

L'Europe économique entre deux modèles

Jean Pisani-Ferry^{*}

Décembre 2003

Harmonisation, ou concurrence fiscale ? Europe sociale, ou compétition entre systèmes sociaux ? Politique industrielle, ou politique de la concurrence ? Préservation des services publics, ou extension de la sphère concurrentielle ? Gouvernement économique, ou normes de discipline budgétaire ? Décision collective, ou règles intangibles ? Cohérence, ou subsidiarité ? Les débats européens sont traversés d'une interrogation lancinante, jamais définitivement tranchée, quant aux principes fondateurs de la maison commune. Chaque réforme, chaque décision est l'occasion de la réveiller, et avec elle tout un cortège d'incompréhensions et de méfiances mutuelles.

Ce débat est plus que jamais d'actualité. En France, des voix s'élèvent pour dénoncer une Europe gouvernée par « un ministre de la monnaie, un secrétaire d'Etat à la surveillance budgétaire et un ministre de la concurrence » agissant souverainement et séparément (Fitoussi, 2002) ou, plus brutalement, une Union européenne transformée en fourier du néolibéralisme. Les uns et les autres en appellent à un réveil de la démocratie et à une restauration de la capacité de choisir. Mais cette quasi-unanimité nationale a pour pendant l'affirmation, outre-Manche ou ailleurs, de certitudes et de craintes exactement symétriques : en témoignent les craintes de certains à l'idée que la Convention aurait pu proposer une avancée en matière de coordination budgétaire et d'harmonisation fiscale (Tabellini, 2003), ou les articles récents de Gordon Brown appelant à résister à la création d'un super-Etat lourd de menace pour les libertés nationales (Brown, 2003). De part et d'autre, on campe dans une posture de défense et revendique la surdité aux arguments adverses.

Deux modèles l'un et l'autre cohérents

Essayons d'y voir clair. Derrière les apostrophes se dessinent deux modèles alternatifs de l'intégration économique européenne : celui de construire une *souveraineté collective*, et celui d'établir un *ordre concurrentiel*.

Le premier modèle est familier aux Français. Dans cette conception, l'objet de l'intégration européenne est de reconstruire, au niveau supranational, les instruments de souveraineté dont l'Etat national s'est de gré ou de force départi. Cette construction est progressive, mais méthodique : à chaque abandon de souveraineté au niveau des Etats correspond un gain équivalent au niveau fédéral. Ainsi par exemple l'Europe est-elle vue comme le moyen de restaurer une souveraineté fiscale érodée par la mobilité des assiettes (capital et travail très qualifié) ; de la même manière, l'abandon de la souveraineté monétaire et l'acceptation de contraintes budgétaires ont pour contrepartie la construction d'instruments de décision collective au niveau de l'ensemble de la zone euro. Le logiciel peut être appliqué à tous les domaines, l'approche est toujours la même. Elle n'implique pas nécessairement la reconstruction à l'identique de l'Etat-nation (l'Europe comme une grande France), parce qu'il faut faire la part des nécessaires compromis entre des cultures différentes, et que la répartition

* Université Paris-Dauphine. Courriel : j@pisani-ferry.net

des compétences entre le niveau national et le niveau européen pose des problèmes nouveaux. Mais la logique reste inchangée.

Le second modèle qui est, lui, étranger à notre culture politique, au moins récente, emprunte à la théorie et à la pratique du fédéralisme concurrentiel, y compris à la vision qu'en donnent les théoriciens conservateurs de l'école du *Public Choice*. Il envisage les entités participant à la construction commune – en l'espèce les Etats – comme des acteurs dont il s'agit d'organiser la compétition mutuelle en sorte que celle-ci produise ses effets bénéfiques. La concurrence entre les Etats n'est donc pas vue comme une érosion de leur souveraineté, mais comme un ordre naturel, et une discipline salutaire qui force chacun d'entre eux à mobiliser ses forces et fait émerger les solutions les plus performantes. Comme la mondialisation, mais dans un cadre organisé sur la base de règles communes et régulé par le droit, l'intégration européenne est ainsi l'occasion de contenir le monopole indû des Etats et de les soumettre, eux aussi, à la pression concurrentielle. Bien que d'inspiration différente, ce modèle se rapproche par certains traits du fédéralisme allemand et de l'*Ordnungspolitik* théorisée en son temps par Walter Eucken¹.

Les incompréhensions entre les avocats de ces deux modèles sont bien entendu légion. Ce que les uns voient comme construction d'une souveraineté collective est facilement perçu par les autres comme formation d'un cartel face à rigueur du marché. Réciproquement, ce qui est vu ici comme une protection des droits des citoyens est analysé là comme un obstacle opposé à l'efficacité de l'action publique.

Il est également facile, pour les tenants de chaque modèle, de caricaturer l'autre – en particulier, pour ceux qui se reconnaissent dans le premier, de brocarder l'ultra-libéralisme du second. Il est plus important d'en comprendre les fondements et la logique. Ainsi par exemple les fédéralistes européens les plus convaincus doivent-ils reconnaître que le modèle de l'ordre économique concurrentiel peut faire état de racines historiques – la concurrence entre cités-Etats que l'Europe a inventée et qui a été un moteur de son décollage économique et scientifique. Ils doivent aussi reconnaître la force de certains arguments théoriques, comme ceux qui reposent sur l'hétérogénéité des préférences nationales ou sur les vertus informationnelles de l'expérimentation dans les domaines où la politique économique hésite. Ils doivent parallèlement admettre que des pays d'inspiration social-démocrate, comme la Suède, se retrouvent davantage dans le modèle de l'ordre concurrentiel que dans celui de la souveraineté collective. Ils doivent enfin accepter que la concurrence entre les Etats a toujours fait partie des règles du jeu communautaire.

La construction européenne a en effet régulièrement emprunté aux deux approches. Par exemple, elle a toujours reconnu l'existence et même la légitimité d'une concurrence sociale, en excluant toute idée de fixation centralisée des salaires ou des minima salariaux, mais en se dotant d'un socle de normes communes (principalement sur les conditions de travail) pour éviter que cette compétition ne conduise à un alignement vers le bas. En matière industrielle, la notion de politique sectorielle a peu à peu été abandonnée tandis que se renforçaient les règles de la concurrence, mais l'Union a toujours prétendu avoir une politique de recherche et d'infrastructures. Dans le domaine macro-économique, l'Union a régulièrement associé institutions ou procédures de décision et de coordination (le Conseil, l'Eurogroupe) aux système de règles fixes. Même le Pacte de stabilité, qui se voulait la pointe avancée d'une Europe des règles, ne privait pas les Etats de leur liberté de décision².

¹ Economiste de l'immédiat après-guerre dont s'était notamment inspiré Ludwig Ehrhardt.

² Ceux-ci s'en sont d'ailleurs saisi le 25 novembre 2003 en se refusant à adresser une mise en demeure à la France et à l'Allemagne, comme l'aurait voulu l'application mécanique des règles du Pacte. Voir infra.

Les tenants des deux modèles ont enfin une intimité plus forte qu'ils ne veulent l'avouer : c'est largement par leur alliance que l'Europe a progressé. Lorsque Jacques Delors a lancé le projet du marché unique, ce n'était pas par enthousiasme pour la libéralisation mais, de son propre aveu parce qu'il avait conclu qu'aucun autre projet n'était susceptible de réunir l'adhésion des chefs d'Etat. Il a fait alors cause commune avec Mme Thatcher, qui n'était quant à elle pas fervente de l'intégration, mais voyait dans l'entreprise l'occasion d'exporter un modèle concurrentiel. De même, le projet de monnaie unique n'a pu aboutir que parce que s'y retrouvaient ceux qui voulaient construire l'Europe par la monnaie et ceux qui voulaient se servir de l'Europe pour retirer le pouvoir monétaire aux gouvernements. Que cette alliance soit aujourd'hui épuisée, comme l'ont montré les travaux de la Convention, ne doit pas faire oublier le rôle qu'elle a joué dans les initiatives des dernières décennies.

Où en sommes-nous ?

Mettre face à face les deux modèles ou évoquer leur longue coexistence est cependant trompeur, car c'est occulter les déséquilibres actuels. Non qu'une vision l'ait aujourd'hui emporté sur l'autre, mais parce que l'équilibre qui régit leur cohabitation au sein du système européen est en question. Le déséquilibre est aujourd'hui à la fois institutionnel et fonctionnel.

Institutionnellement, l'Europe élargie tend naturellement à s'éloigner de la souveraineté partagée pour se rapprocher du modèle concurrentiel. Vingt-cinq Etats, dont certains ont récemment recouvré leur souveraineté, se vivent davantage comme des acteurs indépendants en concurrence les uns avec les autres qu'un groupe plus restreint engagé dans une construction d'ambition fédérale. Ce n'est d'ailleurs pas seulement parce que son poids y serait plus grand que la France exprime régulièrement son appétence pour les coopérations renforcées : c'est aussi parce qu'elle y voit la seule chance de perpétuer le modèle auquel elle tient.

L'inflexion a d'ailleurs précédé l'élargissement : c'est depuis le traité de Maastricht (1991) que le principe fondateur de la Communauté – l'ambition de mettre en place une union « toujours plus étroite » par une série de petits pas irréversibles – a fait place à une vision fondée sur le principe de subsidiarité selon lequel « l'Union intervient seulement et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les Etats membres » (article 5 du Traité consolidé). L'adjectif important est ici *suffisant* : au contraire du principe qui régissait la Communauté depuis le traité de Rome, il indique une préférence pour la décentralisation, qui peut en principe conduire à repousser le choix d'une solution centralisée quand bien même celle-ci serait plus efficace (von Hagen et Pisani-Ferry, 2003).

Fonctionnellement, les hésitations de la gouvernance européenne témoignent des difficultés du statu quo. Deux exemples en témoignent de manière éloquente. Le premier a trait à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. En mars 2000, l'Union s'est assigné des objectifs ambitieux – innovation, cohésion sociale, croissance, plein emploi – sans se doter des instruments correspondants. Ou, plus exactement, elle a fait comme si la combinaison des instruments communautaires disponibles et de techniques molles de coordination intergouvernementale suffisait à atteindre les buts qu'elle s'est fixés. Or la discordance entre des objectifs ambitieux et des instruments faibles est intenable, surtout dans un contexte de stagnation qui rend chaque jour plus visible la distance entre le but et la réalité. Il y a dès lors deux solutions. La première serait que les Européens renoncent à leurs objectifs et admettent qu'innovation, cohésion sociale, croissance et plein emploi sont davantage du ressort des Etats. Cette révision drastique des ambitions communes aboutirait à consacrer le modèle de l'ordre économique concurrentiel. La tâche de l'Union se limiterait à fournir – par la stabilité des prix, la concurrence et l'intégration – un environnement économique favorable, sans

qu'elle endosse aucune responsabilité quant aux objectifs finaux. Ce serait un réajustement d'ampleur, mais un choix cohérent, du moins d'un strict point de vue économique. La seconde serait, au contraire, que les Européens adaptent les instruments aux objectifs, et dotent l'Union de moyens additionnels de gouvernance, par exemple en mettant le budget communautaire au service des objectifs communs et en s'en servant comme dispositif incitatif pour orienter les politiques nationales dans le sens de l'objectif commun, comme l'a recommandé le rapport Sapir (2003). Ce serait faire un pas important vers le modèle de la souveraineté collective.

Le second exemple est la crise intervenue à propos du Pacte de stabilité. La décision du 25 novembre 2003, par laquelle le Conseil s'est affranchi des procédures du Pacte – tout en proclamant vouloir rester fidèle à son esprit – indique qu'imposer une Europe des règles dans des domaines relevant traditionnellement de la souveraineté des Etats ne va pas de soi. Pour tous ceux qui tablaient sur une dépolitisation de la décision budgétaire et sur l'acceptation progressive par les Etats de normes strictes et atemporelles, le vote du 25 novembre apparaît comme une revanche du discrétionnaire. Nul ne sait à ce stade de quoi cette décision est porteuse, mais il est dores et déjà acquis que le caractère pénal du Pacte a été atteint dans sa crédibilité (la sanction est désormais clairement suspendue à un accord politique), dans sa légitimité (le Pacte a été transgressé, au moins dans sa lettre, et pourtant les marchés n'ont pas réagi) et dans son équité (à tort ou à raison, les Etats n'apparaissent plus égaux devant la loi). Ici encore, deux orientations s'offrent : la première serait de restreindre le champ d'application des sanctions pour les réservier aux cas où le comportement d'un Etat porte visiblement atteinte au bien-être des autres, en laissant le reste du temps davantage de latitude aux gouvernements nationaux. La seconde serait de prendre appui sur la décision du Conseil pour construire une instance de gouvernance collective dont les décisions auraient un caractère plus discrétionnaire, et donc plus politique. Ici encore, le temps du choix approche.

Au total, donc, la rivalité entre les deux modèles de la construction européenne est aujourd'hui devenue plus aiguë. La culture du compromis demeure, certes, mais il va falloir dans certains domaines sortir de l'ambiguïté pour prendre des orientations tranchées.

Quelles voies d'avenir ?

Pour faire ces choix, chacun va s'appuyer sur ses traditions, son orientation politique, mais aussi la qualité des arguments économiques avancés de part et d'autre. Quels sont-ils ?

La force d'attraction de l'ordre économique concurrentiel tient à ce qu'il associe réalisme politique et orthodoxie économique. Valoriser à la fois la souveraineté des Etats et l'efficacité des marchés peut aisément faire figure de formule gagnante. Puisque les Européens se sont convertis à la culture de la concurrence, pourquoi ne l'appliqueraient-ils pas à la concurrence entre systèmes politiques et sociaux ? Pourtant, les arguments avancés n'ont pas toujours la logique économique pour eux. Préférer la concurrence fiscale dans un espace où les assiettes sont mobiles conduit logiquement à surtaxer les assiettes peu mobiles au détriment des assiettes mobiles, ce qui est néfaste à l'efficacité économique comme à la justice sociale. Pour que la concurrence fiscale soit préférable à l'harmonisation, il faut faire l'hypothèse que le système politique est entaché du biais opposé, et que la concurrence entre Etats corrigera donc ce que produit l'économie politique interne à chaque pays (Tabellini, 2003). Ce n'est pas nécessairement toujours irréaliste, mais une telle proposition repose sur une appréciation de l'efficacité des institutions politiques des Etats participants, c'est-à-dire en définitive un jugement sur la démocratie (von Hagen et Pisani-Ferry, 2003).

De la même manière, rejeter la coordination des politiques macro-économiques au nom de l'argument que tout ira mieux si « chacun tient sa maison en ordre » (Alesina et al., 2001) repose sur un jugement quant à la capacité des gouvernements à conduire ensemble des

politiques appropriées. Ceux qui redoutent l'intervention publique ne souhaitent évidemment pas que les gouvernants puissent se coaliser, mais ceux qui l'estiment légitime ont naturellement un point de vue différent. Le jugement sur la coordination se ramène ainsi bien souvent à un jugement sur l'efficacité de l'intervention publique.

Les tenants de l'autre approche, celle de la souveraineté économique collective, souffrent quant à eux de n'avoir pas sur démontrer concrètement en quoi leur orientation serait de nature à améliorer la situation et, surtout, de quelle manière elle pourrait être mise en œuvre. Dans tous les débats de ces dernières années, ils ont été en peine de proposer des solutions opérationnelles qui incarnent leur philosophie et soient à même de prouver leur efficacité. Ainsi le concept de « gouvernement économique » avancé par la France au moment des négociations de Maastricht a-t-il été source d'incompréhensions et de suspitions, faute de se voir donner une traduction concrète. Le résultat de l'insistance française a été la définition de la procédure des « Grandes orientations de politique économique » (GOPE), instrument faible puisque purement indicatif, excessivement technocratique, et généralement ignoré de tous ceux qui ne sont pas personnellement associés à l'élaboration et à la négociation des dites orientations. Quelques années plus tard, la France a mis en avant l'objectif de « coordination des politiques économiques », mais ici aussi sans lui donner une traduction concrète. Les suspitions n'ont pas manqué, avant que nos partenaires éprouvent que notre propre adhésion à ce concept trouvait ses limites dès que la dite coordination pouvait impliquer une inflexion de la politique économique française. Au total, la conception de la souveraineté collective n'a pas trouvé à s'incarner dans des formules susceptibles de recueillir l'adhésion. Cette carence propositionnelle n'a sans doute pas été étrangère à l'impuissance de la Convention à dégager un compromis même minimal sur les progrès à faire en matière de gouvernance économique et sociale.

La difficulté sous-jacente à cette aphonie n'est pas difficile à identifier. Depuis Maastricht, l'Union européenne s'est écartée de la voie traditionnelle de la délégation de responsabilité aux instances communautaires pour emprunter celle de la coopération entre instances nationales. C'est vrai en matière budgétaire – les budgets nationaux restent sous le contrôle des Etats, le budget communautaire n'a pas augmenté – comme en matière d'emploi, de fiscalité, de législation sociale, d'éducation et de recherche, etc.. La souveraineté collective qui se construisait hier en confiant un nombre croissant de tâches à la Commission ou à des agences spécialisées comme la BCE doit aujourd'hui explorer d'autres technologies de gouvernance, faisant davantage appel à la coopération entre les acteurs nationaux. Or l'organisation de cette coopération fait question. L'Europe ne peut ici prendre exemple sur les fédérations existantes, elle doit inventer une approche qui lui soit propre. Jusqu'à présent, elle s'en est essentiellement tenue à deux modalités de coopération : la coordination informelle, éventuellement appuyée sur des indicateurs, qui a récemment été baptisée « méthode ouverte de coordination » ; et la fixation de règles assorties de sanctions en cas de manquement, dont la meilleure illustration est le Pacte de stabilité. Ces deux technologies sont l'une et l'autre rudimentaires et ont en commun de négliger la question des incitations à coopérer. Aucune des deux n'a démontré son efficacité.

Les partisans de la souveraineté collective sont donc confrontés à un défi considérable. Ils ne peuvent se contenter de dénoncer les carences de la situation actuelle ou les failles du raisonnement des partisans de l'ordre concurrentiel. Ils doivent aussi, et c'est plus difficile, formuler des principes et des propositions pour la construction d'un système de gouvernance rénové, où la solution aux problèmes ne soit pas simplement la délégation de responsabilités additionnelles aux instances communautaires. Ils n'y sont jusqu'à présent pas parvenus, même s'ils ont ouvert quelques pistes, et n'ont plus beaucoup de temps devant eux.

Références

Alesina Alberto, et al. (2001), “Defining a macroeconomic framework for the Euro Area”, in *Monitoring the European Central Bank*, n°3, CEPR.

Brown, Gordon (2003), discours à la conférence organisée par le Wall Street Journal, 24 novembre,

http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/2003/press_120_03.cfm

Fitoussi, Jean-Paul (2002), *La règle et le choix*, République des idées-Seuil.

von Hagen, Jürgen, et Jean Pisani-Ferry (2003), « Pourquoi l’Europe ne ressemble-t-elle pas à ce que voudraient les économistes ? », *Revue économique* vol. 54 n°3, mai, disponible sur www.pisani-ferry.net.

Sapir, André, et al. (2003), *An Agenda for a Growing Europe*, rapport au président de la Commission européenne, www.europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/index_en.htm

Tabellini, Guido (2003), « Will It Last ? An Economic Perspective on the EU Constitutional Treaty”, juillet, www.igier.uni-bocconi.it.