

NOTRE EUROPE COMITE EUROPEEN D'ORIENTATION
7- 8 Novembre 2008

Proposition

Par Tommaso PADOA-SCHIOPPA¹,
Président de *Notre Europe*

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA EST DIPLÔMÉ DE L'UNIVERSITÉ LUIGI BOCCONI (MILAN, 1966), IL EST ÉGALEMENT TITULAIRE D'UN MASTER EN SCIENCE DU MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY. IL FUT AUPARAVANT SECRÉTAIRE ADJOINT DU COMITÉ JACQUES DELORS POUR L'ÉTUDE SUR L'UNION ECONOMIQUE ET MONÉTAIRE (1988-1989) ; PRÉSIDENT DU COMITÉ CONSULTATIF BANCAIRE DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1988-1991) ; DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES SYSTÈMES DE PAIEMENT DES BANQUES CENTRALES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE (INSTITUT MONÉTAIRE EUROPÉEN, 1991-1995) ; DU COMITÉ DE BÂLE SUR LE CONTRÔLE BANCAIRE (1993-1997) ; DU COMITÉ RÉGIONAL EUROPÉEN DE L'INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SECURITIES COMMISSIONS (IOSCO), QUI COMPREND 34 MEMBRES (1997-1998) ; DU FORUM OF EUROPEAN SECURITIES COMMISSIONS (FESCO, 1997-1998) ; ET DU «COMMITTEE ON PAYMENTS AND SETTLEMENT SYSTEMS» DU G10 (2000-2005). IL EST ANCIEN MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ITALIEN (2006-2008).

IL EST PRÉSIDENT DE *NOTRE EUROPE* DEPUIS 2005.

Union européenne : une épreuve de vérité

« Les comédiens, appelés sur la scène, pour ne pas laisser voir la rougeur sur leur front, mettent un masque. Comme eux, au moment de monter sur le théâtre du monde où, jusqu'ici, je n'ai été que spectateur, je m'avance masqué. »

RENÉ DESCARTES, « PRÉAMBULE », ŒUVRES PHILOSOPHIQUES,
T. I, F. ALQUIÉ, PARIS, GARNIER, 1963, P. 45.

¹ Je remercie Gaëtane Ricard-Nihoul et Pierre Lepetit ainsi que Jacques Delors et plusieurs membres du Conseil d'Administration de Notre Europe pour les contributions et les suggestions qu'ils m'ont données dans la préparation de ce texte, dont je retiens la responsabilité.

1. L'Europe face au besoin de gouvernance globale

Au moment de monter sur le théâtre du monde pour y devenir acteur, l'Europe n'a pas dit ouvertement ce qu'elle était en train de faire. Mais le temps du non-dit est maintenant révolu. La formule de Descartes ne se réfère qu'à un état provisoire : le masque correspond à une phase de recherche de la vérité. Aujourd'hui, cette vérité nous devons la proclamer et la mettre en œuvre.

Les défis posés par la globalisation et par la recherche d'un nouvel ordre international sont sous nos yeux. Les nombreux problèmes qui sont apparus ou se sont aggravés en 2008 dans le monde sont les symptômes d'un manque, qui menace la prospérité, la paix et même la vie sur la planète : c'est le manque d'une capacité de gouverner, et de gouverner selon des principes démocratiques, un monde qui s'unifie rapidement. La paix et la stabilité internationales ne peuvent être bâties ni sur l'hégémonie d'une superpuissance ni sur le jeu précaire de l'équilibre des puissances. La leçon de l'histoire est que la course visant à ne pas être du mauvais côté de la *balance of power* a toujours eu des coûts exorbi-

tants et s'est toujours terminée par des conflits. L'effort de gouverner ne peut réussir si l'action publique a un horizon trop étroit dans l'espace et trop court dans le temps. Quant à l'économie, s'il est vrai qu'une prospérité durable et une victoire sur la pauvreté ne peuvent être obtenues sans liberté des échanges et des mouvements des capitaux, il n'est pas moins vrai que la puissance des marchés internationaux devient dangereuse si elle n'est pas disciplinée par des règles.

Le moment historique et les changements politiques imminents aux États-Unis et dans l'Union Européenne font de 2009 une année à hauts risques pour l'avenir du monde, mais aussi un moment d'opportunités, notamment pour l'Europe. La crise financière, l'impasse du Doha Round et le ralentissement de la croissance mondiale ouvrent une phase nouvelle dans l'économie mondiale et imposent des responsabilités accrues à ceux qui la gouvernent. La crise de la Géorgie a soudainement révélé l'urgence de créer un ordre durable dans le continent euro-asiatique.

La Présidence Obama ouvrira un nouveau chapitre dans les relations entre l'Europe et les États-Unis. Elle sera amenée à une révision profonde des lignes de fond qui ont marqué les huit ans de la Présidence Bush ; elle devra faire face au lourd héritage économique et stratégique que celle-ci lui a laissé ; sans doute elle interprètera le leadership américain avec une capacité d'initiative et de persuasion qui a manqué depuis longtemps et qui la remettra au centre de la scène mondiale. Une Europe capable à son tour d'avancer et de changer trouvera peut-être un partenaire ouvert ; une Europe molle et indécise se reposera dans son rôle d'allié secondaire.

Pour l'Union européenne, les différents problèmes auxquels elle est confrontée relèvent d'un seul grand défi, qui est celui d'être acteur et non pas simple spectateur sur le *théâtre du monde*. On voit depuis des années combien l'Europe parvient à surmonter ses difficultés lorsqu'elle existe, et combien ces difficultés sont aggravées lorsqu'elle est désunie. L'Union

européenne peut contribuer d'une manière décisive à une nouvelle gouvernance mondiale, parce qu'elle-même est fondée sur les principes dont il faudrait s'inspirer pour la bâtir. Ces principes sont le multilatéralisme, le partage de la souveraineté, la responsabilité démocratique. Mais pour cela il faut qu'elle applique ces principes à elle-même avec plus de force et plus de cohérence. *Pour* maîtriser la dynamique en cours au lieu de la subir, *l'Union doit rompre avec certains de ses tabous et se doter d'une capacité de décision et d'action à la hauteur de ses responsabilités et des ambitions qu'elle affiche.*

C'est dans ce contexte qu'il faut situer les rendez-vous européens de 2009. Deux des principales institutions – le Parlement et la Commission – seront renouvelées, respectivement en juin et en novembre 2009. L'UE devra s'atteler au réexamen de ses politiques et de leur financement afin de jeter les bases de ses nouvelles perspectives budgétaires pour la période 2014-2020. Avec ses 27 Etats membres, elle devra faire la preuve de sa capacité de décision et d'action face aux enjeux internes et externes. Elle devra le faire à découvert, en créant un lien plus étroit avec les peuples qu'elle contribue à unir. Avec le Traité de Lisbonne ou *a fortiori* sans celui-ci, les Etats membres doivent accepter une souveraineté partagée.

2. Quatre fronts d'un seul défi

À l'heure actuelle, le défi se présente sur *quatre fronts* principaux : la sécurité, l'économie, la démocratie, la nature. L'Europe pourra relever ce défi – pour son propre bien et pour le bien du monde – si elle sera capable de remplir *deux conditions* fondamentales : une véritable capacité de décision et un usage efficace de ses ressources.

2.1 La sécurité : un ordre continental à bâtir

Quand on arrive avec trop de retard aux rendez-vous qu'elle nous donne, l'Histoire se venge. La crise qui a éclaté au mois d'août entre la Russie et la Géorgie en est un exemple. Elle est bien sûr d'abord le résultat de tensions locales qui se sont exacerbées avec le temps et d'action inopportunes de la part des deux gouvernements concernés ; et l'UE s'est montrée capable de réagir de manière rapide et coordonnée. Mais cette crise est aussi la conséquence de l'ambiguïté et de la paresse de l'Europe (et de tout l'Occident) dans la construction d'un nouvel ordre de paix et de coopération sur ce continent, après l'effondrement de l'empire soviétique et

la fin de la guerre froide. Malgré quarante ans de ‘construction européenne’, le caractère incomplet du projet a laissé l’Union mal équipée pour relever les défis qui se présentaient à ses frontières. De ce fait, l’Union a été incapable de donner à la création d’un ordre juste et stable de ‘son’ continent tout l’apport qu’elle aurait pu donner et dont elle avait besoin pour sa propre sécurité.

L’Union a conduit d’une manière efficace et très professionnelle l’énorme travail d’*institution building* qui a mené à l’élargissement de 2004, mais la longueur et la lourdeur de ce travail ont déçu l’espoir d’une adhésion immédiate qui animait les opinions publiques et les classes politiques de l’Europe centrale. De plus, l’absence d’une vraie politique étrangère et de défense commune a empêché l’Union de répondre au besoin prioritaire de sécurité de pays qui continuaient de se sentir menacés par la puissance russe. Quant à la Russie, qui avait vu l’effondrement non seulement de l’empire bâti par Staline, mais aussi celui d’une grande Russie qui s’était formée à travers les siècles, elle ne pouvait pas ne pas sentir comme une menace un processus d’élargissement à la fois des frontières de l’Union et de celles de l’Otan qui apparaissait ‘*open ended*’, sans limites.

La guerre de 2008 en Géorgie a fait apparaître ce retard sur l’horloge de l’histoire et a porté sur la scène deux ordres de questions qui révèlent les insuffisances d’une politique étrangère commune fondée sur la logique de l’élargissement.

Une première question se pose sur le plan régional. La guerre et l’incapacité de l’Union de l’empêcher ont mis en lumière la faiblesse du rôle de l’Union dans le Caucase méridional. La Politique Européenne de Voisinage, conçue à la fois comme une alternative à l’élargissement et comme une utilisation du capital acquis avec le processus d’adhésion, n’a été ni l’une ni l’autre de ces deux choses. Pour les voisins orientaux, elle n’est pas considérée comme une alternative attrayante à l’adhésion, précisément

parce qu’elle a été une réplique des agendas de l’adhésion dépourvue de la récompense finale. Elle a en effet ignoré combien le succès des élargissements était dû à une conditionnalité qui manquait dans ce cas. Seule une Politique de Voisinage libérée de la camisole de force du modèle ‘élargissement’ sera capable d’acquérir un profil propre et de faire de l’Union un acteur politique crédible dans la région.

Un second ordre de questions a un caractère global. Il concerne l’interaction entre l’Union et les autres grandes puissances, la Russie et les Etats-Unis en particulier. N’ayant pas mis au point une alternative efficace à l’élargissement, l’Union a oscillé entre la passivité et la maladresse. Passivité vis-à-vis des États-Unis sur des cas comme celui du Moyen-Orient ou vis-à-vis de la Russie dans le cas de la Géorgie : l’Union a déclaré ses objectifs mais elle ne s’est pas donné les moyens pour les atteindre et, dans les faits, a subi le jeu des autres puissances. Maladresse, par contre, quand elle a essayé de s’affirmer de façon stratégique vis-à-vis des autres grandes puissances : dans ses relations avec la Russie, par exemple, l’Europe n’a pas suffisamment compris combien celle-ci se sentait menacée par un processus d’élargissement de l’Union et de l’OTAN conduit en dehors d’une vraie procédure de consultation visant à établir avec elle un cadre de paix et de sûreté fondé sur des engagements réciproques.

Les critères de Copenhague, fixés en 1993, ne suffisent plus à guider l’élargissement des frontières de 2008. De nouveaux critères devront intégrer la nécessité d’une Europe forte et efficace et les risques de déséquilibre institutionnel ou de tensions géopolitiques.

Plus fondamentalement, la question qui se pose est de voir si le moment n’est pas venu pour l’Union, afin de devenir le bâtisseur d’un ordre de paix et de prospérité dans ‘son’ continent, d’adresser d’une manière claire deux questions touchant aux deux éléments constitutifs de toute politique étrangère : la question des frontières ‘finales’ (que la question de la Turquie

rend particulièrement délicate et qui selon certains n'est pas encore mûre pour une sortie de l'ambiguïté) et celle de la garantie de défense de tout État membre dont la sécurité serait menacée. Cet ordre ne serait pas solide sans un engagement actif de la Russie, fondé sur un accord entre elle et l'Union.

2.2. L'économie : de la monnaie à l'Union économique

La crise dans laquelle l'économie mondiale est précipitée est la plus grave parmi toutes celles qui se sont succédées depuis la deuxième guerre mondiale. À son origine on trouve la montée de la dette extérieure américaine ; une internationalisation insuffisamment gouvernée ; l'illusion que les marchés en général, et le système financier en particulier, sachent s'auto-réglementer ; l'absence d'un ordre monétaire mondial ; la mauvaise adaptation à la montée de nouvelles puissances économiques asiatiques. Il est impossible de prévoir, à ce stade, l'issue et la durée du changement profond qui se déroule sous nos yeux.

Bien que moins responsable que d'autres régions du monde pour ses causes profondes, l'Europe n'est pas à l'abri de la tempête : elle en sortira renforcée ou, au contraire, sérieusement minée par des conflits internes. Comme c'est souvent le cas, la difficulté constitue autant une opportunité qu'une menace.

L'Union dispose d'atouts qui lui permettent de faire face mieux que d'autres à la détérioration du climat et des perspectives économiques. En premier lieu, sa bonne santé macro-économique : comptes extérieurs en ordre, déficits et dette publique réduits, inflation sous contrôle. En deuxième lieu, sa conception plus équilibrée des rôles respectifs que les marchés et les pouvoirs publics doivent jouer dans le fonctionnement du système économique et financier. En troisième lieu, sa politique sociale (santé, pensions, allocation chômage), dont la structure et les instruments

permettent d'assouplir les conséquences du désordre financier et d'un ralentissement de la croissance.

En revanche, l'Union a des faiblesses et des vulnérabilités que d'autres acteurs de la scène mondiale (Etats-Unis, Chine, Japon, et d'autres encore) n'ont pas. La principale est qu'elle est insuffisamment dotée des pouvoirs et des instruments essentiels pour maîtriser une urgence ; ceux-ci sont encore largement dans les mains de 27 états membres. Malgré ses atouts, l'Europe est ainsi confrontée à un risque bien plus grand que les Etats-Unis d'Amérique : le risque de désarticulation du grand marché intérieur qu'elle a construit pas à pas en cinquante ans. Le prolongement de la crise de confiance pourrait paralyser non seulement l'activité financière mais aussi l'activité économique et aurait finalement des répercussions politiques.

Dans le domaine financier, en particulier, lorsqu'elle bénéficie de la monnaie unique, l'Union manque de deux outils aussi indispensables que le contrôle prudentiel et l'action gouvernementale. Des utilisations nationales déconnectées de ces outils sont plus susceptibles de déclencher des conflits et d'accroître la peur que de restaurer la confiance. Quelques signes préoccupants témoignent déjà de ce danger dans des domaines comme l'assurance des dépôts, l'injection de fonds publics dans le capital des banques, la restriction des transactions financières, etc. La supervision financière doit devenir une compétence de l'Union.

De manière plus générale, l'UEM doit devenir une véritable Union économique. La réponse à une crise, qui n'est pas seulement financière, ne peut être qu'un mélange de mesures – temporaires, mais vigoureuses - de protection et de soutien : *protection* de l'épargne, du capital des institutions financières, de l'emploi, des entreprises ; *soutien* de l'activité économique par les investissements publics. Or, si la réponse prend la forme d'actions dispersées inspirées du principe 'chacun pour soi', la protection deviendra protectionnisme et le soutien deviendra une source incon-

trôlée de distorsion de la concurrence. Les bases mêmes sur lesquelles l'Europe a édifié sa force et son succès auront été minées. Il ne faut pas oublier que la remarquable croissance du bien-être dans tous les Etats qui, à des dates successives, se sont joints au projet d'union provient d'un grand marché intérieur, fondé – selon la formule de Jacques Delors - sur 'la concurrence qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit.' Si la réponse politique à un défi systémique n'est pas elle-même systémique, les chances pour qu'elle soit efficace sont bien minces. Seule une Union plus unie, dotée de vrais pouvoirs de crise (que les Traités originaux réservaient aux Etats membres sous la forme de clauses de sauvegarde) pourra résister aux vagues de panique qui se succèdent dans les marchés financiers et à une chute soudaine de l'activité économique.

Ce qui vaut pour l'action de l'Union à l'intérieur de ses frontières vaut, à plus forte raison, pour la contribution qu'elle, et elle seule, peut apporter à la refonte de l'ordre économique mondial que les experts et mêmes les gouvernements réclament aujourd'hui. L'Union européenne est fondée sur l'acceptation et la mise en œuvre d'un principe simple : la création et le fonctionnement efficace d'un marché international intégré – qu'il soit continental ou mondial – ne sont possibles que sous l'égide de règles et de pouvoirs supérieurs aux participants au marché, entreprises ou autorités publiques de rang local. C'est parce que ce même principe n'a été appliqué que dans une mesure minimale dans le cas de la mondialisation que celle-ci a procédé d'une manière déséquilibrée et incontrôlée. Seule l'Union européenne a su élaborer la formule apte à gouverner les processus d'internationalisation ; et parce qu'elle l'a adoptée – bien que partiellement - comme base pour sa propre intégration continentale, l'Union a le titre et la force pour exiger qu'elle soit appliquée à la mondialisation.

Mais la condition pour le faire d'une manière efficace et légitime est que l'Europe complète l'édifice de l'Union économique et monétaire avec le renforcement de son volet économique, qui doit reposer sur une capacité

de décision et d'action interne et externe. Le débat n'est pas neuf et doit dépasser aujourd'hui les conflits sémantiques sur le 'gouvernement économique'. L'indépendance de la BCE est 'non négociable' et ressortira renforcée de cette tourmente. Cette crise financière a été la démonstration qu'une action coordonnée des gouvernements des Etats membres sur le plan économique est indispensable et ne se fait pas au détriment de l'action de la BCE. Mais la gouvernance économique a son propre agenda et va au-delà de réunions au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Il est temps qu'elle fasse l'objet d'une réflexion structurée, au sein d'une instance similaire au 'Comité Delors' de 1988, qui touche les dimensions économique, fiscale et sociale.

2.3. La démocratie : une opinion publique libre et engagée

En 1998 le Comité Européen d'Orientation discuta et approuva un texte qui contenait ce passage : *'Un transfert important des fonctions législatives des Etats membres vers l'UE ; un système judiciaire européen puissant qui a le dernier mot sur des sujets fondamentaux ; une responsabilité très importante de l'UE en ce qui concerne les relations extérieures liées au domaine économique ; une monnaie unique. Ces innovations et d'autres encore ont déjà créé une Union politique ! ... les citoyens, les partis politiques et les Parlements nationaux, faisant montre d'une grande schizophrénie, apportent un soutien de base à ces changements (qui sinon n'auraient pas pu être mis en œuvre), mais font preuve parallèlement d'une frustration et d'un manque de participation en raison du caractère résolument national du processus politique. Cette contradiction fondamentale ... constitue une très sérieuse menace à la stabilité du système politique européen à tous les niveaux : régional, national et communautaire. Si ce déséquilibre politique en Europe est maintenu trop longtemps, le ressentiment à l'égard de l'Union grandira. Les citoyens s'y sentiront étrangers. Les leaders politiques y perdront tout intérêt, à moins qu'ils ne siègent au*

Conseil européen. Les Parlements nationaux et les autorités régionales deviendront de plus en plus hostiles à Bruxelles.'

Ce texte résonne aujourd'hui comme une prédiction qui aurait dû être mieux entendue. Les 'non' français et néerlandais de 2005 et le 'non' irlandais de 2008 ont ajouté de nouvelles pierres au mur des lamentations sur le fonctionnement démocratique de l'Union. Si on ne peut contester le caractère démocratique des institutions européennes, il faut cependant admettre que le fonctionnement de l'Union n'a pas encore réussi sa transformation d'un mode diplomatique à un mode politique.

C'est pourquoi le plaidoyer du CEO de 1998 est plus que jamais d'actualité et doit être réitéré. Il n'est bien sûr pas question de remettre en cause le consensus trans-partisan européen, ni d'instaurer une grille de lecture droite-gauche sur toutes les questions à l'agenda européen, ni encore d'adopter une culture exclusivement majoritaire : dans toute union il y a une base et une dynamique constitutionnelles qui requièrent des accords très larges. Mais il serait tout aussi erroné de ne pas reconnaître que l'UE peine à trouver son assise populaire et reste largement perçue comme un projet porté et voulu par les élites. Le malaise des citoyens vient aussi du fait qu'ils continuent d'attribuer plus de compétences à l'UE que ce dont elle dispose réellement. Il ne faut donc pas se voiler la face : aujourd'hui, c'est la survie du projet qui est en jeu si les citoyens européens n'ont pas le sentiment d'avoir devant eux, sur les enjeux européens, des compétences bien identifiées, des choix politiques clairs et des personnalités qui les incarnent. Les élections européennes de juin 2009 sont un rendez-vous qu'il ne faudra pas manquer.

Certes, depuis 1998, de nombreuses avancées ont été engrangées. En étendant le champ de la codécision, les derniers Traités ont fait du Parlement européen un quasi co-législateur. De même, la procédure de désignation du Président de la Commission n'a cessé d'évoluer pour aboutir à la

version du Traité de Lisbonne qui prévoit précisément que le candidat à la présidence de la Commission proposé par le Conseil européen soit élu par le Parlement européen, sur base du résultat des élections. C'est d'ailleurs une des nombreuses raisons pour lesquelles une ratification du Traité de Lisbonne avant les élections européennes serait très souhaitable.

Quelles que soient les avancées institutionnelles, les élections européennes dépendent principalement de la manière dont la campagne sera menée. Et la responsabilité première de cette campagne continue de résider prioritairement dans la capacité de chacune des familles politiques européennes à s'accorder sur une plate-forme claire. La naissance des fondations politiques et les efforts des principaux partis pour aller dans ce sens sont à encourager. Mais il faut rappeler et insister sur la proposition du CEO de 1998 pour que chaque famille politique européenne présente, pendant la campagne, un candidat pour le poste de Président de la Commission européenne, qui serait amené à débattre avec ses concurrents.

2.4 La nature : énergie et climat, toujours parmi les priorités

L'homme consomme plus de ressources que la nature ne peut en donner. Les européens qui représentent 7 pour cent de la population mondiale utilisent 17 pour cent des ressources naturelles non renouvelables chaque année. Alors que les ressources sont rares, la demande mondiale en énergie et les émissions de CO² continueront à croître de façon importante au cours des 20 prochaines années. La dépendance de l'Union européenne vis à vis de l'extérieur devrait également s'accroître. Les importations devraient couvrir 70 pour cent de ses besoins d'ici 2030.

Face à cette situation, l'Union s'est montrée capable de jouer un rôle moteur dans la lutte contre le changement climatique. Elle a défini des positions communes, les a défendues et a fait preuve d'un réel *leadership* dans les négociations internationales. Il faut qu'elle maintienne cette cohésion

dans les négociations qui reprendront pour convaincre les Etats Unis et les pays émergents de s'associer pleinement à un effort de réduction des émissions.

L'Union ne sera cependant pas crédible tant qu'elle ne sera pas en mesure d'agir sur sa consommation d'énergie. La Commission a fait à plusieurs reprises des propositions et les Etats membres en ont longuement débattu sans parvenir à un résultat convaincant. Faudra-t-il une crise plus sévère pour que chacun prenne conscience qu'il n'y aura pas, en ce domaine comme dans d'autres, de solutions satisfaisantes sans une coopération approfondie sur quelques objectifs ciblés ?

Édifier un marché intérieur de l'énergie efficace est certes une étape nécessaire pour assurer aux consommateurs que la demande est satisfaite dans les meilleures conditions. Un vrai marché intérieur de l'énergie ferait également de l'Union un partenaire de poids dans la négociation avec les pays producteurs. Encore faudrait-il que les conditions soient réunies pour que l'Union puisse agir tant à l'intérieur vis à vis des agents économiques qu'à l'extérieur vis à vis des pays producteurs et des pays de transit.

La proposition de séparer le réseau de transport des activités de production et de distribution ne suffit pas à bâtir un marché intérieur unique. Un tel marché a besoin de règles et d'une autorité capable d'assurer que ces règles soient correctement appliquées. Seul un régulateur unique des marchés du gaz et de l'électricité peut garantir que les opérateurs fourniront en temps utile et au meilleur prix les flux nécessaires à la satisfaction de la demande.

Simultanément l'Union doit se doter d'une capacité d'action collective pour : a) investir dans les réseaux de transport ; b) financer les programmes de recherche ; et c) conduire une politique commune vis à vis des pays producteurs et des pays de transit. Sur ces trois sujets, la compétition

entre les Etats n'apporte aucune valeur ajoutée, elle est au contraire une source de gaspillages et de conflits. Aucun pays n'a intérêt à financer seul des interconnexions ou des réseaux d'approvisionnement en provenance des pays tiers qui desserviront plusieurs Etats membres. Les ressources nécessaires pour conduire les programmes de recherche qui conduiront à de nouvelles sources d'énergie sont trop importantes pour qu'un Etat membre seul puisse mobiliser des sommes équivalentes à celles que mobilisent par exemple les Etats-Unis. L'Union ne peut accepter que l'approvisionnement en énergie d'un Etat membre soit compromis ; elle doit donc s'assurer que la solidarité puisse s'exercer grâce à des interconnexions adéquates et qu'aucun pays tiers ne puisse réduire de façon ciblée ses approvisionnements.

La Commission a fait des propositions, mais l'absence d'une volonté politique forte empêche que les décisions prises soient à la hauteur des enjeux. Les Etats membres qui souhaitent coopérer en ce domaine devraient définir ensemble au travers d'un traité particulier les bases de leur coopération.

Pour avancer, il faut également former aujourd'hui des partenariats entre les Etats membres qui sont prêts à mettre leurs intérêts en commun. Partenariat pour réaliser ensemble des projets d'infrastructure ou pour financer des programmes de recherche comme nous avons su le faire pour d'autres grands programmes industriels.

L'action ne serait cependant pas crédible si elle laissait croire aux citoyens qu'ils peuvent continuer à ne pas payer l'énergie à son prix. Ce prix doit intégrer le fait que les ressources sont rares et que leur consommation a un effet négatif sur notre environnement. Il ne doit pas y avoir de compétition entre les Etats membres de l'Union sur le prix de l'énergie. Il s'agit d'un capital commun que nous devons gérer au mieux. Le futur traité sur l'énergie devrait donc comprendre des dispositions pour permettre de

prendre, à la majorité qualifiée, des décisions pour harmoniser la fiscalité en matière d'énergie et pour faire de cette fiscalité une ressource commune destinée à financer les actions utiles pour maîtriser notre consommation, pour développer des énergies alternatives et pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre. Ce nouveau Traité devrait prévoir l'établissement d'une Haute Autorité pour l'Energie.

3. Deux conditions pour réussir

Toutes les véritables unions sont faites de trois éléments: la chose publique (la *res publica*); la capacité de décider sur la chose publique; et les moyens pour mettre en œuvre la décision prise. Dans les Traités actuels la chose publique est proclamée de façon exhaustive; mais trop souvent elle n'est pas réalisée par manque de capacité de décision et par manque de ressources. L'analyse du blocage de l'Union se résume à une phrase simple : avec l'unanimité et sans budget, il n'y a pas d'union.

3.1 La capacité de décision : se libérer du verrou de l'unanimité

L'idée d'Union vient de la reconnaissance d'une interdépendance entre ceux qui y participent : aucun d'entre eux ne peut atteindre ses propres objectifs sans une coopération avec les autres. Voici la chose publique qui fonde une Union : non pas la recherche de l'unanimité permanente, mais la reconnaissance d'un intérêt commun qui a besoin, même en cas de désaccord, d'une action commune. Pour réconcilier intérêt commun et diversité de vues, il y a une méthode et une seule qui a permis depuis

des millénaires de satisfaire ce besoin : la décision par majorité. Prendre des décisions dans une union signifie choisir une seule ligne d'action, en accommodant ou en dépassant les divergences d'opinion sur la manière d'agir. La décision peut être – et est souvent - un compromis qui ne satisfait pleinement personne, mais est acceptable pour la majorité. Il n'y a pas d'union possible sans principe majoritaire. La paralysie provoquée par le pouvoir du veto n'est pas une défaillance de l'union. Elle est tout simplement une absence d'union.

La capacité de décision – et c'est là le paradoxe de toute union - n'existe que si on est capable de décider dans le désaccord. S'il y a accord unanime, il y a une coïncidence occasionnelle de volontés beaucoup plus qu'une décision.

L'Europe est dans l'impasse depuis plus d'une quinzaine d'années. L'occasion manquée à Maastricht, lorsqu'il fut décidé de faire l'Union monétaire mais pas l'Union politique, a pesé et pèse encore. Il faut maintenant sortir de l'impasse. Les Traités offrent déjà de nombreuses possibilités pour prendre des décisions même s'il n'y a pas d'unanimité explicite. La voie royale de la décision à la majorité n'étant pas toujours la plus facile, il faut rappeler qu'il y a maintes manières de décliner l'abandon des mythes du veto et de l'unanimité. L'une est à l'origine même de la construction européenne : à la Conférence de Messine, en 1955, quand on a jeté les bases du traité de Rome, la Grande-Bretagne a décidé de quitter la conférence et les autres ont décidé d'aller de l'avant. Schengen, le SME, l'euro sont autant d'exemples d'avancées accomplies par certains pays et suivies par les autres plus tard.

3.2 Les ressources : un budget en accord avec les ambitions affichées

Aucune décision n'est réelle si on manque des moyens pour la mettre en œuvre. Les moyens peuvent être législatifs, administratifs, judiciaires, diplomatiques, militaires, et bien sûr financiers. Sans ressources budgétaires, une union n'existe pas. Elle reste virtuelle. Un budget est beaucoup plus qu'un assemblage de chiffres. Il est le moyen et l'expression d'une politique. Le temps est venu d'une discussion de fond sur ce que devrait être le budget de l'UE et sur sa mise en cohérence avec les objectifs qu'elle affiche. L'occasion se présente en 2008-2009, quand la Commission procédera au réexamen que le Conseil européen lui a demandé en décembre 2005. Il serait inexcusable de manquer ce rendez-vous.

Les défauts majeurs du système budgétaire actuel sont bien connus : procédure de décision rigide, absence de pouvoir discrétionnaire dans la manœuvre budgétaire, insuffisance de ressources sur les politiques communes, manque de revenus propres. Et la crise économique doit d'autant plus nous faire relever la question du budget européen au rang des priorités. En effet, l'analyse économique ne laisse aucun doute sur le fait qu'un accroissement de la part de dépenses européennes par rapport à la part nationale augmenterait sensiblement, à parité de ressources budgétaires totales (nationales+européennes), l'efficacité de la dépense ; tout comme il permettrait, à parité de résultats, d'importantes économies de ressources. Cela est vrai pour la défense et pour toutes les politiques communes prévues par le Traité, au premier rang desquels figure sans doute la politique agricole commune. Ce n'est donc pas au nom de la discipline budgétaire ou de l'efficacité économique que l'on peut argumenter contre un budget plus ample et plus flexible. La nature de l'obstacle n'est pas économique, elle est politique. Il faut donc une analyse et une action politique.

La procédure budgétaire semble avoir un caractère intergouvernemental et elle est dominée par l'institution Conseil. Mais il ne faut pas oublier que la Commission détient un pouvoir exclusif d'initiative et que sans vote favorable du Parlement, aucun budget ne peut être approuvé. Il s'agit donc pour ces deux institutions d'exercer leur pouvoir avec détermination et de les orienter vers des objectifs ambitieux. L'enjeu est de faire du débat budgétaire le moment clé du débat sur les politiques de l'Union qui sont inscrites dans le Traité et un terrain d'interaction politique fructueuse, du reste-t-elle être transitoirement conflictuelle, entre les institutions de l'Union.

À l'heure actuelle, les négociations budgétaires partent d'un plafond de dépenses et portent ensuite sur une répartition des fonds : cette logique descendante doit être remplacée par une approche ascendante commençant par la détermination des priorités politiques. Les prochaines perspectives financières devraient s'articuler autour d'un objectif politique de long terme et une définition plus claire de ce que sont les biens publics européens.

L'heure est aussi venue pour une transition réaliste vers un financement du budget communautaire basé sur des ressources propres. Un budget financé par des contributions nationales ne reflète pas comme il se doit le statut de l'Union (que les traités définissent comme une communauté d'États membres et de citoyens) et nuit aux efforts déployés pour rendre l'Union plus démocratique et pour la rapprocher de ses citoyens. Le système actuel est non seulement en porte-à-faux avec l'article 269 du TCE (maintenu dans le Traité de Lisbonne), qui stipule que 'le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.', mais il incite les États membres à concentrer leur attention et leurs efforts de négociateurs sur leur solde net pour en obtenir la maximisation.

Aussi, les négociations budgétaires constituent un exemple frappant de la faiblesse de l'unanimité comme méthode de décision. L'unanimité est totalement inadaptée à une Europe à 27 membres et transforme les négociations budgétaires en un jeu de concessions entre États où l'intérêt commun est totalement négligé. Une réforme de la procédure décisionnelle est devenue impérative ; avant de l'inscrire dans les textes juridiques, cette réforme pourrait être adoptée et expérimentée dans la pratique, ce qui aiderait à rassurer les pays les plus réticents.
