

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 15

Hiver 2006

Universités Louis Pasteur (Faculté des sciences économiques et de gestion) et Robert Schuman (Institut des Hautes Etudes Européennes) — Strasbourg.

Éditorial de Michel Dévoluy

La formule est connue : lorsqu'on téléphone à l'Europe on aimerait avoir un seul interlocuteur. De la même façon, quand on parle de l'Europe on

souhaiterait connaître son modèle socio économique. La réponse est complexe. Il existe en effet plusieurs systèmes de protection sociale selon les pays membres. De plus, l'Europe véhicule un modèle de référence implicite qui prend nettement ses distances vis-à-vis de l'Etat providence et privilégie la concurrence entre les systèmes nationaux. Dans ce contexte, chaque Européen continue à s'identifier, avant tout, à son système social national. Celui-ci est le produit de l'histoire et des choix collectifs qui se sont sédimentés au cours du temps. Il demeure par conséquent le cadre protecteur de référence. Parallèlement, une forme de défiance s'installe face à l'Europe. D'une part, elle apparaît insuffisamment protectrice face à la globalisation et, d'autre part, elle ne produit pas des performances économiques très brillantes en matière de chômage et de croissance, notamment pour la zone euro.

Sommaire

Europe : quel modèle économique et social ?

Aux sources d'une construction ambivalente 3

Michel Dévoluy

Les orientations du modèle économique et social européen 9

Gilbert Koenig

L'intégration commerciale européenne et la souveraineté nationale : de la concurrence sur les produits à la concurrence sur les réglementations et les modèles sociaux 15

Damien Broussolle

Les nouveaux Etats membres de l'UE doivent-ils adopter l'euro ? Une réponse institutionnaliste 23

Eric Rugraff

Annexe : motion de politique économique au Congrès de Montreux (août 1947) 29

Dans ce numéro du Bulletin de l'Opee, nous avons voulu proposer quelques réflexions sur le modèle économique et social européen et sur ses perspectives d'évolution.

Une brève approche historique rappelle que, depuis l'origine et jusqu'à aujourd'hui, la construction européenne se situe entre un projet

d'unification politique et la simple élaboration d'un grand marché. Cette ambivalence nous aide à comprendre les limites actuelles de l'architecture des politiques économiques et éclaire les interrogations portées sur le modèle social (Michel Dévoluy).

La séparation entre l'économique et le social caractérise le modèle européen. Cette dichotomie s'est accentuée avec le marché unique et l'euro. Parallèlement, l'Europe présente des performances économiques modestes et produit un système instable. La question se pose alors de savoir si des évolutions sont possibles dans le cadre institutionnel actuel ou si des changements plus importants s'imposent (Gilbert Koenig).

La politique de la concurrence, en prenant notamment l'exemple de la directive sur les services (dite Bolkenstein), offre une très bonne illustration des enjeux soulevés par le modèle économique et social européen. Des questions sur les conséquences de la concurrence et sur la place des services publics demeurent encore ouvertes. Mais il faut ici éviter la tentation de laisser la Cour de justice des Communautés européennes régler les points conflictuels. Les réponses de fond relèvent de choix politiques fondamentaux (Damien Broussolle).

Les problèmes liés à l'introduction de l'euro dans les nouveaux Etats membres de l'UE révèlent eux aussi la diversité des modèles socio économiques. Une approche institutionnaliste montre que, pour ces pays, le chemin vers l'adoption de la monnaie unique est encore long et que les critères de convergence prévus à Maastricht ne suffisent pas. En la matière, les nouveaux entrants doivent se garder de toute précipitation vers le modèle dominant (Eric Rugraff).

Les articles rassemblés dans ce Bulletin soulignent que la constitution d'une identité européenne passe par le rôle fédérateur des politiques économiques et sociales. Or le poids important donné par l'Union aux mécanismes de marché éveille des risques d'antagonismes nationaux contraires aux ambitions affichées d'une Europe plus unie.

Pour faire progresser l'intégration, il est important d'admettre que les Etats membres n'ont pas tous les mêmes attentes face à la construction européenne. Plutôt que de rechercher, avant tout, le plus petit dénominateur commun à l'Union en matière de modèle économique et social, il vaudrait mieux accepter le principe d'une Europe à plusieurs vitesses. La constitution d'un noyau dur, sur la base de la zone euro, aurait le double avantage de permettre un meilleur pilotage de l'économie et de cimenter les fondements d'une union politique. Dans le cas contraire, l'Europe restera fragile car insuffisamment puissante et protectrice.

Aux sources d'une construction ambivalente

Michel Dévoluy

A l'origine l'Europe fut avant tout un projet politique. Mais à travers ses réalisations successives la construction européenne a privilégié les vertus de la concurrence dans une économie de libre échange. Elle a ainsi négligé l'importance d'un gouvernement économique fort et les aspects positifs d'un modèle social fédérateur. Pour l'avenir, l'Europe économique et l'Europe sociale devraient être indissociables, ce qui pose la question de l'adhésion à un modèle commun.

Depuis son origine, la construction européenne s'est développée sur la base de grandes ambitions déclarées par une élite avide de paix et de concorde entre les peuples. Mais les réalisations restent insuffisantes dans la mesure où elles ont produit une architecture institutionnelle complexe et peu démocratique. L'Europe a donné sa priorité au grand marché, puis à la monnaie unique, sans en tirer toutes les conséquences en matière de politiques économiques et sociales. Cette évolution soulève des frustrations et l'Europe apparaît à la fois omniprésente, éloignée des citoyens et, au final, assez impuissante.

Entre projet politique et zone de libre échange

L'Europe est souvent qualifiée de construction totalement originale ou encore *sui generis*. Elle est le produit d'une histoire spécifique que l'on associe à la méthode communautaire. Dans les faits, la construction européenne, en l'absence d'une volonté politique lisible et forte, n'a pas vraiment prolongé les perspectives audacieuses offertes par ses fondateurs. Elle s'est plutôt construite en écho aux visions de Churchill et de Hayek que dans la stricte continuité de Jean Monnet.

Churchill dans son discours de Zurich de septembre 1946 souhaitait que les Etats-Unis d'Europe, sans le Royaume Uni, deviennent un espace de paix et un grand marché, mais pas une super puissance. Hayek, dès 1939, formulait un projet où les marchés totalement libres induiraient la constitution d'une fédération d'Etats désengagés de tout interventionnisme

économique¹. Jean Monnet, un des pionniers de l'Europe communautaire, s'inscrivait au contraire dans une perspective fédéraliste devant mener vers une union politique.

Cette tension qu'on observe, dès l'origine, entre un projet politique fédérateur et la construction d'une zone de libre échange parcourt l'histoire de la construction européenne jusqu'à aujourd'hui.

Sans remonter jusqu'à Victor Hugo, qui rêvait déjà en 1848 d'une Europe pacifiée, l'idéal d'une Union politique européenne s'est traduit, dès l'entre deux guerres, par la fondation du mouvement Pan européen du conte Coudenhove-Kalergi en 1923 à Vienne. On a ensuite assisté à une montée en puissance d'un mouvement fédéraliste à travers des réunions ou congrès. L'année 1946 fut à cet égard exemplaire. Il y eut d'abord, en septembre, Zurich avec l'important discours de Churchill évoqué ci-dessus. Puis Hertenstein (au bord du lac des Quatre Cantons) où les participants proposèrent un programme en douze points pour une fédération européenne. C'est en décembre, à Paris, que fut officiellement constituée l'Union européenne des fédéralistes. Ce mouvement tint ensuite congrès à Montreux en août 1947. Là, furent proclamées une motion de politique générale et une motion de politique économique. Cette dernière mérite particulièrement d'être lue tant elle pose clairement les conditions à remplir pour construire une Europe économique (voir le texte en annexe). Plus connus encore, les Etats généraux de l'Europe, qui eurent lieu à La Haye en mai 1948, auraient pu être le grand début d'une

¹ Dans « The Economic conditions of Interstate Federalism », paru en 1939, F.A. Hayek démontre qu'une union politique va de pair avec une économie de marché totalement ouverte. Ce texte est repris dans *Individualism and Economic Order*, Chicago 1948.

Europe politique. En fait, ils débouchèrent sur la création du Conseil de l'Europe en 1949. On s'éloignait ainsi de la perspective d'une union politique souhaitée par les fédéralistes.

L'Europe de l'après guerre n'est pas seulement l'affaire des Européens. Elle préoccupe fortement les Etats-Unis. D'ailleurs, leur intérêt pour cette question croîtra avec le glissement vers la guerre froide et leur volonté de construire un front occidental commun face au bloc soviétique.

Très tôt, le plan Marshall, lancé en juin 1947, et la création de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) en 1948 vont placer la question de la reconstruction économique de l'Europe sur le devant de la scène et sous le regard américain. Les crispations liées au « rideau de fer » se développeront par la suite et notamment après le refus de l'Union soviétique de bénéficier du plan Marshall.

L'Europe en mouvement ne se contenta pas du Conseil de l'Europe et du plan Marshall. Elle ira plus loin en vue d'ancrer la prospérité et la paix autour de la réconciliation franco allemande. Ce sera le lancement de l'Europe communautaire. Son point de départ fut le discours de Robert Schuman du 9 mai 1950, très largement inspiré par Jean Monnet. Le souffle politique est présent. Il s'agit, à travers une communauté d'intérêt, le charbon et l'acier, de jeter les « assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix ». Dès l'origine la CECA instaure une construction originale à partir d'un marché unique pour le charbon et l'acier. Les Etats membres vont désormais gérer en commun, pour ces deux domaines, les investissements, la recherche et la stabilisation des prix. La CECA lancée en 1951 par les six pays fondateurs, a explicitement pour mission de devenir le moteur d'une Europe politique à venir.

Les ambitions politiques, traduites à travers la CECA, auront assez vite un prolongement particulièrement lisible. En effet, les six pays participants à la CECA signent en mai 1952 un traité sur la Communauté européenne de défense (CED) qui envisage une armée commune. En franchissant ce pas, les Six sont obligés de se confronter à la question de la légitimité

politique de leur entreprise. Rien de surprenant alors qu'il ait été prévu de coiffer la CECA et la CED par une Communauté européenne politique (CEP) de nature supranationale. Le chemin vers une union politique semblait ré-ouvert. Mais une étape restait à franchir avec la ratification du traité CED par chacun des six états concernés. La France stoppera alors cette dynamique par un vote négatif de son parlement en 1954.

Après le rejet de la CED, l'Europe va infléchir sa trajectoire en se concentrant sur l'intégration économique, tout en cultivant la rhétorique de l'intégration politique. Il faut dire que les évolutions sont rapides au milieu des années 1950. Les effets du choc dévastateur de la 2^e guerre s'estompent et, surtout, le redressement économique porte ses fruits. Du coup, la question d'une Europe politique n'est plus aussi pressante, et on retrouve la centralité des approches intergouvernementales.

Dès lors que les Etats ne sont pas prêts à accepter d'importants transferts de compétences vers une fédération, l'idée de construire une Europe interventionniste en matière économique et sociale n'est naturellement pas à l'ordre du jour.

Le traité CEE signé en 1957 entérine la prévalence de l'économie. Corrélativement, il réduit les ambitions politiques des pères fondateurs. La CEE a pour mission « par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit. » (art.2). Il est à noter que la détermination « d'établir les fondements d'une union toujours plus étroite entre les peuples européens » apparaît seulement dans le préambule du traité. Cela demeure donc un souhait. Certes, la CEE n'est pas simplement une zone de libre échange à laquelle le Royaume Uni et d'autres Etats auraient sans doute accepté de s'associer dès le départ. Mais l'aspect intergouvernemental est tout de même premier. Les pays de l'Europe de l'ouest qui sont restés en dehors de la CEE ont d'ailleurs créés, dès 1960, l'Association européenne de libre échange (AELE) afin de commercer librement entre eux, sans pour

autant afficher des ambitions politiques communes.

Le traité Euratom, lui aussi signé en 1957, porte un choix politique européen puisque son objectif est le développement en commun de l'énergie atomique civile. Mais il est, lui aussi, largement le produit de circonstances exceptionnelles. La crise de Suez de 1956 a en effet pointé la fragilité des approvisionnements des pays européens en matière énergétique.

La CEE se sédimente à partir de 1958 à travers la constitution d'un marché commun qui aboutira à une véritable union douanière en 1968. Ce cheminement s'inscrit dans la doctrine libre échangiste, même si la politique agricole commune (PAC) lancée en 1962 et les politiques de cohésion régionale font figure d'exceptions. De fait, l'intégration européenne se développe avant tout en dehors du courant interventionniste.

Mais en même temps, la période des « trente glorieuses » de l'après guerre se caractérise par la présence de politiques interventionnistes fortes menées au niveau de chaque Etat membre. Les idées de Keynes sont en effet largement intégrées dans les politiques nationales. L'entrée dans la stagflation, à partir du milieu des années 1970, ainsi que le poids croissant du courant conservateur vont changer la donne. Désormais, les politiques économiques des Etats membres seront beaucoup plus en résonance avec la doctrine libre échangiste et libérale soutenue par la CEE. L'entrée dans la CEE de grands pays de l'AELE, comme le Royaume-Uni, conforte explicitement ce mouvement.

La grande étape institutionnelle suivante fut l'acte unique, signé en 1986. Son objectif essentiel est de continuer à faire progresser l'intégration dite « négative »² par la constitution d'un grand marché qui s'étend, en plus des marchandises, aux services, aux capitaux et aux travailleurs. La concurrence devient, plus encore qu'avant, le moteur essentiel de l'intégration. La pensée keynésienne est clairement évincée. C'est le triomphe tardif de Hayek, à travers le rôle important de la pensée

britannique dans l'élaboration de l'acte unique. Ajoutons que la désintégration du bloc soviétique matérialisée par la chute du mur de Berlin en 1989 contribua à très largement à valider la supériorité du modèle conservateur libre échangiste. La fin de l'Etat providence est proclamée par beaucoup.

Maastricht, signé en 1992, ira dans le même sens. Le traité conforte et accentue la dynamique du marché unique en planifiant le chemin vers une monnaie unique et la création d'une Banque centrale européenne (BCE) indépendante. Mais l'architecture institutionnelle inscrite dans le traité continue de faire la part belle aux mécanismes de marché. L'Europe, plus précisément l'Union économique et monétaire (UEM) lancée à Maastricht, ne se dote pas d'un gouvernement économique. Elle se contente, à côté d'une politique monétaire unique, de la mise en place de mécanismes de surveillance multilatérale qui placent les Etats membres dans une logique de concurrence vertueuse. Les deux principaux instruments prévus par le traité sont exemplaires à cet égard. Les Grandes orientations de politiques économiques proposées chaque année (GOPE) fixent des lignes très générales peu contraignantes. Le pacte de stabilité de croissance (PSC) encadre les finances publiques des Etats membres en vue de soutenir la politique de stabilité des prix menée par la BCE.

Le traité d'Amsterdam, signé en 1997, les Lignes directrices pour l'emploi (LDE) le principe d'une simple coordination indicative dans le domaine des politiques de l'emploi. La « méthode ouverte de coordination », liée à la stratégie de Lisbonne lancée en 2000, demeure dans cet esprit.

Les analyses du versant économique des traités montrent le rôle déterminant de la coordination et de la surveillance multilatérale. Ce choix est fondateur de l'architecture actuelle, mais il pointe également ses limites.

Une intégration économique inachevée

L'Europe s'est résolument appuyée sur le rôle moteur de l'intégration par les marchés en négligeant sa contrepartie : la gestion unifiée des politiques économiques et sociales. En reprenant une typologie courante des politiques économiques on observe que les traités ont transféré au niveau de la Communauté une partie de la fonction d'allocation en offrant un cadre communautaire au marché unique. Mais ils ont très

² L'intégration « négative » élimine l'ensemble des barrières qui entravent la constitution d'un grand marché, tandis que l'intégration « positive » met en place des politiques communes ou uniques.

largement laissé aux Etats membres, ou à des agences indépendantes comme la BCE, les fonctions de redistribution et de stabilisation de l'économie. Au total, l'intégration « négative » est allée plus vite que l'intégration « positive ». Le marché unique puis l'euro n'ont pas entraîné l'intégration politique nécessaire à son bon fonctionnement.

Il convient d'ajouter ici que la rationalité des responsables politiques n'a pas contribué à la construction d'une fédération puissante. En effet, une Europe politique forte implique l'abandon de la primauté de beaucoup des pouvoirs nationaux. Or, mis à part la présence de circonstances extraordinaires et/ou de personnalités exceptionnelles, les élus sont peu enclins à se dessaisir librement de leurs pouvoirs afin de le transférer à un niveau supérieur. Il est vrai qu'il faut beaucoup de courage et d'abnégation pour porter un projet qui implique la disparition de son propre pouvoir. Bref, pour résumer par un adage, « les dindes n'ont pas pour habitude de lancer les invitations pour le repas de Noël ».

L'efficacité d'un marché unique parfaitement intégré conduit à une forte communautarisation des politiques d'allocation. Il s'agit de bien faire fonctionner le grand marché. Mais c'est insuffisant. Un véritable marché unique devrait également impliquer des transferts des responsabilités majeures en matière de répartition et de stabilisation macroéconomique. Dans le cas contraire, on aboutit à un grand marché inachevé, c'est-à-dire segmenté, où chaque Etat membre suit sa politique dans le cadre de ses choix démocratiques et des caractéristiques de son modèle social. Ceci conduit alors à des formes de concurrence entre les systèmes économiques et sociaux des Etats membres, ce qui n'est pas le meilleur moyen de faire émerger le sentiment d'identité européenne.

La question de l'intégration politique est accentuée par la présence d'une monnaie unique. Un pouvoir politique unifié dispose normalement de la combinaison de la politique monétaire et de la politique budgétaire (le *policy mix*) pour mener les politiques macroéconomiques de stabilisation qui maintiennent la croissance, le chômage et l'inflation à des niveaux raisonnables. Ce *policy mix* n'est pas

possible dans la zone euro puisque les Etats qui ont adopté la monnaie unique ont souhaité rester autonomes en matière budgétaire. Dans cette configuration, des politiques budgétaires nationales, menées en toute indépendance, menaceraient en permanence la crédibilité et l'efficacité de la politique monétaire unique. Pour éviter ces risques, les Etats doivent adopter, au minimum, une attitude coopérative en matière budgétaire. Mais les solutions coopératives sont instables et disruptives sur le long terme. Des Etats souverains ne peuvent pas s'accommoder, sans coût, d'une surveillance multilatérale qui réduit leurs marges de manœuvre et leurs autonomies politiques. Cette question était d'ailleurs présente lorsque le rapport Wernert (déposé en octobre 1970) fut débattu en vue de la création d'une monnaie unique pour l'Europe. Déjà à cette époque certaines analyses soulignaient les insuffisances de la simple coordination des politiques³. Une monnaie unique dans un marché unique nécessite une politique économique unique gérée dans le cadre d'une intégration politique assez avancée. C'est d'ailleurs le cas dans tous les Etats fédéraux ou confédéraux qui possèdent une seule monnaie.

Les interrogations sur le modèle social

On est longtemps resté sur l'idée que le système social n'a pas besoin d'être unifié au niveau européen. Cette position se justifie si on admet que les politiques sociales nationales ne produisent pas d'externalités et n'induisent pas des effets d'échelle. Mais ce n'est plus le cas lorsque l'interdépendance des économies européennes s'accroît comme au sein de l'UEM, et particulièrement dans la zone euro. Par ailleurs, au-delà de la simple logique économique, la question sociale est au cœur de la formation des identités collectives.

La présence de modèles sociaux différents selon les Etats est une des éléments explicatifs de la primauté de l'intergouvernemental sur le supranational en Europe. La variété des modèles nationaux est à la fois une réalité profonde et un prétexte pour entraver la marche vers le fédéralisme poli-

³ Le Congrès des Economistes de langue française, tenu en mai 1970 à Nice, avait comme thème « La monnaie et la construction de l'Europe ». Il est très instructif de se reporter aux débats de l'époque qui sont repris dans un le numéro spécial de la Revue d'économie politique de juillet août 1970. Le Rapport de synthèse écrit par le professeur Jean Claude Dischamps résume excellemment les enjeux.

tique. Chaque modèle social est un vecteur d'identité puissant, fruit de l'histoire et résultat de préférences collectives. Par conséquent, chaque Etat possède son système propre. Sur cette base, la convergence vers un modèle unique peut sembler difficile et même illusoire. Pourtant un grand marché unifié doit fonctionner dans un environnement social assez homogène. Dans le cas contraire, l'attraction pour le dumping fiscal et social demeure permanente.

Mais ce point de vue ne fait pas l'unanimité. Pour ceux qui s'appuient sur le caractère inéluctable des effets de la compétition entre les Etats, la concurrence apparaît comme naturelle et efficace, et il faut l'encourager. Selon cette logique, seuls les systèmes sociaux performants face à la mondialisation pourront subsister. Une telle vision épouse une approche très extensive des vertus de la concurrence puisque celle-ci doit s'appliquer, non seulement aux marchés, mais également aux politiques publiques. On retrouve ici la pensée de Hayek pour qui un secteur public puissant ouvre « La route vers la servitude », pour reprendre le titre de son célèbre ouvrage publié en 1944.

Tout en admettant que la concurrence entre les modèles sociaux est néfaste, force est de reconnaître que la convergence vers un modèle social unifié en Europe est une entreprise difficile. La mise en place d'un système social européen exige des choix politiques très volontaires impliquant la construction d'un véritable espace de solidarité au sein de l'Union.

Pour avancer dans cette direction, une connaissance comparative des systèmes nationaux est fondamentale. Il s'agit à la fois de faire émerger un socle commun de valeurs à l'ensemble des Etats concernés et de révéler les mécanismes fédérateurs qu'il convient de promouvoir au niveau de l'Union.

Le débat se complique d'autant plus que le modèle social de référence forgé actuellement par l'Union se détourne des modèles d'après guerre⁴. Ces derniers, qu'ils aient été inspirés de Beveridge ou de Bismarck, admettaient l'interaction

vertueuse entre le développement économique et la protection sociale. Il s'agissait de dégager les individus des pures lois du marché et de soutenir l'économie par le social. Depuis, on observe une plus grande tolérance aux inégalités et à la réduction des protections sociales. L'idée qu'il existe une opposition entre l'efficacité économique et la générosité des politiques sociales a fait son chemin dans beaucoup d'esprits et de politiques. La concurrence entre les systèmes sociaux devient alors une des composantes de la concurrence par les prix.

Néanmoins, l'observation des modèles scandinaves conduit à modérer l'attraction pour le moins disant social⁵. L'économiste américain Jeffrey Sachs tire par exemple « Les vraies leçons économiques de l'Europe du Nord »⁶ dans le journal les Echos du 5 juin 2006 en écrivant « Hayek avait tort : les pays nordiques ont profité, et non souffert, d'un Etat providence fort ».

Une politique sociale forte n'est pas un handicap pour l'efficacité économique. Bien au contraire, elle remplit plusieurs fonctions essentielles sur le plan strictement économique :

- elle accroît la valeur du capital humain et, par conséquent, elle favorise la croissance économique.
- elle contribue à réduire l'incertitude sur le futur des acteurs économiques, ce qui est un vecteur de confiance dans l'avenir.
- elle s'inscrit dans une logique keynésienne de soutien à la conjoncture économique afin d'assurer une croissance régulière.
- elle forge la stabilité politique qui est un des vecteurs essentiel du développement économique de long terme.

Ces quatre effets doivent être rappelés dans un monde que l'on dit soumis à la mondialisation. Les politiques sociales profitent à l'ensemble des membres de l'Union. Elles produisent des externalités positives et des effets d'échelle. De plus, elles participent de façon décisive à la formation du sentiment d'identité européenne.

Au total, le bon fonctionnement d'un marché unique et d'une monnaie unique implique une très forte convergence des politiques

⁴ Le chapitre « Normes sociales et politiques macroéconomiques » de *L'Etat de l'Union européenne 2005*, montre le recul du modèle social européen d'après guerre, dir. J.-P. Fitoussi et J. Le Cacheux, Fayard 2005.

⁵ La revue Sociétal N° 52 du 2^e trimestre 2006 présente un dossier sur « Le modèle nordique » qui synthétise les caractéristiques de chacun des principaux pays concernés : Danemark, Finlande, Norvège et Suède.

⁶ Il s'agit du titre de l'article.

économiques et sociales. La construction d'un système social puissant et fédérateur pour l'Europe soulève deux problèmes intimement liés : l'architecture optimale du gouvernement économique pour l'Europe et le contenu que l'on souhaite donner à l'espace de solidarité européenne. On retrouve ainsi la primauté du politique qui était souhaitée par les pères de l'Europe.

Urban S., « The European Welfare State under Pressure: between European and Global Integration. Some Critical Issues », *The European Union Review*, Vol. 10, N° 1, 2005.

Bibliographie

Gillingham J., *European Integration 1950-2003, Superstate or New Market Economy ?*, Cambridge University Press, 2003.

Gouzy J.-P., *Les pionniers de l'Europe communautaires*, Centre de Recherches Européennes de Lausanne, 1968.

Les orientations du modèle économique et social européen

Gilbert Koenig

Le modèle économique et social européen qui est en train de se construire se présente actuellement comme un système dichotomique fondé sur une répartition des responsabilités économiques et une séparation entre l'économique et le social. Les résultats actuels de son fonctionnement en font un système instable dont l'évolution est encore difficile à cerner.

Le Traité de Maastricht institue une Union qui doit notamment promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable en renforçant la cohésion économique et sociale. Il spécifie un cadre juridique et institutionnel qui doit permettre à l'Union de réaliser ses objectifs. C'est à partir de ces dispositions générales que s'est progressivement construite l'organisation économique et sociale de l'Europe. Selon certains, cette construction s'est effectuée d'une façon empirique, pour d'autres elle a été réalisée selon un certain nombre de principes et de références en vue de réaliser un modèle économique et social européen. La partie 3 du projet établissant une constitution pour l'Europe (2003) comprend une synthèse des conceptions qui ont prédominé dans cette construction et qui permettent de saisir sa nature¹.

Ce texte rappelle avec insistance que l'organisation économique et sociale de l'Europe se place dans le cadre d'une économie de marché. Mais cette référence qui est présente dans tous les textes depuis le début de la construction européenne est insuffisante pour caractériser une organisation économique et sociale, car elle recouvre une diversité de modèles nationaux. Une référence plus précise peut être trouvée dans l'article 3.1 de ce projet. En effet ce texte stipule que l'Union œuvre pour un développement fondé sur une économie sociale de marché. Certains commentateurs de ce texte pensent que le terme « social » a été ajouté à une version préliminaire pour éviter une référence implicite au modèle américain souvent considéré comme l'application la plus fidèle des principes d'un libéralisme

extrême. D'autres soutiennent que la référence à une économie sociale de marché traduit une volonté d'instaurer une organisation spécifique dont les principes ont été définis au sein de l'école de Fribourg dans les années trente sous le nom d'ordolibéralisme².

Mais quelle que soit l'influence subie, le modèle européen actuel se présente comme un système dichotomique fondé sur une répartition des responsabilités économiques et une séparation entre l'économique et le social. La faiblesse de son bilan économique et social en fait un système instable dont l'évolution future est encore difficile à prévoir.

Le modèle européen, un système dichotomique

La séparation entre l'économique et le social est clairement établie dans le projet de constitution européenne qui traite dans deux chapitres différents la politique économique et monétaire d'une part et parmi « les politiques dans d'autres domaines », celle de l'emploi et la politique sociale d'autre part.

-L'orientation économique du modèle européen

L'orientation économique du modèle européen semble assez conforme à la pensée ordo-libérale. Selon cette pensée, le processus économique doit être coordonné par le mécanisme concurrentiel des prix. Les principes de ce système doivent être spécifiés dans une constitution économique. Leur application doit être garantie par l'Etat qui est chargé dans ce cadre de mener des politiques de régulation. Ces politiques se traduisent sur le plan conjoncturel par une division des tâches entre une banque centrale indépen-

¹ Voir le numéro 12 du Bulletin de l'OPEE consacré à l'analyse du projet de traité constitutionnel.

² F. Bilger, « L'école de Fribourg, l'ordolibéralisme et l'économie sociale de marché », *Blog de P. Bilger*.

dante qui mène une politique monétaire uniquement centrée sur un objectif de stabilité des prix et un gouvernement qui doit laisser jouer les stabilisateurs budgétaires automatiques. Sur le plan structurel, l'Etat doit se limiter à prendre des mesures permettant d'assurer les conditions de la concurrence.

Ces principes de la doctrine ordolibérale qui ont été appliqués plus ou moins fidèlement par l'Allemagne à partir des années 50 semblent avoir été également adoptés par l'Union européenne. En effet, la prédominance du principe de la concurrence est affirmée dans le Traité de Maastricht et dans les textes ultérieurs. De même, l'action conjoncturelle est répartie entre deux catégories de décideurs publics.

Pour ce qui est de l'action structurelle de l'Union, la pratique européenne semble assez fidèle aux principes de l'ordolibéralisme. Cela se traduit notamment par une activité particulièrement intense des services du commissaire européen à la concurrence. Par contre, certaines politiques structurelles, comme la politique industrielle, semblent faire l'objet de préoccupations nettement moins importantes³. Quant aux grands projets européens dont les principes sont parfois retenus, ils ne sont généralement pas réalisés ou ils ne sont que partiellement mis en oeuvre faute de financement. C'est ainsi que sur 30 projets ferroviaires sélectionnés pour les prochaines années, seuls 5 pourront être co-financés. Pourtant 36% du budget européen est consacré à des actions structurelles et de solidarités, mais l'importance de ces actions est relativement modeste si l'on considère que le budget européen représente un peu plus de 1% du PIB de la communauté.

D'une façon générale, les mesures prises par les instances européennes incitent les Etats à réduire la place et le rôle du secteur public. Cela se traduit par un encadrement strict des actions budgétaires nationales et par les exigences de privatisations, même dans des secteurs dont le fonctionnement exigerait des décisions stratégiques d'intérêt général, comme l'énergie. Les mesures prises par

les Etats nationaux pour réduire les impôts se placent dans le même esprit. Elles sont assez conformes à la conception exprimée par M. Friedman suivant laquelle toute baisse d'impôts est bonne quels que soient ses effets économiques, car cela oblige les Etats à diminuer leurs dépenses publiques et ainsi à réduire le rôle de l'Etat⁴.

Cette diminution de l'activité publique risque de peser sur la croissance comme le montre l'exemple français de 2003. En effet à cette date la France a échappé à une croissance nulle de son PIB grâce à la hausse de la consommation publique qui recouvre notamment des dépenses de santé et d'éducation, et à celle de l'investissement public qui a plus que compensé la baisse de l'investissement privé.

De plus, la diminution systématique de certains impôts, comme les impôts sur les sociétés, et de certains transferts réduit l'efficacité des stabilisateurs automatiques que la doctrine ordolibérale considère pourtant comme les seuls moyens d'amortir les fluctuations économiques.

-Le rapport entre l'économique et le social

La conception européenne d'une séparation entre l'économique et le social se traduit explicitement par les dispositions du projet de constitution qui distingue la politique économique de la politique de l'emploi limitée à des mesures ne portant que sur le marché du travail. Quant à l'optique générale de la hiérarchie entre l'économique et le social, elle se manifeste dans la pratique des pays européens.

Une étude de 1999⁵ avait déjà envisagé, parmi les modèles futurs de développement économique en Europe, la possibilité du système actuel caractérisé par une certaine séparation entre l'économique et le social. Dans cette optique le chômage ne résulte pas d'un dysfonctionnement économique, mais il provient d'une inadéquation d'une partie de la population. Donc la solution n'est pas obtenue par une politique économique, mais par des dispositions sociales. C'est ainsi que le modèle anglais accepte de considérer que 2,7 millions de personnes soit traitées comme des invalides ou des malades de longue durée, alors que selon les estimations, plus de 40% sont des chômeurs de longue durée déguisés. De telles mesures qui sont également prises par d'autres pays sont

³ Broussolle D.(2004), « La politique industrielle, concurrence et marché unique » dans M. Dévoluy (ed.), *les politiques européennes*, Editions du Seuil.

⁴ M. Friedman, *Le Monde*, 23-01-03.

⁵ J.P.Fitoussi et al (1999), « *Rapport sur l'état de l'Union européenne* », Fayard

généralement complétées par des dispositions qui relèvent du traitement social du chômage.

Si certaines mesures économiques sont envisagées pour agir sur le niveau de l'emploi, elles sont généralement limitées au marché du travail comme celles relatives à l'apprentissage ou à un salaire minimum. Cette limitation traduit une seconde dichotomie qui est introduite entre le fonctionnement du marché du travail et celui des autres marchés d'une économie.

Du fait de ces dichotomies, on est amené à négliger l'interdépendance entre le marché du travail et les autres marchés d'une économie et à n'envisager que des solutions partielles pour résorber le chômage. De plus, on tend à oublier les incidences que peuvent exercer les conditions sociales sur l'activité économique. C'est ainsi qu'on n'envisage pas les éventuels effets négatifs que peut exercer sur l'activité économique la précarité croissante du travail qui se manifeste clairement dans les statistiques françaises à la suite de certains assouplissements du code du travail⁶. D'une façon générale, en encourageant la concurrence sociale entre les pays et en favorisant ainsi un nivellement vers le bas des conditions sociales, l'UEM semble ne pas croire dans les vertus stimulantes pour l'économie de bonnes conditions sociales.

En fait, si le bien-être social n'est généralement pas considéré comme une cause du succès économique, il peut, à long terme, en constituer une conséquence. Ce point de vue semble être implicitement admis en Europe où l'on tente de convaincre l'opinion publique qu'il convient d'accepter transitoirement des sacrifices pour assurer une croissance économique qui, à terme, débouchera sur une amélioration du bien-être social. Dans cet esprit, les responsables européens préconisent un renforcement de la flexibilité du marché du travail comme facteur déterminant d'une croissance économique importante et d'un haut niveau d'emploi.⁷

⁶ Une enquête menée en 2005 dans les pays européens par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail révèle que 50% des nouveaux entrants sur le marché du travail ont des contrats temporaires et que la part du travail partiel est passée de 13% à 18% en 15 ans (Le Monde 9-11-2006).

⁷ Ce point de vue est exprimé explicitement dans le projet de constitution européenne (chapitre 3, art III-203).

Un modèle instable

Selon le Traité de Maastricht, l'Union européenne doit promouvoir à l'intérieur un progrès et une cohésion sur le plan économique et social et elle doit affirmer à l'extérieur son identité sur la scène internationale.

-Les performances internes du système économique et social européen

Les performances économiques de l'Europe sont inférieures à celles des Etats-Unis et du Japon. Le tableau suivant limité à la comparaison entre la zone euro et les Etats-Unis montre que la croissance économique est nettement plus faible et le chômage est plus élevé en Europe qu'aux Etats-Unis. Pour ce qui est du taux d'inflation, il est plus important aux Etats-Unis qu'en Europe en 2004 et 2005. Mais une croissance plus élevée et un chômage plus faible n'impliquent pas nécessairement une inflation plus forte. Cela est illustré en 2003 par des taux d'inflation égaux dans les deux économies, alors que les taux de croissance et des taux de chômage différent respectivement de 2 et de 2,9 points au profit des Etats-Unis.

Années	ZONE EURO			U.S.A.		
	Δ PIB (%)	Inflation	Chômage	Δ PIB (%)	Inflation	Chômage
2003	0,5	2,3	8,9	2,5	2,3	6,0
2004	2,1	2,1	8,9	3,9	2,7	5,5
2005	1,3	2,2	8,6	3,2	3,4	5,1

Source : Bulletin de la BCE, 07/2004 et 09/2006

Ces performances globales recouvrent cependant des résultats très disparates, ce qui traduit l'échec de la convergence entre les économies nationales préconisée par le Traité de 1992. En effet l'émergence de l'euro n'a pas abouti à une réduction de l'écart existant entre certaines économies du fait notamment de la concurrence fiscale et sociale et des compression de coûts opérés par certains pays comme l'Allemagne pour gagner des parts de marché au détriment de leurs voisins européens. De plus, certains pays européens hors de la zone euros, comme la république tchèque ont réalisé un taux de croissance plus élevé en 2005 que des pays de la zone, comme le Portugal.

Enfin, l'Europe est en échec dans de nombreux autres domaines, comme la coordination fiscale et les investissements dans les domaines de la recherche, de l'éducation et des nouvelles technologies.⁸ La faiblesse du budget européen et les réticences des pays européens à accroître son importance ne permettent pas d'espérer que ces lacunes seront comblées dans les prochaines années.

Ces résultats décevants expliquent les doutes et les méfiances des citoyens pour un modèle dont l'application depuis 1999 se révèle économiquement si peu efficace et dont la poursuite exige des sacrifices importants. Une telle organisation ne suscite pas l'adhésion des citoyens, comme le révèle une enquête de 2005 commanditée par la Commission européenne et montrant que, selon l'opinion de 78% de la population sondée, l'instauration de l'euro n'exerce aucun effet sur leur sentiment d'identité européenne⁹. Faute d'une telle adhésion des citoyens, le

modèle européen actuel risque de subir une crise grave.

-Le modèle européen face à la mondialisation

La mondialisation comporte, selon J. Stiglitz, un potentiel important de progrès économique, social, politique et culturel. Mais à côté d'un certain nombre d'effets positifs, elle a entraîné jusqu'ici de nombreux effets négatifs. Cela fait dire à Stiglitz qu'aujourd'hui, « la mondialisation, ça ne marche pas pour les pauvres, ça ne marche pas pour l'environnement, ça ne marche pas pour la stabilité économique mondiale »¹⁰. Cet échec est attribué essentiellement à une gestion insuffisante de ce processus par les organismes internationaux, comme le FMI, la Banque mondiale et l'OMC.

Le regroupement des pays européens au sein d'une union devrait permettre à chacun de mieux profiter des avantages de la mondialisation et de mieux se protéger contre ses excès. De plus, si l'Union débouche sur un pouvoir politique, elle peut espérer contribuer à l'élaboration d'un système de régulation internationale.

L'émergence d'une monnaie commune assure une protection des pays de l'UEM contre certains effets néfastes de la mondialisation. En effet, elle permet de mutualiser les conséquences négatives des chocs externes, grâce au taux de change unique entre l'euro et les autres monnaies. De plus, comme l'euro s'affirme progressivement comme une monnaie internationale concurrente du dollar et du yen, il fournit à l'Europe un pouvoir monétaire international qui peut contribuer à rendre la mondialisation moins asymétrique. Enfin, cette monnaie assure une certaine stabilité monétaire et financière au sein de l'UEM du fait de l'élimination des fluctuations des taux de change entre les monnaies européennes. Cela permet de renforcer la position européenne dans l'économie mondiale.

⁸ Artus P.,M-P. Virard (2006), « Comment nous avons ruiné nos enfants », *La Découverte*

⁹ Voir le commentaire des résultats de l'enquête par Koenig G. (2006), « La perception de l'euro par les ménages européens en 2005 », *Bulletin de l'OPEE*, n°14, pp.3-8.

¹⁰ Stiglitz J. (2002), «La grande désillusion », Fayard, p.179.

Comme l'euro est une monnaie supranationale au sein de l'UEM, elle permet à celle-ci d'espérer aboutir à une intégration économique et financière plus complète que celle pouvant résulter de la mondialisation dans un espace utilisant trois devises internationales émises par des pays différents. Mais pour que le processus d'intégration européenne n'ait pas les conséquences néfastes de la mondialisation, il devrait être régulé par les autorités publiques. Or l'évolution du système européen traduit plutôt une tendance à la dérégulation. De ce fait, l'Europe semble plutôt reproduire les caractéristiques de la mondialisation, au lieu de protéger ses composantes des excès de cette mondialisation. Cela se traduit par l'acceptation de la concurrence fiscale et sociale non seulement au sein de l'Europe, mais au niveau mondial.

De plus les intérêts économiques, politiques et sociaux d'une Europe des 25 sont tellement différents qu'une union politique n'est pas envisageable dans un avenir raisonnable. De ce fait, la capacité de l'Europe de participer à la domestication de la mondialisation est actuellement très limitée.

Toutes ces insuffisances font du modèle européen actuel un système instable

L'évolution du modèle européen

Le modèle européen peut évoluer au moins dans deux directions. L'une implique une rupture avec les pratiques de ces 20 dernières années. Mais elle suppose que se réalisent, sur le plan des institutions de l'Europe et de leur fonctionnement, des réformes importantes que les responsables européens ne sont pas disposés à adopter dans un avenir prévisible ou qu'ils ne peuvent pas envisager du fait de l'exigence de l'unanimité des décisions. L'autre direction se place dans la continuité de la pratique actuelle.

Certains craignent ou espèrent que l'évolution actuelle rapproche le modèle économique de l'Europe de celui des Etats-Unis. Or, il semble plutôt qu'il s'en éloigne. En effet, aux Etats-Unis, les principes de l'économie de marché sont appliqués avec beaucoup plus de souplesse qu'en Europe. Leur pratique évolue non seulement en fonction des partis qui se succèdent au pouvoir, mais aussi en fonction des situations écono-

miques. C'est ainsi que l'administration Bush a commencé à affirmer son attachement à un libéralisme extrême, puis elle a accepté certaines interventions publiques à partir de 2001 allant jusqu'à proposer un plan de relance. En fait, l'Etat américain pratique en permanence des interventions sous la forme de subventions et d'aides sectorielles. C'est ainsi que le gouvernement soutient activement et depuis longtemps le secteur des nouvelles technologies et fournit des aides importantes aux PME. Quant à la Banque centrale, elle n'a pas seulement comme objectif la stabilité des prix, mais aussi la réalisation d'un haut niveau d'emploi. De ce fait, elle est beaucoup plus active que la BCE, comme le montre sa décision de réduire en 2001 son taux d'intérêt directeur de 6,5% à 1,75% en 11 mois pour soutenir la conjoncture. Ainsi, comme le note Stiglitz¹¹, « de nombreux aspects de la politique économique américaine contribuent de manière importante au succès américain, mais sont rarement mentionnés ».

Le modèle économique européen semble donc correspondre à un projet nettement plus libéral que le modèle américain. Mais cette référence au libéralisme est fortement contestée par M. Allais qui est l'un des tenants les plus éminents de cette doctrine¹². En effet, il considère que les principes mis en œuvre relèvent plutôt du laisser-faire que du véritable libéralisme. Il récuse notamment la concurrence sociale entre des économies dont « les salaires s'établissent à des niveaux incompatibles avec une suppression de toute protection douanière ».

Sur le plan social, on dispose en Europe d'une diversité de modèles. Si ces modèles sont mis en concurrence, comme on peut le supposer du fait de l'absence d'une coopération fiscale et sociale, on aboutira en bonne logique économique à un alignement sur le modèle le moins exigeant.

Une autre évolution, plus volontariste, consisterait à encourager la généralisation du modèle national qui se révèle le plus efficace sur le plan économique en supposant que les pays ayant les taux de croissance les plus élevés ont les résultats sociaux les meilleurs. Mais cette hypothèse est mise en cause par les vérifications empiriques. En effet, selon un

¹¹ J. Stiglitz, « Faites ce que nous avons fait, pas ce que nous disons », *Les Echos*, 10-11-2003.

¹² M. Allais, « Aveuglement », *Le Monde*, 15/16-05-2005.

rapport sur le développement humain¹³ qui effectue un classement des pays en matière économique et sociale, un pays mieux classé sur le plan social que sur le plan économique possède généralement un système social supérieur à la moyenne. Si son classement est inverse, il a un système social inférieur à la moyenne. C'est ainsi que la France qui se place au quatorzième rang pour le PIB par habitant possède un système social nettement au-dessus de la moyenne grâce à ses bons indicateurs sociaux. De même, si la Suède a, comme la Norvège et le Danemark, un PIB par tête très élevé, elle possède un système social sensiblement supérieur à ceux de ces deux pays. Malgré leurs choix politiques différents, la Grande-Bretagne et la Hollande ont des systèmes sociaux comparables et proches de la moyenne. Quant aux Etats-Unis qui se placent quatrième rang mondial pour le PIB par tête, ils occupent le dix-septième rang social, ce qui implique un système social largement en dessous de la moyenne.

Mais, même si les choix peuvent être orientés par ces informations statistiques, ils peuvent difficilement conduire à une transposition du système économique d'un pays à l'autre. C'est ainsi que les performances britanniques ne sont pas seulement dues à la flexibilité de l'économie, mais aussi à des facteurs non transposables comme la structure de l'appareil de production, l'existence de ressources énergétiques et le maintien de la souveraineté monétaire. De même la transposition en France du système danois de « flexécurité » impliquerait une hausse sensible des coûts de la politique de l'emploi qui représentent 4,6% du PIB au Danemark contre 3,2% en France. De plus elle nécessiterait une hausse des prélèvements sociaux et des concessions syndicales importantes portant notamment sur la liberté de licencier.

En fait, le modèle social d'un pays résulte de choix démocratiques fondés sur une sorte de souveraineté sociale qu'il convient de respecter. Mais pour éviter une concurrence sociale qui implique que les choix sociaux d'un pays s'imposent aux autres, il faudrait, selon les proposi-

tions de J. Sapir¹⁴, instaurer un protectionnisme social fondé sur des « montants compensatoires sociaux ». Il s'agirait ainsi d'établir les conditions d'une concurrence non faussée préconisée par le projet de constitution européenne.

Conclusion

Du fait de ses faibles performances, le modèle économique et social européen est devenu un système fragile qui suscite une certaine défiance de la part des citoyens. S'il n'est pas ré-orienté, il risque de se fondre dans une économie mondiale non régulée et de subir les effets néfastes de cette mondialisation sans pouvoir bénéficier de ses avantages faute d'un pouvoir de négociation important. Une telle évolution peut déboucher sur une crise grave qui peut conduire à l'éclatement de l'Union européenne ou à une réforme de fond faisant redémarrer l'Europe sur des bases nouvelles. Par contre, une nouvelle orientation du système peut être envisagée à court terme sans nécessairement modifier le Traité de Maastricht. Mais elle nécessite une modification de la pratique européenne fondée sur une interprétation particulière du texte fondateur. C'est ainsi qu'un modèle européen qui assurerait une intégration de l'économique et du social et qui reconnaîtrait la nécessité de certaines interventions publiques comme le modèle américain ne serait pas incompatible avec les dispositions du Traité de Maastricht.

¹³ PNUD, *Rapport sur le développement humain*, New York, 2004. Les statistiques contenues dans ce rapport sont reprises par J. Sapir, *La fin de l'euro-libéralisme*, Seuil, pp.135-140.

¹⁴ J. Sapir, op. cit., p.145-151

L'intégration commerciale européenne et la souveraineté nationale : de la concurrence sur les produits à la concurrence sur les réglementations et les modèles sociaux

Damien Broussolle

L'approfondissement de l'intégration commerciale en Europe, qu'il s'agisse d'une fin en soi ou du substitut à une intégration politique plus poussée, met en compétition de plus en plus directe les espaces socio-économiques, dans une UE à 25. La méthode actuelle d'intégration exprime en même temps l'abandon d'une démarche plus politique du type harmonisation et met de plus en plus en cause la souveraineté, comme les modèles nationaux. Le cas de la directive services illustre cette situation et les problèmes qu'elle pose.

L'ambition communautaire était de constituer une entité politique commune ou du moins s'appuyant sur des politiques communes. On sait que le refus parlementaire de la Communauté Européenne de Défense (CED) conduisit à s'orienter vers l'intégration économique, soit comme seul domaine d'intégration possible, soit comme instrument pour atteindre une intégration politique. Ainsi dès l'origine, l'idée européenne a été confrontée à la souveraineté nationale. Bien que cela puisse être déploré car conduisant à ralentir le processus d'intégration, la souveraineté nationale reste malgré tout, au-delà des nationalismes étriqués, la principale manière d'exprimer la démocratie.

Cet article souhaite rendre compte d'un processus de dessaisissement progressif du politique dans la démarche d'intégration commerciale qui met de plus en plus les réglementations en concurrence. La directive services sera examinée comme l'aboutissement actuel d'un tel mouvement.

Harmonisation et reconnaissance mutuelle

Une fois l'union douanière atteinte, pendant longtemps l'intégration commerciale a reposé sur des procédures d'harmonisation (art. 100 et 117 du traité de Rome). Comme elles supposent un accord collectif des différents pays concernés, elles sont respectueuses de la

souveraineté nationale. Le processus d'harmonisation est toutefois lent et malaisé car, ce que l'on appelle dans le discours européen, les « égoïsmes nationaux » rendent les accords difficiles. Il faut pourtant reconnaître qu'au-delà de purs égoïsmes nationaux, il y a surtout des enjeux économiques bien palpables et que le choix d'une norme plutôt qu'une autre n'est pas qu'un choix technique.

Cela dit, la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a donné avec son arrêt Cassis de Dijon (février 1979) le coup d'envoi d'une nouvelle démarche qui combine la reconnaissance mutuelle avec un processus d'harmonisation.

Du côté de l'harmonisation subsistent des comités de normalisation qui s'intéressent surtout aux nouveaux produits (produits électrotechniques et télécommunications). Il est en effet plus facile de s'accorder sur l'avenir plutôt que de réformer le passé. Les décisions y sont prises à la majorité qualifiée. Parallèlement pour environ un tiers des produits la nouvelle démarche consiste à fixer des exigences minimales, environnementales, de sécurité et de santé. A charge pour les entreprises de les respecter selon la méthode qui leur convient.

En complément, pour le reste des produits, le principe de reconnaissance mutuelle conduit à accepter dans chaque Etat membre les produits qui sont légalement fabriqués dans les autres.

On peut concevoir la nouvelle démarche comme un moyen de contourner la souveraineté nationale sans l'évacuer totalement. Chaque pays reste libre de fixer ses propres normes mais doit accepter celles des autres. La nouvelle démarche peut aussi être conçue comme un moyen de forcer une uniformisation des normes par la concurrence, à l'opposé d'une démarche d'harmonisation préalable. Les plus optimistes peuvent espérer que la compétition entre normes conduira à ce que les plus « efficaces » subsistent, à la manière de la compétition darwinienne. C'est-à-dire en fonction de la capacité d'adaptation à l'environnement. Dans le cas du marché, on peut considérer que les normes les plus « efficaces » sont les moins coûteuses, c'est-à-dire les moins contraignantes. Le principe de reconnaissance mutuel est donc porteur d'une spirale potentielle vers le bas (Faugère 2002). La reconnaissance mutuelle reste toutefois encadrée. Dans plusieurs domaines, par exemple celui des qualifications, elle n'est pas acquise automatiquement (Nielson 2003). Ensuite les exigences minimales ont précisément pour fonction d'éviter que cette spirale ne se déclenche, au détriment des consommateurs. Enfin, le droit du consommateur et la justice sont d'autres limitations à ce processus de moins disant normatif. Le droit local continue à s'appliquer et la santé, comme la sécurité, restent des motifs opposables aux producteurs.

Si la spirale défavorable à la qualité des produits et aux consommateurs ne s'est pas enclenchée, le principe de reconnaissance mutuel consacre cependant un premier abandon de la méthode communautaire traditionnelle de type politique (Yvars 1997 p. 102). Il inaugure en effet une démarche consistant à miser sur la concurrence pour obtenir l'uniformisation des procédures. Ce faisant, au nom de l'efficacité, la mise en concurrence des espaces socio-économiques est accrue. En effet, il est bien évident que derrière les normes techniques ce sont aussi des modèles socio-économiques qui sont en jeu. A titre d'illustration, si la Grande Bretagne avait cherché à bloquer l'importation de lait UHT, ou encore si la RFA avait tenté de bloquer l'importation de bière ou d'eau en bouteille plastique, c'est que dans chaque cas, il y avait une

remise en cause du mode de vie et d'organisation traditionnels de ces sociétés. En Grande Bretagne la distribution traditionnelle du lait à domicile était menacée, alors qu'en RFA c'était l'organisation dispersée de la production et la distribution à domicile de boissons qui se trouvaient sur la sellette.

Le basculement des années 80

La démarche précédente représentait un équilibre qui réussissait à faire cohabiter une démarche politique maîtrisée (harmonisation, exigences minimales) avec une démarche non contrôlée à l'issue indéterminée (accroissement de la concurrence). Bien que destinée aux biens comme aux services, dans les faits, elle s'est appliquée surtout aux marchandises. Il faut dire que les services suivent rarement le mode traditionnel d'exportation transfrontière. Avec le marché, puis la monnaie unique, cet équilibre se trouve progressivement rompu.

Le basculement est notamment inscrit dans le traité de Maastricht avec l'ajout d'un article qui modifie l'orientation du traité de Rome. Ce nouvel article (n°4) prévoit que l'action des Etats membres est conduite « conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre ». La concurrence n'est plus un outil, mais un objectif à respecter. L'approfondissement de la concurrence prend alors nettement le pas sur l'harmonisation, le processus inorganisé sur le processus politique. C'est la période où la politique de la concurrence devient une politique phare de l'Union et où l'objectif de réduction des aides publiques surpasse celui du contrôle. Les espaces socio-économiques sont de plus en plus mis en compétition directe, alors même que la démarche d'harmonisation dans des domaines fondamentaux comme la fiscalité ou les droits sociaux est enrayerée.

L'approfondissement de la concurrence devient un objectif en soi et supplée à l'intégration politique. C'est notamment ainsi que l'élargissement, avec des pays, où le niveau des prix est au mieux inférieur de moitié à celui des quinze, a été conçu. Les plus optimistes peuvent espérer que, sous la contrainte économique, les Etats devront harmoniser leurs politiques. C'est pourtant oublier que la concurrence fonctionne de façon non coopérative, que les Etats qu'elle favorise n'ont aucune raison de partager avec les autres leurs gains, et que l'horizon de

chacun consiste à améliorer sa position compétitive, au détriment de celle des autres. Dans ces conditions, l'harmonisation est encore plus délicate. Les politiques conduites depuis les années 1980, exacerbent alors les rivalités nationales, sans leur substituer d'autre projet européen que l'approfondissement de l'intégration économique.

Le basculement de la doctrine économique européenne vers l'économie de l'offre (école de Chicago), vient fournir une argumentation qui dévalorise le processus politique considéré comme inefficace (poids de la bureaucratie, faiblesse vis-à-vis des groupes de pression, lenteur, incohérence). À l'inverse, l'économie de l'offre valorise d'une part, l'organisation spontanée à travers la concurrence et d'autre part, la règle intangible. C'est-à-dire d'un côté le démantèlement de l'intervention économique directe et de l'autre, la mise en place d'autorités indépendantes (Cf. BCE). Dans les deux cas, les décisions conjoncturelles sont protégées d'une influence intentionnelle : d'un côté personne n'est censé pouvoir les contrôler (situation de concurrence), de l'autre les décideurs sont mis à l'abri de toute pression. La souveraineté nationale (politique) s'en trouve drastiquement limitée. Son retrait laisse subsister une souveraineté économique, où chaque agent pèse à raison de sa richesse (consommation, investissement...), alors que dans la sphère de la souveraineté politique le principe démocratique donne à chaque citoyen une voix égale. Les deux systèmes n'aboutissent évidemment pas aux mêmes choix (Dworkin 1996).

La directive services

C'est dans ce contexte que fut lancée la directive services (dite Bolkestein) en janvier 2004, comme un élément important de la stratégie de Lisbonne. Elle représentait une étape nouvelle d'approfondissement de l'intégration commerciale et combinait plusieurs aspects originaux. En effet, il s'agissait d'une directive horizontale couvrant un champ assez vaste, modifiant la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs et enfin s'appuyant sur le principe du pays d'origine. La combinaison de ces éléments exprimait le souhait d'élargir la mise en concurrence des différents

espaces socio-économiques, dans une UE à 25.

Le champ de la directive était très vaste. Horizontale dans son principe, la directive services devait s'appliquer à la plupart des services. A l'origine, seuls les secteurs liés à l'application de l'autorité publique en étaient exclus. Certes, il n'était pas non plus prévu, ce qui paraît bien naturel, qu'elle concerne les secteurs déjà couverts par une directive, comme les banques-assurances ou encore les transports, les télécommunications et l'énergie. C'était là l'illustration que, contrairement à certains commentaires, les « grands » services n'avaient pas échappés à l'ouverture commerciale. Il reste que cette même directive devait s'appliquer à tous les autres services¹. La directive tranchait ainsi un débat entre directives sectorielles et horizontales. Jusqu'à sa publication, l'ouverture commerciale des services avait été réalisée à travers des directives sectorielles, mieux à mêmes, selon leurs partisans, de prendre en compte les particularités des secteurs concernés. A l'opposé, la Commission faisait valoir qu'il serait trop complexe de rédiger de multiples directives pour chacun des sous-secteurs envisagés. Il n'empêche que le caractère horizontal de la directive obligeait : soit à prévoir un grand nombre de cas particuliers ou d'exceptions, pour tenir compte de la diversité des secteurs couverts, rendant alors son application complexe ; soit condamnait à concevoir une cote mal taillée, au risque de mécontenter et d'inquiéter un grand nombre d'acteurs économiques. Le choix de la démarche horizontale témoignait aussi d'une certaine précipitation dans la mise en concurrence.

La directive modifiait celle de 1996 concernant le détachement temporaire des travailleurs. Nombreux sont ceux qui ont vu dans ces modifications un encouragement au non-respect des lois sociales minimales du pays de destination. A tout le moins, elle organisait un amoindrissement considérable des capacités à contrôler le respect des règles obligatoires. Dans le contexte de

¹ Un vaste conglomerat qui va du conseil en management, à l'entreprise de sécurité, en passant par le nettoyage, la publicité, le recrutement, l'intérim, la location de voitures, les agences de tourisme, le conseil juridique ou fiscal, les agences immobilières, le gardiennage, la construction, les métiers artisanaux (plombiers, peintres...); mais aussi les professions réglementées (architectes, géomètre, experts comptables...). Les services liés à la santé, les services à domicile comme le soutien aux personnes âgées et la culture ou encore l'enseignement étaient aussi concernés à l'origine.

l'élargissement et de l'affaire Waxholm², il était tentant de voir dans ses dispositions une mise en concurrence directe d'espaces socio-économiques très différents, de façon à profiter des écarts de niveau de prix et salaire considérables qui existent dans l'UE 25.

Le sentiment précédent était renforcé par le recours au principe du pays d'origine. Ce principe suppose que les entreprises de services peuvent appliquer, dans le pays membre de destination, la législation économique de leur pays d'origine. Bien que découlant de celui de reconnaissance mutuelle, il n'en est pas moins d'usage récent et rare (Sénat 2005).

La directive ouvrait un même espace concurrentiel à des prestataires soumis à des niveaux d'exigence différents, alors que ces exigences conditionnent le prix final de la prestation. Elle favorisait en outre une concurrence entre réglementations dont l'issue n'était pas maîtrisée. La directive prêtait enfin le flanc à la délocalisation, réelle ou fictive, de sociétés vers les Etats-membres où les exigences juridiques, sociales et fiscales sont les moins contraignantes. Au total, elle faisait craindre la mise en compétition directe d'espaces économiques et sociaux, très différents, installant un cadre de concurrence déséquilibré.

La directive a finalement été amendée. Son champ a été réduit et elle ne modifie plus le texte de 1996 sur le détachement des travailleurs. La nouvelle version fait en outre disparaître la référence au Principe du Pays d'Origine, elle n'en reste pourtant pas très éloignée et restreint nettement la souveraineté réglementaire nationale (Broussolle 2006 a, b)

Une directive qui restreint radicalement la souveraineté réglementaire dans les services

La directive a pour fonction de rendre plus effective les libertés d'établissement et de prestations inscrites dans les traités (encadré). Dans le cas des services qui, pour la plupart, doivent être produits sur place, ces deux libertés se confondent. Du

reste, la jurisprudence les concernant est similaire (encadré).

La libre prestation de services consiste à permettre au prestataire d'offrir à l'étranger le même produit que celui qu'il peut offrir dans son pays d'origine. Le service en question est un complexe qui combine un modèle commercial national et une manière de produire (COM 2000). Ces éléments dépendent de la réglementation locale. Lorsque les réglementations nationales d'origine et de destination diffèrent, une présomption d'obstacle aux échanges apparaît, indépendamment de toute autre considération. Cela résultait de la jurisprudence et, à présent, notamment de l'article 16 de la directive (encadré). Toute disposition nationale, même non discriminatoire, peut être récusée. A chaque fois qu'une entreprise considère que la loi locale ne lui permet pas de fournir sa prestation originelle, elle est fondée à tenter d'obtenir une modification de la législation. Le pays de destination doit alors justifier la réglementation qu'il souhaite voir appliquer par l'entreprise entrante. Ses motivations sont passées au crible des critères de la CJCE. Ces critères ne laissent la place qu'à des justifications assez restreintes, puisque les seuls motifs légitimes pour garantir une législation particulière sont la préservation de l'ordre public, de l'environnement, de la santé ; c'est-à-dire des motifs impérieux d'intérêt général (encadré).

Toutes choses égales par ailleurs, la démarche de la directive s'efface devant le consensus ou encourage la compétition entre législations.

En effet, à supposer que l'ensemble des pays ait la même conception d'un service, il n'y aura matière à modifier aucune législation. La diversité des modes de vie et de production rend cependant peu probable ce cas de figure. Dans ces conditions, la directive ouvre la porte à un vaste mouvement de concurrence entre législations au nom des libertés d'établissement et de prestation. En principe, ce mouvement s'arrêtera lorsque les différences entre législations auront disparues ou bien pourront être justifiées par des motifs impérieux d'intérêt général... Il va de soi que ce processus aura pour conséquence d'aligner progressivement les législations sur celle qui, dans l'UE 27, est la moins contraignante.

L'ampleur des secteurs concernés et la diversité des législations qui risquent d'être

² Il s'agit d'une ville de la banlieue de Stockholm où une entreprise Lettone avait obtenu un marché de construction. L'entreprise Lettone refusait de négocier une convention collective de droit suédois arguant qu'elle appliquait sa convention collective d'origine. En Suède, comme dans plusieurs pays de l'UE, ce ne sont pas des lois qui fixent les règles sociales mais les conventions collectives.

prises en cause peuvent inquiéter. Si la directive est utilisée comme une machine à modifier les réglementations, sans que les instances représentatives nationales ne soient consultées ou ne puissent intervenir, la souveraineté s'en trouvera nécessairement affectée. Il faut alors s'attendre à des réactions négatives. C'est ce qu'expriment Aghion et al. (2006 p. 79) : « Si toute étape supplémentaire dans l'intégration est perçue comme une libéralisation dérégulatrice, prise au mépris de la diversité des compromis sociaux nationaux, alors il est probable que le Marché unique n'ira pas beaucoup plus loin ». On peut même craindre la montée d'antagonismes nationaux.

C'est que, contrairement au cas de la reconnaissance mutuelle appliquée aux marchandises, la fonction de la réglementation concernant les services n'est pas seulement technique. Ces réglementations sont en effet des compromis entre organisation économique, équité et préférences collectives. Ces préférences, à défaut d'opinion publique européenne ou de cadre communautaire approprié, s'expriment principalement dans l'espace national.

Comme l'exprime Wölfl (2005 p. 53) : « le secteur des services a traditionnellement été un secteur très réglementé. (...) Certaines de ces réglementations peuvent être ou on été autrefois justifiées (...) par la volonté de satisfaire des objectifs non économiques pour lesquels la concurrence n'était pas perçue comme possible ou souhaitable ». La question de l'étendue des heures d'ouvertures dans le commerce ou bien celle de l'ouverture le dimanche en sont par exemple des illustrations (COM 2002 p. 65, Wölfl p. 54).

Une opinion largement partagée considère que, si des produits fabriqués à l'étranger peuvent raisonnablement être réalisés conformément à une réglementation extérieure, des services, réalisés sur place, doivent respecter la législation locale. Du reste, comme le souligne le Sénat français, les traités européens portent la trace de cet état d'esprit (art. 50 TCE ou III-145 du projet de constitution) : « *sans préjudice de la sous-section 2 relative à la liberté d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes*

conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants » (Sénat 2005). Ce raisonnement est très ancré, la Commission rappelle (COM 2002 p. 43) que la plupart des entreprises de services considèrent qu'elles doivent appliquer la réglementation des Etats dans lesquels elles s'installent.

Il existe donc une conception très répandue qui ne comprend pas pourquoi une réglementation étrangère, même provenant d'un autre Etat membre, devrait conduire à la modification de la réglementation locale pour permettre une production sur place.

Certes, il ne s'agit que de l'extension du principe de reconnaissance mutuelle conduisant à accepter un produit valide dans un autre pays. Cependant, en passant des biens aux services, une modification substantielle de la démarche se joue. Dans le cas des services, la nécessité de produire sur place, conduit à accepter sur le même territoire et au même moment des réglementations différentes ou plutôt à remettre en cause la réglementation existante. Ce processus n'existe pas dans le cas des biens. Les principes de libre prestation ou établissement sont donc plus « intrusifs » (Sauvé et Stern 2000) dans le cas des services, que dans celui des biens. Ils viennent contraindre la souveraineté réglementaire nationale bien plus intimement que des modifications de tarifs douaniers, de quotas ou encore l'acceptation de produits fabriqués selon des normes techniques extérieures. Sauvé et Stern (2000 p. 14) reconnaissent la réalité de ce problème, c'est-à-dire le risque de « réduire indûment la liberté réglementaire nationale », mais ne semblent pas en saisir entièrement l'acuité. Dans le même état d'esprit, Nicolaïdis et Trachtmann (2000) soulignent que des principes de proportionnalité et de nécessité (présents dans l'article 16 de la directive) sont plus contraignants que des démarches plus politiques comme l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle.

L'article 6.3 du traité de l'UE comme l'article I-5 du projet constitutionnel déclarent que l'Union respecte les identités nationales. Les rédacteurs des traités n'avaient certainement pas pris en compte le fait que l'identité nationale pouvait s'étendre à certains aspects de l'organisation des services qu'un approfondissement de la concurrence risquait de mettre en cause. A l'avenir, ce problème pourrait prendre une ampleur certaine si le processus autorisé par la directive prenait une grande extension.

Encadré : droit d'établissement et liberté de prestation

Le droit d'établissement

Article 43 TCE

Dans le cadre des dispositions visées ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un Etat membre établis sur le territoire d'un Etat membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises et notamment de sociétés au sens de l'article 48, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux.

Libre prestation de services

Article 49 TCE

Dans le cadre des dispositions visées ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont interdites à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un Etat tiers établis à l'intérieur de la Communauté.

TCE consolidé

Synthèse de la jurisprudence concernant les articles 49 et 43 :

Les mesures nationales susceptibles de gêner ou de **rendre moins attrayant** l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité doivent remplir quatre conditions: qu'elles s'appliquent de manière non discriminatoire, qu'elles se justifient par des raisons impérieuses d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

Article 16 de la directive (extraits)

Les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service ou son exercice sur leur territoire à des exigences qui ne satisfont pas aux principes suivants :

- a) la non-discrimination: l'exigence ne peut être directement ou indirectement discriminatoire en raison de la nationalité ou, dans le cas de personnes morales, en raison de l'État membre dans lequel elles sont établies;*
- b) la nécessité: l'exigence doit être justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement;*
- c) la proportionnalité: l'exigence doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.*

La jurisprudence comme moyen de réintroduire le Principe du Pays d'Origine ?

On a pu constater que certains principes du libre échange, traditionnellement appliqués aux marchandises, prennent des aspects particuliers lorsque appliqués aux services. Ainsi comme l'expriment Aghion et al. (2006 p. 78) : « plus on s'éloigne du commerce des biens pour se rapprocher de la prestation de services et plus se trouvent mêlés indissolublement des considérations économiques, des ordres juridiques nationaux et des modèles sociaux différents ». L'avancée de notre réflexion nous amène alors à nous interroger brièvement sur la place relative du droit de l'Union et du droit national, ainsi que celle dévolue à la jurisprudence.

Depuis 1964, la jurisprudence de la CJCE reconnaît, pour des raisons d'efficacité, la primauté du droit de l'Union sur celui des Etats membres, la portée de cette prééminence reste néanmoins discutée.

L'Union n'étant pas un Etat Fédéral la souveraineté nationale reste le fondement de la construction européenne. Tant que les domaines où le droit européen domine sont limités, la construction communautaire reste cohérente. L'article I-6 du projet de constitution constitutionnalisait pourtant la jurisprudence en étendant la primauté du droit européen aux constitutions nationales elles-mêmes. Il avait suscité d'âpres débats, puisqu'il pouvait modifier l'équilibre de la hiérarchie ultime des normes et portait atteinte à la souveraineté nationale. Ces débats avaient conduit à lui annexer une déclaration sibylline précisant que l'article n'allait pas au-delà de la jurisprudence. En parallèle, plusieurs Cours Constitutionnelles (France, Italie, Espagne) s'étaient défini une « réserve de constitutionnalité » qui maintenait la prééminence des constitutions nationales sur le droit de l'Union dans certains domaines (Priollaud Siritzky 2005).

Le principe du Pays d'Origine appliqué aux services, en permettant l'application de droits étrangers sur le territoire de destination, met en cause la souveraineté nationale ainsi que l'avait relevé le Conseil d'Etat : « l'application simultanée de plusieurs droits nationaux, qui sont placés en concurrence, sur un même territoire soulève plusieurs questions de principe (...) de valeur constitutionnelle tels que : la souveraineté nationale, l'égalité devant la loi et la légalité des délits et peines » (Conseil d'Etat 2005, p. 178 avis n°371 du 18/11/2004). Ce principe a été retiré. La directive services actuelle organise cependant la mise en concurrence des réglementations économiques nationales sur son modèle et semble bien remettre en cause la souveraineté réglementaire nationale. Face aux litiges qui ne manqueront pas d'apparaître, ce sera la CJCE qui aura le dernier mot. Certains paraissent s'en réjouir : « Il reviendra donc encore une fois à la Cour de Justice des Communautés Européennes de préciser l'interprétation d'une directive rédigée dans l'ambiguïté des compromis. Une Cour qui reste, en définitive, l'un des principaux, sinon le principal, architecte de la construction européenne » Garabiol-Furet (2006). Il est pourtant douteux que ce soit une bonne pratique. Le retrait du Principe du Pays d'Origine ne devrait pas souffrir d'équivoque. Si comme le déclarait Portalis la jurisprudence joue un rôle irremplaçable, sa fonction n'est pas de suppléer l'absence de décisions politiques fondamentales ou d'en forcer l'issue : « la science du législateur consiste à trouver dans chaque matière, les principes les plus favorables au bien commun : la science du magistrat est de mettre ces principes en action, de les ramifier, de les étendre, par une application sage et raisonnée, aux hypothèses privées ; d'étudier l'esprit de la loi quand la lettre tue, et de ne pas s'exposer au risque d'être, tour à tour, esclave et rebelle, et de désobéir par esprit de servitude ». La démarche qui consisterait à faire passer par la bande, à travers la jurisprudence, ce qui n'a pas été accepté par les représentations parlementaires n'est ni saine, ni raisonnable.

Pour aller plus loin

Broussolle. D (2006a), « A propos du débat sur la directive services : les principes applicables aux biens sont-ils transférables tels quels aux services ? », International Conference: economic relations in the enlarged EU, may 11& 12, Wrocław, Faculty Of Law And Administration.

Broussolle. D (2006b), « The new approach to international trade in services in view of services specificities: economic and regulation issues », XVIth conference of RESER, Lisbon September.

Aghion. P, Cohen. E, Pisany-Ferry. J (2006) « Politique économique et croissance en Europe », CAE La Documentation Française.

COM (2000) « Une stratégie pour un marché intérieur de services », COM (2000) 888 final du 29/12/2000.

COM (2002), « Rapport sur l'état du marché intérieur des services » COM (2002) 441 final du 30/07/2002.

Dworkin, R. [1996], « Une question de principe », Presses Universitaires de France.

Faugère. JP (2002), « Economie Européenne », Dalloz, Presses de Sciences-Po.

Garabiol-Furet. M-D (2006), « Directive services, le compromis de Graz », Questions d'Europe, n°27, 2 mai.

Nielson. J (2003), « Trade agreement and recognition », Forum in Educational Services, Managing the internationalisation of post-secondary education, OECD/ CERI 3-4 nov.

Portalis J-E (1801) « Discours préliminaire sur le projet de code civil du 1er pluviôse an IX » CNRS Ed. 1992.

Yvars. B (1997), « Economie européenne », Dalloz.

Les nouveaux Etats membres de l'UE doivent-ils adopter rapidement l'euro ?

Une réponse institutionnaliste

Eric Rugraff

Les dix nouveaux Etats membres se trouvent dans l'obligation d'adopter l'euro, la devise européenne faisant désormais partie de l'acquis communautaire. Par contre, le délai dans lequel cette opération doit avoir lieu n'est pas déterminé. La tentation est forte pour les pays d'Europe centrale et orientale de hâter le processus afin de profiter des effets bénéfiques promis par la théorie économique dominante. Or, ces pays sont loin d'avoir achevé leur transition. C'est précisément cette caractéristique de pays en transition qui devrait les inciter à ne pas hâter une adoption potentiellement risquée.

Pour les tenants de l'approche économique dominante, l'adoption de l'euro permettrait de stimuler les échanges commerciaux, de donner un nouveau souffle aux investissements étrangers entrants et d'accéder plus facilement aux capitaux internationaux. Les risques d'attaques spéculatives, le risque de change, ainsi que les coûts de change seraient supprimés. A l'arrivée la croissance économique des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) devrait s'accélérer. Cette approche de la théorie économique dominante tend à sous-estimer les risques pour les PECO du passage à l'euro. Or, pour ces pays l'adoption de l'euro présente des risques spécifiques liés à leur « qualité » de pays en transition. La transposition dans les législations nationales de 99 % des 2 683 directives européennes à la mi-2006¹, ne signifie par pour autant que la phase de transition est achevée. Dans ces pays les structures institutionnelles et les comportements individuels demeurent significativement différents de ceux des anciens Etats membres. Les critères de convergence nominale sont inappropriés à des pays en transition. Une fois l'euro adopté, les pays se priveront d'un levier de politique économique bien plus nécessaire encore pour des pays en transition que pour des pays aux institutions plus matures que sont

les Douze membres actuels de la zone euro.

La règle et la situation actuelle en terme de convergence nominale

En accédant à l'Union européenne le 1er mai 2004 les dix nouveaux Etats membres appartiennent de droit à l'Union économique et monétaire. Les Dix ont obligation d'adopter l'euro (ils bénéficient actuellement d'un statut dérogatoire), la devise européenne faisant désormais partie de l'acquis communautaire. Avant d'adopter la monnaie unique, ils doivent participer au mécanisme de change européen 2 (MCE 2)² pendant une période minimale de deux ans et respecter les critères de Maastricht.

Les trois pays baltes, la Slovaquie, la Hongrie, bien que n'en faisant pas partie, a adopté un système de change fixe reprenant les règles du MCE 2. Seules la République tchèque et la Pologne conservent un système de change flexible (pilote pour la première, libre pour la seconde). La Slovaquie va adopter l'euro le 1er janvier 2007, tandis que les autres pays l'ont repoussée à plus tard.

Certains de ces pays ne respectent pas un ou plusieurs critères de convergence : la Hongrie a, à la fois, des problèmes d'inflation³, de taux d'intérêt⁴ et de déficit public⁵.

¹ European Commission, 2006, « Enlargement, two years after: an economic evaluation », *Occasional Papers*, n°24.

² La monnaie nationale doit rester dans une marge de fluctuation de 15 % de part et d'autre du cours pivot retenu par rapport à l'euro et le pays ne doit pas procéder à des dévaluations.

³ Le taux d'inflation, sur l'année précédant la demande d'adhésion, ne doit pas excéder de plus de 1,5 point de

Dans les pays baltes le taux d'inflation demeure significativement supérieur à celui de la zone euro. La Pologne continue à avoir des taux d'intérêt relativement élevés, tandis que Chypre et Malte ont à la fois des taux d'intérêt élevés et une dette publique qui dépasse la barre des 60% du PIB⁶. Cela étant, les données d'Eurostat montrent, qu'en 2005, les Dix ont des performances proches de celles des Quinze : 3,1% de moyenne d'inflation pour les Dix contre 2,1% pour les Quinze, 4,4% versus 3,5% pour les taux d'intérêt et un déficit de 2,9% du PIB contre 2,4% du PIB en moyenne pour les Quinze. Dans les nouveaux pays membres, la dette publique est inférieure à la moyenne de l'UE-15 : 41,1 % pour les Dix contre 64,6 % du PIB aux Quinze.

Les bénéfices promis par la théorie dominante

Les travaux menés par les tenants de l'analyse standard tendent à montrer que l'adoption de l'euro permettrait à la Pologne de gagner un point de pourcentage de croissance par an sur 20 ans et 2 points pour les sept autres PECO⁷. Ce supplément de croissance résulterait notamment d'une intensification des échanges commerciaux avec l'UE-15 et d'une plus forte concurrence. Ces deux effets sont liés à la suppression du risque de change, la réduction des coûts de transaction et une plus grande transparence des prix. Par ailleurs, l'adoption de l'euro, en réduisant les coûts et les risques, devrait également donner une nouvelle impulsion à l'entrée d'investissements directs étrangers. Enfin, le passage à l'euro permettrait aux agents économiques, tant publics que privés, de se financer plus facilement et à un coût moindre sur les marchés internationaux.

Si l'on suit la théorie des zones monétaires optimales, les nouveaux membres auraient d'autant plus intérêt à abandonner leur monnaie qu'ils sont économiquement

intégrés dans la zone euro⁸. Si les variables fondamentales des PECO évoluent au même rythme que celles des douze pays de la zone euro et si les risques que leur économie subisse un choc spécifique sont faibles, alors le taux de change perd sa fonction de variable d'ajustement : en d'autres termes remplacer sa monnaie par l'euro est alors souhaitable. Or, pour les tenants d'une adoption rapide de l'euro, l'intégration des PECO dans l'économie européenne serait déjà bien avancée. La reprise de l'acquis communautaire accroît les similarités en termes d'institutions légales et administratives et de systèmes de régulation, voire d'infrastructures entre les deux parties de l'Europe. La mise en place dans les PECO de politiques macroéconomiques conformes aux critères de convergence nominale favoriserait le processus d'uniformisation. Les firmes étrangères, qui ont massivement investi en Europe centrale, et qui représentent une part importante de l'activité manufacturière locale, joueraient également un rôle central dans le rapprochement des structures, des comportements et des performances économiques. Elles amèneraient avec elles de nouvelles technologies, de nouvelles pratiques managériales, de nouveaux savoir-faire qui se diffuseraient progressivement à l'ensemble des acteurs locaux. Par le jeu des effets horizontaux (effet de démonstration et effet de concurrence) et verticaux (effet d'apprentissage transmis aux fournisseurs et aux clients), les firmes des PECO adopteraient progressivement les pratiques des pays ouest-européens. En outre, en arrimant des secteurs entiers, tels que l'automobile ou l'électronique, aux réseaux de production et d'échange intra-européens, les investisseurs étrangers accroissent l'ouverture commerciale des PECO ainsi que les échanges de produits similaires.

Par ailleurs, plus les PECO sont proches par leurs structures et leurs fondamentaux des pays de la zone euro, plus les risques de chocs asymétriques⁹ sont faibles. La théorie économique suggère que le taux de change est utile pour absorber les chocs asymé-

pourcentage le taux d'inflation moyen des trois Etats membres obtenant les meilleurs résultats.

⁴ Le taux d'intérêt à long terme ne doit pas excéder de plus de 2 points de pourcentage le taux des trois Etats les moins inflationnistes.

⁵ Le déficit public ne doit pas dépasser la barre de 3 % du PIB.

⁶ La dette des administrations publiques ne doit pas être supérieure à 60 % du PIB. Pour la dette, comme pour le déficit, les résultats effectifs au moment de la procédure d'examen peuvent être appréciés en tendance.

⁷ Schadler S. *et al.*, 2005, « Adopting the Euro in Central Europe », *IMF Occasional Paper*, n°234.

⁸ De Grauwe P., 2000, *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford.

⁹ Un choc asymétrique est un choc qui toucherait un des nouveaux membres sans toucher les autres pays de la zone euro. Les chocs d'offre modifient durablement la production et les niveaux de prix (suite par exemple à un changement non anticipé de technologie). Les chocs de demande font suite à un changement non anticipé du comportement des agents économiques nationaux ou internationaux.

triques réels et inutile dans le cas de chocs asymétriques monétaires ou financiers.

Prenons l'exemple d'une baisse brutale de la demande adressée à la principale industrie d'un PECO. Dans un tel cas, une dépréciation de la monnaie nationale peut permettre de relancer les exportations. Supposons maintenant un choc monétaire ou financier qui pousse les taux d'intérêt à la hausse et qui entraîne par voie de conséquence une appréciation de la monnaie : dans ce cas l'appréciation aggraverait davantage la situation qu'elle ne résoudrait le problème. Si l'origine des chocs dans les PECO était davantage monétaire/financière que réelle alors la perte de l'instrument « taux de change » ne serait pas un problème. Or, c'est précisément ce que tendrait à montrer une étude empirique réalisée sur les pays d'Europe centrale¹⁰.

Enfin, le coût de l'arrimage à l'euro serait d'autant plus faible que le marché du travail du pays est flexible : un choc peut être absorbé plus facilement lorsque les salaires ne sont pas rigides, lorsque la protection de l'emploi est faible et lorsque les relations de travail sont fondées sur des règles souples. Les évaluations de l'OCDE¹¹ montrent que la législation sur la protection de l'emploi est plus souple en Europe centrale que dans la zone euro. En outre, les relations de travail en Europe centrale sont décentralisées et « désintermédiées »¹², ce qui favoriserait la capacité d'absorption et de rebond du tissu industriel à un choc inattendu.

En définitive dans l'approche standard, les PECO auraient tout intérêt à respecter les critères de convergence nominale pour pouvoir adopter le plus rapidement possible l'euro et bénéficier ainsi d'un supplément de croissance économique.

Une approche institutionnaliste de l'intégration monétaire

La vision de l'intégration monétaire (adoption rapide de l'euro) développée par la théorie standard fait l'impasse sur trois éléments essentiels :

L'environnement préexistant est décisif. Dans la théorie standard, l'économie édicte des règles universelles. L'institutionnalisme montre que l'histoire longue compte et qu'un demi-siècle de planification a laissé des séquelles qui influencent les comportements des agents économiques, leurs performances et les structures.

Les institutions jouent un rôle fondamental dans le bon fonctionnement d'une économie. Dans la théorie dominante (ou la nouvelle théorie standard enrichie des travaux de la nouvelle économie institutionnelle –NEI- et du courant américain de l'économie du droit) seules comptent les institutions créatrices de mécanismes de marché, à l'instar d'un système juridique qui sait faire respecter les droits de propriété et assurer l'exécution des contrats. L'institutionnalisme montre que les institutions de réglementation des marchés, de stabilisation des marchés et de légitimation des marchés jouent également un rôle important dans le bon fonctionnement d'une économie. Bien plus, les pays combinent de manière originale ces différentes institutions, de sorte qu'il n'existe pas de modèle de capitalisme unique plus performant que les autres, mais que coexistent des capitalismes ou des familles de capitalisme.

L'ordre des réformes est important. Pour les tenants de la théorie standard il s'agit de transférer instantanément et prioritairement les institutions créatrices de marchés des pays développés vers les pays moins avancés pour les engager sur la voie de la croissance. Or, le développement ne repose pas uniquement sur le fonctionnement du jeu du marché. L'absence d'institutions de légitimation des marchés comme les systèmes de retraite, d'assurance chômage et des fonds sociaux, est susceptible de ralentir la mise en place des mécanismes de marché. Les institutions de réglementation des marchés n'ont pas suivi les privatisations des industries extractives russes comme l'avaient prédit les tenants d'une libéralisation rapide des mécanismes de marché.

Il convient de tenir compte du passé d'économie planifiée des nouveaux membres de l'UE et de leur « qualité » d'économie en transition et construire les institutions de stabilisation, de légitimation et de réglementation des marchés en même temps que les institutions créatrices de marché.

¹⁰ Borghijs A., Kuijs L., 2004, « Exchange Rates in Central Europe: A Blessing or a Curse? », *IMF Working Paper*, 04/2.

¹¹ OECD, 2004, *Employment Outlook*, Paris.

¹² Rugraff E., 2006, « Firmes multinationales et relations industrielles en Europe centrale –Une approche institutionnaliste », *Relations Industrielles/Industrial Relations*, Vol.61(3), pp.437-464.

Les institutions de légitimation des marchés

Les dispositions du Traité concernant le passage à l'euro ont été discutées et choisies dans un contexte économique différent de celui de l'élargissement. Lorsqu'on a créé l'euro, les économies concernées se ressemblaient beaucoup, malgré des différences de niveau de vie. Le choix de critères « nominaux » s'expliquait surtout par la crainte de l'Allemagne que les pays méditerranéens ne maîtrisent pas leur inflation et leurs finances publiques. Or, dans le cadre du dernier élargissement la question de la convergence réelle éclipsa celle de la convergence nominale. En effet, un demi-siècle d'économie planifiée a considérablement retardé les PECO dans leur développement économique. La transition de l'économie planifiée à une économie de marché a profondément bouleversé l'activité économique, ce qui s'est d'ailleurs traduit par un effondrement de la production dans la première partie des années 90. Aujourd'hui encore, la moyenne du PIB par habitant des nouveaux membres ne représente, en parité de pouvoir d'achat, que la moitié de la moyenne des pays de l'UE-15.

La priorité accordée au respect de critères nominaux dans le processus d'adoption de l'euro risque alors d'obérer la croissance économique à long terme des nouveaux membres et d'exacerber les difficultés spécifiques liées à leur caractéristique de pays en transition. Un contrôle sévère des dépenses publiques et l'instauration d'une politique monétaire restrictive visant à réprimer l'inflation rassurent les marchés financiers, mais risquent de briser la croissance économique et d'augmenter le chômage et la pauvreté nés des inévitables restructurations. Durant près d'un demi-siècle la population avait une garantie d'emploi et les différents risques (maladie, décès, etc.) étaient couverts par l'Etat. La disparition des mécanismes de protection sociale peut conduire une part significative de la population à rejeter l'économie de marché et à adopter des positions anti-démocratiques. Or, la transition a conduit à une augmentation forte du taux de chômage dans les PECO, qui reste très élevé en Pologne et en

Slovaquie¹³. La pauvreté est également beaucoup plus présente dans les PECO que dans les pays de l'UE-15. C'est pourquoi la mise en place d'institutions de légitimation des marchés en même temps que les mécanismes de marché, est fondamentale : l'instauration de filets de protection a un coût, qui peut conduire certains PECO à ne pas respecter provisoirement les critères de convergence nominale, mais qui présente l'avantage d'envoyer un signal positif à la population sur la nature de l'économie de marché : le marché ne signifie pas absence de solidarité.

Les institutions de stabilisation des marchés

Les risques de déstabilisation des marchés sont également plus importants pour des pays en transition que pour des pays développés. Dans les PECO, les mécanismes de marché sont jeunes : ils fonctionnent correctement depuis moins de dix ans. L'Etat doit donc continuer à disposer d'instruments de réglage lui permettant de réduire à la fois la durée et l'intensité des phases descendantes des cycles. La nécessité de garder une marge de manœuvre est particulièrement cruciale en matière d'inflation, de maîtrise des mouvements de capitaux et de politique industrielle.

L'inflation

Les pays en transition sont entrés depuis la seconde moitié des années 90 dans une phase de rattrapage de l'UE-15. Ce rattrapage passe par le développement d'une industrie compétitive au niveau international. C'est aspect est décisif pour des pays qui ont été globalement coupés des principaux flux d'échanges internationaux pendant un demi-siècle et qui étaient dotés au début des années 90 de biens invendables sur le marché mondial. Les PECO, essentiellement grâce aux investissements directs étrangers, ont réalisé des gains de productivité importants dans le secteur soumis à la concurrence internationale. Tout naturellement l'augmentation de la productivité dans le secteur soumis à la concurrence internationale entraîne une augmentation des salaires réels, qui se propage au secteur non soumis à la concurrence internationale, pour lequel le potentiel de gains de productivité est beaucoup plus limité (effet Balassa-Samuelson). L'augmentation des salaires nourrit l'augmentation des prix. Les PECO ont intérêt à tolérer un peu d'inflation qui va

¹³ Respectivement 17.7 % de la population active et 16.3 % en 2005.

stimuler la croissance et favoriser le processus de rattrapage. C'est pourquoi ils ont tout intérêt à conserver partiellement la maîtrise de leur politique monétaire qui pourra leur permettre de procéder à un réglage fin, plutôt que d'adopter des règles (les critères de convergence) édictées pour des pays au niveau de développement plus élevé et ayant suivi une autre trajectoire de développement.

Les mouvements de capitaux

Dans les économies planifiées les métiers de la finance n'existaient pas. Quant aux banques, elles ne jouaient pas le rôle actif qui est le leur dans une économie de marché. C'est pourquoi les marchés financiers et l'intermédiation bancaire demeurent peu développés dans les PECO. Ces derniers sont donc dotés de marchés financiers immatures avec des acteurs économiques locaux à qui il manque encore l'expérience de la gestion d'activités bancaires et financières. C'est dans ce contexte fragile que les PECO, pour rejoindre l'UE, ont dû éliminer les derniers obstacles limitant la liberté de mouvement des capitaux. A l'exception de quelques arrangements transitoires concernant la liberté de prestation de services financiers et de dérogations relatives à la taxation, on peut considérer que le processus de libéralisation est globalement achevé¹⁴. La disparition des obstacles aux mouvements (entrants et sortants) de capitaux ouvre de nouvelles opportunités de diversification de portefeuilles aux investisseurs. On peut s'attendre dans les années à venir à une augmentation des mouvements de capitaux sensibles aux taux d'intérêt (mouvements à court et moyen termes). Dans un contexte qui mêle l'attrait de la nouveauté, la jeunesse des marchés, l'absence d'expérience des intervenants et des régulateurs, il serait probablement plus prudent de ne pas vouloir chercher à lier trop rapidement et fermement les devises des PECO avec l'euro. Un pays qui déciderait de rejoindre le MCE 2 pour adopter coûte que coûte l'euro deux ans plus tard pourrait se voir contraint à défendre la parité au prix d'une politique restrictive et d'une perte massive de réserves. Le fait de ne pas hâter le passage à l'euro présente l'avantage de laisser aux spéculateurs le temps de se

familiariser avec les marchés et aux régulateurs le temps de mettre en place un cadre efficace de prévention des crises financières. Une fois les structures de gouvernance des marchés financiers correctement « rodées » et les intervenants bien informés sur les marchés, la stabilisation du taux de change nominal pourra intervenir plus facilement.

La politique industrielle

Le passage à la monnaie unique ne suffira pas à lui seul à dynamiser la production des PECO. Avant d'échanger des produits encore faut-il les produire et donc être doté d'entreprises compétitives sur le marché mondial. La plupart des économistes sont d'accord aujourd'hui pour estimer que le développement rapide des économies asiatiques a été encouragé par l'utilisation d'une large palette de mesures de politique industrielle. Le développement chinois est dû à de bons fondamentaux, la politique d'exportation, la grande taille du marché domestique, mais également à la détermination du gouvernement à acquérir des capacités domestiques et à construire une industrie moderne. En hâtant le passage à l'euro et en acceptant un encadrement strict des dépenses publiques, les PECO risquent de se priver des instruments nécessaires à un développement à long terme. Or, les PECO sont caractérisés par un sous-développement notable du tissu industriel des firmes à capitaux locaux. La quasi-totalité des exportations de produits de qualité issus de la construction automobile, de la chimie ou encore de l'électronique, est le fait de filiales de firmes multinationales. Les PECO manquent de « champions nationaux » et n'ont pas davantage de petites et moyennes entreprises compétitives sur le marché mondial. Le développement à long terme ne peut reposer uniquement sur des filiales à l'activité très spécialisée et peu enracinées localement. La stabilisation de la croissance et le développement passent par une diversification du tissu industriel. A l'instar des pays asiatiques, les PECO doivent mener une politique industrielle active consistant à favoriser l'émergence de firmes locales compétitives en facilitant leur accès à des

¹⁴ European Commission, 2006, « Enlargement, two years after: an economic evaluation », *Occasional Papers*, n°24, pp.92-99.

financements¹⁵, la constitution de *clusters*, en augmentant les dépenses pour la formation et la R&D publique, en orientant les entreprises vers des secteurs porteurs, en favorisant les partenariats public-privé, etc. Accorder la priorité au passage à l'euro et à une maîtrise stricte des dépenses publiques risque alors de priver les PECO des politiques indispensables à un développement à long terme et donc à une stabilisation des marchés

¹⁵Les entreprises, notamment les petites et moyennes, ont beaucoup de difficultés à obtenir les financements nécessaires à leur activité. L'activité boursière demeure embryonnaire et les banques à capitaux nationaux doivent encore apprendre à faire le tri entre bons et mauvais projets. Le fait que la majorité des banques soit aujourd'hui sous contrôle étranger (les banques à capitaux étrangers représentent de 40 % à 98 % des actifs bancaires dans sept des huit PECO) continue à poser un problème, dans la mesure où elles privilégient le financement des filiales de firmes multinationales et des joint-ventures.

Annexe

Motion de politique économique du congrès de Montreux de l'Union Européenne des Fédéralistes (27 au 31 août 1947)

Devant les conséquences tragiques et le coût énorme qu'entraînent pour les différents Etats de l'Europe la guerre, sa préparation et ses suites, résultats inévitables du principe de la souveraineté inconditionnée des Etats ;
devant la diminution considérable des niveaux de vie qui résulte des obstacles opposés artificiellement par les Etats souverains à la haute division internationale du travail ;
devant l'impossibilité d'accéder à la démocratie économique qu'entraîne fatalement l'application par chaque Etat du principe de souveraineté absolue ;

L'UNION EUROPEENNE DES FEDERALISTES DECLARE :

1. Il n'est pas d'autre solution efficace aux problèmes économiques et sociaux qui assaillent l'Europe que l'institution d'une fédération économique, impliquant l'abandon d'une partie des pouvoirs économiques détenus actuellement par les Etats souverains à une autorité fédérale.
2. Toute organisation centralisée et totalitaire de l'économie est absolument incompatible avec les objectifs fondamentaux du fédéralisme.
3. Pour être compatible avec ces objectifs toute organisation économique doit :
 - a) reposer sur une décentralisation radicale des pouvoirs économiques à tous les échelons ;
 - b) favoriser au maximum la division et la spécialisation du travail, ainsi que l'initiative des individus et des groupes ;
 - c) réaliser une planification des structures, dans un sens convenable, notamment dans les domaines de la monnaie et du crédit, de l'organisation des marchés des biens, des capitaux et du travail, de l'assurance contre le chômage, les accidents professionnels, les maladies et la vieillesse, de l'instruction générale et professionnelle, de l'urbanisme, etc.
 - d) de permettre, tout particulièrement, de procéder à la définition des produits et des services, à leur rationalisation et à l'homologation de leurs qualités, à l'amélioration des conditions de travail, à l'organisation collective de certaines recherches, à la diffusion de l'information

EUROPE : QUEL MODELE ECONOMIQUE ET SOCIAL ?

économique, à la neutralisation des tendances monopolistiques, quelles qu'elles soient, etc.

4. Une telle organisation économique fondée sur l'action autonome et libre des individus et des entreprises dans le cadre d'une économie de marché associée à une planification des structures assurant une répartition équitable des revenus et la suppression de tout revenu ne correspondant pas à un service présent ou passé rendu à la collectivité, conjugue les avantages fondamentaux d'une économie de marché et ceux d'une action consciente de la collectivité, action conduite suivant un plan tendant à réaliser une économie à la fois plus efficace et plus juste.
5. La fédération économique ainsi constituée doit pouvoir, dans le plus bref délai, favoriser la libre circulation des marchandises, des capitaux et des hommes indispensables à la réalisation du haut niveau de vie que permettent actuellement les progrès de la technique.
6. La réalisation de ces objectifs fondamentaux ne saurait être immédiate, en raison des localisations et des spécialisations industrielles actuelles, des degrés différents d'équipement industriel, des niveaux de vie inégaux et des modes d'organisation économique distincts, qui caractérisent la situation présente de l'Europe.
7. Pour surmonter ces obstacles des mesures de transition doivent être prévues.
8. Ces mesures de transition ne peuvent être effectivement et efficacement mises en application que si les efforts réalisés tendent vers une fédération à la fois économique et politique, car il serait absolument utopique de penser que des tentatives d'accords économiques réciproques entre Etats souverains pourraient à elles seules conduire à une véritable union fédérale européenne.
9. La fédération économique nécessite, à tous les échelons, une organisation et une diffusion systématique de l'information.
10. Compte tenu des objectifs ci-dessus, les pouvoirs économiques délégués à l'autorité fédérale doivent être limités, mais ils doivent comprendre, sans préjudice des compétences réservées aux organismes universels :
 - le droit de régler les conditions monétaires ;
 - le droit de légiférer en matière de commerce intérieur (c'est-à-dire à l'intérieur de la Fédération) et extérieur ;
 - le droit de légiférer en matière de mouvements de capitaux tant à l'intérieur qu'à l'extérieur ;
 - le droit de prendre les mesures transitoires destinées à assurer, dès que possible, la libre circulation des citoyens de l'Union Fédérale à l'intérieur de la Fédération ;

EUROPE : QUEL MODELE ECONOMIQUE ET SOCIAL ?

- le droit de légiférer en matière de circulation des hommes lorsqu'elle comporte le franchissement des limites de la Fédération (émigration et immigration) ;
 - le droit de régler les conditions de production et de commerce des armements et de l'énergie atomique, dans le cadre des accords internationaux de portée universelle ;
 - le droit de lever les impôts nécessaires au fonctionnement de l'Union Fédérale et à l'exécution des grands travaux d'intérêt général ;
 - le droit de traiter toutes les questions économiques relatives aux groupes associés d'outre-mer ne possédant pas le statut d'Etat souverain.
11. Chaque Etat fédéré conserve tous les droits qui ne sont pas explicitement transférés à l'autorité fédérale et, en tout cas, tous les droits dont l'exercice ne risque pas d'avoir des répercussions sur les autres Etats fédérés.
 12. Ces principes d'organisation économique sont compatibles avec les solutions collectives, à condition que celles-ci ne soient pas contraires à l'esprit et aux méthodes du fédéralisme. Seule l'expérience peut en fait décider laquelle des deux formes de propriété, privée ou collective, est, dans l'actuel de l'évolution politique et économique des peuples, la plus efficace dans chaque secteur.
 13. Les avantages que rendrait possibles la fédération économique de l'Europe sont immenses, et ils permettraient, dans l'espace de quelques années, non seulement de reconstruire les régions dévastées, mais également d'augmenter considérablement les niveaux de vie actuels des populations européennes.
 14. L'extension du champ d'application des principes ci-dessus à un domaine plus vaste que la fédération européenne est éminemment souhaitable.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

Pôle européen de gestion et d'économie (PEGE), 61, avenue de la Forêt Noire –67085 Strasbourg Cedex

Site Internet : <http://opee.u-strasbg.fr> - Courriel : thierry.stolle@urs.u-strasbg.fr

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

Imprimé dans le cadre des Universités Louis Pasteur (ULP) et Robert Schuman (URS).

Numéro ISSN . 1298-1184.

Co-responsabilité de l'OPEE : Michel Dévoluy et Gilbert Koenig

Ont participé à la rédaction de ce bulletin :

Damien Broussolle, Maître de Conférences, URS (LARGE) — Michel Dévoluy, Professeur, URS (BETA) — Gilbert Koenig, Professeur, ULP (BETA) — Eric Rugraff, Maître de Conférences, URS (BETA)

Conception graphique : Pierre Roesch, Strasbourg — Mise en page : Thierry Stollé.