

*Cahiers de recherche*

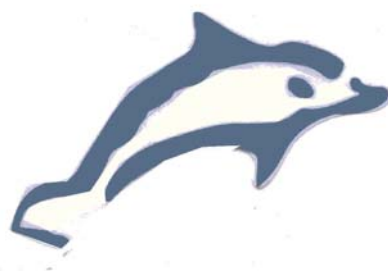
**EURISCO**

*cahier n° 2006-05*

***Economie politique de la gouvernance  
de l'U.E.***

*par*

***Alain Bienaymé***



EURISCO, Université Paris Dauphine

email: [eurisco@dauphine.fr](mailto:eurisco@dauphine.fr), site web: <http://www.dauphine.fr/eurisco/>

**ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA GOUVERNANCE DE L'U.E.**  
**Rapport au colloque fédérateur de l'Institut CEDIMES**  
**Université de Valahia (Targoviste, Roumanie) novembre 2006**  
**Alain Bienaymé, professeur émérite à l'université de Paris Dauphine**

Résumé : Le rapport s'inscrit dans le débat approfondissement / élargissement de l'Union. Il souligne la dimension politique de la construction économique européenne en abordant les thèmes du nombre et de la taille des nations, de l'intégration économique, de l'extension des 'bonnes pratiques' de 'gouvernance' économique. Il passe en revue les principaux instruments de politique économique dont les États se sont en tout ou partie dessaisis – le *policy mix* monnaie -budget, les instruments d'action destinés à orienter l'offre globale et le tissu industriel-. Il évoque pour terminer la question du découpage des compétences entre États, Régions et Autorités supranationales. Les responsabilités politiques encourues devant les coûts d'ajustement entraînés par la dynamique économique posent le problème de la légitimité comme de l'efficacité des autorités européennes. Ces questions passent par une réflexion sur l'approfondissement du modèle européen. Nécessitent – elles une pause dans l'agrandissement de l'UE ou l'invention d'une autre solution ?

**Le bilan économique en demi-teinte de l'UE-15**

L'économie appliquée contemporaine avance des 'prédictions' qui sont le plus souvent de nature conditionnelle. Leur portée s'en trouve réduite. Sur la base de quelles prédictions le Marché commun a - t'il été fondé, puis élargi et transformé en un Marché Unique, avant que douze des membres de l'UE-15 aient choisi d'adopter l'euro comme monnaie unique ? Les modèles économétriques annonçaient avec de fortes probabilités que ces initiatives d'envergure stimuleraient les investissements, la croissance et les créations nettes d'emplois. Ce pour deux raisons. D'une part, le processus d'intégration incluant les biens et les facteurs de production devait permettre d'exploiter les avantages du grand marché en supprimant les tarifs douaniers et en harmonisant autant que possible les réglementations nationales. Dans ce nouvel environnement, l'intensification de la concurrence devient en effet compatible avec les avantages fort répandus dans les activités manufacturières que livrent les économies d'échelle et les rendements croissants. D'autre part, l'instauration d'une monnaie unique et solide devait doper la croissance en brisant

les anticipations inflationnistes ; la suppression des opérations de change devait rassurer les investisseurs et diminuer les coûts de transaction intra - européens.

Sans avoir été à proprement parler démentis, ces pronostics ont péché par excès d'optimisme dans leur précision statistique. L'industrie de l'UE-15 a connu de nombreuses transformations, certes. Mais, sauf quelques exceptions encore fragiles dont EADS est le symbole, elles se déroulent à l'intérieur du cadre national, sans vision d'ensemble ni d'impulsion majeure de la part des instances communautaires. Le Continent affronte en ordre dispersé les turbulences de la mondialisation. Il a, jusqu'à présent, sauf dans le cas de la téléphonie mobile, utilisé plus qu'il n'a conçu et mis au point les innovations technologiques issues de la révolution du numérique et des bio - technologies. L'Allemagne et la France conservent chacune leurs conceptions de la petite et de la moyenne entreprise, de leur rôle et des mesures nécessaires à leur développement. Chaque pays défend jalousement l'autonomie de sa politique scientifique. Or l'avenir dépend autant du renouveau du tissu industriel européen par la recherche et la diffusion des innovations, que des fusions – acquisitions –coûteuses - et des OPA spectaculaires entre quelques grands groupes incrustés en tête de liste depuis des décennies. Par comparaison, les grandes entreprises américaines d'aujourd'hui ne sont plus en majorité celles d'il y a dix ans. Google a entre autres pris le relais de Microsoft dans la course à l'innovation, un Microsoft qui est attaqué comme IBM le fut au début des années 1980.

Certes, la zone euro a, conformément aux prédictions, protégé ses membres contre les crises financières extérieures. De plus, les cours de l'euro atténuent la hausse du prix du pétrole libellé en dollars. Mais à des niveaux supérieurs à 1,2 \$ / 1 €, ils sapent les parts de marché des pays qui, comme la France, se sont laissé distancer sur le plan de la R&D et piéger dans l'impasse de la concurrence en prix. L'alignement des taux d'intérêt vers le bas qui a accompagné l'euro dans ses premières années d'existence a conduit les pays en difficulté à négliger les dangers d'un endettement public croissant. La politique monétaire ne peut à elle seule immuniser les partenaires contre les tentations du passager clandestin. Dans l'ensemble, quelle que soit la position de ses membres vis-à-vis de l'euro - système, l'économie de l'UE reste hétérogène et bancale. Les taux d'inflation nationale divergent entre eux, de même que les taux de croissance. L'UE-15 ne fait pas travailler ses populations avec la même intensité en Scandinavie<sup>1</sup>, en France ou en Angleterre. La Banque Centrale européenne n'a pas d'interlocuteur de même statut en face d'elle. On peut certes se consoler en répétant que les performances de l'UE-15 auraient été pires en l'absence d'un marché et d'une monnaie uniques. Ce serait dissimuler l'ampleur de la crise politique dont

---

<sup>1</sup> Voir le numéro 52 de *Sociétal* consacré au modèle nordique, avril 2006.

l'Europe souffre aujourd'hui. Une véritable aboulie à laquelle les derniers élargissements et ceux en préparation remédient moins qu'ils ne l'alimentent.

### **Le désir d'Europe**

L'UE traverse une épreuve sans précédent. Elle relève essentiellement de l'ordre politique. Elle fut pressentie depuis longtemps, mais ses peuples en ont pris tardivement conscience. Edgar Faure la formula, il y a quarante ans, en ces termes : « *Les 'Européens' se trouvent encore aujourd'hui placés devant un double dilemme quant au modèle et quant à l'étendue de l'expérience continentale. Faut-il choisir l'élargissement géographique avec l'Angleterre, ce que l'on peut appeler l'intégration horizontale, ou faut-il choisir, sans l'Angleterre la structuration politique, l'intégration verticale ?* »<sup>2</sup>. Cet homme d'État éclairait, dix ans après que l'Assemblée nationale française a repoussé en août 1954 le projet de Communauté Européenne de Défense, l'enjeu d'un débat qui s'est ravivé en 2005, avec le refus opposé au projet de traité constitutionnel européen par la France et les Pays-Bas.

Mais un abîme sépare 2005 de 1954. La réforme des institutions européennes est gelée aujourd'hui. Le Marché Commun signé en 1957 offrait une superbe solution de rechange : il suffisait à l'époque de rattraper les Etats-Unis pour renouer avec l'avant - garde de l'économie mondiale. Certains des partisans du non de 2005 ont cru à l'existence d'une roue de secours ; il n'en a rien été. Aucun plan B susceptible de faire sortir l'Europe politique de l'ornière n'est sorti des cartons. Le Marché Commun a vite fait oublier l'échec de la CED ; en revanche, le désir d'Europe s'est depuis quelques années et pour un temps indéfini, affaibli. L'entrée dans l'Union ne semble plus inspirer le même enthousiasme que celui qui présida à l'entrée de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal il y a vingt ans. L'UE élargie à 25 partenaires est en panne de gouvernance dans un monde radicalement différent où le couple sino-américain a pris le relais de la Triade célébrée dans les années 1980 par Kenichi Ohmae.

La tonalité politique du titre et du préambule de cette communication est délibérée. Une aventure aussi ambitieuse que le Marché Unique comporte une dimension politique qui doit être franchement reconnue. Les Traités européens affichent deux objectifs indissociables qui sont de promouvoir conjointement le progrès économique et le progrès social, notamment grâce à un niveau d'emploi élevé. Or, l'évolution économique dont la mondialisation n'est qu'un élément d'actualité, départage en permanence des gagnants et des perdants. Certaines des inégalités qu'elle suscite ou qu'elle maintient, sont par leur cumul, leur ampleur, leur durée et leur absence de justification, une

---

<sup>2</sup> Edgar Faure, « *Prévoir le présent* », Gallimard, 1966. Les guillemets sont de l'auteur.

menace pour la cohésion de la communauté. La présence d'une instance politique peut seule valoriser l'intérêt collectif, légitimer les sacrifices qui s'imposent et donner confiance dans l'avenir. Il est inconcevable de laisser penser comme le font notamment les Anglais, qu'une simple zone de libre échange à 25 ou 30 pays peut durablement subsister sans projet politique. Le simple renouvellement des générations exige de la part des gouvernements des efforts de pédagogie toujours recommencés. Et les arguments historiques qui parlaient à l'opinion dans les années 1950 ne suffisent plus à convaincre les Européens de faire progresser leur coopération politique. La paix n'a pas le même sens pour ceux qui ont vécu la guerre et ceux à qui cette expérience a été épargnée.

Les milieux populaires manifestent depuis peu leur désaffection à l'égard d'une entité sans projet mobilisateur<sup>3</sup>. Les dirigeants politiques français ont pris l'habitude de traiter l'Europe en bouc émissaire de réformes qu'ils n'osent pas entreprendre. Les électeurs français et néerlandais les ont écoutés sur ce point. Sont-ils les seuls ? Probablement pas, si, à l'exception notable de l'Espagne, on en juge d'après les résultats de certains votes nationaux. Des personnages influents ont même agité un temps l'idée que l'Italie pourrait sortir de la zone euro pour remédier à ses difficultés.

Une politique s'incarne dans un budget. L'affectation des maigres recettes de l'Union a donné lieu à d'âpres discussions révélatrices d'un choc entre intérêts nationaux. Les coalitions de circonstance ont débouché fin 2005 sur de fragiles compromis touchant la politique agricole commune, la correction du solde britannique, les dépenses de solidarité en faveur des nouveaux partenaires. Le programme de Lisbonne (2000) avait recommandé aux États de mobiliser leurs ressources pour stimuler la croissance potentielle de l'UE et accélérer les gains de productivité. On aurait pu, dès Lisbonne, décider de relever de quelques décimales la part du budget de l'UE dans son PIB, et affecter ce surplus de ressources en recourant à des méthodes de gestion de la recherche et de l'université qui ont fait leurs preuves aux États-Unis. Cette chance n'a pas été saisie, notamment par la France<sup>4</sup>. Une certaine lassitude gagne en fait les pays fondateurs du Marché Commun, et plus largement les contributeurs nets. Les bénéficiaires nets des aides européennes redoutent de voir leurs avantages réduits à la suite de l'entrée des nouveaux partenaires et en prévision de l'admission de quelques autres pays du Continent.

---

<sup>3</sup> Les ouvriers (à 79%), les employés (à 67%), les agriculteurs (à 70%) ont été les principaux partisans du non au référendum français.

<sup>4</sup> O. Postel-Vinay : « Science française : des dragées pour le mammoth », *Commentaire*, automne 2005. Voir aussi les nombreux témoignages concordants rassemblés dans les précédents numéros de *Commentaire* consacrés aux faiblesses de la recherche scientifique en France. Voir également *Sociétal*, n° 44, 2<sup>o</sup> trim. 2004.

### **L'Europe révélatrice des limites de l'économie pure**

L'Europe est un sujet transdisciplinaire, ce à quoi la théorie pure des avantages comparés, longtemps dominante, ne prépare guère les esprits. À force de s'attarder sur l'exposé de cette théorie, on oublie que la nation est dotée d'un contenu politique et la conciliation des vues de l'économiste avec celles du politologue ou de l'historien reste dans les limbes. L'échange international à la Ricardo, Heckscher & Ohlin, puis le Samuelson du théorème HOS, écartent la dimension politique de l'économie et l'idée que les transactions puisse engendrer des gagnants et des perdants. Selon cette théorie, les échanges procèdent de contrats librement conclus entre des individus résidant sur des territoires différents et où chacun trouve mieux que son compte. Rien d'autre ne distingue la Nation du Reste du Monde que les coûts comparés et les dotations de facteurs. Ce raisonnement binaire distinguant la Nation d'un Reste du Monde indifférencié est cause de malentendus. Il dissimule la nécessité dans laquelle les nations du reste du monde se trouvent de conquérir pour ceux de leurs produits les mieux placés une part de marché dans la nation cliente. La concurrence internationale et la compétitivité des producteurs rivaux sont absents de la théorie des avantages comparés. Celle –ci ne traite que de la concurrence intra - nationale entre des industries auxquelles les coûts du reste du monde servent d'unique référence.

Mais si la nation dans la théorie classique et néo-classique n'a pas de réalité politique, le message libre-échangiste est politique : si les États s'abstiennent de protéger leurs producteurs non compétitifs par des droits de douane, l'économie mondiale ne s'en portera que mieux, tous pays confondus. La liberté des échanges opère le miracle, tant sur le marché intérieur qu'à l'international, d'améliorer le bien être de tous avec un même volume de production totale et d'augmenter la production mondiale en permettant aux producteurs les plus efficaces d'exploiter leurs atouts, et de remplacer les moins efficaces, quelles que soient leurs localisations. Même si des obstacles s'opposent à une forte mobilité internationale du travail, la concurrence parfaite oriente à l'échelon national les travailleurs des secteurs peu efficaces vers les secteurs disposant d'un avantage comparé tout en maintenant le plein emploi. Le modèle HOS est logiquement irréprochable. Mais son raisonnement inlassablement répété découle d'un corps d'hypothèses peu réalistes : concurrence parfaite déniait tout pouvoir de marché aux entreprises, techniques de production stationnaires, vision désincarnée –anhistorique, atemporelle, apolitique- de la nation, indifférenciation du reste du monde<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> A. Bienaymé : *Principes de concurrence*, Economica, 1998.

Frédéric List<sup>6</sup> en contesta très tôt la portée. Il était inspiré par une vision prospective du développement économique. Et son analyse des industries dans l'enfance milite en faveur du nécessaire éclectisme des approches que les économistes devraient admettre. Ainsi, l'unification douanière du *Zollverein*<sup>7</sup> autour d'une puissance dominante, la Prusse, ouvrait les perspectives d'un décollage extraverti de l'industrie allemande. Et ce décollage se fit sur des bases différentes de celles d'un modèle ricardien. Celui-ci nous parle d'une économie du blé condamnée à végéter dans la zone des coûts croissants de production. La sidérurgie, les transports ferroviaires, la chimie, puis l'industrie des moteurs à combustion, allaient tirer au contraire avantage des économies d'échelle et des rendements croissants nés du progrès technique<sup>8</sup>. Et l'entreprise, cette grande oubliée de la littérature économique orthodoxe, ne peut se penser sans l'État. D'une part, comme au temps de Colbert en France, les entreprises soutenues par l'État prussien furent des pionniers de la modernité. D'autre part, des entreprises de haute technologie comme Krupp fondée en 1811, Zeiss (1846), Skoda (1859), Höchst (1863), Bayer (1863) BASF (1865), devinrent des puissances économiques privées. Elles appelaient de ce fait, en contrepartie, un rôle accru de l'État, ne serait-ce que comme client pour les chemins de fer, la défense nationale ou l'agriculture. Ceci n'implique pas que l'État soit systématiquement meilleur juge que le marché pour sélectionner les industries du futur et les firmes gagnantes de l'avenir. La controverse reste sans conclusion définitive sur ce point. Ce qui est compréhensible dans un monde imparfait<sup>9</sup>.

### Les parties, l'ensemble et le tout

Depuis la création de l'ONU en 1945, le nombre des nations est passé d'une petite soixantaine à près de deux cents, à la suite de la disparition des empires coloniaux de toutes sortes et de mouvements de sécession. La question du nombre et de la taille des nations a fini par intriguer les économistes<sup>10</sup>. Leur réponse, nécessairement partielle, a le mérite de souligner à front renversés certains des problèmes affectant les ressorts de l'UE à 6, 9, 12, 15, 25, n pays. D'un côté, plus une nation s'agrandit, plus elle peut se doter d'équipements collectifs onéreux et les gérer avec efficacité en étalant sur une population nombreuse les coûts fixes nécessités par leur installation et leur entretien.

---

<sup>6</sup> Dans *The National System of Political Economy*, 1841.

<sup>7</sup> Il regroupa à partir de 1834, 25 États et 26 millions d'habitants pour s'étendre par la suite.

<sup>8</sup> La firme Krupp employait 700 salariés en 1855, 8100 dix ans plus tard, date à laquelle elle fournissait la moitié de la production prussienne d'acier (P. Verley, *La révolution industrielle 1760-1870* MA Éditions 1985).

<sup>9</sup> A. Bienaymé : *Les grandes questions économiques contemporaines : la science d'un monde imparfait*, à paraître Odile Jacob, septembre 2006.

<sup>10</sup> Alesina R. & Spoloare E. : *The size of nations*, MIT Press, 2003

Quels sont donc au-delà de l'aérospatiale et d'ITER, les nouveaux projets de la Commission européenne justifiant que soient étalés sur plus de 450 millions de citoyens les frais d'investissement et de fonctionnement qu'ils impliquent ? Les transports ? L'industrie de la défense ? Les énergies nouvelles ?.... Et l'expérience présente montre que sont nombreux les États nouvellement indépendants qui peinent à se doter d'un corps de fonctionnaires compétents et d'un appareil diplomatique suffisant. Mais d'un autre côté, plus une nation étend ses frontières, même pacifiquement à l'exemple de l'UE, plus les facteurs de diversité se multiplient. Si cette diversité est simplement horizontale, à l'instar de la différenciation des biens répondant à la variété des préférences d'une clientèle de statut social homogène, elle sera vécue en principe sans heurts, au nom du principe selon lequel tous les goûts sont dans la nature. Si en revanche, elle se traduit par une hiérarchisation marquée des niveaux de vie, des phénomènes d'exclusion sociale, elle entraîne inévitablement des demandes de transferts au nom de la solidarité et des redistributions de ressources propres à resserrer la cohésion de l'ensemble. Elle demande donc des sacrifices. La sécession de la Tchéquie et de la Slovaquie a montré que ces politiques pouvaient trouver vite leurs limites. Et l'on peut se demander si l'UE par son existence même n'encourage pas de nombreuses régions ou provinces à revendiquer leur autonomie comme la Catalogne, la Flandre, voire la Lombardie. Il est tentant de recevoir des subsides de Bruxelles et de s'émanciper à cette occasion de la tutelle des capitales nationales jugées trop proches et trop interférentes. Le séparatisme dont le Monténégro vient de donner un nouvel exemple ne se nourrit-il pas des perspectives offertes par une éventuelle adhésion à l'UE ?

Les unions douanières observées dans le monde s'efforcent de concilier les avantages d'une souveraineté politique nationale et ceux de la coopération économique. Bien peu y réussissent comme le montre le Mercosur. Cependant cette ambition quelque peu contradictoire soulève bien des questions. Une zone de simple libre échange reste vulnérable aux crises de change et repose sur des solidarités précaires entre nations créancières et nations débitrices. Dans ces conditions, le progrès économique découlant de la libre circulation des facteurs et la liberté d'établissement à l'intérieur de la communauté est-il susceptible de surmonter les contradictions auxquelles s'expose une simple zone de libre échange ? Les choses ne s'améliorent-elles pas quand les partenaires libèrent aussi entre eux les migrations de la main d'œuvre, l'installation d'entreprises et les mouvements de capitaux ? N'y a-t-il pas dans l'intégration des économies un ferment irrésistible de coopération politique ?

L'ouvrage pionnier sur l'intégration économique de Bela Balassa<sup>11</sup> expose les effets sur le bien-être et sur la croissance d'un Marché Commun étendu aux facteurs de production au lieu de se limiter à la libre circulation des marchandises. En tant que processus, l'intégration internationale

---

<sup>11</sup> *The Theory of Economic Integration*, Allen & Unwin, 1962



élimine certaines formes de discrimination empêchant l'ensemble de constituer un tout. Elle connaît à ce titre différents degrés en fonction des formes de discrimination qui sont éliminées. Le Marché Commun des Six opta dès l'origine non seulement pour l'abolition des droits de douane frappant les produits des pays partenaires, mais aussi pour le principe de la suppression des obstacles aux mouvements de facteurs. Un choix aussi ambitieux nécessitait de réviser en conséquence le concept d'efficience à l'aune duquel le succès de l'intégration doit être jugée.

L'efficience allocative, purement statique, qu'une simple zone de libre échange (ZLE) est censée promouvoir, indique que le bien-être collectif s'améliore dans la mesure où les consommateurs peuvent acheter aux pays partenaires des produits moins chers et plus variés qu'en maintenant des tarifs protecteurs. Deux objections réduisent cependant la portée pratique de ce raisonnement. Jacob Viner<sup>12</sup> a bien vu la première : des détournements de trafic peuvent éventuellement se produire quand la ZLE incite ses membres à s'approvisionner chez les partenaires du club de préférence aux producteurs plus efficaces implantés dans un pays tiers, ce pour la seule raison que la suppression des droits de douane compense les écarts de coût de production avec les pays tiers. Ce risque diminue à mesure que la zone inclut un nombre croissant de pays et de produits<sup>13</sup>.

La seconde objection procède du constat que le consommateur d'âge actif est aussi un producteur ou souhaite accéder à une occupation rémunérée. Or, les imperfections de la concurrence empêchent toute la main d'œuvre libérée par les secteurs concurrencés de retrouver un nombre d'emplois équivalents dans les secteurs compétitifs. Le libre – échange garantit d'autant moins le plein emploi et un optimum de bien-être collectif que les secteurs exposés occupent une main-d'œuvre nombreuse opérant en coûts croissants, tandis que les industries compétitives du secteur manufacturier travaillent généralement dans la zone des rendements croissants. Les premières allègent sensiblement leurs effectifs ; les secondes recrutent peu. Le solde net des créations et des destructions d'emplois est d'autant plus faiblement positif que les travailleurs éprouvent en outre une difficulté à changer de métier et de domicile.

Au total, le libre-échange qui favorise les consommateurs à travers l'importation de biens à des prix avantageux et les secteurs compétitifs à l'exportation, fait apparaître des perdants qui sont privés d'emplois ou menacés de subir un déclassement. Le gain net de l'échange international devrait permettre en théorie de réinsérer les perdants ou de les dédommager. Mais les procédures utilisées sont souvent défectueuses, à l'instar de celles qui sont mises en œuvre en France (ANPE dispensatrice

---

<sup>12</sup> *The Customs Unions Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950.

<sup>13</sup> Wonacott P. & R. : *Free Trade between the United States and Canada*, Harvard Univ. Press, 1967

« Free Trade Agreements : for better or worse ? » *American Economic Review*, mai 1996

d'allocations plus que d'une assistance au reclassement, programmes anarchiques de formation et de recyclage des adultes, allocations d'aide et de subsistance inconditionnelles..).

Les objections adressées au modèle de libre-échange trouvent des réponses, à condition d'ajouter aux critères d'efficacité allocative, de nouveaux éléments permettant d'apprécier les gains engendrés par le Marché Commun des biens et des facteurs. La libre circulation des facteurs de production entre les partenaires ouvre des perspectives à moyen terme qui doivent être étudiées en dynamique. Une concurrence accrue sur les biens internationalement échangeables incite dans un premier temps les entreprises à réduire leurs coûts de production, à recentrer leurs activités, à réorienter leurs stratégies, à réorganiser leurs structures, leurs méthodes d'organisation et leurs portefeuilles de contrats, sous l'aiguillon de marchés financiers experts dans la réallocation des investissements. Dans un deuxième temps, ces révisions produisent leurs effets : la productivité augmente plus vite, des marchés et des produits nouveaux naissent, principalement dans le services. La progression du pouvoir d'achat stimule la création d'emplois. Les postes créés dans les activités induites par les télécommunications depuis 1995 procèdent de cette dynamique à deux temps. La presse en quête de sensationnalisme ne privilégie que la première phase qui est la plus douloureuse et mentionne plus rarement les bienfaits de seconde phase. Or, ces mouvements se produisent par vagues successives dont les phases se déroulent simultanément dans différents secteurs d'activité. La France a supprimé de 1970 à 2000 en moyenne chaque année 15% de postes de travail, soit 10 000 par jour ouvrable (on compte 240 jours ouvrables), mais elle a créé 15,5% d'emplois au cours de la même période<sup>14</sup>. En 2002 qui ne fut pas une année exceptionnelle la croissance nette du nombre d'emplois fut de 60 000. Ces créations nettes posent le problème de la nature et du niveau de qualification des emplois nouveaux comparés aux emplois détruits. Bref, le concept d'efficacité dynamique recommande d'inclure dans le bilan économique d'un processus d'intégration régionale une évaluation des conditions dans lesquelles les structures de production se transforment et les choix d'entreprise s'opèrent.

En dépassant le stade de la simple union douanière, le Marché Commun ouvrait la perspective de la grande économie intégrée. Il s'est tout naturellement exposé comme une nation quelconque à être jugée sur ses performances en termes de progrès techniques, de croissance du PIB et d'emplois. Mais à une différence près qui concerne la localisation des emplois créés et détruits. Au niveau national l'électeur se charge vite de rappeler à leurs responsabilités les autorités en charge de l'aménagement du territoire. Au niveau communautaire la répartition des fonds d'aide structurelle est moins directement en prise avec les drames conjoncturels provoqués par les fermetures d'usines et

---

<sup>14</sup> P. Cahuc & A. Zylberberg : *Le chômage fatalité ou nécessité ?*, Flammarion, 2004

n'empiète pas sur les compétences des nations en matière de politique sociale et industrielle<sup>15</sup>. Si aucune des nations partenaires de l'UE ne saurait se désintéresser de la contribution de l'Union à la résorption de son chômage, rien n'interdit à l'une d'elles de prendre des mesures qu'elle juge conformes à ses propres intérêts. Rien de solide n'empêche un État membre d'enfreindre une discipline commune au risque de nuire aux intérêts de ses partenaires. Les amendes prévues pour faire rentrer les pays récalcitrants dans les normes d'équilibre budgétaire semblent à cet égard inadaptes. La sanction encourue est plus subtile car elle se traduit par une perte de confiance des partenaires dont un pays comme la France fait aujourd'hui les frais.

L'intégration que laisse envisager la libre circulation des facteurs échappe à l'emprise de l'analyse économique pure. Derrière ce concept polysémique l'intégration de nos peuples surgissent, entre autres, deux questions : quel type de mobilité peut-on attendre des facteurs de production dans l'Europe concrète ? Le terminus d'un processus d'intégration décrit-il l'avenir d'un Continent dans lequel toute différence susceptible d'entraîner des discriminations aurait disparu ?

### **La mobilité du travail**

Les six pays fondateurs du Marché Commun jouissaient d'un niveau de développement relativement similaire, avec des modes de fonctionnement de leurs marchés du travail différents. Sur la base de ce constat, les autorités communautaires se sont efforcées d'identifier les obstacles réglementaires et corporatistes entravant l'accueil de travailleurs originaires de l'Union et la liberté d'établissement, afin de les éliminer. L'admission du Royaume-Uni inaugura l'ère de *l'opting out*, cette clause de sauvegarde des intérêts nationaux – en matière de droit du travail- qui permet de jouer sur les deux tableaux, le communautaire et le national. Ce pays comme la Suède et l'Irlande a adopté les dispositions les plus favorables à l'accueil de la main d'œuvre étrangère. Avec l'admission de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal la question du rattrapage de leurs économies et de la contribution que la communauté européenne pourrait leur apporter en ce domaine est venue au premier plan. Par la suite, il apparut clairement que la réunification de l'Allemagne ne pouvait se faire au prix d'un exode massif des 17 millions de ressortissants de l'Est. Le travail se trouve donc –avec le capital- au cœur de l'alternative entre la stimulation du développement sur place et les opportunités offertes aux immigrants soucieux de trouver un emploi dans les nations partenaires économiquement avancées.

---

<sup>15</sup> On dira que la mode étant au libre échange et à la liberté de concurrence, il n'y a pas de place pour des politiques industrielles patriotiques. C'est se leurrer sur la réalité des comportements adoptés par la plupart des États.

C'est dans ce cadre assez complexe que le problème des déterminants de la mobilité du travail mérite d'être abordé.

Le modèle néo-classique n'est que d'un modeste secours pour traiter de la question. Il confère un statut identique de simple marchandise aux biens et aux facteurs de production. L'équilibre général et complet des marchés de concurrence parfaite leur attribue une même mobilité potentielle à l'intérieur de la nation. Il ne laisse aucune place à l'éventualité d'un chômage durable. Le voile uniforme des marchés recouvre indifféremment les biens, le travail et le capital: leurs offres et leurs demandes respectives obéissent aux mêmes déterminants – les écarts de rémunération-, quelles que soient leurs différences de nature. Il faut rappeler que le modèle élimine une cause majeure des différences internationales de productivité et de rémunérations des facteurs : il repose sur l'hypothèse d'unicité de la fonction efficiente de production d'un produit ; quel que soit le pays, le modèle stipule que le vecteur des productions efficientes correspond au même ensemble de combinaisons factorielles – ce que l'on appelle le *one best way*-. Ce qui suppose en amont que les connaissances et les savoir faire sont également diffusés au même moment, dans toutes les nations, pour chaque produit. Dans ces conditions, les hommes et le capital émigrent dans une sorte de chassé-croisé des pays où ils sont comparativement abondants et peu chers vers ceux où ils sont rares et donc mieux rémunérés. Au terme de ces mouvements compensateurs, les dotations respectives des partenaires en facteurs de productions convergent. Mais pour que les salaires tendent à s'égaliser rapidement par cette voie, il faudrait, ou bien que dans l'hypothèse où les fonctions de production sont uniques, les dotations factorielles soient très différentes, ou bien, dans l'hypothèse la plus probable où les fonctions de production diffèrent pour un même bien, que les migrations prennent une ampleur particulière. Or, les pays de l'UE-15 ont des dotations assez proches les unes des autres. Et à la date de leur adhésion la plupart des dix NEM n'avaient pas achevé leur transition vers les économies de marché avec tout ce que cela implique en termes de conversion des méthodes de production et d'organisation.

Jusqu'à présent, la mobilité du travail à l'intérieur de l'UE-15 est restée modeste : à peine 2 % (2,1 % en 2005) de sa population active était originaire d'un autre pays de la Communauté européenne<sup>16</sup>. Ce constat appelle une première série d'explications. L'admission des dix NEM de l'UE-25 pourrait changer la donne, quand on se rappelle les déplacements qui se sont produits dans les mois précédant la chute du mur de Berlin et quand on observe les migrations intervenues plus récemment<sup>17</sup>. Les nationaux étrangers provenant des 10 NEM comptaient pour 0,2 % de la population active de l'UE-15 en 2003 et 0,4 % en 2005. Cependant, le rapport de 0,4 % à 2,1 % correspond au

---

<sup>16</sup> Eurostat et Banque Centrale Européenne, bulletin d'avril 2006.

<sup>17</sup> Par exemple de la Lettonie vers l'Irlande et le R.-U. (*Le Monde*, 18/05/06).

rapport des populations respectives des 10 NEM et de l'UE-15. Pour le moment, le dernier élargissement n'a pas accéléré les courants migratoires internes à l'Union.

La relative immobilité du travail par rapport aux marchandises postulée dans le modèle de dotation en facteurs trouve de nombreuses explications. Dans un monde rationnel et parfaitement informé, les écarts de salaires entre pays doivent dépasser les coûts et désutilités ressentis par les candidats migrants<sup>18</sup>. Dans le monde réel dominé par les asymétries d'information, les individus sont portés à surestimer les difficultés à financer leur déplacement, à trouver un logement, un emploi et à accéder aux services sociaux du pays d'accueil.

Ajoutons un argument sur ce point. Les PIB se composent dans les pays les plus avancés de biens tangibles et de services. Les premiers sont physiquement dissociés du travail qui leur a donné naissance. Mais ils ne comptent plus que pour un quart du PIB. Les services qui composent les trois quarts restants sont, contrairement aux biens matériels, plus ou moins étroitement rattachés à la personne des travailleurs qui les fournissent, qu'ils soient petits exploitants et artisans individuels, membres indépendants des professions libérales ou employés salariés. Dès lors, le degré de mobilité des prestataires de services dépend des contraintes de localisation inhérentes à la spécialité<sup>19</sup> et des préférences personnelles du prestataire<sup>20</sup>. Les pratiques courantes confirment cette observation d'Adam Smith pour qui « *d'expérience, l'homme est de tous les bagages, le plus difficile à transporter* ». En tant que citoyen d'un pays, le travailleur a des droits et des devoirs ; il vit dans un contexte historique et politique ; il a des affects. Ce que la théorie de l'encastrement de Granovetter<sup>21</sup> fait admettre comme plausible pour expliquer pourquoi les dirigeants d'entreprises, supposés plus mobiles, ont tendance à s'incruster dans leur poste, vaut à plus forte raison pour expliquer la sédentarité des salariés de moindre rang. La logique de proximité n'est ni morte, ni condamnée à terme.

Toutefois, l'admission des dix NEM accroît la dispersion des revenus par habitant à l'intérieur de l'Union. La comparaison des revenus par habitant des nations européennes fait ressortir six groupes<sup>22</sup>. La Norvège et la Suisse sont en tête avec plus de 32 000 \$ et restent à l'écart de l'UE. L'Irlande et le Danemark suivent avec un revenu excédant de peu 30 000\$. Puis, dans la tranche 26 700 à 29 000 \$, on trouve l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, les Pays Bas, le Royaume - Uni, la Suède. Un quatrième groupe rassemble l'Espagne, la Grèce, le Portugal et la Slovénie dans une tranche comprise

---

<sup>18</sup> J. Meade, *Trade and Welfare*, Oxford U. Press, 1955 ; B. Balassa, *op.cit.*

<sup>19</sup> L'hôtellerie et la restauration sont géographiquement situés. Les centres d'appel électroniques sont délocalisables.

<sup>20</sup> Le plombier peut éventuellement se déplacer d'un pays à l'autre de l'UE.

<sup>21</sup>M. Granovetter : « Economic Action and Social Structure : the Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, 3, 1985.

<sup>22</sup> Données statistiques 2003, de la Banque Mondiale et du FMI rassemblées par l'IFRI, *Rapport Ramses*, 2006.

entre un peu plus de 22 000 et près de 17 000\$. La Hongrie et la République Tchèque se placent au voisinage de 14 000 à 15 600 \$. Les Pays Baltes et la Pologne se regroupent dans l'intervalle de 10 à 13 000\$, soit un peu plus du tiers des deux groupes de tête. La Bulgarie et la Roumanie approchent des 8 000\$. Les différentiels de revenus restent encore par rapport aux neuf pays les plus avancés de l'UE de 1 à 2, 1 à 3 pour sept des huit nations d'Europe Centrale et Orientale récemment admis.

La mobilité du travail concerne plus particulièrement la liberté d'établissement et l'offre de services par des salariés employés dans leur pays d'origine. Le projet de directive Bolkenstein entendait libéraliser les services et supprimer à cette fin 91 des barrières à leur libre circulation recensées par la commission, ce dans le souci d'instaurer une cohérence avec la libre circulation des produits et d'accélérer la croissance. Pouvait-on prédire, à supposer que cela soit politiquement souhaitable, que les écarts de salaires suffiraient à attirer une nombreuse main d'œuvre en provenance des pays les moins avancés ? À l'évidence non. Outre les freins précédemment évoqués, l'éloignement géographique et les différences de langue, d'autres raisons entrent en ligne de compte. En effet, les salaires émettent des signaux incomplets. Tout d'abord, les écarts observés dans les taux de chômage des pays de l'UE, faussent les comparaisons portant sur l'abondance relative du travail dont chaque pays est doté : le travail est dans les faits, toutes choses égales d'ailleurs, d'autant plus rare que le pays compte plus de chômeurs bénéficiant d'allocations de chômage et d'offres d'emplois non satisfaites. De plus et surtout, le taux de salaire d'équilibre qui se dégagerait sur un marché pur et parfait égaliserait le coût du travail pour l'employeur et le gain du salarié dans la nation d'accueil. Or, dans le monde réel, les normes sociales, différentes d'un pays à l'autre, protègent les droits des travailleurs par la voie réglementaire. Plus ces normes sont exigeantes, plus se creuse l'écart entre le coût total du travail pour l'employeur et le salaire direct perçu par le salarié. Ce 'coût social' varie à l'intérieur de l'OCDE de 27% du coût total (au Japon) et 33% (R.-U.) à 50-55% (France, Allemagne, Belgique)<sup>23</sup>. L'application du principe d'origine prévue dans le projet de directive Bolkenstein ouvrirait la possibilité à de nombreux travailleurs d'offrir leurs services, dans des conditions moins onéreuses pour les employeurs du pays d'accueil. Ce 'dumping social' aurait créé des distorsions de concurrence au sein de l'UE, compte tenu des disparités de revenus précédemment rappelées. Le principe de la liberté d'établissement heurte plus classiquement les corporatismes nationaux (architectes, avocats, construction, informatique, chauffeurs de taxis,...) contre lesquels les autorités restent largement démunies.

Compte tenu de la puissance des lobbies présents à Bruxelles et des débats au Parlement de Strasbourg, le projet de directive a été amendé. Il écarte pratiquement le principe du pays d'origine au

---

<sup>23</sup> Données OCDE citées in *The Economist*, 8/4/2006.

bénéfice des dispositions du pays d'accueil ; il exclut de son champ d'application les services sociaux, les services de santé, la culture et l'audiovisuel. On peut regretter le pas de clerc des autorités européennes. Car certaines professions continueront de protéger leurs monopoles sans justification convaincante ; et il est des secteurs où les pénuries de main d'œuvre persistent depuis trop longtemps pour ne pas porter dommage au bien-être collectif. Mais cette affaire mal préparée montre que l'on avait oublié que les migrations des travailleurs ne dépendent pas que du marché et de la libre fixation des salaires directs et que les avantages sociaux relèvent des droits nationaux souverains. L'observation des faits et le flair politique ont été défailants. La liberté de concurrence dans les services est par nature plus difficile à instaurer que pour les marchandises. Ces obstacles ont un prix en termes de taux de croissance et d'emplois. Mais le raisonnement économique pur n'a pas toujours raison.

### **La mobilité des capitaux**

De son côté, le capital est censé être la ressource la plus mobile qui soit. Ses détenteurs sont presque exclusivement motivés par les écarts dans les couples rendement – risque associés aux différents placements. Sa mobilité est d'ailleurs telle, que si le schéma walrasien était conservé, la provenance géographique des capitaux, européenne ou extra – européenne, n'aurait d'un point de vue purement économique aucune importance. Ce point de vue avait sa pertinence à une époque où les capitaux exportés par les épargnants européens aidaient les familles émigrées à développer l'économie des pays d'accueil -les États-Unis et le futur Commonwealth-. Mais l'origine des capitaux a pris de l'importance en diversifiant et quand ces capitaux financent des investissements directs et des prises de contrôle : les enjeux industriels dépassent alors de beaucoup l'intérêt particulier de l'épargnant qui aide l'enfant parti au loin ou place ses fonds dans un modeste portefeuille de titres. De plus, à la différence des biens et des services courants, les mouvements de capitaux concernent des actifs porteurs non de jouissances immédiates et quasi- certaines, mais d'espérances de rendements futurs et aléatoires. Les asymétries d'information y jouent un grand rôle. En outre, les crises financières, bancaires et cambiales ruinent des populations entières de déposants, d'épargnants et de futurs retraités, sans que leur responsabilité individuelle soit engagée. Les risques encourus et les externalités négatives inhérentes aux fuites de capitaux expliquent que leurs mouvements doivent règlementés, ce même dans un contexte de libre - échange. Enfin, les OPA jugées politiquement indésirables mettent en lumière

des pratiques d'auto - défense répandues, même dans les pays réputés plus libéraux que la France<sup>24</sup>. Et les partenaires de l'UE-25 ne manifestent pas tous la même indifférence politique que le Royaume - Uni l'égard du sort de leurs paysans et de leurs groupes industriels. Décidément le problème de l'intégration ne se pose pas dans des termes identiques selon que la mobilité concerne les biens matériels, les hommes et le capital financier.

Le modèle néoclassique de l'intégration internationale en un marché unique énonce que la liberté de mouvement des facteurs de production est, dans un monde où les décisions sont guidées par la rationalité économique individuelle, conforme à l'efficacité économique. Ce même modèle survalorise l'hypothèse de substituabilité du capital et du travail ; par suite il ne prend pas parti sur l'éventuelle polarisation du développement et les avantages qu'en retirent un nombre limité de régions. Le modèle statique néglige les rendements croissants et les gains de productivité qui permettent à ces régions de distancer la moyenne d'ensemble, grâce à la complémentarité du capital humain, des équipements matériels et des moyens financiers. Internet n'a pas anéanti les avantages que retirent les entreprises de leur proximité géographique, ni les économies d'agglomération, ni les effets d'entraînement liant les industries clientes à leurs fournisseurs. Des processus de croissance cumulative attirent le travail et le capital plus volontiers dans certaines régions, ce au détriment d'autres régions qui n'ont pas su valoriser à temps leurs atouts. Michael Porter dans sa théorie des grappes industrielles renoue sur ce point avec les observations d'Alfred Marshall et les analyses de François Perroux.

Une excessive concentration du développement sur un nombre limité de zones entraîne des déséconomies externes et engendre des coûts d'ajustement. Le risque est en effet de voir les jeunes et les travailleurs les plus qualifiés quitter les régions défavorisées et de les voir vieillir et se dépeupler. La Communauté européenne a mis en place des aides spécifiques destinées à fixer sur place les populations en modernisant leurs équipements d'infrastructure collective et en incitant les entreprises à moderniser leurs produits et leurs méthodes. Mais les transitions n'ont pas toujours été couronnées de succès, ni dans le Nord de l'Angleterre et de l'Allemagne, ni dans le *Mezzogiorno*. L'Allemagne mesure le coût des aides nécessaires à une politique destinée à stabiliser les populations des Länder de l'Est. Malgré ses efforts, le taux de chômage y reste du double de la moyenne nationale. Les pays en transition de l'UE-25 et les candidats à une prochaine entrée aspirent légitimement à ce que leurs territoires rattrapent rapidement les niveaux de productivité de l'Europe occidentale. L'expression 'niveau de productivité' recèle une ambiguïté, car une partie des gains de la productivité horaire du travail ou de la production par personne occupée en équivalent temps plein au long de l'année peut avoir une influence imperceptible sur le PIB par personne active, chômeurs inclus. Quoi qu'il en soit,

---

<sup>24</sup> Le gouvernement des Etats-Unis s'est récemment opposé à la prise de contrôle d'une compagnie pétrolière américaine et de certains des ports de ce pays par des capitaux respectivement chinois et moyen-orientaux..



les investissements directs provenant d'Occident aident nos nouveaux partenaires à combler le retard. Ils sont souvent plus attirés par les perspectives de croissance des marchés que par le bas coût du travail local. Le coût du travail n'occupe qu'une maigre fraction du prix de revient par exemple dans la construction automobile. De quelle aide sont les politiques d'accompagnement communautaires ?

### **Les limites de l'intégration**

Les règles de concurrence définies aux articles 81 à 88 du Traité de l'UE et l'harmonisation des pratiques professionnelles par la voie de directives que les Parlements nationaux doivent transposer, ont pour but de favoriser à travers les échanges communautaires la croissance de l'Union. Ce qui ne va guère de soi quand le club rassemble quelques pays de niveau de développement comparable, devient plus problématique quand il s'ouvre à des partenaires dont les acteurs sont moins familiers des modes de fonctionnement des économies de marché. La question de savoir si le processus d'intégration peut être poussé plus loin ou a atteint un maximum se pose avec acuité. Comment définir un modèle qui recueille un accord unanime des partenaires et qui soit susceptible d'approfondir leur coopération ? Le consensus des opinions publiques sur la nécessité de maîtriser l'inflation qui a présidé au lancement de l'euro est une chose. Le consensus sur les moyens d'améliorer le bien-être collectif de l'ensemble et de chacune de ses composantes en est une autre. Dans le premier cas, la politique monétaire de la BCE peut obtenir des résultats sans contredire les postulats de l'économie de marché. Dans le second, une certaine dose d'interventionnisme fédéral s'impose pour compléter, voire corriger les seules « forces du marché », lesquelles sont souvent le paravent masquant l'action volontariste et intéressée des groupes industriels et des corporations détenteurs d'un pouvoir privé. C'est sur cet obstacle que l'intégration achoppe.

Et il n'est point nécessaire que toute discrimination entre les pays membres disparaisse. Le critère traditionnel permettant de juger le degré d'intégration d'un marché est celui de la convergence en prix<sup>25</sup>. Des biens standards, strictement interchangeables dans leur usage ne se distinguent aux yeux des clients qu'en fonction du prix. Si le marché européen ne concernait que ces 'commodités', le processus d'intégration se poursuivrait tant que persisteraient les différences d'utilités et de coûts. Les échanges se nourrissent des différences d'appréciation des consommateurs et des conditions de production d'un pays à l'autre. Ils trouvent une stimulation complémentaire dans la concurrence en qualité et la variété des produits. L'intégration suppose donc que ces différences subsistent. Les traités

---

<sup>25</sup> K. O'Rourke & J. Williamson . : *Globalization and History*, MIT Press, 1999

européens excluent seulement, en vertu du principe d'égal traitement, les discriminations tenant aux nationalités des partenaires, et aux atteintes à la concurrence par les ententes clandestines et les abus de position dominante. L'intégration n'implique pas nécessairement l'assimilation, qui en est une étape extrême, un cas limite. Le but de la communauté n'est pas de former un tout uniforme, une société homogène en tout point, mais de s'accorder une reconnaissance mutuelle.

En revanche, l'euro facilite les comparaisons utiles aux échanges. Car, si la monnaie est par nature un instrument destiné à faciliter ceux-ci dans un espace abstrait, chaque monnaie nationale dans un univers divisé en nations souveraines devient à son tour instrument d'échange, avec tous les aléas dont sa valeur est l'objet. Pousser l'intégration sur le plan monétaire consiste à écarter un aléa de marché en supprimant la cause.

Le choix de la monnaie unique par une grande partie de l'UE-15 a permis à la zone euro de se doter d'une seule politique monétaire. La BCE qui en a la charge est la première et la seule instance fédérale européenne. Mais ses prérogatives sont moins étendues que le furent celles des Instituts nationaux d'émission qu'elle a remplacés. Si cet organisme fixe les taux directeurs en ciblant un objectif d'inflation ne dépassant pas 2% en moyenne annuelle à moyen terme, et si les États se sont privés de la faculté de dévaluer leur monnaie, les banques centrales nationales conservent en revanche la responsabilité de contrôler leurs systèmes bancaires respectifs dans le cadre de leurs règles nationales.

Le problème se complique dès que l'on aborde d'autres domaines de coopération, au-delà des seuls échanges de produits et de liberté de concurrence. Il est apparu quand trois des pays de l'UE-15- le Danemark, le Royaume Uni et la Suède- ont préféré conserver leurs monnaies qui sont des symboles politiques nationaux forts. Et l'intégration fait surgir des tentatives de rapprochement entre peuples voisins tout un ensemble de différences qui ne sont pas toutes valorisées ni échangeables aux yeux des partenaires. Dans un ensemble aussi riche et humainement divers que l'Europe, une séparation s'opère entre ce qui relève de la diversité et du principe de subsidiarité et ce sur quoi un effort d'harmonisation et d'unification s'impose, soit par décret (les directives communautaires), soit par la pratique.

Un parallèle nous est ici suggéré entre ces deux moyens de communication que sont la langue et la monnaie, l'anglais et l'euro. Ce sont deux biens collectifs, mais l'anglais est un bien commun, tandis que l'euro est le bien unique qui a seul cours dans la zone du même nom. La langue anglaise s'est imposée dans la pratique communautaire, même si le nombre des langues dans lesquelles les documents officiels doivent être traduits s'est accru. Or les faits montrent aussi que l'anglais technocratique que parlent les dirigeants ne peut servir de ciment collectif symbolisant à lui seul l'identité européenne. Pas plus que le *basic english* trop rudimentaire pour permettre aux européens de se comprendre en profondeur. L'usage d'une langue simplement commune préserve la diversité des

langues européennes et la richesse d'un patrimoine culturel de valeur. Et ce constat intéresse autant la vie des affaires que les activités culturelles et artistiques. Les affaires peuvent se développer plus aisément entre français, roumains et polonais si les protagonistes font aussi l'effort de se familiariser avec la langue de leur partenaire. L'enseignement prolongé d'une troisième langue pour tous les élèves des écoles du Continent est une mesure recommandable à tous égards. S'agissant de la monnaie en revanche, les pays admis à l'euro - système ont manifesté leur préférence pour une monnaie unique qui offre un meilleur gage de stabilité que l'ECU, simple monnaie commune. Comme en matière de politique sociale, le Royaume - Uni a préféré rester à l'écart de ce mouvement. Il ne s'en est pas porté plus mal, mais il est permis de penser que ce pays profite indirectement des avantages que lui vaut l'espace de stabilité créé autour de l'euro, en raison de l'importance de ses échanges avec le Continent.

Dès lors que l'intégration englobe d'autres dimensions de la vie collective que l'échange de marchandises, l'éventail des différences et des disparités s'ouvre. Et les opinions portées sur l'Autre ne sont pas systématiquement appréciatives ; les fiertés nationales comme les intérêts collectifs peuvent entrer en conflit. Il faut une volonté politique pour les surmonter, ce qu'exprimait à sa façon Edgar Faure : «*si la patrie est toujours la terre des pères , l'Europe est devenue celle des fils* »<sup>26</sup>. Ainsi, l'un des domaines qui a, sur l'insistance des pays du Nord, suscité la rédaction de directives communautaires est celui de la sécurité alimentaire. Or ce point reste controversé ; la mise en conformité des produits avec les normes de sécurité réclame des investissements aux entreprises visées ; ce problème peut être résolu avec le concours financier de Bruxelles. Mais l'enjeu est plus profond, dans la mesure où il porte sur la perception que les consommateurs du Nord et du Sud se font de la qualité des aliments. Pour les uns, l'hygiène et la santé conduisent à adopter des normes strictes de qualité et d'homogénéité des produits qui éliminent tout risque et toute surprise, bonne ou mauvaise. Pour les autres, le lien au terroir, la tolérance à l'égard des aléas climatiques, le recours à des procédés ancestraux typiques, sont à la base des satisfactions que le consommateur éprouve en dégustant le millésime d'un crû ou le fromage d'une région. La disparition programmée des produits d'appellation d'origine contrôlée sous prétexte d'adaptation au marché du plus grand nombre sera vécue comme un appauvrissement par une partie de la population européenne. Et pourtant, les écarts entre les espérances de vie observés en Allemagne, au Danemark, en Italie, en Espagne, en Suède et en France, sont quasi - nuls, puisqu'elles se concentrent dans l'intervalle de 78 à 80 ans-<sup>27</sup> !

Dans un autre domaine, le désaccord persiste sur l'opportunité d'une directive limitant strictement la durée hebdomadaire du travail en deçà du plafond actuel de 48 heures. Cette directive qui supprimerait les dérogations consenties actuellement sur la base des accords individuels entre

---

<sup>26</sup> Edgar Faure : *Les clés de l'avenir*, Lettres du Monde, 1988.

<sup>27</sup> Rapport Ramses, *Institut Français des Relations Internationales*, 2005.

employeurs et salariés opposent deux thèses, celles de la liberté du travail et celle de la protection des travailleurs. Deux thèses défendues par un nombre comparable d'États qui semblent apparemment irréconciliables.

### **L'élargissement aux Dix nouveaux États membres**

L'entrée des Dix en 2004 redonnera – t-elle un nouveau souffle à l'UE ? Tel fut le cas lors des phases précédentes d'élargissement. Le Royaume-Uni se fit l'ardent promoteur de la réduction des barrières non tarifaires préluant à l'Acte Unique. L'admission de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal fit renaître les fonds d'action structurelle, ce dont toute la communauté a profité grâce à la croissance rapide des pays récepteurs. L'admission de trois pays scandinaves et de l'Autriche a porté au premier plan les préoccupations écologiques et place notre Continent à l'avant-garde de la lutte contre les pollutions. Qu'en est-il du dernier élargissement ? Un récent rapport de la Commission a conclu sur une note positive à ce propos.

L'accueil des huit pays d'Europe Centrale et Orientale est le fruit d'une volonté politique et répond à un devoir moral : celui de tirer les leçons de la faillite du système soviétique et du Comecon pour rassembler pacifiquement la famille européenne. L'aventure est nouvelle, car ces partenaires assument non sans stress l'expérience d'une transition délicate vers l'économie de marché. La question de l'intégration se posait en des termes plus complexes. Les nouveaux partenaires accusaient dans l'ensemble –à l'exception de la Slovaquie et de Chypre- un retard par rapport à l'UE-15 plus prononcé que ceux de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce à l'époque de leur entrée dans la CE. Ils avaient encore en 2000 un PIB moyen par habitant de 38,5% de celui de l'UE-15 en standard de pouvoir d'achat. Mais le rattrapage est sensible. En 2004 ce pourcentage avait progressé de 10 points.

L'intégration de nations aux structures aussi différentes entre elles et de celles des nations de l'UE-15, réclamait que soient réunies au préalable les conditions d'une convergence réelle, selon des critères inspirés des 'bonnes pratiques' plus ou moins anciennement établies en Occident. Il fallut indiquer la voie à suivre pour surmonter les difficultés de la transition, éviter d'y perdre trop de temps. L'objectif défini lors de la conférence de Copenhague de 1993 fut d'instaurer une économie de marché viable dans un cadre juridique garantissant la sécurité des investisseurs et leur permettant de respecter les engagements de l'UE-15, d'adopter l'acquis communautaire. L'ambition du rattrapage est mobilisatrice, mais exigeante. Les pays intéressés ont dû adopter à cette fin des institutions et des règles juridiques (droits de propriété et des contrats, règles de concurrence, normes comptables et bancaires, justice impartiale et compétente, autonomie des Banques centrales, lutte contre la corruption...) conformes aux textes communautaires.

On peut y voir un signe d'influence de l'école néo-institutionnelle. L'hypothèse selon laquelle la 'qualité' des institutions d'un pays et de leur gouvernance conditionne en partie sa croissance semblait en l'occurrence fondée, dans la mesure où la viabilité d'une économie de marché dépend du respect d'un certain nombre de règles. Mais le pari était risqué dans la mesure où un minimum de croissance est requis pour faciliter l'adoption de réformes onéreuses : la création d'un corps judiciaire compétent et impartial dans le domaine du droit des affaires, la formation d'experts comptables, prennent du temps et sont coûteux. Or, dans la période initiale de réorganisation des activités de production et de décroissance du PIB<sup>28</sup>, ce coût fut difficile à supporter. Les pays concernés pouvaient certes emprunter des raccourcis, profiter de l'expérience des membres plus anciens, mais une marche trop tendue vers un rattrapage espéré néglige les contraintes de temps, les délais d'apprentissage. Le renouvellement des générations conditionne la vitesse d'assimilation des 'acquis communautaires'. Ceux-ci comprennent notamment les lois et directives adoptées en application des traités fondateurs de l'UE, mais aussi les pratiques et réflexes organisationnels d'une économie de marché capitaliste. Les institutions nouvelles doivent se roder, les compétences doivent évoluer, les nostalgiques du passé doivent céder le pas. Le thème de la convergence se traite difficilement en faisant abstraction des héritages culturels et historiques. Bref, un consensus politique, malgré tout fragile doit être à tout prix maintenu pour que l'opération réussisse. Et quelle que soit l'aide apportée par les instances communautaires, le poids de la transition pour les nouveaux membres, comme celui des réformes attendues dans l'UE-15 dans les domaines éducatif, fiscal et de la protection sociale, repose d'abord sur les autorités nationales.

### **Efficacité et légitimité politique des institutions européennes**

La construction européenne devient toutefois de plus en plus illisible. Elle combine des velléités de fédéralisme avec une forte dose de subsidiarité, tout en dépouillant les États d'une partie de leurs marges de manœuvre. La commission qui est une force de proposition ne propose guère d'issue à la crise ouverte en 2005. Le nombre des commissaires est tel que l'on peine à identifier les compétences de chacun. L'échelon supra – national est responsable de la politique du commerce extérieur et de la politique de concurrence. Mais d'un côté, le mandat du commissaire en charge de la première est exercé sous la surveillance soupçonneuse de certains États membres, dont la France. Tandis que de l'autre, l'héritage laissé par Mario Monti place les groupes sous la surveillance non moins vigilante de la DG IV. L'application des règles de concurrence soulève quand il s'agit d'aides publiques à des

---

<sup>28</sup> Restructurer les activités économiques, adapter les produits au goût des marchés modernes, demande des efforts qui ont dans le temps précédant leur admission, entraîné une période de décre du PIB de plusieurs années.

groupes industriels nationaux en difficulté les controverses habituelles entre libéraux et dirigistes. La politique agricole commune a perdu pour des raisons économiques compréhensibles beaucoup de son originalité, au point que certains pays suggèrent de renationaliser une partie des aides aux agriculteurs. La monnaie unique qui prive les États de leurs pouvoirs en matière de change est certes de la responsabilité d'une instance fédérale, mais la BCE n'a pas d'interlocuteur de même niveau au plan de la politique économique ; et elle symbolise une Europe à deux vitesses puisque la moitié des États de l'UE-25 ne participent pas ou pas encore à ce club de coopération renforcée. Le pacte de stabilité et de croissance impose aux États une discipline générale, mais le principe n'est guère respecté et ils conservent la plupart de leurs compétences en matière de dépenses budgétaires, de politique sociale. La fiscalité des revenus et du capital reste du domaine national, mais les taux de TVA, inégaux selon les produits et susceptibles de fausser les échanges intra-communautaires, doivent être négociés avec les partenaires. Ce qui n'a pas empêché l'Allemagne de relever de trois points les siens sans excessive concertation avec ses partenaires. Ce patchwork reflète un certain pragmatisme imposé par les circonstances. Il ne rassure pas sur la vision et les capacités politiques d'une Commission dont les membres sont censés s'abstraire de l'intérêt particulier de leur pays d'origine.

Sur le plan de l'efficacité, l'exécutif européen en fait trop peu pour stimuler la croissance. Car en dépit des avantages de la stabilité monétaire, la politique menée par la BCE n'est pas une condition suffisante d'accélération de la croissance. La livre sterling, quoique flottante par rapport à l'euro, a vu ses fluctuations limitées grâce notamment à un bon *policy mix* et à une saine gestion des finances publiques. L'unité des taux d'intérêts nominaux à l'intérieur d'un euro - système dans lequel les rythmes d'inflation et de croissance nationaux sont loin de converger applique le même remède aux tortues qui devraient hâter le pas et aux lièvres qui devraient freiner le leur<sup>29</sup>. Plus précisément, les mouvements de capitaux intra - communautaires ne sont pas rééquilibrants comme certaine théorie le laissait penser. Ils ne se déplacent pas des pays où les taux réels sont faibles ou négatifs vers les pays où ils sont élevés. En effet, les capitaux s'orientent en fonction des écarts de profitabilité<sup>30</sup>, de la tolérance au risque de l'investisseur et non pas en fonction des différentiels de taux d'intérêts réels entre places financières. Ils ont afflué en Irlande, alors que l'inflation de ce pays y déprimait les taux d'intérêts réels. Il reste qu'une croissance soutenue et des profitabilités élevées ont favorisé le rattrapage irlandais, et c'est tant mieux. À l'inverse, la croissance des économies qui pèsent le plus dans la moyenne de la zone euro a été freinée par des taux d'intérêt réels élevés, alors même que les investissements réclamaient un soutien.

---

<sup>29</sup> « A solid currency, but a shame about economic performance », *The Economist*, 29 avril 2006.

<sup>30</sup> Écart entre le taux de rentabilité anticipée du placement et le taux d'intérêt nominal du marché.

La vertu monétaire imposée par la BCE contraste avec les dérives budgétaires auxquelles la France et l'Allemagne ont consenti pour diverses raisons : gestion relâchée des dépenses des administrations, indifférence à la montée de la dette publique, coût de la réunification allemande. Le PSC a failli à son rôle quand il fallait inciter les pays à profiter des années de bonnes recettes fiscales et d'économies sur l'assurance – chômage, pour constituer un fonds de réserve. Les pouvoirs politiques nationaux sont restés souverains dans leur appréciation de la conjoncture, parfois avec désinvolture. Bruxelles devrait avoir la main plus ferme dans un domaine, celui des règles budgétaires, où selon le mot de Jacques Delors, « *les vérités sont éternelles* »<sup>31</sup>.

L'efficacité de la gouvernance de l'UE-25 est affectée par la faible légitimité politique des autorités communautaires qui ne sont pas élues par le suffrage populaire. Le carré formé par les règles de concurrence communautaires, la politique supra - nationale du commerce extérieur, la politique scientifique et technologique et ce qui subsiste de politique industrielle laisse perplexe sur la politique de l'offre que l'UE entend animer. La France se distingue en matière de politique industrielle en émettant des vetos plus ou moins improvisés et velléitaires à l'encontre d'OPA hostiles et jugées indésirables. Elle se distingue aussi par une politique de sélection de pôles de compétitivité décrétés comme d'habitude à partir du sommet. Elle s'abstient de réorganiser et de dynamiser son système d'enseignement supérieur et de recherche scientifique dans un sens conforme aux objectifs de la stratégie de Lisbonne.

La philosophie de la commission actuelle, si l'on croit le discours de son président, serait plutôt de laisser les marchés choisir librement les futurs gagnants dans les compétitions mondiales à venir et de s'enquérir de la finalité des aides accordées par l'État, afin de voir si elles ne créent pas de distorsions de concurrence. Mais ces difficultés proviennent des discordances de conceptions concernant le rôle du marché. Les pays de l'UE ne placent pas le curseur entre marché et interventions publiques au même endroit. Et les calendriers électoraux de pays démocratiques où l'alternance des majorités est une réalité, créent une situation de cohabitation permanente au niveau communautaire qui n'a pas que des avantages. La Commission est contrainte de rechercher des compromis qui ne contribuent guère à clarifier la politique économique européenne. Le problème devient plus aigu quand les élections font entrer dans les Parlements nationaux, voire au Parlement européen, de francs adversaires au maintien de leur pays dans l'Union. Le curseur entre une 'Europe Suisse' selon l'expression d'Hubert Védrine et une 'Europe puissance' dans un monde multipolaire n'est pas non plus clairement établi, en raison des différences dans les responsabilités que les États membres ont assumées au cours de l'histoire. La

---

<sup>31</sup> Journée d'étude sur l'intégration sociale organisée par le Centre d'Analyse Stratégique, 25 avril 2006.

plupart des partenaires ont « *renoncé à peser sur les affaires du monde* »<sup>32</sup>, alors même que le monde connaît des transformations qui influent sur l'équilibre démographique, l'avenir des industries liées à la défense et la position de l'Europe dans la compétition scientifique internationale.

L'Union devrait accueillir la Bulgarie et de la Roumanie en 2007 ; puis elle pourrait encore s'agrandir compte tenu des négociations en cours, et admettre la Croatie<sup>33</sup>, puis quelques autres pays des Balkans. L'Ukraine et la Turquie posent la question des frontières de l'Europe. Sachant que les frontières naturelles débouchent pas sur des conclusions indiscutables : le Bosphore et l'Oural sont des frontières naturelles qui coupent en deux leurs nations respectives. Le concept de frontière « nécessaire » autrefois proposé par l'historien Jacques Bainville devrait être approfondi avec une réflexion sur les partenariats liant pacifiquement l'UE à ses voisins. Doit-on préférer à ce point de vue que l'UE ait la Turquie ou l'Irak pour nation limitrophe ? Les observateurs et les acteurs que l'expansion de cette 'Europe sans rivages ' laisse perplexes, insistent sur la faible capacité politique de l'UE-25. Ils s'inquiètent de voir triompher le scénario « *d'une dilution de l'UE dans une zone de libre-échange paneuropéenne sous le parapluie stratégique des Etats-Unis* »<sup>34</sup>, ce qui ne paraît guère propice au renforcement des capacités de gouvernance économique de l'Union. L'efficacité et la légitimité politiques de l'Union sont en effet défectueuses pour de nombreuses raisons. C. Bertossi et P. Defraigne en dressent la liste :

- Complexité croissante d'un ensemble de partenaire plus nombreux et plus hétérogènes que les réformes institutionnelles ne compensent pas.
- Fort taux d'abstention des électeurs des nouveaux membres aux élections européennes.
- Absence de mouvements paneuropéens rassemblant les citoyens de l'Union.
- Superficialité des débats du Parlement européen dont les députés sont élus sur une base nationale.
- Collégialité de l'exécutif déséquilibrée du fait que six États rassemblant 75% de la population de l'UE-25, et produisant 77% de son PIB, ne détiennent que 24% des voix à la Commission.
- Conflit irrésolu entre les souverainistes qui s'en tiennent à la règle de l'unanimité des votes des États et les fédéralistes partisans d'une extension des votes à majorité qualifiée.
- Absence de coïncidence entre le précédent clivage et le clivage droite - gauche qui prévaut dans tous les pays membres, ce qui brouille les débats et les options politiques en présence.

---

<sup>32</sup> D. Beauchamp : « Réfléchir pour refonder », *Commentaire*, automne 2005.

<sup>33</sup> L'admission de ce 28<sup>e</sup> État nécessitera en tout état de cause une révision du Traité de Nice et de la répartition des poids.

<sup>34</sup> C. Bertossi & P. Defraigne : « Union Européenne : réussir la grande dimension » *Rapport Ramses*, 2006.



- Remise en question du modèle social européen dont les défauts sont souvent reconnus alors que l'Europe vieillit vite et que le financement des dépenses de santé et des retraites demande des réformes urgentes.
- Répartition des compétences qui confie à l'échelon communautaire les responsabilités de nature technique concernant le marché et aux États le volet social, nettement plus parlant à l'esprit des citoyens.

Il y a quelques années certains économistes constatant que la communauté européenne répondait incomplètement aux différents critères d'une zone monétaire optimale, suggérèrent que, l'appétit venant en mangeant, l'unification monétaire conduirait nécessairement les États concernés à progresser sur la voie de la coopération politique. La théorie de la zone monétaire optimale endogène qui possède une certaine validité sur un plan logique, ne s'est pas vérifiée : l'euro ne rassemble pour le moment que 12 pays et les autres ne se portent ni mieux ni plus mal que les économies de la zone. L'échec relatif de la zone euro, dont l'ensemble de l'Union n'est pas indemne, n'est certes pas dû à la monnaie unique, ni à la politique de la BCE : cette dernière a fait ce qui, compte tenu de son mandat technique, est en son pouvoir pour maîtriser l'inflation, donner confiance aux investisseurs. Sa politique s'est montrée bien plus accommodante qu'on ne l'a dit<sup>35</sup>. Elle a permis d'abaisser sensiblement les taux d'intérêt directeurs. Le marché financier a répondu favorablement à son action. Plusieurs causes affaiblissent cependant l'économie européenne. Du côté de la demande l'endettement public atteint en certains pays des niveaux qui limitent les marges de manœuvre des gouvernements et la bonne santé de l'euro dissimule ce problème. La consommation est affectée par la modération salariale et la montée d'une épargne de précaution inspirée par la crainte du chômage et l'incertitude sur le niveau des retraites futures. Les hauts cours de l'euro freinent les exportations. Du côté de l'offre, l'Europe accuse un retard technologique et les effets pervers d'un faible taux d'emploi de la population active : son PIB par tête est de 30% inférieur à celui des États-Unis pour un ensemble de causes qui affectent à la fois sa croissance potentielle et sa croissance effective. Qu'il s'agisse des budgets nationaux et communautaire de l'UE, de la relance de la stratégie de Lisbonne, et des politiques à mener pour resserrer la cohésion sociale à l'intérieur de chaque pays membre, une nouvelle impulsion politique est indispensable.

Pour faire évoluer une société aussi diverse que l'UE-25, la rendre plus réactive et proactive devant la mondialisation, plusieurs initiatives politiques doivent être recherchées. Il a été suggéré

---

<sup>35</sup> Avec un taux directeur inférieur au taux de croissance nominal du PIB compatible avec la stabilité des prix et une croissance des disponibilités monétaires au sens large nettement supérieure.

quelques pistes destinées à faire mieux prendre conscience des intérêts communs. Il a été proposé de faire contrôler certaines décisions supra- nationales en organisant un suffrage universel direct au même moment, et selon la même procédure, dans tous les États membres. Chaque État pourrait se retirer en vertu d'une clause de subsidiarité. Mais les États soucieux de coopérations renforcées ne ralentiraient pas leur marche. Il faudrait créer un mécanisme de surveillance multilatérale permettant de sensibiliser les pays membres aux retombées positives et négatives de leurs décisions sur les économies partenaires. La commission devrait comporter un nombre plus réduit de membres et être renouvelée par rotation des pays et par tiers tous les deux ans de façon à allier continuité et renouveau. Enfin, que le projet de Traité soit déclaré mort ou qu'il soit sujet à révision, l'UE mériterait d'être représentée au plus haut niveau par un président élu sur une période de quatre ou cinq ans.

En conclusion, l'entrée des pays en transition dans l'UE leur aura procuré quelques avantages en termes d'investissements directs, d'exportations et de croissance. Il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. La somme des taux d'inflation (moyenne annuelle 1990-2003) et de chômage (2000-2003) de ces pays reste encore supérieure à 20%, voire 30% sauf pour la République Tchèque et la Slovaquie. Par comparaison, elle se situe aux alentours de 6 à 12% dans l'UE-15 à l'exception de l'Espagne (14,6%) et de la Grèce (16,8%). Il est permis de penser que les ajustements demandés aux populations dans un contexte de croissance mondialisée nécessitent une impulsion politique de la part des instances communautaires. Ceci ne fait en rien obstacle à l'admission future de quelques pays appartenant clairement à l'Europe Centrale. Mais la conduite d'un ensemble aussi vaste nécessite de prendre les devants pour que sa cohésion soit préservée.