup>4</sup> Traditionnellement on désigne par biens publics les biens « non rivaux » (la consommation d'un individu ne réduit pas celle des autres) qui ne peuvent être l'objet d'une exclusion (il est impossible d'exclure un individu de la distribution de ce bien « non rival » une fois produit). La production et la mise à disposition de ces biens implique donc une forme ou une autre d'action collective qui ne se résume pas nécessairement à celle de l'État.

L'originalité de ce travail tient dans la combinaison des approches économique et juridique (tableau 1). Il s'agit ainsi de proposer certaines procédures et certaines orientations susceptibles d'aboutir à une répartition des compétences plus satisfaisante.

**TABLEAU 1 — DEUX APPROCHES DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE**

	Le droit et ses pratiques	L'économie standard
Méthode	Résolution de conflits entre parties et principes, grâce à la jurisprudence.	Formulation d'un modèle incorporant les interdépendances et étude des équilibres correspondants.
Visée	Évolution au cas par cas de la jurisprudence, en vue de préserver la légitimité de l'ordre juridique.	Rapprochement de l'économie d'un optimum dans l'allocation des ressources.
Rapport au temps	Forte historicité, mais émergence de principes généraux (rôle du marché intérieur).	Écart de l'économie de son point de fonctionnement efficace, en raison d'événements inattendus ou « d'irrationalités ».
Stratégie	Élaboration progressive de principes permettant la révision des dispositifs juridiques encadrant les compétences.	Rôle de conseil auprès des décideurs afin de prendre en compte les principes découlant de l'analyse économique.
Résultat pour les compétences	Rôle du juge dans la délimitation des compétences, à partir d'une répartition initiale de type constitutionnel.	Affirmation de la nécessité de satisfaire à un principe de rationalité, quant à l'allocation des ressources et des moyens financiers.

Une fois dressée la liste des raisons qui justifient une réforme des institutions européennes, quelques perspectives d'évolution de la distribution des compétences entre l'Union et ses États-membres sont dessinées.

## **L'APPROCHE NORMATIVE DE L'ÉCONOMIE**

L'un des mérites majeurs des théories économiques de l'action publique est de procéder à une abstraction des interdépendances observables et de proposer un guide de l'allocation des compétences.

## L'apport des théories du choix public : des critères explicites

La contribution de la théorie économique à la question de la répartition des compétences part d'une interrogation sur les failles du marché, dès lors que s'observent des externalités (positives à propos par exemple de la connaissance, négatives concernant par exemple les encombrements ou la pollution)<sup>5</sup>. En effet, certains biens ont la propriété de pouvoir bénéficier à tous sans coût supplémentaire. L'adoption d'objectifs de justice sociale vient alors modifier la distribution du revenu et des biens que rendraient disponibles des mécanismes de marchés purs. Ce point de vue est inspiré de la théorie de Musgrave (1959), qui continue à livrer un point de départ utile dans la délimitation des activités qui devraient être confiées respectivement au marché ou à l'intervention publique. Depuis lors, il est vrai, la multiplication des interventions publiques a fait apparaître un mal symétrique aux failles du marché : les failles de l'action gouvernementale (Wolf, 1990). Néanmoins, la théorie des choix publics continue de distinguer trois raisons à l'intervention de l'État.

- Certains biens publics ont la propriété, dès qu'ils sont disponibles, de profiter à tous sans que soit répété l'acte d'achat-vente : entrent dans cette catégorie la sécurité, la défense, la stabilité de l'ordre juridique, la résilience du système de paiements et de l'ordre monétaire. Comme le marché est alors incapable de déterminer le montant souhaitable d'offre de ces biens, c'est à un autre processus empruntant à la délibération politique qu'il appartient de déterminer le volume des ressources allouées, quitte à utiliser à ce niveau un calcul coûts/avantages. La fiscalité a alors pour but de prélever les ressources nécessaires sans provoquer d'inefficacité dans le processus d'allocation des autres biens. Concernant la répartition des compétences en Europe la question est alors : à quel niveau devraient être gérés les différents biens publics ? La réponse s'avère très diverse selon les types de biens publics (tableau 2). On peut d'emblée souligner quelques résultats intéressants à propos des questions européennes.

→ D'abord, l'échelle des externalités est extrêmement variable puisqu'elle va du plus local, par exemple la gestion d'une nappe phréa-

---

<sup>5</sup> On désigne par externalité l'effet qu'exerce une activité de production ou de consommation d'un agent sur la situation d'un autre non directement impliqué dans cette activité.

tique, au niveau mondial lorsque l'on considère le réchauffement du climat sous l'effet de la pollution urbaine et industrielle.

- Ensuite, il faut distinguer entre les biens publics naturels et ceux qui résultent d'une construction sociale et d'une organisation collective. Il en est ainsi pour le maintien de la concurrence sur le marché, pour la préservation de la stabilité monétaire, pour la confiance dans les institutions, ou encore dans la transparence du système comptable des firmes.
  - De ce fait, le niveau européen fait moins référence à une unité géographique qu'institutionnelle puisque beaucoup des biens publics résultent d'un demi-siècle d'intégration économique et de construction juridique.
  - Enfin, une application stricte de la théorie des biens publics naturels conduit à une liste réduite des compétences explicitement et exclusivement européennes.
- Depuis Keynes, une large fraction des économistes est convaincue de la nécessité de l'intervention des pouvoirs publics dans la stabilisation de la conjoncture macroéconomique. Tant les épisodes de bulles inflationnistes que de récession et de montée du chômage introduisent des externalités dont la puissance publique peut tenter de limiter l'impact négatif sur le bien-être. En théorie, depuis la percée de la nouvelle économie classique (Lucas, 1983), l'importance de cette fonction de l'État est souvent minorée. Prolongeant un argument d'abord avancé à propos de la destruction créatrice (Schumpeter, 1911), des macroéconomistes suggèrent que la vigueur des récessions stimule la croissance ultérieure (Saint-Paul, 1997). L'observation de la pratique des responsables de la politique économique montre pourtant que l'objectif de stabilisation n'a pas été abandonné, tout particulièrement aux États-Unis. Dans les années soixante et soixante-dix, le débat portait aussi sur les mérites comparés de l'instrument budgétaire et de la politique monétaire. Ce vieux débat est renouvelé par le fait que depuis janvier 1999, à une politique monétaire unique correspond une série de politiques budgétaires nationales (Boyer (dir.), 1999 ; Artus, Wyplosz, 2002). Des problèmes nouveaux de coordination émergent et nécessitent une analyse des coûts respectifs d'une coordination (entre responsables budgétaires nationaux d'un côté, entre la



Banque Centrale et le Conseil des ministres européens de l'économie, Ecofin, de l'autre) et d'une non-coordination.

- Le troisième motif d'intervention publique vise à la redistribution, destinée à satisfaire des objectifs d'équité et de justice sociale. La théorie est sur ce point moins affirmative que sur les deux autres fonctions d'allocation et de stabilisation. Les économistes se sont tournés vers les travaux de philosophie politique et sociale qui explicitent divers critères de justice sociale selon que l'on se réfère à Rawls (1971), Nozick (1988) ou Sen (2000). La théorie est sur ce point fille de l'histoire puisque ce sont souvent les luttes sociales et politiques qui parviennent à imposer une certaine conception de la justice sociale et obtenir le consentement d'un transfert de revenu ou de ressource en vue d'approcher cet objectif. Comme les traditions nationales en Europe sont très contrastées, on conçoit que cet aspect soit le plus problématique. Il existe ainsi fort peu de programmes européens visant à définir des transferts entre pays en fonction d'une conception partagée de ce que devraient être les objectifs de justice sociale. Pourtant, dans une optique de prospective, il est important d'examiner sous cet angle la question, périodiquement débattue, d'une Europe sociale.

**TABLEAU 2 – L'ÉCHELLE DES BIENS PUBLICS, FONDEMENT D'UNE RÉPARTITION DES  
COMPÉTENCES ?**

<b>Externalités</b>	<b>Exemple</b>	<b>Forme d'organisation</b>	<b>Conséquences des évolutions récentes au regard de l'intégration internationale</b>
Locales	Usage d'une nappe phréatique	Club, Syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple	Peu de changements
Régionales	Effet d'agglomération (ex : Détroit, Silicon Valley, districts industriels italiens)	Association professionnelle ou entité politique	Renforcement de certaines régions dans l'ordre économique et politique
Nationales	Stabilité monétaire Confiance dans les institutions	Banque centrale Constitution Normes gouvernementales	Mise en commun de la souveraineté nationale en matière monétaire
Transnationales	Pluies acides	Négociations, formation d'entités transfrontalières de type syndicat spécialisé	Phénomène de plus en plus fréquent
Européennes	Grand marché, Standards techniques, Monnaie unique	Commission européenne ou Agence administrative indépendante	Renforcement du principe de concurrence Apprentissage par la BCE de ses relations avec les politiques nationales européennes
Mondiales	Couche d'ozone, Stabilité financière	Traité international, et organisations internationales spécialisées Création d'un marché des droits à polluer Normes prudentielles	Difficulté de gestion des biens publics mondiaux : conflits d'intérêt, absence d'agences supranationales (environnement)

**Lorsque l'on confronte les prédictions de la théorie à l'observation apparaît un grand nombre d'anomalies et d'écarts (tableau 2 supra).**

## **Tous les biens publics réputés naturellement européens n'ont pas donné lieu à une intervention ou à une offre européenne.**

Trois exemples illustrent le divorce entre la prédiction de la théorie des biens publics et l'observation de la distribution actuelle des compétences.

- Les transports intra européens, présentés dans les traités comme une compétence communautaire, qui n'ont pas donné lieu à une intervention active au niveau européen. Cette compétence est ainsi restée toute théorique. Pourtant, il existe au moins deux principes qui justifient une intervention communautaire. D'abord, l'expérience des années quatre-vingt-dix a montré que l'absence de réglementation sociale uniforme dans le secteur des transports routiers européens a conduit à une distorsion de la concurrence, dans la direction d'une intensification du travail et d'une braderie sociale, débouchant sur des conflits sociaux ouverts. Ensuite et surtout, il est possible qu'à partir du principe de libre circulation des marchandises et des personnes, l'externalité entre le principe de concurrence et les coûts de transport impose une intervention communautaire. D'ailleurs, les problèmes du transport aérien ont suscité, en juin 2002, la création d'une agence de sécurité aérienne pour l'Union européenne visant à harmoniser et faire converger les politiques nationales.
- La défense, que la plupart des théoriciens considère comme un bien public « naturel », l'est en fait assez peu. C'est ce que montre l'échec des tentatives précoces de constitution d'une défense européenne au sein de la Communauté européenne de défense, qui échoue du fait de conflits d'intérêt entre les pays de l'Union. Cet échec incite à une tout autre voie d'intégration européenne : non plus la politique de défense mais l'économie grâce à la constitution d'un grand marché européen. Le problème est pourtant plus général encore : si la défense était effectivement un bien public typique, on devrait observer au sein d'une alliance que la contribution aux dépenses d'un pays diminue, si celle des autres augmente, pour autant que soit invariante la menace extérieure. Certaines recherches ont cependant montré qu'au sein même des nations de l'OTAN par exemple, les dépenses d'armement sont liées positivement à celles des alliés (Milton, 1991). En termes analytiques, cela signifie que la défiance entre partenaires, même alliés, peut empêcher que la dé-

fense devienne un bien public européen, alors qu'il en est un au sein d'un État-nation.

- La science est un troisième exemple qui concerne un bien public européen émergent ; le développement des connaissances, grâce aux avancées scientifiques, semble essentiel à l'avenir de la position concurrentielle de l'Europe. En dépit de quelques grands programmes européens, qui visent à organiser la synergie entre les pays, la politique de recherche continue à être menée principalement au niveau national, quitte à ce que ne soit pas atteinte la taille critique, stimulée la concurrence ou permise l'émergence de centres scientifiques européens. Le fractionnement des systèmes nationaux engendre ainsi des externalités négatives : les coûts de la « non-Europe » en matière de recherche ont été reconnus dans divers rapports (Soete, 2002 ; Rodrigues, 2002). Pourtant, on n'observe aucun mouvement décisif favorisant l'euro-péanisation, selon des modalités qui pourraient emprunter la voie des compétences partagées, ou tout au moins coordonnées.

### **A contrario, l'Union européenne exerce des compétences dans des domaines où le caractère européen des biens publics correspondants n'est pas établi.**

Le cas le plus flagrant est celui de la Politique agricole commune (PAC). Pendant longtemps, l'Europe est intervenue, comme aujourd'hui, dans l'organisation des marchés et des prix de certains produits agricoles, alors que l'objectif visant à éliminer les disettes et/ou à assurer la sécurité des approvisionnements alimentaires de l'Europe était très largement dépassé. Certes, la part des fonds communautaires affectés à l'agriculture décroît lentement au cours du temps, mais la défense assidue des intérêts de la paysannerie nationale de certains pays explique cette remarquable dépendance par rapport à l'histoire (CAE, 2000). En fait, l'objectif de la PAC s'est transformé puisqu'elle vise à soutenir le revenu des agriculteurs et non à soutenir l'offre d'un bien public. A moins que la rénovation de la PAC et sa conversion en défense de l'environnement et la préservation du milieu rural instituent une refondation des interventions publiques en la matière. Cette transformation est en cours depuis l'érosion de l'agriculture fordiste (Allaire, Boyer, 1995). La question se pose toujours néanmoins du niveau d'exercice de cette compétence : à ce propos, divers arguments conduisent à considérer

qu'elle pourrait être assurée au niveau de chaque pays, libre d'organiser en conséquence son agriculture et les formes de soutien direct du revenu des agriculteurs sans passer par l'intermédiation des prix. La théorie économique suggère que l'intérêt bien compris des pays serait de recourir au marché mondial, sachant que les risques de pénuries alimentaires tendent à s'estomper avec la productivité agricole, l'abondance de l'offre de pays excédentaires et la modération de la demande de produits agricoles et alimentaires avec la progression du niveau de vie. Pourtant, il est remarquable que la plupart des grands pays recourent à des mesures d'aides souvent massives à leur agriculture. Il faut dès lors abandonner la théorie pure des biens publics pour s'intéresser à l'économie politique des interventions publiques dont résulte leur production effective (Drazen, 2000).

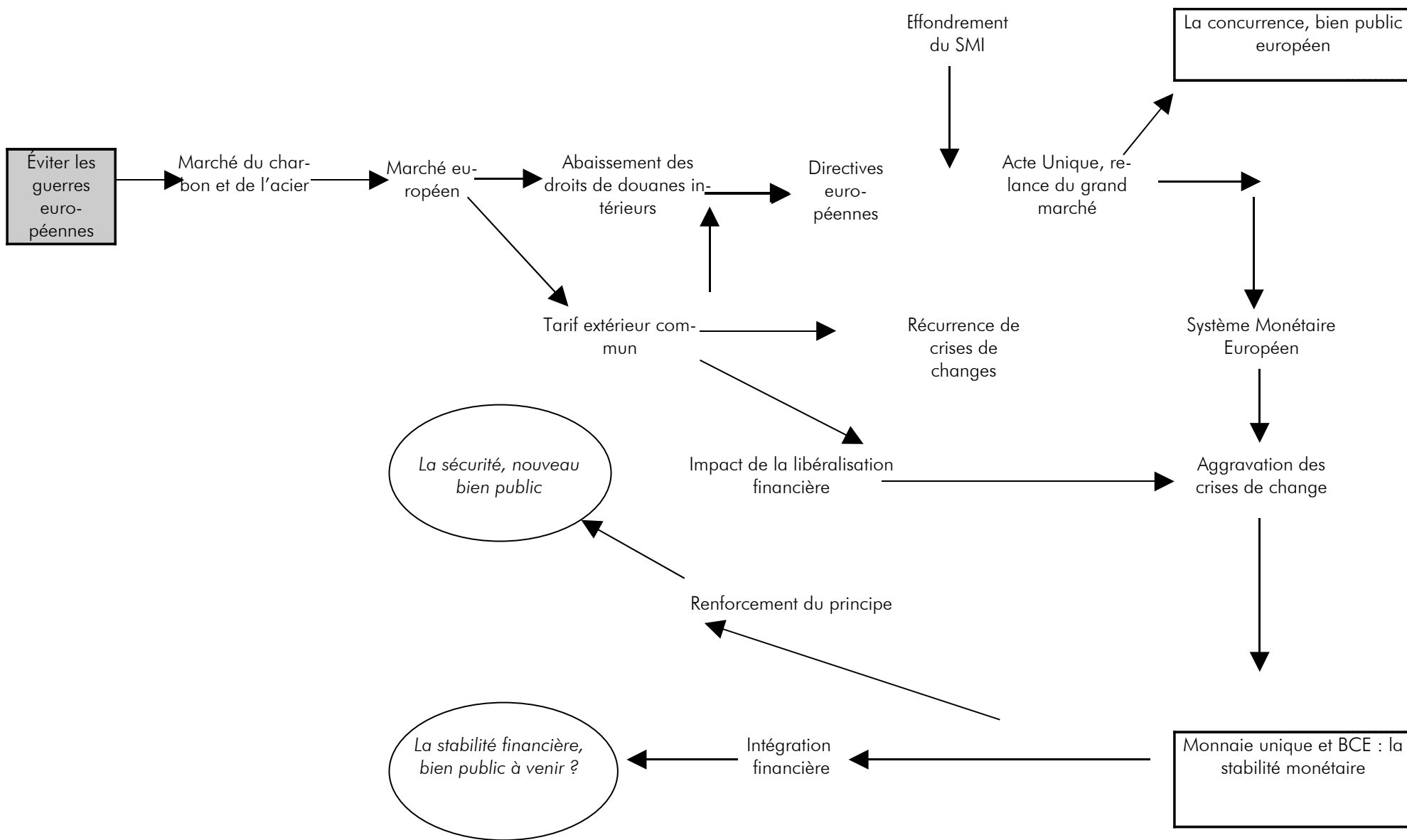
## **L'interdépendance entre biens publics peut favoriser leur reconnaissance et leur institutionnalisation.**

Si chaque bien public est considéré séparément dans la théorie standard, il peut entretenir des relations de complémentarité avec d'autres biens, au sens où leur mise à disposition conjointe améliore l'intérêt de chacun d'entre eux. C'est une invitation à un retour à la « méthode Monnet » (1976) et à sa réinterprétation. La construction européenne est riche de telles interdépendances.

- Comment a émergé l'idée de constitution d'un marché européen ? De l'idée que les deux guerres mondiales avaient eu pour origine des conflits économiques opposant la France et l'Allemagne. Pour promouvoir une paix durable en Europe, bien public fondamental, l'idée de Jean Monnet fut ainsi de « passer par l'économie », dans l'espoir que partageait déjà Joseph Schumpeter (1919), selon lequel des pays démocratiques qui commercent entre eux ne devraient pas recourir à la guerre comme solution à leur conflit. Ainsi, le bien public que constitue aujourd'hui le maintien de la concurrence sur le grand marché européen est issu de la recherche d'un autre bien public, la paix en Europe. La complémentarité se prolonge dans les années quatre-vingt-dix avec la prise de conscience du fait que la prospérité économique de l'Europe pourrait être sérieusement compromise par la multiplication de guerres à ses frontières actuelles. D'où la recherche d'une diplomatie et d'une défense communes pour préserver la paix en Europe.

- Cette méthode, qualifiée parfois de fonctionnaliste, a été en permanence utilisée par la Commission européenne pour étendre ses compétences... ce qui a suscité des objections de la part des acteurs de la politique régionale ou nationale. Ainsi dans les années 1980, la préservation du grand marché suppose l'instauration d'un autre bien public : la stabilité monétaire interne, car le passage au change flexible puis la libéralisation financière ont pour conséquences de provoquer de façon récurrente des crises de change entre les pays membres et des réajustements de parités qui risquent, à terme, de remettre en cause le principe de concurrence du grand marché européen. En un sens, le long cheminement pour stabiliser les taux de change commence avec l'institution du Système monétaire européen. Les crises s'aggravant, la nécessité d'une monnaie commune, proposée dès 1970 par le rapport Werner, trouve son aboutissement dans les Traités de Maastricht puis d'Amsterdam qui instituent l'euro et en délèguent la gestion à la Banque centrale européenne (BCE). Ainsi, le bien public qu'est la stabilité monétaire dans l'Union est en un sens la conséquence de la permanence de la défense et de l'extension de la concurrence sur le marché européen.
- À son tour, l'unification monétaire européenne encourage le redéploiement des actifs financiers, incite à des fusions et des regroupements de banques et d'organismes financiers au-delà des frontières nationales. En conséquence, la surveillance des banques et du système financier qui est traditionnellement assurée par chacune des autorités nationales, souvent sous la supervision de la Banque centrale, peut s'avérer insuffisante et inadéquate pour répondre à une crise transfrontalière, d'autant plus qu'elle serait de grande ampleur et brutale, comme le sont les crises financières. La conduite de la politique monétaire par la BCE suppose la bonne santé des banques et du secteur financier, car toute son action serait paralysée dès lors que la confiance dans la stabilité financière de l'Europe serait compromise. Cette analyse autorise un pronostic. Au cours de la présente décennie ne manquera pas de se poser la question de la stabilité financière comme bien public européen.

FIGURE 1 : LA CONSTITUTION D'UN MARCHÉ EUROPÉEN, AXE DIRECTEUR DE L'EXTENSION DES COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES ?



## **La primauté, la centralité et la capacité d'entraînement de la concurrence sur le marché intérieur**

Ces trois exemples font en fait apparaître une hiérarchie et non une complémentarité entre le principe de concurrence et les biens publics européens. En effet, la constitution du marché intérieur n'a cessé d'engendrer des externalités et de rendre en conséquence nécessaires la création de nouveaux biens publics européens. Cette constitution peut être considérée comme le moteur des processus d'intégration. C'est ce qu'enseigne l'histoire des États-Unis, dont les compétences fédérales contemporaines doivent beaucoup à l'extension du principe de concurrence sur le marché intérieur à de nouveaux domaines par la jurisprudence. Dès lors, ce que la figure 1 présente comme autant de complémentarités partielles apparaît plutôt comme la marque d'un processus d'intégration, grâce à la constitution progressive de biens publics européens articulés entre eux.

Une précaution s'impose pourtant. Le schéma peut laisser croire que les étapes suivantes sont en quelque sorte la conséquence nécessaire de cet acte fondateur une fois l'impulsion politique initiale donnée. L'histoire est cependant riche en symboles et en perspectives de processus d'intégration avortés après un ambitieux lancement. Il existe des étapes cruciales au cours desquelles une crise de l'intégration (souvent liée au retard de certains biens publics européens ou de coordination entre états-membres) peut tout autant déboucher sur un arrêt du processus, voire sa remise en cause, que sur la volonté d'approfondissement. Dès lors, la réponse institutionnelle qu'apportent les responsables politiques nationaux et européens n'est pas déterminée par le seul contexte économique s'ils réagissent aux interdépendances nouvelles que crée l'intégration (Moravicz, 1998). Le blocage du processus de ratification du projet de constitution européenne témoigne de cette ambiguïté. Cette dernière remarque montre une autre insuffisance de l'approche par les biens publics, l'occultation des processus politiques censés répondre à la seule recherche d'une plus grande efficacité. Ainsi, la théorie économique traite plus de la gestion des biens publics que de leur émergence, donc d'institutions déjà là, plus que de leurs conditions d'apparition. De son côté, le droit traite aussi de l'évolution de la répartition des compétences selon une approche génétique et historique, perpendiculaire à la méthode de l'économiste dont la force et la faiblesse sont de s'affranchir du temps historique.



## **La conception des biens publics est marquée par une forte historicité**

Peu de biens publics, reconnus comme tels par les économistes, traversent les périodes de l'histoire et s'imposent sur tous les espaces. Il suffit de procéder à des comparaisons internationales systématiques portant sur la période contemporaine, pour constater de notables différences dans la conception des biens publics, de la sphère légitime de l'intervention publique, ou encore de l'organisation des services publics. Une synthèse récente de la littérature conclut en effet « qu'il est utile d'élargir la définition standard et de distinguer entre le potentiel d'un bien à être public, qui se fonde sur ses propriétés de non-rivalité et de non-excluabilité, et son caractère véritablement public à la consommation qui est souvent une construction sociale » (Kaul, 2006 : 53). Plus encore, l'histoire montre la diversité des trajectoires qui conduisent à reconnaître successivement une série de biens publics : la liberté individuelle, la sécurité intérieure, l'accès à l'éducation... En matière d'intégration européenne, il fait peu de doute que les biens publics réputés communautaires n'ont cessé d'évoluer en réponse au changement dans les structures économiques nationales et l'accentuation des interdépendances entre pays membres. Même si la constitution et l'extension du grand marché sont apparues comme une constante dans la stratégie communautaire, d'autres considérations étendent le domaine des biens publics européens : stabilité monétaire, reconnaissance de droits sociaux fondamentaux...

Il ne s'agit pas seulement de l'enseignement de l'histoire : des formalisations théoriques peuvent également rendre compte du basculement dans la composition des biens publics européens. Par exemple, à un certain stade, la configuration des intérêts est telle qu'elle permet l'accord des pays membres pour financer un bien public au niveau européen ; pourtant l'évolution ultérieure des niveaux de vie et l'hétérogénéité accrue des préférences sont susceptibles de conduire à remettre en cause cet accord quant à l'arbitrage entre biens publics et biens privés (Feinstein, 1992). Ce type d'analyse est d'autant plus important que le succès même du processus d'intégration européenne peut inciter de nouveaux pays à se joindre au noyau dur des pays fondateurs. Une fois admis, ces pays constatent que la répartition des compétences conforme au respect de l'acquis communautaire est loin de correspondre à leur intérêt : ils demandent alors une renégociation. Ainsi peut s'amorcer un processus endogène de re-

négociation, fondamentalement politique, des biens publics et de leur niveau pertinent.

## **La complémentarité entre différents biens publics affecte le partage des compétences**

La théorie des biens publics souffre de traiter chaque bien de façon isolée, sans prendre en compte les interdépendances qui peuvent émerger de leur progressive constitution. Les complémentarités en jeu peuvent avoir une double origine : une complémentarité fonctionnelle ou une complémentarité que l'on pourrait qualifier de stratégique, résultant d'un processus de négociation (Ben-Ner, 2006). Appartient à la première catégorie la forte relation entre la défense de la concurrence sur le grand marché et la stabilisation des taux de change entre pays membres. La création de la PAC peut être analysée comme contrepartie de l'ouverture à la concurrence des industries nationales : c'est un exemple de complémentarité stratégique. Les fonds structurels sont de même les compléments nécessaires à l'élargissement de l'Europe à des pays dont la compétitivité et les niveaux de vie sont plus faibles. La différence est que la complémentarité fonctionnelle définit une force d'attraction qui s'impose en longue période alors que la complémentarité stratégique est soumise à renégociation. Divers faits stylisés peuvent ainsi s'expliquer. Le doute porte alors sur le caractère de bien public pur institué par la complémentarité stratégique, sauf si l'impératif de cohésion sociale est inclus parmi les biens publics constitués puis préservés au niveau européen. C'est toute la question de l'Europe sociale.

La notion de complémentarité entre biens publics fait ainsi ressortir l'historicité du processus européen d'intégration et l'existence des différentes trajectoires de la répartition des compétences au sein des divers fédéralismes. Lorsque l'on compare les expériences allemande, canadienne, états-unienne ou suisse, on mesure tout le poids des processus politiques dans la répartition des pouvoirs et des compétences (McKay, 2001). Il serait pourtant abusif d'en déduire que chaque configuration est spécifique : des recherches récentes en sciences politiques relativise le modèle historiciste (Crouch, Farrell, 2002) qui a été développé principalement à propos de l'adoption des technologies à rendement croissant (Arthur, 1994). L'un des enseignements de l'analyse juridique développé dans les sections suivantes montre précisément que la défense du bien public qu'est la concurrence sur le marché intérieur a eu un fort effet structurant, au-

delà des différences considérables dans le processus politique de constitution du fédéralisme états-unien d'un côté, de la méthode communautaire de l'autre. Il a en effet érodé en partie les spécificités politiques qui président à la décision de l'intégration économique.

## **Il n'existe pas d'équilibre politique dans un système de décision majoritaire**

Une fois identifiés les différents biens publics, se pose la question de la juste quantité offerte par la puissance publique de chacun d'entre eux. Dans un régime fondé sur le scrutin majoritaire, la théorie de l'économie publique impose des contraintes très strictes pour qu'il puisse y avoir équilibre : un ensemble stable de quantités de biens publics découlant de l'expression de la majorité. Ces conditions supposent un collège électoral strictement limité aux personnes situées dans la zone dans laquelle le bien public développe ses effets ; la comparaison deux à deux de toutes les possibilités de commande publique pour chaque bien public (procédure de Condorcet) ; l'unidimensionnalité de chaque bien public (un bien est caractérisé par un seul critère de choix) et enfin l'unimodalité des fonctions de choix des individus (un seul). Il est peu réaliste d'envisager l'organisation des collèges de décisions propres à chaque bien public, ce qui prendrait beaucoup de temps et susciterait beaucoup de litiges (identification des personnes susceptibles d'être intéressées, pondération des voix en fonction de l'intensité de l'intérêt de chacun). Il existe très peu de biens publics pouvant être considérés comme unidimensionnels à cause notamment de la forte interdépendance entre les biens publics ; tous les biens publics impliquant des choix de justice sociale (notamment de redistribution) ne respectent pas la condition d'unimodalité des préférences. La conclusion de cette analyse est connue : dans le cas général, la théorie économique des biens publics n'est pas associée à un régime de décision démocratique. Elle n'est compatible qu'avec un système de décision fondée peu ou prou sur ce que la théorie elle-même appelle la tyrannie : la volonté d'un seul.

## **Trois grandes insuffisances**

L'analyse purement économique des compétences bute sur trois obstacles.

- La théorie économique ne prend le plus souvent pas en compte l'*historicité* des processus d'intégration. Adoptant un point de vue fonctionnaliste (tout

bien public européen, rationnellement justifié, est (ou sera) effectivement institué), l'économiste néglige le caractère endogène : il construit des biens publics et des externalités. Pour que des pays bénéficient des avantages d'une défense commune, encore faut-il qu'ils se persuadent d'une communauté d'intérêt et de destin face à l'environnement international. Mettre en commun la monnaie signifie plus que minimiser les coûts de transaction et réduire l'incertitude dans la formation des taux de change, c'est affirmer de fait une solidarité économique, donc des intérêts communs relayés par la politique économique. Ainsi s'explique que des biens publics « naturels » pour l'économiste ne voient pas le jour (les transports européens par exemple) alors que d'autres résultent de compromis politiques et finissent par constituer une solidarité de fait (comme au sein de la paysannerie européenne à travers la PAC).

- L'analyse économique privilégie par commodité de formalisation la *séparabilité des biens publics*, alors qu'ils sont reconnus *interdépendants*. La trajectoire du marché européen, qui, à partir du principe de concurrence a engendré toute une série d'autres biens publics : stabilité monétaire, sécurité dans l'usage des biens, et probablement à terme, stabilité financière. Une certaine dépendance peut ainsi apparaître par rapport à l'histoire, même si le développement de l'intégration économique fait apparaître dans la plupart des cas une similarité dans la distribution des compétences. La partie suivante revient sur ce thème à partir de la comparaison des évolutions et des jurisprudences états-unienne et européenne.
- Par principe, l'économie privilégie les *stratégies non coopératives*, même si le propos est d'expliquer sous quelles conditions et comment l'intérêt bien compris de chacun des acteurs est de coopérer. Rétrospectivement, la méthode Monnet consiste à promouvoir des *stratégies explicitement coopératives* en faisant apparaître par la délibération et la discussion politique une convergence d'intérêts. Des dispositifs communautaires viennent alors matérialiser cette coopération, qui s'affranchit de ce fait des aléas de l'opportunisme constitutif de l'*homo oeconomicus*. On entre alors dans un autre domaine que celui de la théorie microéconomique des biens publics purs.

C'est précisément l'espace dans lequel se déploie l'approche juridique, qu'il convient de passer en revue et de mettre en relation avec l'analyse économique.

# LES ENSEIGNEMENTS DE L'APPROCHE JURIDIQUE

La procédure juridique est tout à la fois pragmatique, puisqu'elle doit gérer les conflits au sein d'une architecture pour la répartition des compétences, et performative, car elle affecte l'évolution de cet édifice à travers la jurisprudence. Les notions sont cependant plus diversifiées et subtiles, l'histoire joue un rôle central et l'essentiel tient à la dynamique de longue période et des principes qui permettent cette respiration des compétences.

## **Le juge détient une part importante de la compétence des compétences**

Dans un ordre juridique fédéral, trois instruments principaux permettent de modifier la répartition des compétences, pour l'adapter notamment aux conditions changeantes de leur exercice : la modification du texte fondamental ; l'extension, conditionnelle, par le législateur de l'Union lui-même des compétences qui sont dévolues à l'Union par le texte fondamental ou la jurisprudence de la Cour suprême, c'est-à-dire du juge ; le respect par les autorités publiques du texte fondamental.

- *La modification du texte fondamental* est longue et difficile. Elle implique, dans une union d'États (et dans une fédération), l'accord le plus large possible, voire unanime, des États-membres et de l'Union. L'Union européenne demeure à cet égard plus intergouvernementaliste que de fédéraliste. Les organes de l'Union ne participent pas à la décision ; les modifications doivent être adoptées à l'unanimité et ratifiées par les États-membres selon leurs procédures internes. En outre, cette modification doit arrêter en même temps qu'elle transfère une compétence à l'Union les procédures de décision que cette dernière doit suivre et les objectifs précis qui lui sont assignés.

Cette méthode à *trois inconvénients* : elle rend pratiquement irréversible la dévolution d'une compétence à l'Union ; elle associe trop étroitement et précisément la compétence et ses finalités en synchronisant et fusionnant leur procédure de modification ; elle bloque l'attribution à l'Union de compétences plus gouvernementales, si elle réserve aux gouvernements le monopole de la décision finale.

- Dans l'Union européenne, comme aux États-Unis, le texte fondamental prévoit que le législateur de l'Union a toujours la possibilité d'*étendre les compétences* que la Constitution lui donne si cet accroissement de pouvoir lui est nécessaire pour qu'il exerce les compétences qui lui sont expressément confiées par le texte fondamental.

Aux États-Unis, la disposition constitutionnelle qui accorde ce pouvoir au Congrès est « la clause nécessaire et juste »<sup>6</sup>. Dans l'Union européenne, c'est l'*article 308* (ex art. 235). Son fonctionnement est certes différent (le recours est exprès et le Conseil ne peut « s'autoriser » qu'à l'unanimité), en réalité, le Conseil ne s'est jamais senti lié par ces obligations et la Cour ne l'en a jamais dissuadé.

- Dans un ordre politique de droit, le respect par les autorités publiques du texte fondamental est toujours placé sous le contrôle d'une juridiction pleinement indépendante (*Cour suprême, Conseil constitutionnel, Cour de justice...*) dont les décisions s'imposent sans recours possible à toutes les autorités. La répartition des compétences ne déroge pas à cette règle absolue ; il est fréquent qu'un texte normatif soit soumis à sa censure pour le motif que son auteur (l'Union, les États de l'Union) n'a pas compétence pour le prendre. Ceci donne à la Cour suprême des moyens importants pour déplacer les frontières des compétences par ses décisions. Lorsqu'une décision de la Cour suprême est considérée par une autorité politique comme infondée, mal venue ou périlleuse, une voie de droit lui reste ouverte pour la réformer. Elle peut en appeler au constituant pour qu'il engage la modification du texte suprême lui-même. Il n'existe pas d'autre voie et il ne saurait y en avoir d'autre dans un État de droit. Toute possibilité d'appel d'une décision de la Cour de justice (ou, plus généralement, du juge du respect de cette répartition) relative à la répartition des compétences devant un organe politique, même *ad hoc* ou spécialisée comme une « troisième chambre » ou une « chambre de la subsidiarité », comme certains l'ont envisagé, lui ferait

---

<sup>6</sup> « Necessary and Proper clause » Art. 1, section 8, *in fine* de la Constitution fédérale: “The Congress shall have power [...] To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States or in any Department or Officer thereof.”

perdre toute autorité. Cette perte déséquilibrerait profondément l'ordre politique européen et paralyserait l'Union, même dans les domaines où elle paraît aujourd'hui bien établie, comme celui du marché intérieur.

Le pouvoir d'une telle cour est très limité en principe : ses normes lui sont imposées par le texte fondamental, à l'égard duquel elle ne dispose en théorie que d'un *pouvoir d'interprétation*. Cette interprétation est elle-même encadrée par des principes inscrits dans le texte fondamental. Elle n'est autorisée à prendre que des décisions à caractère individuel portant sur des cas précis, sans jamais donner à ses arrêts un caractère réglementaire, même leur portée est générale. Ses décisions doivent se fonder sur des principes stables et clairs ; enfin une réforme du texte fondamental peut toujours venir contredire ultérieurement une de ses décisions et affaiblir son autorité. En réalité, ce pouvoir est très important et son exercice par les Cours suprêmes fédérales, aux États-Unis en premier lieu, a produit une théorie de la répartition des compétences à la fois rigoureuse et souple qui a servi de levier au transfert de domaines de compétences entiers des États vers l'Union.

## Une construction intellectuelle complexe

Pour le juriste, la compétence n'est pas la particule élémentaire insécable qui est à la théorie de la responsabilité politique ce que fut l'atome à la théorie de la matière des anciens. C'est une combinaison de critères nombreux et différenciés dont Constantinesco (1974) suggère une typologie qui demeure une référence.

- *Le critère organique* distingue les compétences selon le type de répartition des responsabilités entre les organes qui en ont la charge : telle responsabilité est-elle unique ou partagée entre plusieurs organes ? dans ce deuxième cas, existe-t-il ou non une relation hiérarchique entre les différents organes responsables ?
- *Le critère génétique* oppose les compétences selon leur source en distinguant principalement les compétences attribuées des compétences non attribuées.
- *Le critère matériel* est celui qui domine les approches non juridiques en général. Il repose sur une définition *ratione materiae* de la compétence, c'est-à-dire une définition domaine par domaine, secteur par secteur, voire activité par activité. Il est lui-même loin d'être simple. Le contenu de la compétence peut être plus ou moins divisé en activités élémentaires et en domaines parti-

culiers. L'activité elle-même peut être divisée en différents types d'action (interdiction, obligation, autorisation), phases d'action (initiative, préparation, adoption, exécution) et de contrôle (hiérarchique ou tutélaire).

- *Le critère téléologique* distingue les compétences selon que leur attribution à une autorité est assortie d'une finalité ou au contraire lui est déléguée sans aucune condition sur les objectifs visés. Dans le cas où l'attribution de la compétence est finalisée, les compétences peuvent être distinguées selon que l'objectif est sectoriel, global, qu'il doit être atteint à une certaine échéance ou dans un temps non limité.
- *Le critère instrumental* différencie les compétences selon le degré de liberté laissé à l'autorité responsable (discrétionnaire ou non) et le type d'actes juridiques qu'il est autorisé à prendre (obligatoire ou non obligatoire ; réglementaire ou personnel).

Cette décomposition de la compétence en différents éléments constitutifs fait ressortir un grand nombre de types idéaux de compétences possibles. Il en existe autant que de combinaisons de critères retenus. Il est peu probable que ces critères soient indépendants. Peu de ces idéaux-types *a priori* possibles sont en réalité indépendants. Deux interdépendances attirent particulièrement l'attention des juristes. La première est celle qui lie la répartition des compétences entre les ordres politiques différents des États fédéraux (et de l'Union européenne) et le contenu des compétences (critère organique), phénomène que D. Simon (1998) qualifie de transmutation. La seconde est celle qui lie la répartition des compétences entre ces mêmes ordres politiques différents et les organes qui ont la charge de ces compétences (critère organique).

## Compétences concurrentes et compétences absolues

« Qui fait quoi ? » Une réponse claire à cette question pourrait peut-être satisfaire l'attente des citoyens concernant la répartition des compétences en Europe. Elle doit permettre de distinguer précisément les compétences exclusives (compétences transférées totalement par les États-membres à l'Union), les compétences retenues (qui relèvent exclusivement des États-membres) et les compétences partagées<sup>7</sup> (qui peuvent être exercées simultanément par les États-membres et l'Union). Cette classification est

---

<sup>7</sup> Appelées parfois « concurrentes », mais ce terme a un sens juridique précis comme la suite le montre. Il faut donc l'éviter pour caractériser les attentes des citoyens dont le contenu est différent.



à la fois protectrice des prérogatives des États-membres et de l'Union et garante de l'existence de compétences exclusives et retenues. Cela assure dans certains domaines des politiques publiques du « chacun est chez soi » qu'aucune incursion n'est tolérée. L'existence de compétences partagées rend possible la délimitation de champ d'exercices conjoints de l'action des autorités des États et de l'Union.

Rationnelle et équilibrée d'un point de vue politique, cette classification est insuffisante au regard des règles du droit de la responsabilité politique. Les règles ne tolèrent pas que cette responsabilité ne soit pas précisément assignable parce qu'elle ne permet pas de répondre précisément à la question « qui fait quoi ? » pour les compétences partagées, donc l'exercice d'une compétence. Le droit rejoint sur ce point l'économie publique, en reconnaissant que les seuls mécanismes concurrentiels ou coopératifs ne permettent pas d'arbitrer la répartition des pouvoirs publics.

La jurisprudence ne souffre sur ce point aucune exception. Par la notion de « compétence absolue » qui pose que le pouvoir ne se partage pas en droit, même s'il peut être exercé de façon collective, elle bloque toute possibilité que des pouvoirs publics puissent prendre des décisions contraires et engager des actions opposées : elle écarte la notion de « compétences partagées » au sens habituel que le citoyen lui donne aux États-Unis, ce principe de la « compétence absolue », la pierre d'angle de tout l'édifice de la répartition des compétences, a été posé par la Cour suprême dans la première affaire qu'elle a eu à connaître sur cette question. L'arrêt Gibbons (1827) rappelle que la compétence au sens de pouvoir d'agir ou de faire agir est un monopole ; que dès lors qu'une autorité s'est vue attribuée une compétence, elle dispose de la plénitude de cette compétence et qu'elle n'est pas habilitée à entreprendre quoi que ce soit en dehors de celle-ci<sup>8</sup>.

En Europe, cet arrêt inspire toute la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) même s'il n'a pas été posé expressément dans un arrêt de principe. Pour trancher la question classique de la possibilité qu'ont les États-membres à légiférer dans un domaine transféré à l'Union avant que celle-ci n'ait elle-même légiféré, la CJCE a de fait invoqué le principe de la compétence absolue<sup>9</sup>. De même, lorsqu'elle a rappelé que lorsque l'Union a des segments de compétences éloi-

---

<sup>8</sup> Cette interprétation de l'arrêt rejoint la doctrine classique qui considérait « *que la question de la portée de la compétence que la constitution fédérale accordée au Congrès par cette disposition reste distincte du problème d'une éventuelle limitation implicite de compétence qui découle pour les États de cette attribution de compétence au Congrès* » (Lenaerts, 1988).

gnés de l'exécution de l'action (par exemple une compétence de simple coordination de la préparation de l'action), l'exercice par l'Union de celles-ci est juridiquement contraignant (Affaires jointes 281, 283, 284, 185, 287/85, cités p. 47 par K. Lenaerts)<sup>10</sup>. Evidemment, le degré de contrainte réelle (incidence de la coordination par l'Union sur l'action de chaque État-membre) ne dépend que des États-membres, isolément (« esprit communautaire », « habitus européen »...) ou collectivement (« pression des pairs »), dès lors que l'Union s'est acquittée de sa tâche.

## Distinguer entre la compétence et ses effets

L'idée de « compétences partagées » écartée, se pose alors la question de la manière avec laquelle il faut faire la distinction entre les compétences des États et les compétences de l'Union. C'est pour opérer ce partage que les juristes ont progressivement créé la notion de « compétences concurrentes ». Pour ce faire, ils ont complété le critère de délimitation « matérielle » (*ratione materiae*) supposé répartir parfaitement les compétences entre les compétences de l'Union et les compétences nationales par le critère téléologique : la répartition des compétences ne dépend plus seulement des politiques en elles-mêmes mais de leurs interdépendances et de leurs objectifs.

Les critères du juge qui fondent la distinction entre les compétences exclusives et les compétences concurrentes ne se voient jamais aussi bien que dans la démarche pratique suivie pour trancher un conflit de compétences concret (tableau 3).

Pour le juge, le préalable à toute analyse de la répartition des compétences est de déterminer les frontières des compétences *ratione materiae* qui servent de base à son raisonnement, indépendamment de leurs influences réciproques.

A ce stade initial, le juge se réfère aux textes fondamentaux supposés délimiter parfaitement les compétences nationales par nature (bien public national de l'économie) des compétences fédérales par nature (bien public fédéral, par nature). Cette

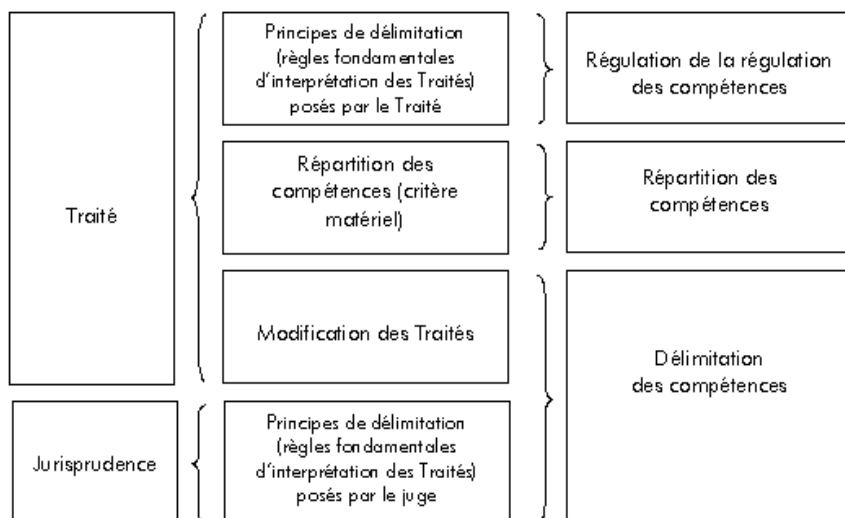
---

<sup>9</sup> Dans l'arrêt AETR, la Cour a défini de façon classique le principe de la compétence absolue : « ... *les États membres ne conservaient leurs compétences qu'aussi longtemps que la communauté n'a pas exercé la sienne, c'est-à-dire effectivement arrêté des dispositions normatives communes. En revanche, lorsque et dans la mesure où la communauté aurait effectivement établi de telles réglementations, les États membres auraient perdu toute compétence pour légiférer au même niveau* ». *Ree*, 1971, (26B), 27.

<sup>10</sup> « *Lorsqu'un article de traité CEE, en l'occurrence l'article 118 charge la commission d'une mission précise, il faut admettre sous peine d'enlever tout effet utile à cette disposition qu'elle lui confère par là même, nécessairement, les pouvoirs indispensables pour s'acquitter de cette mission* ».

délimitation repose sur le seul critère matériel dans le cas général. Lorsque les compétences transmises à la fédération ou à l'Union sont énumérées dans le texte constitutionnel (par le traité), ce qui est le cas dans la Constitution des États-Unis, le juge se réfère évidemment à cette liste de façon stricte, sinon il doit inférer cette liste du texte fondamental. Ce premier repérage n'est pourtant jamais suffisant, car il faut tenir compte des influences réciproques des compétences qui font que lorsqu'une autorité prend une décision dans un domaine il empiète souvent sur un domaine connexe. Jusqu'où cet empiètement est-il légitime ? Le juge répond à cette question différemment, selon qu'il s'agit des compétences nationales ou de celles de l'Union. Il s'intéresse moins aux politiques en elles-mêmes qu'à leurs effets réciproques. En montrant l'insuffisance pratique du critère matériel pour la délimitation des compétences, cette démarche confirme les insuffisances de la théorie économique de la répartition des compétences fondées sur la seule notion de biens publics, elle aussi fondée entièrement sur le critère matériel.

TABLEAU 3 — DE LA RÉPARTITION À LA DÉLIMITATION DES COMPÉTENCES



Au sein d'un domaine de compétence attribué à la fédération ou à l'Union, deux zones doivent être définies :

- une zone de *compétences autonomes* sans effets sur les autres zones ;
- une zone de *compétences à effets réciproques* ayant des effets sur les autres zones, et subissant les effets des autres zones.

C'est à ce stade seulement qu'est introduite la distinction entre compétences exclusives et compétences concurrentes. Elle n'est pas introduite seulement dans le champ des compétences à effets réciproques, elle est aussi utilisée pour les compétences autonomes. Toutefois, la distinction a un contenu différent dans les zones autonomes et dans les zones à effets réciproques.

Dans la zone de compétences autonomes, il convient de distinguer :

- les zones dans lesquelles les États ne peuvent jamais fixer de norme, même lorsque l'Union n'en fixe pas,
- les zones dans lesquelles les États peuvent édicter des normes lorsque l'Union n'en a pas fixé.

Dans la zone de compétence à effets réciproques, il importe :

- de définir quelle compétence l'emporte sur l'autre lorsqu'il y a conflit, faute de hiérarchie entre les ordres politiques (principe fédéral fondamental), la hiérarchie des compétences se substituant alors à la hiérarchie des ordres,
- de fixer des règles d'exercice des compétences par chaque ordre afin que l'attribution des compétences selon le critère matériel ne soit pas réduite à néant par la régulation par le juge de la délimitation des compétences,
- de déterminer, comme dans la zone de compétences autonomes, les compétences exclusives (une autorité ne peut pas déterminer une norme, même lorsque l'autre autorité ne l'a pas fixée) des compétences concurrentes (une autorité peut fixer une norme lorsque l'autre autorité ne la fixe pas).

Ce système de distinctions, tiré de l'expérience des États-Unis, très proche de celui utilisé par le juge européen, peut être reconstruit à partir de la jurisprudence du juge. Il n'a jamais été vraiment explicité de façon exhaustive, ni par le juge, ni par la doc-

trine. Tant le juge que la doctrine se sont en effet cantonnés à la distinction compétence absolue/compétence exclusive/compétences concurrentes<sup>11</sup>.

## Les principes de répartition des compétences mis en œuvre par le juge aux États-Unis

Pour mettre en place ces distinctions, le juge se réfère à quelques règles tirées des textes ou de l'expérience jurisprudentielle qui affaiblissent fortement en définitive le poids du critère matériel dans la répartition des compétences. Ces règles confèrent une forte puissance d'attraction aux compétences transférées à la fédération ou à l'union (donc l'intégration commerciale) sur les autres compétences et un rôle majeur aux finalités assignées à l'Union dans la mise en œuvre des compétences qui lui ont été transférées (en l'espèce, pour l'Union européenne : la libre circulation des marchandises entre les États).

- Le premier principe est celui de la juridiction suprême, qui accorde à la loi de la fédération ou de l'Union prise régulièrement la suprématie normative.
- Le deuxième principe est celui de clause nécessaire et juste, qui donne à la fédération ou à l'union la capacité de toutes les normes nécessaires aux objectifs qui lui sont assignés dans le texte fondamental selon les domaines de compétences qui lui ont été dévolus. Par ce principe fondamental, le critère matériel d'où part le raisonnement du juge est fortement remis en cause par la démarche ultérieure, qui vise à rendre opérationnel le critère matériel, dans tous les cas où des conflits de compétences sont susceptibles d'apparaître, d'autant plus nombreux que l'intégration du marché intérieur est en jeu.
- Le troisième principe est celui de la clause du commerce entre États (*Inter-state Commerce*) qui donne à la fédération, ou à l'union, toute compétence

---

<sup>11</sup> Aux États-Unis, la question de la « compétence concurrente » a été identifiée à celle du « *silence du Congrès* » : dans quel cas les États peuvent-ils légiférer ou ne pas légiférer dans un domaine ayant des effets sur un domaine de compétence de l'Union et lorsque le Congrès n'a pas légiféré lui-même ? Cette critique de la doctrine des compétences concurrentes, par T. Reed-Powel, citée dans K. Lenaerts est à cet égard très éloquent. « *A présent, le Congrès a une compétence merveilleuse que seuls les juges et les juristes connaissent. Le congrès a le pouvoir de se taire. Le Congrès peut réglementer le commerce interétatique tout simplement en ne faisant rien. Évidemment, lorsque le Congrès se tait, il faut un expert pour savoir ce qu'il veut dire. Mais les juges sont des experts. Ils disent qu'en se taisant le Congrès veut parfois dire qu'il se tait et parfois qu'il parle* ».

en matière de régulation du commerce entre les États fédérés (les États-membres).

- Le quatrième principe fondamental est celui de l'option la moins restrictive (*Less Restrictive Alternative*) clause qui oblige le juge à s'assurer que le résultat visé par une norme prise par un État-membre ne pouvait être conservé par des normes moins attentatoires aux pouvoirs de l'Union.
- La dernière norme qui pose le principe d'une limitation des possibilités de transferts de compétences à l'Union par le juge est la clause de « *réserve de compétences* » qui assure la protection des domaines des États-membres dans les domaines n'ayant pas été délégués à l'Union. Elle vise à contenir toutes les potentialités de transferts dont sont porteurs les principes précédents.

## Un parallélisme juridique avec les États-Unis

Les expériences d'intégration économique états-unienne et européenne demeurent très différentes. Les systèmes politiques ne sont pas comparables. Même les dispositifs de répartition des compétences juridiques inscrits dans la Constitution et le Traité sont assez éloignés l'un de l'autre (tableau 4). Le Traité, notamment, ne comportait aucune clause comparable à la « *supremacy clause* » états-unienne. Il multipliait au contraire les clauses réservant explicitement certaines compétences aux États-membres.

Pourtant, le juge états-unien et le juge européen sont parvenus à des solutions jurisprudentielles quasiment identiques. Les chemins empruntés par les deux juges sont donc très différents puisque partant de textes dissemblables ils convergent vers le même point d'équilibre. C'est ce que montre la dynamique jurisprudentielle en Europe et les grands jalons de la jurisprudence aux États-Unis.

**TABEAU 4 – UNE COMPARAISON DE DEUX JURISPRUDENCES : COUR SUPRÊME ET  
COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

Principes de délimitations inscrits dans la Constitution ou posés par la Cour suprême		Principes de délimitations inscrits dans le Traité ou posés par la CJCE	
Constitution	Cour Suprême	Traité	CJCE
<i>Supremacy clause</i>			<ul style="list-style-type: none"> <li>● Effet direct (Costa c. ENEL, 1964)</li> <li>● Priorité de la norme communautaire (arrêts Walt Wilhelm, 1969 ; SA Simmenthal, 1978)</li> </ul>
<i>Necessary and Proper clause</i>		Art. 308 (ex art. 235)	
<i>Interstate commerce clause</i>		Art. 81 (les règles de concurrence)	Commission c. République française, 1969
Clause de réserve de compétences		<ul style="list-style-type: none"> <li>● Art. 5 (ex art. 3B)</li> <li>● compétences réservées</li> </ul>	
Clause de loyauté		Art. 10 (ex art. 5)	
	Effet Cumulatif		Arrêt SA Brasserie de Haecht (1967)

C'est la Cour de justice qui à travers une jurisprudence prétorienne inspirée d'une interprétation extensive du Traité a doté progressivement l'Union des ressources juridiques équivalentes à celles qui figuraient dans la Constitution états-unienne. Quelques arrêts paraissent à cet égard marquants :

- Dans l'arrêt Costa c. ENEL (1964), le juge retient dans toute sa généralité la suprématie du droit communautaire<sup>12</sup>. Cette suprématie, il l'a appliquée aussi à la norme nationale antérieure (l'arrêt Simmenthal, 1978) et à la norme européenne concernant une compétence non transférée à la communauté

<sup>12</sup> « ... attendu qu'... issu d'une source autonome, le droit né du Traité ne pourrait donc en raison de sa nature, spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la communauté elle-même » affaire 6/64, Costa c. ENEL 15 juillet 1964.

(Walt Wilhelm, 1969) au nom du caractère inconditionnel et irrévocable des engagements des États-membres.

- Dans l'arrêt SA Brasserie de Haecht (1967) la Cour adopte la doctrine de l'effet cumulatif de la Cour suprême états-unienne, en étendant la compétence de l'Union à des actions nationales dont les effets peuvent être d'échelle strictement nationale, mais dont la généralisation pourrait compromettre la suprématie de la norme de l'Union.

Le juge européen n'ignore pas la jurisprudence des États-Unis, qui constitue un élément de référence et une source d'inspiration. Rien ne l'oblige à lui donner la priorité, d'autant plus que cette jurisprudence est parvenue à un point d'équilibre doctrinal tardivement, au terme d'un cheminement tortueux.

## **De la répartition à la délimitation des compétences : le rôle du juge**

Il est nécessaire de bien distinguer la répartition des compétences, inscrite dans le texte fondamental et reposant principalement sur le critère matériel supposé être apte à séparer les compétences transférées à l'Union des compétences restées nationales, de la délimitation des compétences – dont les principes sont pour partie inscrits dans le texte fondamental mais dont la mise en œuvre relève d'un juge et privilégie le critère des finalités (figure 2). De ce fait, le juge est amené à procéder à un arbitrage entre diverses finalités, précisément à travers la constatation d'externalités dérivant de la mise en œuvre de la répartition des compétences. En conséquence, peut émerger une jurisprudence qui peut remettre en cause ce qu'aurait donné la simple projection des textes codifiant les compétences sur l'espace local, c'est-à-dire celui sur lequel s'exercent au jour le jour les acteurs.

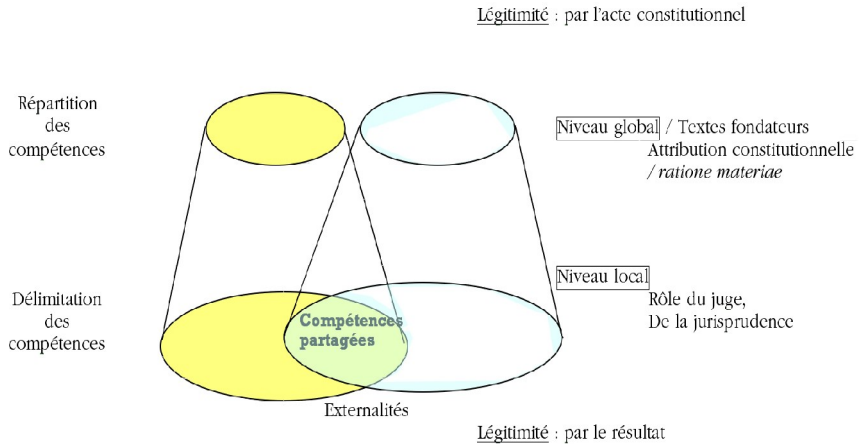
Cette distinction n'a rien d'absolu. Le « contrôle aux frontières » exercé par le juge peut ne pas avoir qu'un effet marginal sur les grands équilibres entre les blocs de compétences réservés aux différents ordres politiques et sinon provoquer, du moins autoriser, de larges redistributions de territoires.

L'expérience états-unienne montre ainsi que par le biais de la délimitation des compétences le juge peut aussi exercer une influence décisive sur les grands blocs de répartition des compétences énumérés dans le texte fondamental. C'est en effet en s'appuyant sur la compétence de l'Union en matière commerciale que le juge états-unien a autorisé le Congrès à légiférer dans le domaine social et dans le domaine des



droits fondamentaux au nom de théories juridiquement et économiquement fragiles (« *Cumulative principle* » et « *Protective principle* »).

FIGURE 2 – DE LA RÉPARTITION À LA DÉLIMITATION DES COMPÉTENCES. LA JURISPRUDENCE COMME RÉPONSE AUX EXTERNALITÉS ENTRE DOMAINES



Cette dynamique d'attraction continue des compétences par le centre n'est pas fatale. Elle a supposé aux États-Unis des conditions institutionnelles et politiques spécifiques : un Congrès fort, l'inexistence de réserves de compétences aux États inscrites explicitement dans la Constitution, une coordination étroite entre la Cour suprême et le Congrès, une culture de *common law* et, enfin, une grande crise économique.

Toutes ces conditions n'existent pas en Europe : il n'y a pas de Congrès, le Parlement européen est faible, le Traité mentionne explicitement des compétences étatiques protégées, la tradition juridique réserve une place plus grande aux textes qu'à leur interprétation par le juge au nom d'une opinion publique ou d'une conscience publique évolutive, et enfin l'Europe n'a jamais encore eu à affronter une crise aussi brutalement dévastatrice que la crise de 1929 aux États-Unis.

## **Le politique ouvre la perspective de diverses formes de fédéralisme**

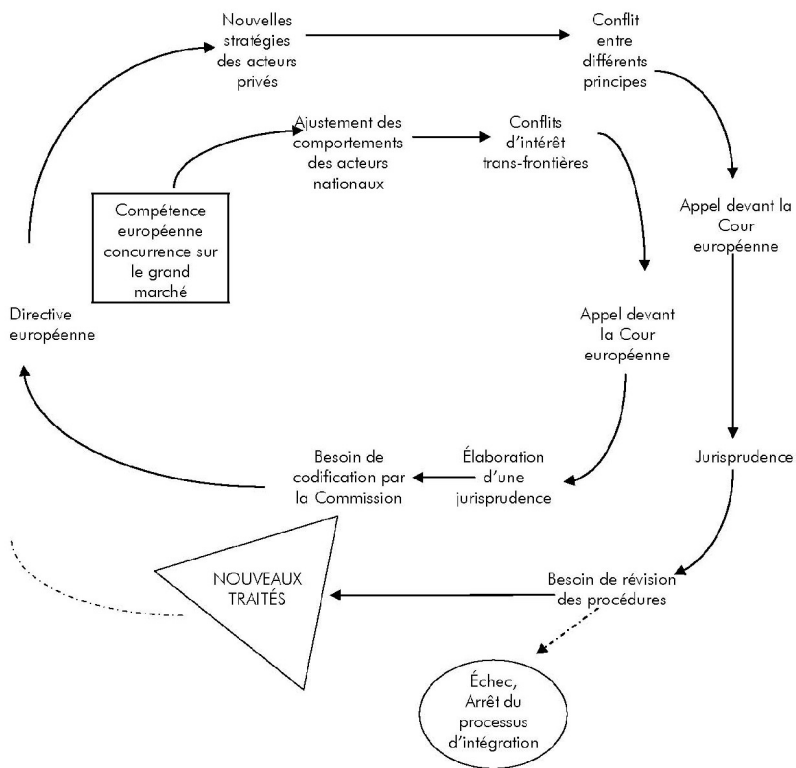
L'analyse juridique aboutit ainsi à un paradoxe, au cœur de l'avancée du processus d'intégration européenne et de la formation des fédéralismes.

D'un côté, si l'on concentre l'analyse sur les *processus*, l'évolution des compétences résulte de la dynamique qui trouve son origine dans une décision politique initiale d'intégration, dont la mise en œuvre affecte la stratégie des acteurs. Des conflits apparaissent alors entre les conséquences de cet objectif d'intégration et le cadre légal et réglementaire local. Le juge se doit alors d'interpréter comment rendre compatible l'exercice des compétences, le plus souvent grâce à un processus d'intégration négative qui vise à lever les obstacles à la réalisation de l'objectif d'intégration. Pour lever certaines ambiguïtés et réduire ces frictions, l'autorité fédérale aux États-Unis, communautaire en Europe, a la possibilité de légiférer ou d'émettre des directives fixant provisoirement les règles du jeu. À leur tour ces nouvelles règles façonnent les stratégies des agents et ne manquent pas de susciter d'autres conflits qu'il revient à son tour au juge d'arbitrer. Ce faisant, se constitue une évolution en spirale du processus d'intégration.

Cette séquence s'observe tant aux États-unis qu'en Europe. Une seconde similarité est perceptible dans le rôle central de la constitution d'un grand marché dans l'évolution de la répartition et la délimitation des compétences. Conclusion récurrente des diverses étapes du raisonnement, cette vision est confirmée par les recherches institutionnalistes portant sur l'intégration européenne (Fligstein, Sweet, 2002). Il ressort d'une analyse méticuleuse des sphères concernant le commerce, l'action en justice auprès de la Cour européenne de justice, l'émission de directives par la Commission et enfin l'intensité de l'activité des groupes de pression, que ces quatre séquences s'enchaînent dans le temps selon trois grandes dates : 1958, date du Traité de Rome qui lance le processus d'intégration, les années soixante-dix, période d'accélération de ce mouvement et d'émergence d'une jurisprudence, enfin le milieu des années quatre-vingt, temps de la relance du processus d'intégration. Au sein de chacune de ces étapes s'observe la même causalité entre législation, procédure introduite auprès de la cour européenne, intensification de l'action de groupes de pression. La figure 3 illustre cette démarche par un diagramme en spirale, qui décrit ainsi l'articulation des sphères économique, juridique et politique.

D'un autre côté, le *résultat en termes de répartition des compétences* n'est pas identique aux États-Unis et dans l'Union européenne. L'intégration européenne est il est vrai beaucoup plus récente en Europe que le fédéralisme états-unien, qui s'est déployé sur plus de deux siècles. Il faut souligner en outre que les principes fondateurs sont loin d'être identiques, de sorte que l'histoire continue à jouer un rôle important. Cela explique par exemple qu'aux États-Unis le gouvernement fédéral se voit attribuer des compétences exclusives en matière de défense et de diplomatie, alors que l'histoire des États Nation européens explique sans difficulté le fait que le second pilier communautaire ne s'est développé que beaucoup plus tardivement. Enfin, beaucoup dépend de la façon dont sont organisés les partis politiques qui ont un rôle déterminant dans la répartition des compétences dans les États fédéraux, comme le souligne une comparaison de quelques-uns des fédéralismes (États-Unis, Canada, Australie, Allemagne et Suisse). Une originalité de l'Union européenne est de n'avoir pas développé jusqu'à présent une arène politique européenne : en dépit des attributions nouvelles accordées au Parlement européen, l'essentiel des débats politiques pour les opinions publiques nationales continuent en effet à se passer dans les parlements de chacun des pays. On comprend d'ailleurs pourquoi « l'intergouvernementalité » et l'émission de directives par la Commission européenne jouent un tel rôle. Il est même permis de penser que la Méthode de coordination ouverte (MOC) n'est autre qu'une façon pour tenter de contourner les obstacles à la formation d'un gouvernement européen en bonne et due forme.

FIGURE 3 – LA SPIRALE DE L'EUROPÉANISATION : TRAITÉ, DIRECTIVE, JURISPRUDENCE... ET AINSI DE SUITE



Voilà pourquoi la comparaison de l'intégration européenne avec le fédéralisme états-unien n'est guère éclairante à ce propos. Suffit-il de noter l'absence d'un fédéralisme fiscal pour arguer de l'extrême fragilité de la cohésion européenne et l'incapacité à conduire des politiques macroéconomiques de stabilisation efficaces ? C'est souvent la tentation des économistes, qui supposent d'une part l'existence d'un modèle cano- nique, d'autre part de faire d'une nécessité fonctionnaliste de stabilisation la source des avancées de l'intégration européenne (Tondl, 2000). Il ressort toutefois que le style politique influence significativement l'architecture des pouvoirs et des compétences puisqu'au sein même des différents fédéralismes, on peut distinguer entre ceux fondés sur la mise en concurrence des États-membres et ceux qui organisent au contraire la co- opération entre les divers niveaux de responsabilité. Il se pourrait que l'Union euro- péenne construise une forme encore différente que certains observateurs sont tentés de résumer à partir de la méthode développée au cours des dix dernières années pour surmonter les obstacles à une communautarisation des interventions européennes : la MOC (tableau 5).

Par rapport à l'optique de l'économiste qui, par vocation, s'intéresse aux états effi- caces ou à celle du gestionnaire qui recherche les meilleures pratiques (afin de les mettre en œuvre grâce aux structures de décision propres à une firme), aucune des trois configurations ne livre des résultats supérieurs quels que soient le contexte et l'indicateur. On retrouve un message central de l'économie institutionnaliste : les insti- tutions ont pour propriété de définir les relations entre acteurs et canaliser les anticipa- tions et les stratégies. Par conséquent, elles ne sont pas sélectionnées à partir d'un cri- tère d'efficacité (North, 1990). La complémentarité des institutions introduit en outre l'impossibilité d'une simple additivité des meilleures pratiques et explique une forte dépendance par rapport au chemin qui n'est donc pas nécessairement liée à un ar- chaisme ou à une irrationalité.

Cette confrontation entre droit et économie permet de mieux cerner les tensions qui traversent aujourd'hui la construction européenne.

TABLEAU 5 – L'INTÉGRATION EUROPÉENNE : UN FÉDÉRALISME DE TROISIÈME TYPE ?

Configuration Caractéristiques	Fédéralisme		Union européenne
	Concurrentiel	Coopératif	Méthode de coordination ouverte
Compétences mises en commun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Défense, diplomatie</li> <li>• Monnaie, marché intérieur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Défense, diplomatie</li> <li>• Monnaie, marché intérieur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination des politiques de défense et de la diplomatie</li> <li>• Monnaie, marché intérieur</li> </ul>
Fiscalité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fédérale et étatique</li> <li>• Large autonomie des états sous la contrainte de concurrence fiscale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fédérale et régionale</li> <li>• Coordination à travers des dispositifs institutionnels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exclusivement nationale, puis transferts pour alimenter le budget européen</li> </ul>
Politique d'infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilité des États</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilité des régions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilité des Nations (bien que les transports appartient au domaine communautaire)</li> </ul>
Points forts	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limite à l'expansion des budgets publics</li> <li>• Possibilité d'expérimentation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintien de la solidarité entre régions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Souplesse des procédures de contrôle par les pairs</li> <li>• Harmonisation autour d'objectifs communs</li> </ul>
Points faibles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risque d'une course vers le bas</li> <li>• Possible sous investissement collectif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficulté de réforme</li> <li>• Possible frein à l'innovation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficacité parfois problématique de la méthode de coordination ouverte</li> <li>• Absence d'un centre de décision face à l'urgence et l'arbitrage</li> </ul>

# VERS UN RÉEXAMEN DES COMPÉTENCES : UNE CONVERGENCE DE FACTEURS

De nombreuses raisons justifient la réforme de la distribution des compétences.

## **Les doutes croissants des opinions publiques et des responsables politiques locaux quant à la légitimité de l'Europe**

Il est fréquent dans les débats politiques nationaux d'invoquer les décisions prises à Bruxelles comme impliquant des changements imposés indépendamment de la volonté du gouvernement concerné. Dans beaucoup de domaines les décisions sont pourtant prises à l'unanimité ou par consensus. Par ailleurs, des interventions spectaculaires lorsque des circulaires européennes revenant sur des pratiques et des droits gérés de longue date au niveau local, alimentent une récrimination à l'égard de ce que les opposants appellent « les bureaucrates de Bruxelles ». De façon plus fondamentale, les taux d'abstention particulièrement élevés aux élections européennes, témoignent du fait que les citoyens, en général, ne s'identifient pas avec le projet européen. La victoire du « non » dans les référendums français et néerlandais semble avoir sanctionné tout autant les avancées institutionnelles que la distribution actuelle des compétences. Ces doutes quant à la construction européenne, s'expriment dans trois domaines au moins.

- Qu'ils soient citoyens, qu'ils représentent les collectivités territoriales, défendent l'autonomie des États dans les États fédéraux ou encore le droit propre aux États-membres, certains acteurs s'inquiètent de *transferts indus de compétences*. Les partisans de l'Europe invoquent à cet égard un principe d'efficacité et se fondent sur l'objectif inscrit dans le traité d'une « une intégration toujours plus étroite » mais aussi sur la jurisprudence de la CJCE. Les gouvernements eux-mêmes alimentent cette récrimination lorsqu'ils présentent des réformes auxquelles ils adhèrent de fait comme une contrainte imposée par Bruxelles, espérant ainsi légitimer des réformes impopulaires qui seraient autrement bloquées par le processus politique national. Vont dans le même sens les multiples réglementations et les normes européennes qui s'avèrent en fait inadaptées par leur excessive précision ou leur difficulté

d'application. Enfin, dans des États fédéraux, les États protestent contre cette dépossession de leurs prérogatives sous le couvert de l'Europe.

- La Commission européenne subit une perte de confiance. On se souvient de la démission de la commission Santer sous la pression d'affaires de corruption et de mauvaise gestion des deniers publics confiés aux responsables bruxellois. La Commission Prodi a veillé à rétablir des procédures de contrôle interne, aidée par la vigilance du Parlement européen, mais les efforts ainsi déployés l'ont sans doute été au détriment de la capacité d'impulsion et de proposition de la Commission. La Commission Barroso n'a pas mené la relance attendue, surtout si on la compare aux Commissions précédentes, motrices dans la construction du grand marché puis de la monnaie unique. Contribue à ce processus de perte de confiance en la Commission la multiplication des agences européennes, conçues comme des autorités administratives indépendantes. D'un côté, cela s'inscrit dans une tendance très générale observée dans le monde entier car la spécialisation par domaine et la nouveauté des problèmes posés dépassent souvent la compétence des départements ministériels traditionnels ; il est alors de bonne méthode de rapprocher la décision des acteurs. D'un autre côté, cela traduit la défiance à l'égard de l'organisation de la Commission elle-même. La création de la Banque centrale européenne définit un cas emblématique d'une telle délégation et d'une légitimité qui trouve son origine dans l'application d'un traité. De plus, les nouveaux types d'externalité et d'effets de débordements transfrontières ont suscité la création d'agences européennes indépendantes<sup>13</sup>, ce qui tend à accréditer l'image que la Commission gère les problèmes anciens selon des méthodes dépassées. Ses agences administratives indépendantes européennes sont cependant seules compétentes pour répondre aux nouvelles attentes du public et des professionnels concernés. Cette érosion de la légitimité compromet l'efficacité de propositions qui seraient par ailleurs parfaitement viables et adéquates.
- Enfin, les opinions publiques nationales peuvent avoir l'impression que les *groupes de pression* représentant souvent des intérêts économiques puissants ont une grande influence dans les décisions de la commission et les législa-

---

<sup>13</sup> Un exemple récent est constitué par l'Agence européenne pour la Sécurité européenne.



tions émanant du Parlement européen. Alors que les discours populistes insistent sur la taille excessive de la bureaucratie bruxelloise, la réalité est bien différente puisque, faute de moyens d'information propres les services de la Commission peuvent au mieux mettre en concurrence les divers groupes de pression pour qu'ils révèlent une information pertinente, permettant d'asseoir une décision par des responsables administratifs loin des pratiques quotidiennes qu'ils sont censés encadrer (Stéclébout, 2000). Certains analystes ont à cet égard évoqué la possibilité d'une évolution vers une configuration de type états-unien, marqué par la toute puissance des groupes de pression quant à la formation et les choix du personnel politique, pourtant élu par les citoyens (Streeck, Schmitter, 1996).

## Un bilan mitigé, une appréciation difficile

Si les critiques précédentes s'expriment dans la sphère politique, celles concernant l'efficacité sont plutôt le fait des économistes préoccupés d'examiner dans quelle mesure l'organisation actuelle est proche d'un optimum social. Les deux préoccupations peuvent se rejoindre dans la mesure où l'efficacité de la gestion de la Communauté peut contribuer à sa légitimité. Même si les processus européens sont loin d'être transparents, ils seraient d'autant mieux acceptés qu'ils contribueraient à améliorer la situation des Européens, grâce à un regain de croissance, une réduction du chômage ou encore une extension des droits fondamentaux.

- La première source d'interrogations concerne la qualité de la gestion des *programmes européens* au titre de la politique agricole commune et des fonds structurels. La Commission n'a pas un pouvoir d'administration directe, contrairement à une agence fédérale en bonne et due forme, la qualité du contrôle laisse ainsi à désirer puisqu'elle est confiée aux autorités nationales ou régionales. La critique est alors que le bilan du passage par une autorité européenne n'est pas nécessairement meilleur que celui de l'application du principe de subsidiarité, compte tenu de l'ampleur des inefficacités et des coûts de gestion.
- Dans ce contexte, la tendance générale est à la création d'*agences communautaires indépendantes*, supposées au contact de l'activité qu'elles sont en charge de superviser, donc plus souples mais susceptibles d'une capture par des groupes de pression. Si l'on adopte ce point de vue, il conviendrait de

passer au crible toutes les fonctions assurées par la Commission européenne afin d'arbitrer entre une gestion directe ou une délégation à l'une de ces autorités. Toute la question est alors celle de la précision des objectifs, des moyens et des formes de contrôle par les autorités politiques de ces agences administratives indépendantes. Cette forme émergente de gestion de certains biens publics a des conséquences sur l'architecture et sur la distribution des compétences.

- La référence à l'*acquis communautaire*, qui vise à assurer l'égalité des conditions qui régissent la concurrence sur le grand marché, n'est-elle pas préjudiciable dans certains cas à l'adaptation des économies européennes ? Rien ne garantit que la stratification des directives, des normes et des réglementations définissent, en définitive, un système d'incitations favorables à la croissance et à l'innovation. Sur ce point encore, une analyse au cas par cas est nécessaire puisqu'on peut tout aussi bien trouver des normes européennes qui ont favorisé la compétitivité européenne (l'essor de la téléphonie mobile en Europe a bénéficié d'un avantage concurrentiel certain) que d'autres interventions qui résultent de longues et tortueuses négociations et qui hypothèquent plutôt les firmes européennes dans la satisfaction de la demande des consommateurs et l'innovation.
- La question de l'efficacité de la *Politique agricole commune* reste entière. Si elle est à l'origine constitutive du processus d'intégration européenne, ses objectifs et ses modalités d'intervention sont-ils encore adéquats compte tenu de la réduction considérable de la population active vivant de l'agriculture, des nouveaux impératifs en matière de qualité et de sécurité alimentaires ou encore de l'évolution des technologies agricoles ? La même question est posée aux *fonds structurels* qui, dans d'assez nombreux cas, ont rempli leur fonction et dans d'autres cas ont montré leurs limites, ce qui impose une réflexion d'ensemble sur les moyens d'encourager la convergence réelle c'est-à-dire celle des niveaux de vie des pays-membres.

# LES PROCHAINES ÉTAPES DU FÉDÉRALISME EUROPÉEN

De la longue liste des limites de l'état présent de l'Union Européenne, les observateurs tirent des conclusions qui peuvent être radicalement opposées. Pour certains, la cause est entendue : la construction européenne a atteint son apogée de sorte qu'elle est condamnée à une réduction de ses ambitions au profit d'une *rationalisation* de l'acquis communautaire. L'absence d'une ratification unanime du projet de constitution européenne semble conforter ce point de vue, fort répandu à l'échelle internationale. Pour d'autres, dont les auteurs du présent article, c'est à travers ses crises qu'a progressé l'intégration économique. L'urgence des problèmes est source d'innovations et d'avancées majeures, il est ainsi permis d'anticiper un prochain renouveau de l'esprit communautaire et les chantiers ne manquent pas.

## Répondre aux nouvelles demandes et organiser les interdépendances des états-membres

Une architecture institutionnelle peut être légitime et efficace à un moment donné du temps, mais une série de changements structurels concernant l'évolution sociale, les technologies, la spatialisation des activités, etc. peut faire perdre sa pertinence et sa cohérence à l'édifice. Les années quatre-vingt-dix ont précisément marqué un tournant tel dans l'évolution des économies (effondrement des régimes de type soviétique, intensité et nouvelle direction de l'innovation, mondialisation de la finance, basculement des paradigmes productifs, aspirations différentes des nouvelles générations, montée des problèmes de sécurité,...) qu'il importe de redéfinir la répartition des compétences qui ont subi la lente stratification des dispositifs et des procédures européennes depuis les années cinquante.

- Les *effets induits de l'euro* ont été très forts sur nombre d'institutions et de formes d'organisation. Ainsi, la centralisation par la BCE de la politique monétaire renouvelle la question de la nécessité ou non de procédures de *coordination des budgets nationaux*, sachant que les autorités font face à un dilemme. D'un côté, le budget national doit pouvoir répondre à la conjoncture nationale et aux chocs spécifiques qui frappent un pays, ce qui impose une autonomie dans le respect de la règle d'un déficit public inférieur à 3 % du

PIB. D'un autre côté, la position consolidée de l'ensemble des budgets des pays-membres est un indicateur important que doivent prendre en considération tant la BCE que les marchés financiers internationaux. Au-delà des difficultés techniques et politiques, c'est en l'occurrence un domaine de compétences partagées ou tout au moins concertées. C'est en un sens ce que reconnaît la réforme du pacte de stabilité et de croissance, intervenue sous la pression de la multiplication des dépassements du seuil des 3%, y compris par les pays qui avaient été les promoteurs de cette clause (Boyer, 2006b). De même, la fixation définitive des taux de change affecte la gestion des patrimoines et des placements financiers, de sorte qu'on peut anticiper une intensification de l'intégration financière à l'échelle européenne. La *supervision du système financier européen* qui demeure de la responsabilité de chaque autorité nationale continuera-t-elle à être viable si les mouvements transfrontaliers sont tels que des externalités puissantes imposent une prise en charge de la surveillance financière et bancaire au niveau communautaire ? Dans le même ordre d'idée, se pose la question d'une homogénéisation de la fiscalité des flux financiers du fait de leur mobilité de pays à pays dont les taux de taxation sont différents. À l'extrême, on pourrait imaginer que la *taxation à l'échelle européenne* des facteurs les plus mobiles alimente un budget européen spécifique. Bref, l'euro qui passe souvent pour une solution de continuité par rapport à la phase de stabilisation des taux de change intra-européens marque en fait l'émergence de nouvelles externalités et biens publics.

- L'*élargissement de l'Union européenne* pose en soi un problème d'institutions, de procédures de décision et de répartition des compétences. Le nombre des pays-membres s'accroît en même temps que leur hétérogénéité, facteur qui *a priori* plaide pour de *moindres ou tout au moins d'autres compétences* attribuées à la Communauté. L'élargissement peut aussi impliquer un accroissement des transferts liés à la PAC et/ou aux fonds structurels, tensions qui peuvent inscrire à l'agenda européen une discussion sur l'opportunité du maintien de ces dispositifs. De la même façon, l'application de l'*acquis communautaire* impliquent de doubles risques. D'un côté, la satisfaction des critères peut n'être que formelle, s'introduit alors une hétérogénéité de fait, préjudiciable à la cohésion européenne, notamment dans l'applica-

tion des droits sociaux. D'un autre côté, une application stricte de l'acquis communautaire peut hypothéquer les avantages concurrentiels des nouveaux membres et induire de tels problèmes d'ajustements que la légitimité même de l'adhésion à l'Europe soit posée par l'opinion publique et certains partis politiques « nationalistes ». De la même façon, si la mobilité des marchandises et du capital est assurée, était-il légitime d'imposer des restrictions à la mobilité des personnes alors que pour nombre des citoyens des pays candidats à l'adhésion c'est un des attraits majeurs de l'Europe ?

- La promotion de *nouveaux droits sociaux* doit-elle ou non appartenir à une prérogative communautaire ? *A priori*, l'application du principe de subsidiarité et la constatation de traditions nationales fortes et contrastées plaident pour la gestion au niveau décentralisé, national ou régional de cette compétence. Mais d'un autre côté, on peut considérer que pour rééquilibrer la construction européenne dont l'axe directeur n'est autre que la construction puis l'extension du grand marché, il importe de promouvoir de nouveaux droits des salariés. De fait, la négociation entre les partenaires sociaux a effectivement fait avancer les directives européennes – en matière d'égalité hommes femmes, de droit à l'information ou encore de télé travail – qui ont ensuite à être transposées dans les législations nationales. La question ouverte est celle de la généralisation de cette capacité d'intervention de la Commission européenne en matière de législation sociale, fut-ce à travers la MOC. À ce propos se pose la question de la méthode de révision des compétences et de leur forme d'exercice partagée ou conjointe.
- Enfin, il ne faut pas oublier l'impact à long terme de la perception de l'*échec de la politique étrangère et de sécurité commune*, dans un contexte pourtant propice. Du point de vue de la théorie des biens publics, il fait peu de doute que la défense et la diplomatie devraient être au même titre que la monnaie des attributs communautaires. Toute la difficulté tient au fait que les intérêts nationaux ne sont pas nécessairement compatibles avec la définition d'objectifs communs car persistent de fortes traditions nationales en matière de politique étrangère. Les difficultés qu'ont éprouvées les gouvernements européens à se coordonner à propos du Kosovo, de l'Irak, de la réforme de l'ONU, ou encore de l'Iran et du conflit israélo-palestinien, ont fait ressortir à la fois l'ampleur des obstacles politiques et institutionnels à surmonter et la nécessi-

té pour l'Europe d'aboutir à une stratégie commune. En la matière, on perçoit l'écart flagrant entre la montée en régime d'une prérogative de l'Europe, puissance dotée d'une capacité pratique d'exercice. Défense et diplomatie illustrent le caractère ouvert de la répartition des compétences en Europe.

## **Anticiper la formation de nouveaux biens publics européens**

La confrontation de l'analyse juridique et de l'approche économique livre une remarquable convergence du diagnostic en réponse à une question centrale : quel est le moteur des processus d'intégration régionale et des fédéralismes ? C'est la préservation et l'extension du principe de *concurrence sur le grand marché* ainsi constitué par démantèlement des barrières héritées des traditions nationales ou locales. Tel est en effet le point commun de l'histoire des États-Unis et de l'Union Européenne. Il ressort que ce bien public a exercé un effet d'entraînement sur toute une autre série de domaines concernant les normes techniques, l'harmonisation de la fiscalité indirecte, les subventions à l'économie, la gestion des taux de change, l'harmonisation des diplômes... Si l'on adopte ce point de vue, il est possible d'anticiper l'émergence de nouveaux biens publics à l'échelle européenne. On songe d'une part à la *sécurité et à la surveillance financière*, dès lors que les opérations transfrontalières se développent et intègrent les marchés financiers, hier limités à chaque espace national. D'autre part, la question de la *mobilité des citoyens* et de la portabilité des droits sociaux comme des conditions d'admission des travailleurs migrants pose la question communautaire d'une *politique d'immigration*. Enfin, la densification des interdépendances entre États-membres fait apparaître la question de la politique extérieure de l'Union européenne et de la politique de défense qui lui est associée, pour préserver le bien public qu'est la paix à l'échelle continentale.

Dans un autre domaine, celui des Services d'intérêt général (SIG), la domination du principe de concurrence pose un redoutable problème (Herzog, 2006). En effet, les SIG ont été érigés en biens publics dans un cadre national. Deux grandes mutations ont affecté la production de ces services. D'une part, l'évolution des besoins sous l'effet en particulier de la « révolution » technologique (information, transport, énergie) impose un réexamen de leur offre comme de leur financement. D'autre part, la poursuite de la construction du marché unique et le processus de *libéralisation* correspondant affectent les services d'abord privés mais ensuite, potentiellement, nombre de ser-

VICES publics institués par les droits nationaux qui ne trouvent pas de contrepartie dans un droit communautaire des SIG. Dès lors se pose la question de la *reconnaissance communautaire* des SIG. En effet, que les services à caractère social et non marchand doivent rester hors du champ de la concurrence marchande ne suffit pas les instituer au niveau communautaire, ne serait ce que parce que ne s'exerce pas à ce niveau l'équivalent des pressions et des luttes qui, au sein de chaque État-nation, ont conduit à leur reconnaissance et leur incorporation dans le droit public et social. Dès lors le risque est grand de voir les entreprises chargées de produire des Services d'intérêt économique général (SIEG) soumises au principe général de concurrence.

La conversion des divers SIG nationaux en une SIG communautaire est donc tout à fait problématique, mais l'émergence et la prise de conscience de nouveaux biens publics ouvrent quelques perspectives d'institutionnalisation. C'est le cas de la politique d'innovation, de l'impact de la montée des problèmes transfrontaliers associés à l'immigration ou encore de la politique énergétique.

## **Dynamiser la recherche et l'innovation par la constitution d'un espace européen**

L'achèvement du marché unique était supposé déclencher un regain de croissance grâce à l'économie en termes de coût de transaction, grâce à la mobilisation des rendements d'échelle et grâce à la stimulation de l'innovation. Ces gains ont en fait été modestes : le maintien d'une concurrence, libre et non entravée, est loin d'être une condition suffisante du retour à une croissance forte.

Ce sont d'abord les travaux empiriques qui montrent que la meilleure stimulation de l'innovation n'est pas associée au degré le plus élevé de *concurrence*, mais qu'il existe un *optimum*, intermédiaire entre la concurrence extrême qui prive les firmes de la capacité de financer les dépenses de recherche et développement et une cartellisation qui tarit les sources d'innovation (Aghion, 2002). Sous ce résultat perce l'idée que les externalités liées à la recherche et l'innovation dans les entreprises imposent des correctifs et des compléments au marché et qu'une forme ou une autre de coopération est nécessaire : elle était et continue à être organisée au niveau national, alors que les externalités dépassent le cadre national, d'autant plus que croît la taille de l'investissement minimal dans nombre de secteurs (biotechnologie, médicaments, aéronautique, énergie,..). Idéalement, la connaissance devrait être gérée au niveau mondial (Henry, 2006) mais l'ampleur des conflits d'intérêt autour de l'appropriation des bénéfices tirés

des innovations associées à l'avancée des connaissances suggère que les entités régionales peuvent être l'espace pertinent pour surmonter ce dilemme.

Ensuite les recherches sur les sources de la croissance suggèrent que l'Europe souffre dans son ensemble d'un sous-investissement en matière scientifique (Soete, 2002), faute de politiques publiques du même style que celles que conduisent les États-Unis et le Japon. Une variante de cette analyse souligne qu'une large partie de la croissance européenne des trente Glorieuses tenait au rattrapage du retard technologique et organisationnel par rapport à la frontière qu'exploraient les États-Unis (Sapir *et alii* ; 2004). Aujourd'hui, les institutions héritées de cette époque hypothèquent la croissance européenne, tout particulièrement celle des pays comme l'Allemagne, l'Italie et la France (Boyer 2004). La recommandation qui en dérive est claire : la plupart des politiques tant nationales que communautaires devraient être réexaminées en fonction de leur impact sur les capacités d'innovation et leur impact sur la croissance à long terme. *A priori*, certaines politiques technologiques devraient être menées au niveau européen dans certains domaines ou secteurs tout au moins en fonction précisément de la nature des externalités (Rodrigues, 2004).

Certaines initiatives nationales en direction d'un renouvellement des objectifs et des outils de la *politique d'innovation en direction de l'industrie* amorcent un processus d'eupéanisation. La création de l'Agence pour l'innovation industrielle en France marque la prise de conscience que la politique de la concurrence est insuffisante, car elle est loin d'induire les coordinations et coopérations entre acteurs impliquées par le cours actuel de l'innovation (Beffa, 2005). Les procédures correspondantes, ouvertes à toutes les entreprises européennes, créent une incitation à transférer à ce niveau la gestion de tels programmes. Un premier pas dans cette direction est fait par la création d'une telle agence en Espagne, précédant ainsi l'Italie. L'eupéanisation des politiques d'innovation est d'ailleurs reconnue comme un enjeu par la Commission européenne.

L'échec de *l'Agenda de Lisbonne* incite paradoxalement à une réévaluation de la stratégie qui visait à faire de l'Europe l'espace économique le plus compétitif préservant la solidarité sociale grâce à une réforme des systèmes hérités de la période de forte croissance (Kok, 2005 ; Pisani-Ferry et Sapir, 2006). D'une part, il importe de réduire drastiquement le nombre des objectifs considérés comme prioritaires au profit d'un objectif central : l'encouragement de la croissance et l'emploi par l'innovation (Rodrigues, 2004). D'autre part, la MOC a montré son intérêt comme moyen de déve-



opper des coordinations pour des domaines de compétences spécifiquement nationaux (éducation, retraites, emploi...) mais simultanément elle a buté sur la faiblesse des moyens de mise en œuvre d'une approche en terme de *soft law*, c'est-à-dire une ensemble de règles de codes dont la mise en œuvre repose exclusivement sur le contrôle des pairs, l'émulation et les effets de réputation. En un sens, cette constatation montre a contrario l'intérêt de *la méthode communautaire* lorsque les interdépendances sont fortes et que des instruments explicites et contraignants sont nécessaires pour satisfaire un objectif commun. Il se pourrait qu'une large fraction de la politique de l'innovation entre dans cette catégorie.

## **L'immigration : une incitation à l'émergence de la sécurité intérieure comme bien public européen ?**

Le domaine de la sécurité intérieure et du droit est entré comme par inadvertance et par effet d'entraînement politique, ou, mieux, par mimétisme ou contagion, dans le champ de l'intégration européenne<sup>14</sup>. Pour comprendre pourquoi ce bien public par excellence n'a pris une dimension européenne que tardivement et pourquoi il est au cœur de la dynamique actuelle de l'intégration, l'approche fondée sur le concept de bien public ne suffit pas, c'est toutes les dimensions des politiques publiques qu'il faut prendre en compte.

*Justice et police* : ces deux domaines sont étroitement liés dans une démocratie. La police agit sous le contrôle de la justice et parfois sous ses ordres. Pourtant, ils sont très hétérogènes ; la police précède par actions directes ; la justice par décisions formelles ; ils sont aussi dissymétriques : la police est plus préoccupée par l'ordre que par le respect des libertés, la justice par le respect des libertés que par l'ordre ; enfin la police est plus proche du gouvernement, dont elle est un instrument, que du parlement alors

---

<sup>14</sup> A Maastricht, à quelques heures de la fin des négociations les représentants des États-membres se sont avisés que le traité couvrirait tous les domaines de l'action publique à l'exception de la sécurité intérieure (justice et police). Dans l'ambiance intégrationniste (pour ne pas dire « quasi fédérale ») qui dominait alors, cela apparut comme un manque inacceptable qui ne devait échapper, symboliquement, aux domaines de compétences de la nouvelle Union. Les services des ministères de l'intérieur furent sommés de préparer un projet dans les plus brefs délais. N'ayant jamais pu imaginer qu'une telle demande pourrait être formulée, aucun projet n'existait, aucune réflexion n'avait été menée ; elles choisirent alors de prendre pour modèle la partie du traité la moins « communautaire », c'est-à-dire la partie de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ; c'est ainsi que dans le traité de Maastricht fut introduit un troisième pilier dont les spécialistes reconnurent sur le champ qu'il était totalement inadapté à la matière.

que la justice bien qu'indépendante est plus proche du parlement dont elle contrôle le respect des décisions<sup>15</sup>. Ne reconnaissant pas dans ses institutions de distinction claire entre ordre législatif et ordre exécutif, et donc ne pouvant penser ni leur unité ni leur séparation, il est naturel que l'intégration d'un domaine aussi hétérogène et fractionné que celui de la sécurité intérieure pose des problèmes quasi insolubles à la construction européenne.

*La pression à l'intégration* est aujourd'hui très forte et générale. Elle découle directement de l'approfondissement de l'intégration économique et sociale et de la suppression des frontières intérieures concomitante à l'établissement du marché unique. Les juges<sup>16</sup> dénoncent périodiquement les obstacles au fonctionnement de la justice (tant du côté de la répression que du côté de la défense des libertés et des principes fondamentaux du droit) qu'oppose la coexistence d'un espace de circulation des hommes, des biens et des capitaux entièrement libre et sans frontières et donc favorable aux transgressions des règles de droit nationales avec un espace de circulation des actes (décisions, moyens de la preuve) et des actions (capacités de poursuites, transferts des prévenus et des condamnés) quadrillés de barrières protectionnistes (les règles de droit national, les limitations des zones de compétences et de déplacement des juges et des policiers) défavorables à la répression de ces mêmes transgressions. Le jeu entre le droit et le crime, entre le vice et la vertu est inégal.

Les gouvernements soumis aux inquiétudes sécuritaires et identitaires des opinions publiques déplorent aussi que la disparition des frontières intérieures rende plus facile l'immigration clandestine et puisse nourrir le terrorisme. Enfin, certains exemples d'injustice ou d'insécurité judiciaire flagrants touchant des domaines particulièrement sensibles (destin des enfants en cas de divorce) créent une demande nouvelle de la part des justiciables de solutions européennes de résolutions de conflits de normes sur des questions transfrontières. L'idée de délit ou de crime « fédéral » et donc de normes et solutions elles aussi fédérales progresse sourdement. Paradoxalement, la police est moins demandeuse d'Europe, à cause d'une longue habitude de coopération informelle inter européennes sur le terrain, certes limitée mais procurant une autonomie dès lors que la clandestinité de cette coopération permet l'émancipation de l'action des policiers du contrôle du juge.

---

<sup>15</sup> L'autonomie de la police par rapport à l'exécutif est aussi très forte, même si elle est plus *de facto* que *de jure*.

<sup>16</sup> Cf. l'appel de Genève.

Après être entré subrepticement dans le traité, le domaine de la sécurité et de la justice, occupe donc désormais une place majeure dans la problématique de l'intégration et de la répartition de compétences. *Des avancées notables* ont été enregistrées : des domaines significatifs ont été « communautarisés » (asile, visas, immigration clandestine ; coopération en matière de justice civile) ; des outils communs ont mis en place (Eurojust, Europol, récemment Frontex pour gérer les frontières communes, des fichiers communs de données ont été créés) ; des concepts progressent, notamment ceux de « reconnaissance mutuelle<sup>17</sup> » des actes de justice et de disponibilité des informations<sup>18</sup>. Toutefois de nombreux obstacles freinent, ou bloquent, le transfert à l'Union de ce nouveau bien public européen émergeant de la dynamique à la fois fonctionnelle et historique qui remodèle l'espace public du continent européen.

*Le dilemme de l'action collective* auquel est soumis ce domaine d'intégration est très différent des dilemmes que l'Europe a pu avoir à résoudre dans les autres domaines, notamment les domaines économiques et commerciaux : en matière d'immigration clandestine, d'asile, par exemple, certains pays, gardiens des frontières extérieures communes, peuvent ne pas avoir intérêt à coopérer s'ils sont simplement des « pays rebond », ou de simples portes d'entrée pour les clandestins, ou s'ils ont besoin, pour des raisons démographiques, de travailleurs étrangers. Le partage des responsabilités est difficile à réussir. L'échange d'informations est un volet essentiel de ces politiques, elle suppose une confiance mutuelle absolue ; là encore une défaillance d'un État-membre peut compromettre tout le système.

Les enjeux de politiques intérieurs pour chaque État sont importants : ce ne sont plus telles et telles catégories de citoyens dont les intérêts sont éventuellement affectés par une décision dans ce domaine, c'est toute la population nationale ; aucun autre domaine de l'action publique ne met en cause de façon aussi sensible les opinions publiques et n'expose autant les responsables nationaux. De plus, les actions qui relèvent de ce domaine sont souvent des actions d'urgence (afflux brutal d'immigrés ; démembrément d'un réseau de drogue transfrontalier).

En outre, les politiques de sécurité intérieure ont un volet extérieur très important : *les politiques d'immigration*, notamment les expulsions de clandestins vers leur pays d'origine, la lutte contre le terrorisme nécessitent des politiques de coopération étroite avec les pays non européens non impliqués qui articulent étroitement des

---

<sup>17</sup> Un acte est reconnu sur tout le territoire européen dès lors qu'il est reconnu dans un seul État.

<sup>18</sup> Toute information détenue par un État-membre doit être délivré à sa demande par un autre État-membre.

moyens de nature très différente (économique, politique, policière) et exige une politique étrangère intégrée dont l'Europe ne dispose pas encore. Enfin, le succès des politiques dépend moins de leur bonne ou mauvaise conception que de leur bonne ou mauvaise mise en œuvre opérationnelle.

Ainsi, c'est moins la nature même de la compétence « sécurité intérieure » et de la dimension transfrontière qu'elle comporte que les conditions dans lesquelles elle s'exerce aujourd'hui dans les États nations qui expliquent que cette compétence ait été la dernière à être intégrée au traité et qui permettent de comprendre pourquoi elle (ses parties transfrontières) est si difficile à transférer à l'Union. Tout ce qui précède montre que l'Europe se heurte là à ses principales limites actuelles (Boyer, Dehove, 2001a et b sur le gouvernement de l'Europe) qui touche moins la répartition des compétences *ratione materiae* que la répartition des compétences par grands blocs de pouvoirs et fonctions politiques (législatif, exécutif) caractérisée par l'absence d'un organe ou d'une fonction exécutive et gouvernementale propre à l'Union. Les gouvernements des États-membres ont en effet toujours refusé de la doter d'un exécutif autonome et de moyens opérationnelles propres, n'acceptant qu'une politique de devienne européenne que s'ils conservaient le monopole de la mise en œuvre des politiques communes sur le terrain.

Jusqu'à maintenant, les solutions européennes retenues en matière de sécurité intérieure ont préservé ces principes. Toute la construction européenne dans ce domaine a utilisé les ressources de la *coopération et de la coordination* : pas de procureur européen, pas de police fédérale pour les crimes transfrontières, pas de garde frontières commun et permanent aux frontières extérieures (mais des dispositifs ad hoc constitués de moyens nationaux agrégés mis à disposition sur la base du volontariat), peu de normes communes mais des reconnaissances mutuelles ; pas de droit de suite dans les territoires étrangers mais des « officiers de liaison ».

Ce fédéralisme (entendu comme processus de décentralisation) exécutif strict constitue-t-il une nouvelle forme de gouvernement et est-il en mesure de répondre aux besoins de plus en plus pressants de réponses européennes ? La réponse à ce jour est négative, tant les insuffisances de ces réponses sont flagrantes. Faut-il approfondir la même méthode ou bien faut-il aller au-delà et commencer à doter l'Union de pouvoirs opérationnels propres et autonomes ? C'est sans doute dans ce domaine que se joue le plus clairement la question du *gouvernement européen*. L'analyse qui précède montre qu'elle n'est pas seulement une question de répartition des compétences selon le cri-

tère *ratione materiae*, car tous les critères de la compétence publique font ici partie du problème.

## De la CECA à la sécurité énergétique

Le secteur de l'énergie cumule la plupart des *défaillances des marchés* que les économistes mettent en avant pour justifier les interventions de l'État : existence de monopoles naturels et de rentes, effets de réseaux, effets d'échelle importants, barrières à l'entrée très élevées à cause des lourds investissements que la production de l'énergie exige, constituent autant de caractéristiques de l'énergie. Avec le rôle joué par l'État dans la reconstruction en Europe après la guerre et la place des entreprises publiques dans le contrat social qui a prévalu pendant les trente glorieuses, ces facteurs expliquent que dans les États-membres de l'Union, la production de l'énergie ait été confiée à des monopoles publics.

Ces mêmes facteurs expliquent aussi pourquoi ces monopoles nationaux ont pu subsister et la production de l'énergie rester quasi strictement nationale en dépit des avantages potentiels qu'aurait pu procurer l'intégration européenne et qu'elle peut encore procurer : en particulier, faciliter la gestion des pointes (l'énergie est difficilement stockable et une mutualisation des ressources disponibles atténue les pics de demande locaux) et bénéficier face aux cartels des producteurs des matières premières énergétiques de la force de négociation que constitue le poids de l'ensemble des demandes nationales dans les marchés mondiaux, sans parler des éventuelles baisses de prix que l'on peut attendre d'un système de production plus concurrentiel.

Cette *résistance à l'intégration européenne* du secteur de l'énergie est d'autant plus étonnante que le marché commun s'est constitué dans la suite de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) après l'échec de la Communauté européenne de défense (CED). Pourquoi n'a-t-on pas attendu de l'électricité et du gaz les mêmes avantages économiques et les mêmes espoirs politiques (mettre en commun les industries de base du secteur de l'armement, pour, selon la déclaration de 1950 rendre la guerre non seulement « impensable mais impossible »). On chercherait en effet en vain, encore aujourd'hui, dans le traité sur l'Union un chapitre spécifique pouvant servir de base à une politique européenne de l'énergie. Cette différence de traitement entre l'électricité et le gaz d'une part et le charbon et l'acier d'autre part, s'explique par le renforcement progressif de la conception intergouvernementale de l'Union et

aussi par la difficulté que rencontre l'Union à constituer des services publics paneuropéens comparables aux monopoles nationaux qui existaient alors et qui apparaissaient comme les seuls garants de l'indépendance et de la sûreté énergétique. Les obstacles sont multiples. Politiques, dans la mesure où les gouvernements sont tentés de défendre l'indépendance nationale et/ou la promotion de leur champion. Institutionnels puisque fait défaut le cadre juridique qui permettrait l'établissement et la gestion au niveau européen de services d'intérêts généraux, problème général que rencontre l'établissement de biens publics européens (Herzog, 2006). Sans parler de l'absence de sentiment des citoyens d'appartenir à une même communauté que suppose un service public complètement centralisé.

Pendant les années quatre vingt dix, nombre de facteurs internes à l'Europe ont contribué à faire émerger un projet de construction d'*une Europe de l'énergie* : les disparités des coûts nationaux de l'énergie, notamment lorsqu'elle est chère, constituent de lourds handicaps pour les entreprises fortement consommatrices, en particulier dans un contexte d'élévation constante de la norme de profit et de concurrence accrue. On retrouve, à ce propos, la logique intégratrice des effets d'entraînement économiques amplifiée par la financiarisation. La perspective des lourds investissements nécessaires dans une période de remplacement d'équipements anciens et de tensions budgétaires joue dans le même sens. Dans certains pays, des gouvernements conservateurs caressent la perspective d'affaiblir des syndicats par la modification des statuts des personnels des monopoles publics nationaux.

A ces facteurs se sont ajoutées les pressions exercées par le *renouvellement complet de l'économie de l'énergie* à l'échelle du monde. La montée des questions environnementales et la nécessité de limiter l'émission de gaz carbonique ainsi que les perspectives de rareté absolue des ressources traditionnelles de matières premières énergétiques ont élargi l'échelle de traitement des questions énergétiques et accru les nécessités de la coopération européenne (et mondiale). La mondialisation du marché du pétrole, contrairement à celui du gaz, dominé par la Russie, a aussi européanisé la problématique de la dépendance énergétique des États-membres. Sans oublier que la perception du danger que ferait peser *une crise énergétique* sur la poursuite de la croissance est un puissant aiguillon au réexamen des politiques énergétiques, dépassant le seul cadre national.

Ces deux séries de facteurs se conjuguèrent pour stimuler l'élaboration d'une politique énergétique européenne, de sorte que la Commission a développé sa stratégie selon deux axes :

- Un axe traditionnel qui s'inscrit dans le prolongement du passé, celui de la *libéralisation* des marchés de l'électricité et du gaz, selon un modèle spécifique qui repose sur une répartition des compétences très favorable aux États-membres et un modèle de service public s'appuyant sur les instruments de marché : libre choix du « bouquet » énergétique par les États-membres, séparation des activités de production et de transport des fournisseurs historiques, obligations de services publics aux opérateurs privés et publics et coordination des régulateurs nationaux. Normalement, cette libéralisation doit être achevée en juillet 2007. Elle est en réalité *peu avancée* et se heurte à des difficultés majeures. La faible interconnexion des réseaux exigerait, pour être accrue, des investissements lourds que l'Union n'a pas les moyens financiers de couvrir. Certains pays sont attachés à la mise en œuvre des services publics par les moyens traditionnels du monopole d'État, souvent soutenus par leur opinion publique et les syndicats. Les restructurations des entreprises nationales sur une base européenne soulèvent pour la première fois la question de la nationalité des entreprises européennes, de la réalité de l'engagement européen des gouvernements nationaux et de leurs populations et de la forme institutionnelle de gestion des services publics européens. En matière de sûreté des approvisionnements, se trouve posée la question des liens entre une politique de l'énergie et une politique étrangère commune. Le modèle industriel européen actuel qui repose sur une faible spécialisation des États-membres est-il adapté au secteur de l'énergie et sinon, un modèle exigeant une spécialisation industrielle des États-membres accrue est-il acceptable pour ce secteur stratégique et sous quelles conditions institutionnelles ? Comment légitimer politiquement et institutionnaliser un modèle de service public avec les instruments du marché, sans percée en matière juridique ? On voit ainsi que la question de la répartition des compétences *ratione materiae* privilégiée par l'approche économique est aussi dépendante ici de la répartition des compétences selon les autres critères de la compétence mis en avant par l'approche juridique.

- L'autre axe de développement de l'Europe de l'énergie fait fond sur les *nouvelles questions* fondamentales pour l'avenir que soulève l'économie de l'énergie aujourd'hui : comment se préparer à la possible pénurie de pétrole et à la lutte contre le réchauffement climatique ? Cela suppose un redéploiement de nombreuses politiques publiques, qu'elles visent l'accroissement de l'efficacité énergétique des États-membres, le développement des nouvelles technologies de réduction des émissions ou encore l'investissement dans la recherche et l'innovation sur la limitation des émissions de gaz carbonique. L'Europe rencontre ainsi des *problèmes de coordination* plus familiers puisqu'il s'agit de faire obstacle, par la normalisation commune et des incitations, à des stratégies non coopératives afin de les transformer en un jeu commun qui puisse être profitable à tous. Avec une difficulté supplémentaire, mais de taille toutefois, puisque l'Union entre, pour une part, dans le domaine de l'harmonisation des processus de production au lieu de se limiter, comme par le passé, à l'harmonisation des produits. L'Union a exercé, en la matière, un rôle important sur le changement de modèle de consommation de l'énergie, au moins en y préparant les esprits. En jouant ce rôle précurseur, elle pourrait y avoir gagné, à terme, en légitimité. Les enjeux pour l'Europe de l'énergie dépassent ainsi largement ce seul secteur pour impliquer une coordination avec la stratégie d'innovation, la politique extérieure ou même la fiscalité. A nouveau, il importe de combiner une triple approche *politique, juridique et économique*.

## **Évoluer vers une nouvelle répartition horizontale des compétences**

Compte tenu de la particularité du processus d'intégration par le commerce, le droit européen se présente comme un édifice spécialement complexe qui tend à confondre en un même ensemble ce que les législations nationales distinguent méticuleusement : principes fondateurs, lois, décrets et règlements. Dès lors, une proposition récurrente est de réviser le statut des divers articles des traités européens en hiérarchisant les trois niveaux correspondant, (Von Hagen, Pisani-Ferry, 2001). L'intérêt d'une telle démarche est évident, même si elle s'avère spécialement difficile. En premier lieu, cela permettrait une plus grande *visibilité*, donc *légitimité*, des interventions européennes qui seraient rattachées à des principes clairs. Ce serait en outre une réponse à



la critique du *déficit démocratique* de la construction européenne, puisque cela autoriserait une redéfinition des formes du contrôle politique à chacun des niveaux pertinents. En second lieu, une telle hiérarchisation apporterait la clarification nécessaire à une *redéfinition de la répartition horizontale des compétences* (Quermone, 1999).

De façon plus précise, ce principe général pourrait trouver deux points d'application.

- D'une part, ce serait un moyen de *réformer* plus rapidement et plus simplement les *politiques communes* dont le succès – ou dans certains cas l'échec – impose la révision. On songe bien sûr au statut et à la réforme de la PAC dont on peut concevoir qu'elle éclate en diverses composantes qui s'échelonnent de la définition de la *sécurité alimentaire* à la préservation de l'*environnement rural*. Symétriquement, il peut être important pour l'Union européenne de promouvoir une coordination des politiques de recherche et de la diffusion de l'innovation, comme il a été développé précédemment. Organiser la respiration des compétences, tel pourrait être un objectif essentiel du toilettage des textes qui régissent la construction européenne.
- D'autre part, l'Union européenne souffre parfois cruellement de l'absence d'un gouvernement au double sens d'*un exécutif* capable de réagir à l'événement et à l'inattendu, et d'une instance à même d'arbitrer entre divers objectifs, dans les décisions d'allocation des ressources publiques ou réglementaires concernant des domaines différents (Boyer, Dehove, 2001a, 2001b). Entre dans cette catégorie le *gouvernement économique* de la zone euro, les dispositifs permettant d'assurer une coordination satisfaisante entre la politique monétaire européenne et les décisions des autorités budgétaires nationales. Si les premières années d'activité de la BCE suscitent une appréciation plutôt favorable, la Banque centrale européenne aurait suivi à peu près une stratégie de type Taylor (Artus, 2002 ; Wyplosz, 2002), il ne faut pas sous-estimer les problèmes de coordination qui restent à résoudre dans la conduite des politiques monétaire et budgétaire, comme en témoigne la difficile et très imparfaite réforme du pacte de stabilité et de croissance, déjà mentionnée.

# CONCLUSION : UNE GRANDE BIFURCATION DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

## Politique, droit, économie : approches croisées des processus fédéralistes

Une première conclusion du présent travail souligne qu'il est abusif de privilégier une seule approche disciplinaire pour éclairer la construction européenne. On serait tenté de la présenter comme *un processus à quatre temps* qui, à partir de l'initiative politique, fait se succéder l'essor des échanges, l'arbitrage par le juge des conflits correspondants, puis l'appel au législateur pour établir de nouvelles règles du jeu et enfin la mise en concurrence des groupes de pression pour déterminer ces règles (Fligstein, Sweet, 2002). Dans cette optique, ce ne sont pas les économies en coût de transaction ou les effets de rendement d'échelle statique et dynamique qui sont à l'origine, en tant que tels, de la constitution du grand marché européen. En effet, en l'absence des directives européennes, de l'évolution progressive de la jurisprudence, et surtout de la relance politique périodique du processus d'intégration, ces bénéfiques économiques n'auraient pas pu se manifester. On peut ainsi montrer que l'europanisation se distingue significativement de la mondialisation par le fait que la coopération des États a joué un rôle déterminant dans la densification des échanges économiques entre pays-membres (Fligstein, Mérand, 2002).

Ainsi, *l'économie* fournit souvent *une rationalisation ex-post* à un processus qui trouve son origine dans la réponse des acteurs au changement du contexte institutionnel favorisant la densification des échanges au sein de l'Europe. À moins que la théorie économique ne se transforme en un outil normatif, exclusivement préoccupé par la promotion de l'efficacité, dans l'espoir que l'atteinte de cet objectif assure simultanément la légitimité d'une distribution des compétences. Même dans ce cas, le théoricien ne doit pas confondre la fonction qu'assure *ex post* un bien public avec les conditions de son émergence, et l'on songe tout particulièrement à la question de la sécurité internationale et de l'émergence d'une défense européenne. En l'occurrence, *la nature des processus politiques* est essentielle puisque ce sont eux qui font émerger les questions inscrites à l'agenda européen et surtout leur trouvent une solution... quand bien même les décideurs ne feraient que répondre aux interdépendances nouvelles créées par l'intégration des marchés. Pour sa part, *le droit* participe directement au

processus complexe d'ajustement des stratégies des acteurs privés au changement institutionnel qui résulte des décisions politiques à l'échelle communautaire comme nationale. Les trois approches, politiques, juridiques et économiques, doivent donc être combinées pour espérer une certaine intelligibilité de l'intégration européenne.

## **Modestie de l'approche économique, rôle du juge dans la réglementation de la répartition des compétences**

Deuxième conclusion la fréquentation de la jurisprudence, tant états-unienne qu'européenne, devrait susciter une certaine retenue de la part de l'économiste à fonder *normativement* la distribution des compétences.

- D'une part, la confrontation entre les prédictions de la théorie des biens publics et l'observation de la distribution des compétences est loin de livrer une confirmation complète des intuitions et des recommandations de l'économiste. Force est de reconnaître l'*interdépendance* des biens publics, le rôle des processus *politiques* dans l'attribution des compétences communautaires et par conséquent l'*historicité* de l'intégration européenne. Autant de constatations qui ne sont pas démenties par une analyse des diverses formes que revêt le fédéralisme (McKay, 2001 ; Nicolaidis, Howse, 2001).
- D'autre part, l'analyse historique montre *le rôle crucial du juge* dans le passage d'une répartition des compétences à leur délimitation et leur exercice. En effet, ce dernier est bien placé pour constater les conflits d'attribution et de normes, et dans certains cas de réorienter significativement la construction institutionnelle... quitte à ce que le législateur reprenne l'initiative en définissant de nouvelles règles du jeu, mieux à même d'internaliser une partie des externalités qui ne manquent pas d'apparaître du fait du fractionnement des domaines et de la réapparition permanente de nouvelles interdépendances.

## La dissolution dans un grand marché n'est pas une fatalité

Troisième conclusion, le juge ne fait en effet qu'interpréter les intentions du législateur et trancher lorsqu'elles entrent en conflit dans un cas qui lui est soumis. L'*impulsion* en matière de répartition des compétences est donc à *l'origine politique*. Cette évidence renvoie à la crise constitutionnelle ouverte par les rejets français et néerlandais. La nouveauté du texte tenait à une timide avancée dans la clarification de la répartition des responsabilités. Faut-il en conclure qu'une révision plus conséquente est condamnée à l'échec ? A court terme sans doute, mais pas nécessairement à l'échelle du temps long qui est celui de la construction européenne. N'est-ce pas à travers des crises majeures que s'est constituée l'Union européenne ? Imaginons que l'innovation politique et institutionnelle soit fille de la nécessité, en réponse à un enchevêtrement de pressions contradictoires. Alors, la bifurcation du fédéralisme *sui generis* qu'est l'Union européenne ne suivra pas nécessairement le chemin de la lente dissolution du projet politique des pères fondateurs en une simple zone de libre échange.

## Références bibliographiques

- AGHION Philippe (2002), « Une estimation empirique de la relation entre innovation et concurrence sur le marché des biens », dans Jean-Philippe TOUFFUT (Dir.) *Institutions et innovation*, Albin Michel, Paris, pp. 253-285.
- AGHION Philippe, Elie COHEN et Jean PISANI-FERRY (2006), « Politique économique et croissance en Europe », *Rapport du Conseil d'Analyse Économique*, n° 59, La Documentation française, Paris.
- ALLAIRE Gilles et Robert BOYER (dir.) (1995), *La Grande Transformation de l'agriculture : Lectures conventionnalistes et régulationnistes*, Economica-INRA, 1995.
- ARTHUR Brian (1994), *Increasing returns and path dependence in the economy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- ARTUS Patrick (2002), « La Banque centrale européenne à l'épreuve des faits », *Rapport du Conseil d'analyse économique*, La Documentation française, Paris.
- ARTUS Patrick et Charles WYPLOSZ (2002), « La politique monétaire de la Banque centrale européenne », *Rapport du Conseil d'analyse économique*, La Documentation française, Paris.
- BEFFA Jean-Louis (2005), *Pour une nouvelle politique industrielle*, La Documentation française, Paris.
- BEN-NER Avner (2006), « Comment répartir la production des biens ? », dans Jean-Philippe TOUFFUT (Dir.), *L'avancée des biens publics*, Albin Michel, Paris, pp. 55-86.
- BOYER Robert (sous la présidence) (1999), *Le gouvernement économique de la zone euro*, La Documentation française, Paris.
- BOYER Robert (2004), « Si proches et pourtant si différentes... Allemagne et France face à l'Europe », dans Jean-Philippe TOUFFUT (Dir.), *Quelle place pour la France et l'Allemagne dans la division internationale du travail ?*, Albin Michel, à paraître.
- BOYER Robert (2006a), « The Lisbon strategy: Merits, difficulties and possible reforms », Mimeo-graph CEPREMAP, 25 avril.
- BOYER Robert (2006b), « The institutional and policy weakness of the European Union: the evolution of the policy mix » dans Benjamin CORIAT, Pascal PETIT et Geneviève

- SCHMÉDER, *The Hardship of Nations*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, and Northampton, MA, USA, pp. 161-187.
- BOYER Robert et Mario DEHOVE (2001a), « Du « gouvernement économique » au gouvernement tout court. Vers un fédéralisme à l'européenne », *Critique internationale*, n° 11, Avril 2001, pp. 179-195.
- BOYER Robert et Mario DEHOVE (2001b), « Théories de l'intégration européenne : entre gouvernance et gouvernement » *La Lettre de la Régulation*, n° 38, Paris, septembre, pp. 1-4.
- CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE (1998), *Coordination européenne des politiques économiques*, n° 5, La Documentation française, Paris.
- CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE (2000), « Agriculture et négociations commerciales », rapport du *Conseil d'analyse économique*, n° 16, La Documentation française, Paris.
- CONSTANTINESCO Vlad (1974), « Compétences et pouvoirs dans la communauté européenne », *Librairie générale de droit et de jurisprudence*.
- CROUCH Colin et Henry FARRELL (2002), « Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism », Cologne, *MPIfG Discussion Paper 02/5*.
- DEUBNER Christian (1996), *The Franco-German relationship at the end of the century: from Europe to bilateralism?*, SWP Ebenhausen, August.
- DRAZEN Allan (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton.
- EUROPEAN COMMISSION (2005), « Working together for growth and jobs », SEC, 28.04.
- EUROPEAN COMMISSION (2006a), « Time to move up a gear », Annex to the communication to the Spring European Council.
- FEINSTEIN Jonathan (1992), « Public Good Provision and Political Stability in Europe », *American Economic Review*, May, 82(2), pp. 323-329.
- FLIGSTEIN Neil et Frédéric MERAND (2002), « Globalization or Europeanization? Evidence on the European Economy Since 1980 », *Acta Sociologica*, 45, pp. 7-22.
- FLIGSTEIN Neil et Alec Stone SWEET (2002), « Constructing Polities and Markets: An Institutional Account of European Integration », *American Journal of Sociology*, 107 (5), mars.

- GAZIER Bernard et Jean-Philippe TOUFFUT (2006), « Bien public, bien social », dans Jean-Philippe TOUFFUT (Dir.), *L'avancée des biens publics*, Albin Michel, Paris, pp. 9-22.
- HAGEN Jürgen von et Jean PISANI-FERRY (2001), « The delimitation of powers in the EU : rationale and pitfalls », ronéotypé Université de Bonn, octobre.
- HENRY Claude (2006) « La connaissance comme bien public mondial et comme préalable à la production des biens publics mondiaux », dans Jean-Philippe TOUFFUT (Dir.), *L'avancée des biens publics*, Albin Michel, Paris, pp. 167-179.
- HERZOG Philippe (2006), « Les services d'intérêt général dans un espace multinational concurrentiel », dans Jean-Philippe TOUFFUT (Dir.), *L'avancée des biens publics*, Albin Michel, Paris, pp. 87-128.
- HUNTOON Laura (1998), « Immigration to Spain: Implications for a Unified European Union Immigration Policy », *International Migration Review*, Vol. 32, n° 2, Summer, pp. 423-450.
- KAUL Inge (2006), « Une analyse positive des biens publics », dans Jean-Philippe TOUFFUT (Dir.), *L'avancée des biens publics*, Albin Michel, Paris, pp. 23-54.
- KOK Wim *et alii* (2004), « Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment », *Report from the High Level Group*, Luxembourg, November.
- LENAERTS Koen (1988), « Le juge et la constitution aux États-Unis et dans l'ordre juridique européen », *Bruylant*, 1988.
- LUCAS Robert E. (1983), *Studies in Business Cycle Theory*, The MIT Press, Cambridge MA.
- MASSON Paul (2000), « La coopération européenne dans le domaine de l'immigration », rapport d'information Sénat, n° 438, 22 juin.
- McKAY David (2001), *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford University Press, Oxford.
- MILTON Brian (1991), « The McGuire Model and the Economics of the NATO Alliance », *Defence Economics*, 2(2), April, pp. 105-121.
- MONNET Jean (1976), *Mémoires*, Fayard, Paris.
- MORAVCSIK Andrew (1998), *The Choice of Europe*, Cornell University Press, Ithaca.
- MUSGRAVE Richard (1959), *The Theory of Public Finance : A Study in Public Economy*, McGraw Hill, New York.

- NICOLAIDIS Kalypso et HOWSE Robert (dir.) (2001), *The Federal Vision : Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- NORTH Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- NOZICK Robert (1988), *Anarchie, État et utopie*, PUF, Paris.
- OBINGER Herbert, Stephan LEIBFRIED et Francis CASTLES (2005), « Bypasses to a social Europe? Lessons from federal experience », *Journal of European Public Policy*, June, pp. 545-571.
- PISANI-FERRY Jean et André SAPIR (2006), « Last exit to Lisbon », *Bruegel Policy Brief*, March.
- QUERMONE Jean-Louis (sous la présidence de) (1999), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport Commissariat Général du Plan, La Documentation française, Paris.
- RAWLS John (1971), *Théorie de la justice*, Seuil, Paris (1987).
- RODRIGUES Maria J. (ed.) (2002) *The new Knowledge Economy in Europe. A strategy for international competitiveness with social cohesion*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, and Northampton, MA, USA.
- RODRIGUES Maria J. (2004), *European policies for a knowledge economy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, and Northampton, MA, USA.
- SAINT-PAUL Gilles (1997), « Business Cycles and Long-Run Growth », *Oxford Review of Economic Policy*, 13 (3), Automne, pp. 145-153.
- SAPIR André *et alii* (2004), *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford University Press, Oxford.
- SCHUMPETER Joseph (1911) *Théorie de l'Évolution Économique. Recherche sur le profit, le crédit, l'intérêt et le cycle de la conjoncture*, traduction française (1983), Dalloz, Paris.
- SCHUMPETER Joseph (1919), « Zur Soziologie der Imperialismen », *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 46, pp. 1-39.
- SEN Amartya (2000), *Development as Freedom*, Anchor Books, New York.
- SIMON Denys (1998), *Le système juridique communautaire*, Collection *Droit fondamental*, Presses Universitaires de France, Paris.



- SIMON Rita et James LYNCH (1999), « A Comparative Assessment of Public Opinion toward Immigrants and Immigration Policies », *International Migration Review*, Vol. 33, n° 2, Summer, pp. 455-467.
- SOETE Luc (2002), « The Challenges and the Potential of the Knowledge-Based Economy in a Globalized World », in Maria Joao RODRIGUES (ed.), *The New Knowledge Economy in Europe. A strategy for international competitiveness with social cohesion*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, and Northampton, MA, USA.
- STÉCLEBOUT Eloïse (2000), *Une analyse du lobbying informationnel : une application à la construction européenne*, Mémoire de DEA « Analyse et politique économique », EHESS, Paris.
- STIGLITZ Joseph (2006), « L'organisation politique du monde permet-elle de servir l'intérêt général de la planète », dans Jean-Philippe TOUFFUT (Dir.) *L'avancée des biens publics*, Albin Michel, Paris, pp. 181-202.
- STREECK Wolfgang et Philippe SCHMITTER (1996), « Organized Interests in the European Union », dans Georges KOURVETARIS et Andreas MOSCHOMAS (eds), *The impact of European integration: Political, sociological, and economic changes*, Greenwood Praeger, Westport (Conn.) et Londres, pp. 169-199.
- TONDL Gabriele (2000), « Fiscal Federalism and the Reality of the European Union Budget », dans Colin CROUCH (ed.), *After the Euro*, Oxford University Press, Oxford, pp. 227-256.
- TOUFFUT Jean-Philippe (Dir.) (2006), *L'avancée des biens publics*, Albin Michel, Paris.
- WOLF Charles Jr. (1990), *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*, The MIT Press, Cambridge, MA, USA, and London, UK.
- WYPLOSZ Charles (2004), « La Banque centrale européenne en quête de maturité », Rapport du Conseil d'Analyse Économique, la Documentation française, Paris.