

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 12

Printemps 2005 Universités Louis Pasteur (Faculté des sciences économiques et de gestion) et Robert Schuman (Institut des Hautes Etudes Européennes) ---- Strasbourg.

Éditorial de Michel Dévoluy

Le traité constitutionnel proposé aux Européens se situe dans une triple perspective. D'abord, il s'inscrit dans une ambition de long terme qui a fait

de la construction européenne un vecteur de paix et de prospérité. C'est inestimable. Ensuite, ce traité illustre la culture du compromis constructif qui a toujours permis à l'Europe d'avancer. En effet, il offre, après le traité mal aimé de Nice, un texte souvent qualifié d'« inespéré ». Enfin, ce nouveau traité est le produit d'une mécanique conventionnelle très ouverte lui conférant une forme de légitimité collective.

Est-ce alors être oublieux de l'histoire, insensible aux vertus du compromis, irrespectueux d'une démarche conventionnelle que d'envisager une approche critique du traité constitutionnel ? Les auteurs de ce Bulletin sont entrés dans la lecture du nouveau traité avec leurs fortes convictions européennes, mais en récusant l'argument, assez largement répandu, selon lequel dire *non* à ce texte ferait reculer l'Europe. Ce que nous entendons étudier c'est le futur de l'Europe tel

qu'il est dessiné dans ce traité constitutionnel.

Ce numéro spécial du Bulletin de *l'Observatoire des politiques économiques en Europe* sur le traité constitutionnel offre naturellement une approche centrée sur les seules questions économiques. Les auteurs souhaitent ici

Sommaire

Le traité constitutionnel

Le Traité : une première lecture du versant économique 4
Michel Dévoluy

La Constitution européenne consolide-elle le modèle européen ? 9
Eric Rugraff

Rien de neuf sur la politique monétaire et pourtant... 19
Michel Dévoluy

Les politiques budgétaires dans le projet de traité constitutionnel 24
Gilbert Koenig

La politique industrielle confrontée à la concurrence dans le projet de traité constitutionnel 30
Damien Broussolle

Le traité constitutionnel et les régions 38
René Kahn

La politique commerciale extérieure commune et le traité constitutionnel 40
Gabriel Bissiriou

éclairer les débats sur des points jugés essentiels. Cette démarche illustre pleinement l'esprit de notre Bulletin, lancé en 1999, dans lequel des universitaires strasbourgeois s'adressent à un large public afin d'analyser l'Europe en mouvement.

Nos lecteurs retrouveront dans les articles qui suivent la substance de beaucoup de nos réflexions sur le fonctionnement des politiques économiques européennes et sur les performances économiques, notamment de la zone euro. Pour tout dire, nous ferions sans doute preuve d'une grande incohérence inter temporelle si, après avoir souligné de façon lancinante les défauts de la gouvernance économique européenne, nous ne réitérions pas ces critiques à la lecture d'un traité qui ne change pratiquement rien dans ce domaine.

L'analyse du traité est présentée en consacrant un article à chacun des principaux thèmes de politique économique : monétaire (Michel Dévoluy), budgétaire (Gilbert Koenig), industrielle (Damien Broussolle), régionale (René Kahn), commerciale (Gabriel Bissiriou). Afin d'aborder ces questions précises à partir d'une perspective plus globale, nous proposons d'abord de résumer les points saillants du traité (Michel Dévoluy) et de discuter la délicate question de l'existence d'un modèle économique européen (Eric Rugraff).

Il ressort de ce Bulletin que les réserves adressées au traité recouvrent deux volets : la place de la doctrine économique libérale dans la construction européenne et le recul du politique dans les choix économiques au profit de règles imposées aux Etats membres. Par ailleurs, on observe que les nombreuses critiques d'experts et d'hommes politiques concernant le fonctionnement et les faibles performances de l'économie européenne n'ont pas été prises en compte dans les dispositions du nouveau traité.

La reconduction, quasiment à l'identique, de l'architecture actuelle de la gouvernance économique et sociale de l'Union étonne jusque dans les rangs des plus ardents défenseurs de ce traité. On peut identifier une série de raisons pour expliquer ce statu quo.

Le Sommet de Laeken de décembre 2001, qui lança la démarche conventionnelle, souhaitait prioritairement « une approche communautaire claire, transparente, efficace et menée de façon démocratique ». Les défis des réformes de l'Union portaient avant tout sur une meilleure répartition et définition des compétences, une simplification des instruments et un renforcement de la citoyenneté européenne. Les questions économiques n'étaient pas premières.

L'attrait pour une doctrine libérale, qui transfère largement la responsabilité de la régulation économique aux marchés, minore par hypothèse la question des politiques économiques.

La présence des nouveaux Etats membres, les PECO, légitimement désireux de piloter leurs politiques économiques dans le cadre du fonctionnement de leurs jeunes démocraties, a décentré les enjeux des politiques économiques européennes.

Le fait que treize Etats sur vingt cinq ne soient pas concernés directement par la gestion de la zone euro a sans doute pesé très fort dans le désintérêt pour le problème du *policy mix* européen. Cet aspect nous apparaît déterminant, bien que très peu relevé dans les débats. Les pays qui partagent l'euro ont un destin plus singulier et solidaire que ne le dessine le nouveau traité. Un pilotage économique fort et unifié de la zone euro passe par une plus grande intégration politique. On peut comprendre que les treize Etats extérieurs n'en fassent pas une priorité pour eux.

Les cristallisations de la démarche conventionnelle autour de thèmes très lisibles et objets de discordes, comme le nombre de Commissaires ou la question de l'héritage religieux, ont permis d'amplifier le poids de la victoire du compromis. Mais en même temps, les réflexions sur l'articulation entre l'intégration politique et la conduite d'une politique unifiée pour la zone euro ont été évincées des grands débats à la Convention.

Le compromis a des vertus démocratiques, il est porteur de tolérance, il peut préparer l'avenir. Mais il ne doit pas servir de prétexte pour différer la confrontation avec les questions de fond concernant notamment la gouvernance économique de la zone euro. Dans la mesure où l'ambition de ce traité est d'avoir une stature constitutionnelle, il faut le lire avec exigence et à la lumière des aspirations que nous avons du futur de l'Europe pour ses citoyens et pour sa place dans le monde.

Le Traité : une première lecture du versant économique

Michel Dévoluy

Les débats sur le traité constitutionnel résultent largement du fait que le texte pose des objectifs généraux suscitant l'adhésion tandis que leurs déclinaisons concrètes dans le domaine économique s'inscrivent dans la doctrine libérale.

La Convention européenne a remis au Conseil européen, en juillet 2003, son projet de traité établissant une constitution pour l'Europe. Les chefs d'États et de gouvernements des États membres de l'Union sont parvenus le 18 juin 2004 à un accord sur un projet définitif qu'ils ont signé solennellement à Rome le 29 octobre 2004. Ce texte est désormais soumis aux procédures de ratifications des 25 États membres.

Le texte final a un volume impressionnant avec 482 pages¹. Son ampleur s'explique par l'ambition de réunir tous les traités actuellement en vigueur afin de les ordonner dans une perspective cohérente². Le projet constitutionnel comprend le corps du Traité avec 448 articles, plus ses 36 Protocoles et ses 2 Annexes. Pour être complet, il faut y ajouter les 50 Déclarations annexées au texte final.

Le traité constitutionnel est composé de quatre parties. La première met en place les principes généraux, les organes et les instruments juridiques. La deuxième reprend la Charte des droits fondamentaux de l'Union « proclamée » à Nice en décembre 2000. La troisième, la plus longue avec 322 articles, présente les politiques et le fonctionnement de l'Union. La quatrième partie concerne, selon l'usage, les Dispositions générales et

finales (révisions, ratifications et entrée en vigueur).

Le texte proposé est-il un traité ou une constitution ? Les réponses juridiques autorisées appartiennent aux spécialistes de droit constitutionnel. Néanmoins, deux observations situent l'ampleur et la complexité des débats sur ce thème.

- Un traité est un accord entre États souverains, chacun conservant son propre ordre juridique. Aujourd'hui, l'Union européenne se situe quelque part entre l'intergouvernemental et le supranational. Elle n'est pas un État, mais elle est déjà une entité souveraine dans plusieurs domaines.
- Une constitution pose des valeurs, elle instaure des institutions mais elle n'entre pas dans les détails. En particulier, ce n'est pas à elle d'opter pour un programme économique particulier. En démocratie, ce choix est légitimé par les votes des citoyens dans le cadre des alternances politiques.

La lecture du volant économique du Traité est une entreprise complexe. D'une part il faut identifier la portée des principes et de l'architecture juridique et, d'autre part, analyser le contenu des articles qui abordent les questions économiques. L'objet de cet article est simplement de présenter quelques aspects généraux sous forme d'une première introduction au Traité.

1. Des objectifs ambitieux suscitant a priori l'adhésion

« L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondée sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.

¹ Edition en français des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005. Le texte est disponible sur le site : <http://europa.eu.int>

² Rappelons ici les grandes étapes de la construction économique depuis le traité de Rome de 1957 instituant le marché commun : l'Acte unique (1986) engage la réalisation du marché intérieur unique ; le traité de Maastricht (1992) met sur les rails la monnaie unique ; le traité d'Amsterdam (1997) introduit un volet sur les politiques structurelles de l'emploi ; le traité de Nice (2000) apporte des aménagements institutionnels qui n'ont pas fait l'unanimité.

Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.

Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres. » (Extraits de l'art. I-3)

Comment ne pas adhérer à ces principes généraux ? Tout en se demandant ce que vient faire « la stabilité des prix » dans cette énumération porteuse de valeurs. Ce même article parle aussi d'un marché intérieur « où la concurrence est libre et non faussée ». On peut voir dans cette affirmation l'empreinte d'une vision résolument libérale de l'économie. Mais ce serait, à ce stade du Traité, une remarque trop hâtive et qui demande à être démontrée.

L'Union s'intéresse résolument à la sphère sociale puisqu'elle « reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie » (art. I-48). On retrouve ici le principe du dialogue social européen présent depuis le traité de Maastricht (TCE art.139). Par ailleurs, plusieurs articles de la Charte des droits fondamentaux, reviennent sur les questions sociales. Sous le Titre « Egalité », l'Union interdit toute discrimination (II-81), notamment entre les femmes et les hommes en matière d'emploi, de travail et de rémunération (II-83). Le Titre « Solidarité » pose plusieurs droits sociaux : droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, droit de négociation et d'actions collectives, droit d'accès aux services de placement, protections en cas de licenciement injustifié, conditions de travail justes et équitables, interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail, sécurité sociale et aide sociale. Ces principes généraux reprennent assez largement les principes énoncés en 1989 dans la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, souvent appelée « Charte sociale ». On retrouve également ici l'esprit des dispositions sociales inscrites dans le traité d'Amsterdam (TCE, articles 136 à 145).

Un exemple éclairant : la politique sociale

L'exemple de la politique sociale nous permet de montrer la distance entre les textes généraux séduisants et les verrous mis en pratique.

L'article III-209 qui reprend sur le fond l'article 137 du traité CE actuel stipule que l'Union et les Etats membres sont conscients des droits sociaux fondamentaux. L'article III-210 indique les domaines précis où l'Union complète et soutient l'action des Etats membres notamment : protéger la santé, les conditions de travail, la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs etc. Cet article stipule qu'une loi européenne peut encourager les initiatives et les coopérations dans les domaines précités, mais « à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres ». Ainsi, et malgré le soutien aux droits sociaux fondamentaux, les prérogatives des Etats membres dans le domaine social sont respectées. Cependant, toujours selon l'article III-210, une loi européenne peut établir des prescriptions sociales minimales applicables progressivement en fonction des spécificités nationales. Sur ce point, des perspectives intéressantes semblent s'ouvrir. Mais un alinéa marque, là encore, des limites strictes. En effet, par dérogation au principe général, l'adoption d'une telle loi exige l'unanimité du Conseil dans les quatre points suivants : 1) la sécurité sociale et la protection des travailleurs ; 2) la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail ; 3) la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, 4) les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union. On le voit, des verrous sont posés. Mais ce n'est pas tout. Le Traité donne la possibilité au Conseil de décider, à l'unanimité, que la majorité qualifiée s'appliquera aux points 2 à 4 ci-dessus (nous rencontrons dans ce cas l'utilisation de la « clause passerelle » qui est présentée plus bas dans notre article). On retrouve donc des possibilités d'ouverture, mais toujours à l'unanimité. Toutefois, le point 1 concernant la sécurité sociale et la protection des travailleurs exigera toujours l'unanimité. Là le verrou ne pourra pas sauter, même à l'unanimité.

Le cas des services publics

La question des services publics, nommés services d'intérêt économique général dans le vocabulaire de l'Union, illustre bien la doctrine économique du Traité. Sur ce sujet, tout se passe comme si, face au principe premier de la concurrence libre et non faussée, il s'avérait indispensable de bien préserver un périmètre minimal pour les services publics. Ne pas reconnaître l'existence des services publics eût été tout de même impensable.

« L'Union reconnaît et accepte l'accès aux services d'intérêt économique général, tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales » (art. II-96). Les textes actuellement en vigueur ne disent d'ailleurs pas autre chose (TCE art. 16). L'article III-122 du nouveau traité reprend le contenu de cet article 16 du TCE en ajoutant une disposition intéressante. Désormais, une loi européenne peut établir, sans préjudice de la compétence des Etats membres et dans le respect de la Constitution, les principes qui définissent les services d'intérêt économique général.

Ceci posé, les règles de la concurrence s'appliquent aux fournisseurs des services publics puisque l'art. III-166 (2) stipule : « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux dispositions de la Constitution, notamment aux règles de la concurrence, dans la mesure où l'application de ces dispositions ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. »

Les deux premières parties du Traité font ressortir une sensibilité sociale et une vision humaniste qui s'inscrivent dans les valeurs fondatrices de l'Union. Ce n'est pas nouveau, mais elles sont ici regroupées et clairement énoncées en ouverture du Traité. Reste à savoir si les dispositions de la Partie III du Traité mettent effectivement en pratique ces principes généraux.

2. Plus de citoyenneté et une meilleure lisibilité des institutions

Plusieurs aspects du texte constitutionnel rendent l'Union plus lisible et plus proche

des citoyens européens. On retiendra la création d'un président de la Commission européenne et d'un ministre des affaires étrangères de l'Union. Le texte clarifie et simplifie les actes juridiques de l'Union en distinguant les actes législatifs (loi et loi cadre) des actes non législatifs (règlements, décisions, recommandations et avis).

L'introduction du droit d'initiative populaire permet d'inviter la Commission à proposer un acte juridique en vue d'appliquer des dispositions de la Constitution. Pour activer cette procédure, il faut au moins un million de citoyens de l'Union ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres (art. I-47).

Le Parlement européen voit son rôle s'accroître à travers un élargissement de certains domaines à la *codécision* avec le Conseil des ministres en vue de l'adoption d'actes législatifs. Notons que dans l'Union le Parlement européen vote à la majorité de ces membres tandis que le Conseil statue, dans sa procédure normale, à la majorité qualifiée.

Au total, le Traité promeut l'exercice de la démocratie et de la citoyenneté au niveau de l'Union.

La pratique de la démocratie s'accommode mal de l'exercice du droit de veto. Pourtant, celui-ci est présent dans de nombreux articles du traité constitutionnel afin de préserver les intérêts des Etats membres. En particulier, l'unanimité des Etats membres est requise dans la procédure de révision ordinaire de la Constitution (art. IV-443). Chaque Etat doit dire oui sur la base de sa procédure de ratification nationale. On imagine ici aisément la difficulté de faire évoluer cette Constitution à 25, 27 ou 28 membres.

3. Une répartition problématique des compétences entre l'Union et les Etats

Le Titre III de la première partie délimite et répartit les compétences de l'Union sur la base de trois principes fondamentaux : attribution, subsidiarité et proportionnalité (art. I-11). Le texte distingue cinq types de compétences : les domaines de compétences exclusives, les domaines de compétences partagées, la coordination des politiques économiques et de l'emploi, la politique étrangère et de sécurité commune, les domaines des actions d'appui, de coordination ou de complément (art. I-13 à I-17). Cette typologie n'est pas immédiate à saisir. En fait, elle révèle les difficultés de tout clarifier dès lors qu'il s'agit, en définitive, de concilier

l'intergouvernemental et le communautaire à l'intérieur d'un même cadre juridique.

Certains aspects sont clairs. Par exemple, dès lors que nous sommes dans une union douanière, la politique douanière est de la compétence exclusive de l'Union. De même, la politique monétaire unique relève exclusivement de l'Union, pour les Etats qui ont adopté l'euro.

La question se complique avec le marché unique. Les règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur sont de la responsabilité de l'Union, mais la compétence partagée s'applique pour le marché intérieur.

La présence de la compétence intitulée « coordination des politiques économiques et de l'emploi » traduit un problème très singulier et, en définitive, mal résolu. Le choix d'isoler cette compétence dans une catégorie spécifique montre que le besoin de gouvernance économique pour l'Europe est reconnu. Mais en même temps, le recours à la méthode dite de *coordination* révèle l'incapacité de décider en commun d'une politique économique pour l'Europe. On rencontre ici les limites actuelles de la construction européenne. En démocratie, la politique économique est menée par un gouvernement élu et responsable. Dans l'architecture européenne, on se contente d'une coordination des politiques économiques décidées au niveau des Etats membres. Le projet de Constitution ne change rien dans ces domaines. La coordination proposée continue de passer par une méthode de *surveillance multilatérale*, introduite à Maastricht et reprise à Amsterdam. Elle se décline en deux volets : une coordination indicative et une coordination coercitive.

La Commission propose au Conseil des Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et des lignes directrices pour l'emploi (LDE). Les Etats membres inscrivent leurs politiques dans ces GOPE et LDE qui représentent une coordination indicative. S'il y a des manquements, le Conseil peut adresser des Recommandations aux Etats concernés. Ces GOPE et LDE posent des lignes très générales, mais les choix politiques demeurent sous la seule responsabilité des Etats.

Les politiques budgétaires nationales sont encadrées et surveillées dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance. Des sanctions sont prévues pour les Etats qui ne respectent pas la règle imposée par cette coordination coercitive. Les nombreux débats et critiques sur ce Pacte prouvent ses limites.

Rien ne change pour les finances de l'Union

Les finances de l'Union restent soumises exactement aux mêmes principes que ceux définis dans les textes actuels. (art. I-53 à I-56). Le budget communautaire est équilibré en recettes et en dépenses et il est intégralement financé sur ressources propres. Ce budget est voté annuellement tout en étant plafonné dans un cadre financier pluriannuel adopté à l'unanimité par le Conseil (Ce plafond est aujourd'hui de 1,27 % du PIB de l'Union). Cette unanimité est requise pour toute modification dans ce domaine, notamment si un impôt européen devait être créé.

Par ailleurs, les Etats membres restent souverains en matière fiscale et le mouvement éventuel vers une harmonisation fiscale exige l'unanimité.

4. Des évolutions possibles, mais en théorie seulement

Le nouveau Traité reprend, en les systématisant, des procédures existantes qui autorisent des évolutions par rapport à l'ensemble des dispositions explicitées dans le texte. Ces procédures ont pour objet d'améliorer, si nécessaire, le fonctionnement de l'Union. Elles sont de trois types : la « clause passerelle », la clause de flexibilité et les coopérations renforcées.

- La « clause passerelle », comme on l'appelle souvent de façon imagée, permet au Conseil, ou parfois au Conseil européen, de décider à l'unanimité que des actes seront désormais pris à la majorité qualifiée. Il existe en effet encore des domaines importants où le Conseil continue de statuer à l'unanimité afin de préserver un droit de veto aux Etats membres. Pratiquement la « clause passerelle » permet une modification à l'unanimité de certaines dispositions, mais sans repasser par la procédure officielle de révision des textes qui exige les ratifications des Etats membres, selon leurs procédures nationales, à l'unanimité. On rencontre dans plusieurs

articles du Traité cette « clause passerelle » clairement exprimée sur des points bien particuliers. L'encadré ci-dessus sur la politique sociale en offre un exemple.

- La *clause de flexibilité* (art. I-18) donne la possibilité à l'Union d'entreprendre une action qui n'est pas prévue explicitement par le Traité. Mais il faut que celle-ci s'inscrive dans les objectifs de l'Union. Ici encore, pour actionner cette clause, l'unanimité du Conseil est requise. Somme toute, c'est une clause plus technique que politique. D'ailleurs le texte précise bien que les mesures fondées sur ce mécanisme « ne peuvent pas comporter des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres dans les cas où la Constitution exclut une telle harmonisation. »

- Le mécanisme le plus prometteur est sans doute celui des *coopérations renforcées*, au demeurant déjà présent depuis le traité d'Amsterdam (art. I-44 et art. III-416 à III-423). Une coopération renforcée permet à plusieurs Etats membres de favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, dès lors qu'il s'agit d'un domaine qui ne relève pas de la compétence exclusive de l'Union. Concrètement la portée de ce mécanisme est strictement limitée à travers plusieurs contraintes. Il faut que les objectifs recherchés par cette coopération ne puissent pas être atteints, par l'Union dans son ensemble, dans un délai raisonnable. Au moins un tiers des Etats membres doit entrer dans cette coopération. Naturellement, l'unanimité est requise, mais pour les seuls Etats participants. Ajoutons que les coopérations renforcées ne peuvent porter atteinte ni au marché intérieur, ni à la cohésion économique, sociale et territoriale. Elles ne peuvent constituer ni une entrave ni une discrimination entre les Etats membres, ni provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci. Au total, elles seront de faible portée dans le domaine

économique. En particulier, elles ne semblent pas devoir être applicables dans les questions fiscales.

Conclusion

Dans ses deux premières parties, le traité constitutionnel fixe à l'Europe des objectifs économiques et sociaux qui suscitent globalement l'adhésion. Mais l'Union doit se donner les moyens de ses ambitions. Très concrètement, il faudrait qu'elle puisse conduire des politiques économiques, conformes à ses objectifs, et décidées dans le cadre d'un système d'alternance démocratique au niveau européen. Or, le projet constitutionnel ne propose pas d'avancées significatives dans cette direction. La troisième partie du Traité consacrée aux politiques et au fonctionnement de l'Union se contente de reprendre les dispositions actuelles. Cette très longue partie révèle dans le détail une doctrine économique qui n'est pas particulièrement en résonance avec les objectifs proclamés. On observe une forte attraction pour un régime de concurrence « libre et non faussée » et un retrait des politiques de stabilisation macroéconomique. La croyance dans les vertus de la concurrence et dans l'efficacité des forces équilibrantes des marchés évince les approches qui donnent aux choix politiques un rôle actif et déterminant dans la gestion de l'économie.

Bibliographie

- Dévoluy M. (dir.), (2004), Les politiques économiques européennes : enjeux et défis, Points Seuil.
- Fitoussi J.-P. et Le Cacheux J. (dir.), (2005), L'état de l'Union européenne 2005, Fayard/Presses de Sciences Po.
- Sapir A. (2003), (dir.), An agenda for a Growing Europe, Report to the president of the European Commission, Brussels.

La Constitution européenne consolide-t-elle le modèle européen ?

Eric Rugraff

L'Europe a développé historiquement un « modèle d'économie sociale de marché » qui la différenciait des Etats-Unis, qui eux ont privilégié un « modèle d'économie libre de marché ». La Constitution européenne en entérinant une limitation stricte de la régulation macroéconomique publique, et en privilégiant les mécanismes du marché par rapport aux projets politiques, représente une étape supplémentaire de la remise en question des fondements du modèle européen. L'histoire de la construction européenne de ces dernières décennies, la prééminence de la pensée libérale, mais également les meilleures performances des Etats-Unis depuis le début des années 1990 expliquent en grande partie les choix effectués.

1. Existe-t-il un modèle européen de capitalisme ?

Les caractéristiques du modèle

Parler d'un modèle européen a un sens moyennant deux conditions. D'abord, l'existence de différences suffisamment significatives entre les pays européens et les autres espaces mondiaux, et en particulier les Etats-Unis, pour pouvoir se référer à des modèles différents. Ensuite, faut-il encore que les différents pays européens présentent des similarités suffisantes pour qu'on puisse les classer dans une même famille. En l'absence de caractéristiques communes aux pays, la notion de modèle européen n'aurait aucun sens.

Or, il est possible de dégager des similarités entre pays européens qui permettent d'affirmer qu'ils appartiennent à une même famille qui se différencie du modèle américain. « L'économie sociale de marché » adoptée en Allemagne au lendemain de la seconde guerre mondiale s'est progressivement étendue à l'ensemble de l'Europe. Elle a été conçue et réalisée par Ludwig Erhard et Alfred Müller-Armack à partir de la doctrine « ordolibérale » élaborée dans les années 1930 et 1940 par Walter Eucken, Wilhelm Röpke et l'ensemble de l'école de Fribourg. « L'économie sociale de marché » se définit par la combinaison de la liberté économique et de la solidarité sociale dans une économie de marché soigneusement organisée et régulée par l'Etat. La concurrence et la stabilité monétaire font

partie des priorités. Mais les pouvoirs publics doivent aussi corriger les effets d'une répartition inégale des richesses et des revenus, sans pour autant mettre en cause les principes de l'initiative et de la responsabilité individuelles (Bilger, Rugraff, 2004).

Ce modèle allemand qu'on appelle également parfois « modèle rhénan », s'oppose au « modèle anglo-saxon d'économie libre de marché », très proche de la pratique européenne du XIX^{ème} siècle. Le « modèle anglo-saxon » caractérise l'économie américaine depuis fort longtemps. Il a connu un renouveau fin des années 70-début des années 80 avec Margaret Thatcher en Grande-Bretagne et Ronald Reagan aux Etats-Unis. Dans ce modèle, l'Etat se contente pour l'essentiel de fixer *ex ante* des règles du jeu ayant pour but de favoriser un fonctionnement efficace des marchés. L'activité économique des agents sur les marchés crée un résultat (production et distribution de richesses) que l'Etat ne doit pas modifier (ou le moins possible). Les prélèvements publics et les mécanismes de redistribution sont réduits, les inégalités sont importantes et la croissance est stimulée. Dans le « modèle européen », l'Etat intervient *ex ante*, mais également *ex post* en procédant à une redistribution significative des richesses produites. Les prélèvements publics et les mécanismes de redistribution sont importants et les inégalités sont plus limitées.

Ces principes se retrouvent dans les faits :

La place de l'Etat dans la société diffère. Cela apparaît clairement dans le poids des prélèvements obligatoires dans le Produit Intérieur

Brut (PIB) des deux espaces. En 2001, ce taux est de 26 % aux Etats-Unis contre 42 % en moyenne dans l'UE-15 (46 % en France) ;

L'Europe a privilégié la solidarité intergénérationnelle pour assurer le financement de son système de sécurité sociale alors que les Etats-Unis (et plus généralement les pays anglo-saxons) ont une tradition de financement individuel (exemple du système de retraite par capitalisation) ;

Les inégalités entre individus sont plus importantes aux Etats-Unis qu'en Europe. Le ratio de la part du revenu détenue par les 20% les plus riches sur la part du revenu détenue par les 20% les plus pauvres¹ est de 14,6 aux Etats-Unis en 2003 et d'environ 5 dans l'UE-15. Cela signifie qu'aux Etats-Unis le cinquième de la population le plus riche a un revenu près de quinze fois supérieur à celui du cinquième le plus pauvre. Bien plus, les inégalités ont fortement augmenté dans une période récente, puisque selon l'*US Census Bureau* le ratio entre les 20% les plus aisés et les moins aisés n'était « que » de 10,4 en 1973. Ce décrochement n'est pas visible en Europe continentale. Paradoxalement, en France par exemple, les inégalités auraient même eu tendance à baisser par rapport à la situation des années 60 (Atkinson et al., 2001) ;

La gouvernance d'entreprise oppose le « *patient capital* » européen au « court-termisme » américain. Dans les entreprises américaines les exigences des actionnaires (représentés généralement par des fonds de pension) de rentabilité du capital à court terme sont importantes (raisonnement sur la base de comptes trimestriels). Ces priorités obligent les entreprises à prendre des risques financiers : il faut maximiser la *shareholder value*. Le rôle des marchés financiers et la capitalisation boursière sont plus importants dans les pays anglo-saxons qu'en Europe continentale. L'« entreprise européenne » a généralement des objectifs plus larges que la seule rentabilité (écologie, etc.), et privilégie un environnement temporel plus long. Les relations croisées entre firmes, mais également les liens étroits noués avec les banques, favorisent la stabilité et

permettent aux firmes d'engager des projets à plus long terme ;

Les relations industrielles font apparaître des différences significatives. Dans la tradition américaine, les négociations collectives sont décentralisées (elle se font au niveau de l'entreprise, voire de l'unité de production), alors qu'elles sont centralisées en Europe au niveau sectoriel ou intersectoriel. Les négociations collectives englobent un grand nombre de firmes en Europe alors qu'aux Etats-Unis le degré de couverture des négociations collectives est faible. Les taux de syndicalisation sont élevés en Europe (sauf en France) et faibles aux Etats-Unis. Enfin, les organisations intermédiaires, telles que les chambres de commerce ou les associations d'employeurs, jouent un rôle important dans l'organisation de l'activité économique en Europe ce qui n'est pas le cas aux Etats-Unis.

Les marchés du travail fonctionnent différemment. Les Américains travaillent davantage que les Européens : le temps de travail annuel, l'âge de départ à la retraite, mais également le taux d'emploi sont significativement supérieurs aux Etats-Unis, alors que le taux de salaire minimum (il varie d'un Etat à l'autre aux Etats-Unis) est plus faible aux Etats-Unis et qu'il n'y a pas de congés annuels légaux. Les indicateurs de l'OCDE (OECD, 2004) font apparaître des indices de flexibilité du marché du travail beaucoup plus élevés outre-Atlantique : les décisions d'embauche et de licenciement y sont peu coûteuses.

De nombreux travaux, dans le prolongement de ceux de Michel Albert sur « le capitalisme rhénan », se sont attachés à analyser les variétés de modèles de capitalisme. Dans un ouvrage récent, Hall et Soskice (2001) ont montré que ce sont les mécanismes de coordination entre agents qui séparent les économies libérales de marché (par ex. les Etats-Unis) et les économies coordonnées de marché (les pays d'Europe continentale). Dans les premières, ce sont avant tout les prix qui orientent les décisions des agents (relations concurrentielles) alors que dans les secondes, la coordination n'est pas uniquement réalisée par le marché : elle passe en partie par des engagements à long terme et des partenariats. Il en résulte alors une différence quant aux objectifs des pouvoirs publics : dans les économies coordonnées de marché, ils cherchent à favoriser la coopération, la négociation et les engagements à long terme entre acteurs, alors que dans les

¹ Il s'agit d'un des indicateurs privilégié par la Commission européenne.

économies libérales de marché, les pouvoirs publics cherchent avant tout à renforcer la concurrence, la mobilité des acteurs économiques et la fluidité des marchés.

Outre les différences qui caractérisent les variétés de capitalisme, les analyses menées sur les différences institutionnelles mettent l'accent sur l'importance de la complémentarité institutionnelle entre les différents éléments constituant le système, et en particulier entre les relations inter-firmes, la *corporate governance*, les relations industrielles, la formation professionnelle et l'éducation, et la protection sociale (Amable, 2004). A titre d'exemple, dans le modèle rhénan, la cogestion favorise la stabilité de l'emploi dans les entreprises, ce qui incite les salariés à investir dans des formations. L'existence d'un système de formation professionnelle performant permet l'acquisition de savoir-faire spécifiques, particulièrement adaptés aux besoins de l'employeur. Le niveau « élevé » (au regard des normes anglo-saxonnes) d'allocations chômage accordées au salarié ayant perdu son emploi, lui permet d'avoir le temps nécessaire pour retrouver un travail dans le même secteur ou d'attendre un rebond de l'activité. L'avantage comparatif institutionnel du modèle européen provient précisément de la capacité à engager des relations à long terme (avec les partenaires internes et externes de l'entreprise), qui incite les salariés à investir dans des formations qui auront pour effet d'accroître la qualité de la production de l'entreprise et de favoriser une innovation incrémentale.

L'évolution récente du modèle

Depuis une à deux décennies, le modèle européen « d'économie sociale de marché » est sous pression. Sous l'effet de la mondialisation et de l'émergence sur la scène internationale de la Chine, des organisations internationales telles que l'OCDE et le FMI, mais également certaines entreprises et organisations patronales plaident pour une inflexion du modèle européen dans le sens du modèle anglo-saxon. En Allemagne, pays d'origine du modèle, l'OCDE dénonce régulièrement les rigidités structurelles qui empêcheraient l'adaptation du pays à la nouvelle donne économique : le « coin fiscal », -qui correspond à la différence

entre les coûts salariaux supportés par l'employeur et le salaire net perçu par le salarié-, serait trop élevé ; le système de négociation collective ne correspondrait plus au nouveau contexte, qui nécessiterait des négociations différenciées entre salariés, branches et régions. Quant au système d'allocations chômage, mais également de reprise d'activité, il serait insuffisamment incitatif et favoriserait l'apparition de « trappes à chômage ».

De fait, l'évolution récente en Allemagne laisse entrevoir des changements défavorables au « modèle rhénan ». A la suite de la récession de 1993-1994, les syndicats ont consenti pour la première fois à de nombreuses formes de baisse de salaire (comme par exemple la suppression du treizième mois dans certains cas). De nombreuses entreprises n'ayant pas adhéré à des conventions collectives et d'autres s'étant retirées, les syndicats ont accepté des principes d'exception, tels que des « clauses de force majeure » qui permettent aux entreprises de ne pas respecter les conventions collectives, voire de baisser les salaires. En réponse à la forte augmentation des salaires à l'Est, la négociation collective a été décentralisée. La question des « dysfonctionnements du marché du travail » est progressivement sortie du cadre des négociations entre partenaires sociaux pour devenir un enjeu de société. Le débat a été enrichi notamment par les travaux de la Commission Hartz ainsi que par l'allocation du chancelier Schröder, à la mi-mars 2003, détaillant l'« Agenda 2010 ». Ce dernier a plaidé pour une baisse des allocations versées aux chômeurs de longue durée ou encore l'assouplissement de la législation sur les licenciements.

La Commission Hartz a été formée en février 2002 pour faire des propositions visant à réformer le fonctionnement du marché du travail afin de réduire le chômage. Les conclusions présentées par la Commission en août 2002, s'articulent autour de quinze idées ayant pour objectif de flexibiliser le marché du travail et d'inciter à la reprise d'activité, telles que l'obligation de s'inscrire à l'office fédéral pour l'emploi sous peine de sanctions, la mise en place d'un système de tickets-formation, des remises de cotisation pour l'emploi de salariés de plus de 55 ans, la baisse de la durée de versement des allocations chômage, la prise en charge d'une partie des contributions de sécurité sociale et l'augmentation des allocations familiales

pour les chômeurs acceptant des emplois peu rémunérés, l'incitation à la création d'entreprises personnelles, etc. Les propositions de la Commission Hartz sont appliquées de façon échelonnée. Les agences pour l'emploi ont été rebaptisées « *JobCenters* ». La mesure phare du rapport, le recours à l'intérim, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Ont ainsi été créées des agences de service de personnel (*Personal-Service-Agenturen*) auprès des agences pour l'emploi, chargées de mettre au travail les personnes difficiles à réinsérer.

Les modalités de gouvernance des entreprises européennes se sont également rapprochées du modèle anglo-saxon dans une période récente. La logique de la *shareholder value* s'est développée aux dépens de celle de la *stakeholder value*. Certains annoncent d'ores et déjà la mort du modèle européen d'entreprise avec sa dissolution dans l'internationalisation (Artus, 2004), et au-delà la convergence progressive du modèle social européen vers le modèle anglo-saxon.

Rien n'est moins sûr !

Il a toujours existé des modèles de capitalisme différents, sans qu'on puisse clairement établir la supériorité de l'un sur les autres. A différentes périodes de l'histoire, différents modèles ont été décrits et analysés comme étant les parangons de la réussite : au début des années 80, le monde n'avait-il pas les yeux braqués sur le modèle japonais appelé à devenir le modèle de demain, alors que le modèle américain était moribond ? Bien plus, dans la période actuelle, il serait plus que hasardeux d'estimer que le modèle anglo-saxon correspond à « la fin de l'Histoire » : il convient en effet de conserver en mémoire un ensemble de questionnements relatifs aux conditions qui entretiennent le dynamisme économique américain, à savoir le recours à l'endettement international, l'absence d'épargne, le déficit commercial abyssal, mais également la récurrence d'un interventionnisme américain dans l'économie, bien éloigné des sacro-saints principes de l'économie libre de marché. Enfin, le caractère durable de la croissance américaine en terme social mais également environnemental, demeure un sujet particulièrement sensible.

2. La Constitution européenne est-elle favorable au modèle européen de capitalisme ?

Des principes généraux favorables au modèle européen...

On ne peut accuser la Constitution européenne de remettre en question le modèle européen. Les principes généraux sont conformes à ce modèle. Ainsi selon l'article I-3(3) : « *l'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement... Elle promeut la justice et la protection sociales...* ». De plus, ces principes généraux s'inscrivent dans un cadre institutionnel plus transparent qui définit des procédures de prise de décisions qui devraient être plus efficaces.

Un économiste pourrait à la limite s'étonner de l'absence du terme « chômage » dans un texte de plusieurs centaines de pages ou de la coexistence du concept « *d'économie sociale de marché* » avec celui « *d'économie de marché ouverte où la concurrence est libre* » (Article III-177), l'équivalence entre ces deux termes prêtant pour le moins à discussion. Mais ces « curiosités » ne sont pas suffisantes pour remettre en cause les fondements humanistes de la Constitution européenne.

...mais des instruments qui ne sont pas en accord avec les principes

Par contre, les instruments prévus par la Constitution européenne ne permettent pas de réaliser ces objectifs. La Constitution entrave tout volontarisme politique. Or, en l'absence d'instruments et de marge de manœuvre, il sera pour le moins difficile d'atteindre les objectifs fixés par la Constitution.

Ainsi, la troisième Partie de la Constitution qui traite des politiques et du fonctionnement de l'UE est caractérisée par :

- une absence de mesures qui permettraient de limiter la concurrence fiscale ;
- une absence de mesures qui limiteraient le dumping social (il n'y a par exemple aucune référence à la fixation d'un salaire minimum européen²) ;

² Il pourrait bien évidemment être modulé en fonction du niveau de développement des pays.

- le fait de graver dans le marbre « la mission » de stabilisation des prix de la BCE et sa totale indépendance (Cf. l'article de Michel Dévoluy) ;
- le « verrouillage » des politiques budgétaires nationales (Cf. l'article de Gilbert Koenig) ;
- l'obligation d'équilibre du budget européen (Article I-53(20)) ;
- la limitation des possibilités ainsi que les difficultés à engager des « *coopérations renforcées* », dans la mesure où elles ne peuvent porter atteintes au marché intérieur : il ne doit y avoir ni entrave, ni discrimination aux échanges, ni distorsion de concurrence (Article I-44), pas plus que des aides qui fausseraient la concurrence.

Ces dispositions posent dès lors un certain nombre de questions :

Comment peut-on éviter la concurrence inter-territoriale en l'absence de coordination (à défaut d'harmonisation) fiscale ? Comment maintenir « *une cohésion économique, sociale, territoriale et la solidarité entre les Etats membres* » (Article I-3), alors même que les territoires sont contraints d'attirer des investisseurs étrangers pour lutter contre le chômage et stimuler la croissance et que la sobriété et le principe d'équilibre du budget européen limitent les possibilités de solidarité ?

Comment garantir un « *niveau de protection sociale adéquate* » (Article III-117) et une « *amélioration des conditions de vie et de travail* » (Article III-209), alors même que les espaces nationaux et infranationaux pourront être incités à jouer le jeu du dumping social afin de limiter les délocalisations et favoriser l'arrivée d'opérateurs étrangers ? Dans des économies très ouvertes, et mal coordonnées, une stratégie de dumping social et fiscal n'est-elle pas plus payante que des stratégies de soutien de la demande (Fitoussi, 1999) ? Ce questionnement prend tout son sens à la lecture du projet de la Commission qui vise à libéraliser les services, à savoir la « directive Bolkenstein » : cette proposition a pour objectif d'étendre aux services la jurisprudence européenne « *Cassis de Dijon* », qui correspond à une décision prise en 1979 et qui stipule qu'un produit ayant satisfait aux règles présidant à sa mise en circulation dans un pays de l'Union doit pouvoir être commercialisé

librement dans tous les autres pays de l'Union. Si on applique le « principe du pays d'origine » aux services, cela signifierait qu'une entreprise d'un pays caractérisé par une législation fiscale, sociale et sur le travail peu contraignante (exemple d'une entreprise d'Europe centrale) serait soumise à la législation de son pays d'origine lorsqu'elle vendrait ses services dans un pays au cadre social beaucoup plus développé (exemple de l'Allemagne). Même si le champ réel d'application de la directive « Bolkenstein » reste à préciser, il n'en demeure pas moins que cette directive va exacerber le risque de dumping social.

Enfin, comment peut-on atteindre un niveau permanent d'emploi élevé si le seul objectif de la banque centrale consiste à veiller sur l'inflation, si les politiques budgétaires nationales sont fortement entravées et que le budget européen doit être sobre et équilibré et qu'aucun mécanisme de compensation entre pays n'est prévu en cas de choc asymétrique, -à savoir un choc d'offre ou de demande qui toucherait un pays sans toucher les autres (Dévoluy, 2004) ?

Le paradoxe de la constitution

La Constitution européenne nous propose un texte paradoxal : on parie sur des règles du jeu libérales, on retrouve en effet systématiquement l'idée qu'il ne faut pas porter atteinte au marché intérieur et privilégier les réformes structurelles sur les régulations conjoncturelles, pour préserver le « modèle d'économie sociale de marché ». Dans cette logique, le renforcement de l'exercice de la concurrence stimulera la croissance qui préservera le modèle européen. Mais compter sur la seule concurrence pour assurer à la fois un développement durable, une réduction des écarts de développement entre régions, une amélioration des conditions de vie et de travail, semble pour le moins délicat.

Que le projet de Constitution européenne soit une avancée dans la définition d'un ensemble de droits et de règles fondamentaux est incontestable : on ne peut que se féliciter que l'esprit des lumières ait présidé à la rédaction d'un projet de Constitution européenne. Qu'une réduction des instruments de la politique économique à la disposition des gouvernants combinée à la prééminence du principe de concurrence intérieure soient les plus à même de favoriser l'inscription dans les faits de ces principes généraux et du développement du « modèle de l'économie

sociale de marché » est beaucoup plus discutable.

3. Comment expliquer ce paradoxe ?

Les explications de ce paradoxe sont notamment à trouver dans la manière dont l'Europe s'est construite (l'Histoire), le renversement du cadre théorique de référence (le Dogme) et enfin les performances économiques comparées au cours de ces vingt dernières années entre le modèle européen et le modèle américain (la Performance).

L'Histoire

La Constitution est l'aboutissement d'un processus de négociation politique qui a été engagé officiellement lors du Sommet européen de Nice en décembre 2000. Mais en réalité, elle est le résultat de la manière dont les Européens ont construit progressivement leur espace intégré. D'ailleurs, la Constitution, lorsqu'elle aura été ratifiée par les Etats-membres, fusionnera les différents traités existant, après les avoir simplifiés, dans un document unique.

Pour l'Europe, la mise en place d'un marché unique est considérée comme étant la clef de voûte de sa prospérité. L'Europe a relié sa croissance aux gains à attendre d'une augmentation de l'étendue du marché (Cohen, 2002). Dans cette logique l'augmentation de la taille du marché engendre une spécialisation plus poussée (et donc des gains supplémentaires liés à la spécialisation) et un allongement des séries de production (gains liés aux économies d'échelle). Ces deux effets, combinés au supplément de concurrence résultant de la réduction des obstacles au fonctionnement d'un marché unique, doivent permettre d'accroître le rythme de la croissance. Les élargissements de la Communauté sont fondamentaux, car ils augmentent encore davantage la taille du marché et favorisent une meilleure allocation des ressources, l'espace de choix à la disposition des firmes étant augmenté³.

Une fois qu'une trajectoire a été choisie, il est difficile de la modifier. Les changements sont d'autant plus difficiles à réaliser qu'avec les élargissements successifs, l'hétérogénéité de l'espace européen

augmente également. Les pays présentent alors des structures sectorielles (poids du primaire, secondaire et des services), une spécialisation internationale, un degré d'ouverture internationale, des politiques publiques, des performances économiques, etc., variés, de sorte qu'il devient de plus en plus difficile de faire émerger un consensus. L'intérêt des uns n'est pas nécessairement celui des autres. La difficulté est exacerbée par le fait que, si les pays de l'Europe continentale présentent de fortes similarités qui les font appartenir au « modèle de l'économie sociale de marché », le Royaume-Uni s'est fortement rapproché, à partir de 1979, avec l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher, du modèle américain. L'accroissement de l'hétérogénéité de l'espace et le virage britannique, mais également le changement idéologique à l'œuvre (cf. infra) sont favorables à l'émergence de solutions *minima* : la création d'un marché unique est un objectif sur lequel les différents pays arrivent à s'entendre, alors qu'ils n'arrivent pas à dégager un consensus autour de solutions qui iraient dans le sens d'une Europe fédérale. A défaut de pouvoir s'entendre sur des questions dont les enjeux en termes politiques, mais également d'économie politique sont décisifs, on privilégie un « économisme » auquel se rallient les différents pays. Cette priorité accordée à la construction d'une Europe des marchés a conduit à l'émergence d'un grand marché intérieur le 1^{er} janvier 1993 et, sous l'impulsion de Jacques Delors, président de la Commission européenne de 1985 à 1995, s'est poursuivie par le passage le 1^{er} janvier 1999 à l'Union Economique et Monétaire (UEM) et la création de la monnaie unique.

Le dogme

Durant les trente glorieuses le paradigme keynésien de l'État Providence a été dominant : l'intervention de l'État dans l'organisation de la société a crû progressivement, tandis qu'une politique macroéconomique active jouait un rôle déterminant dans l'orientation de l'activité économique. A partir de la fin des années 70 il a été progressivement évincé par le cadre de pensée libéral. La construction européenne de ces vingt dernières années, dont la constitution européenne est désormais l'expression, reflète ce changement de perspective : à un cadre de référence keynésien a fait place un mode de raisonnement en

³ Dans cette logique, l'adhésion turque est bien évidemment une excellente chose.

grande partie influencé par la pensée hayekienne.

Pour Friedrich Hayek, on peut penser l'économie, et au-delà la société, de deux façons. La première part de Descartes et correspond à la tradition du « *rationalisme constructiviste* » : dans cette optique les institutions sociales résulteraient d'un dessein délibéré. Ce sont les intentions des hommes, leurs projets qui façonneraient l'Histoire. Hayek, à l'instar de Karl Popper, privilégie le « *rationalisme évolutionniste* », principe selon lequel l'être humain a un champ de connaissances limité, de sorte que le futur est inconnu et imprévisible. Si l'homme est avant tout « *un animal-obéissant-à-des-règles* » et non « *un animal-cherchant-des-objectifs* » (Hayek, 1979, p.13, T.1), s'il n'a que des connaissances de faits particuliers et qu'il n'a qu'une infime connaissance de la manière dont fonctionne la société (et l'économie) alors il doit faire preuve « *d'humilité à l'égard du processus social* ». Le marché apparaît dès lors comme le processus par excellence « *de découverte mobilisant et exploitant les parcelles disponibles mais dispersées de l'information répandue dans la société* » (Kirzner, 1979, p.150). Pour Hayek, le « *rationalisme évolutionniste* » conduit à privilégier un ordre spontané (*kosmos*) sur l'ordre « *arrangé* » ou « *disposé* » (*taxis*) du « *rationalisme constructiviste* ». La pensée hayekienne est à l'origine d'une position de méfiance à l'égard du Politique suspecté d'empêcher le libre jeu du marché, de bouleverser son fonctionnement et de distordre ses résultats naturels, position que l'on retrouve en grande partie dans la construction européenne récente et dans le projet de Constitution européenne.

La volonté de « *piloter* », « *d'orienter* » le marché, telle qu'elle est envisagée par la théorie keynésienne, est à la fois contre-productive et liberticide dans la pensée hayekienne. Le projet politique, l'acte politique représente une attaque contre la « *grande société* » d'Adam Smith ou la « *société ouverte* » de Karl Popper. L'acte politique est discrédité par le fait qu'il ne serait que l'émanation d'intérêts organisés. Or, faire prévaloir des intérêts particuliers sur les forces du marché serait la principale source d'injustice réelle et

conduirait à l'émergence d'une structure économique artificielle.

Pour Hayek, dans la période des trente glorieuses, « *la politique a pris une place trop importante, elle est devenue coûteuse et nuisible* » (1979, p.178-9, t.3). « *Il n'existe pas de tiers chemin quant au principe d'organisation du processus économique, qui pourrait être rationnellement choisi pour conduire à des objectifs désirables ; il n'y en a que deux : ou bien un marché dont le fonctionnement ne permet pas que quiconque puisse fixer efficacement l'échelle de bien-être dans les divers groupes et entre individus ; ou bien une direction centrale dans laquelle cette échelle est à la merci d'un groupe organisé pour conquérir le pouvoir. Les deux principes sont inconciliables, car toute combinaison rend irréalisable les fins de l'un comme de l'autre* » (1979, p.181, t.3). Les gouvernements ne doivent pas mener de politiques économiques contra-cycliques : il serait en effet impossible à un gouvernement d'intervenir assez « *promptement* » pour réagir efficacement. Les connaissances irrémédiablement limitées du gouvernement face à un environnement complexe ne feront alors qu'aggraver la situation en cas d'intervention dans le *kosmos*. Quant à la politique monétaire elle correspond à un « *procédé d'escroquerie* » (1979, p.69, t.3) : les gouvernements sont périodiquement poussés à utiliser la manipulation monétaire pour assurer le plein emploi, ce qui ne fait qu'accroître l'inflation et déboucherait sur un taux de chômage à long terme encore plus important. C'est pourquoi c'est « *contre l'État que la monnaie doit être primordialement protégée* » (p.68, t.3).

La méfiance à l'égard de l'acte politique et la croyance en la supériorité d'un ordre spontané ont dominé la construction européenne récente et sont validées par la Constitution européenne : l'indépendance de la banque centrale européenne, l'absence de véritable gouvernance européenne, tout comme l'encadrement imposé à la politique budgétaire reflètent cette méfiance face au Politique et la certitude que les politiques conjoncturelles sont incapables de modifier les équilibres de longue période.

Dans la droite ligne de la pensée hayekienne, l'Europe a parié sur un développement du processus de marché pour tirer sa croissance et assurer le bien-être de ses citoyens. Dans cette optique, les élargissements successifs conduisent à un accroissement de la taille du

marché européen et corrélativement des gains à attendre d'une intensification du jeu de la concurrence. L'intégration dans la sphère marchande, d'activités auparavant jugées comme ne devant pas dépendre de la seule régulation par les prix, relève de la même logique : pour Hayek « *l'instruction publique, les hôpitaux, les bibliothèques, les musées, les théâtres et parcs ne furent pas créés d'abord par les gouvernements* » (1979, p.58-59, t.3). De même l'activité postale n'aurait été nationalisée par les gouvernements que pour pouvoir surveiller la correspondance privée ! A l'exception d'un nombre limité de biens collectifs pour lesquels il existe des externalités et qui ne peuvent pas encore⁴ être régulées par le marché, il est souhaitable de privilégier un échange selon les principes du marché.

La conception européenne de la concurrence puise également en partie ses sources dans le dogme hayékien, et cela jusque dans la sémantique : la concurrence qui doit être « *laissée libre d'opérer* », (Hayek, 1979, p.88, t.3) renvoie à « *l'économie de marché ouverte où la concurrence est libre* » de la Constitution européenne (Article III-177). La théorie hayékienne de la concurrence s'oppose à la théorie de la concurrence parfaite de la théorie néo-classique (Salin, 1995). Pour les Hayekiens, le modèle de concurrence parfaite n'est pas d'une grande utilité : les hypothèses et la conception statique et abstraite du marché sont en contradiction avec leur représentation dynamique du marché, fondée sur l'idée de processus. Ce qui compte ce n'est pas la structure de la concurrence (concurrence atomistique, oligopolistique, voire monopolistique), mais que la concurrence soit libre, c'est-à-dire qu'il n'y ait pas d'obstacle à l'entrée sur un marché. La concurrence, même lorsqu'elle est « imparfaite », est toujours préférable à une régulation par l'Etat. La politique européenne de la concurrence, considérée comme étant « *un des joyaux de la Commission* » (Cf. les propos de G. Verheugen rapportés par Damien Broussolle pages 32 et 36 ci-après), vise

dès lors à éliminer toutes les atteintes publiques à la libre concurrence, c'est-à-dire à éliminer toutes les mesures telles que les aides publiques qui protégeraient des entreprises dans certains secteurs et limiteraient la pression exercée par d'éventuels entrants dans le secteur. Même s'il demeure quelques réticences de la Commission à accepter la totalité des enseignements hayekiens, - et notamment l'idée que dans certains cas l'apparition d'un monopole « *constitue un résultat désirable de la concurrence* » (Hayek, 1979, p.86, t.3) dans la mesure où il est à l'origine d'une innovation -, il n'en reste pas moins que cette influence est présente.

La Performance

Au début des années 1950, le retard économique de l'Europe sur les Etats-Unis est massif : le niveau de vie en Europe de l'Ouest se situe à 45 % du niveau de vie américain. Durant la période des « trente glorieuses » la croissance européenne est plus rapide que la croissance américaine ce qui a conduit à un rapprochement progressif du niveau de vie entre les deux espaces (cf. Tableau). Au fur et à mesure du rapprochement de la frontière technologique américaine, la croissance européenne ralentit. A partir du milieu des années 70, le niveau de vie moyen de l'Europe de l'Ouest, - et la France est particulièrement représentative de ce cas de figure-, ne converge plus guère vers celui des Etats-Unis. Au cours des années 90, les Etats-Unis ont même enregistré une croissance nettement supérieure à celle de l'Europe, de sorte que la différence de niveau de vie entre les deux rives de l'Atlantique s'est à nouveau creusée. En définitive, depuis maintenant près d'un quart de siècle l'Europe n'arrive plus à se rapprocher du niveau de vie moyen des Etats-Unis.

⁴ Avec le progrès technique, le nombre de services auxquels on ne peut pas appliquer le processus du marché, va se réduire selon Hayek. Ainsi en est-il de la diffusion par ondes qui peut désormais faire l'objet d'une appropriation individualisée.

Evolution comparée du niveau de vie de l'Europe, de l'Allemagne et de la France par rapport aux Etats-Unis

(en PIB réel par habitant, en parité de pouvoir d'achat)

	1950	1973	1990	1998
Allemagne	43	76	81	77
France	52	74	77	74
Europe de l'Ouest	45	62	65	61
Etats-Unis	100	100	100	100

Source : Economic Commission for Europe, *Economic Survey of Europe*, 2000, p.161.

Le dynamisme américain et la léthargie de la croissance européenne durant les années 90 ont conduit à une floraison d'études, de rapport et autres ouvrages⁵, stigmatisant la différence d'efficacité entre les deux modèles : la période actuelle serait celle du déclin de la France et de « la vieille Europe » !

Le rapport Sapir (2003) explique la différence d'efficacité entre les Etats-Unis et l'Europe, pour un tiers par une plus faible productivité européenne, pour un tiers par un temps de travail moindre et pour un tiers par un taux d'emploi plus bas. Les études de l'OCDE insistent sur les « rigidités institutionnelles » européennes : dans ce cadre de réflexion il serait urgent d'entreprendre des réformes structurelles, en particulier sur le marché du travail, pour « fluidifier » les marchés, en augmentant la flexibilité et la mobilité. Quant aux rapports du Conseil d'Analyse Economique (voir par exemple celui de Debonneuil et Fontagné, 2003), ils insistent de manière récurrente sur l'insuffisante compétitivité technologique de l'Europe, notamment en matière de TIC (Technologies de l'Information et de la Communication).

Que les performances américaines en terme de croissance économique et de progrès technique depuis le début des années 90 soient meilleures que celle de l'Europe est incontestable : entre 1990 et 2004 le taux de croissance annuel moyen des Etats-Unis a été de 2,9 %, supérieur de

près de 1 point à celui de l'Europe, avec une différence de près de 1,2 point avec la France et l'Allemagne. Le taux de chômage aux Etats-Unis demeure également significativement inférieur à celui des grands pays d'Europe (il s'élève à 5,2 % en janvier 2005 contre 8,9 % à la zone euro)⁶. De même, les performances en matière de R&D (Recherche et Développement) et de « production technologique » des Etats-Unis sont significativement meilleures que celles des pays européens : ainsi selon l'OCDE, en 1999 la part de la R&D dans le PIB était de 2,64% aux Etats-Unis contre 2,44% à l'Allemagne et 2,17% à la France, respectivement les deuxième et troisième pays européen en la matière⁷. Il s'en suit que la part des exportations *high tech* dans l'industrie manufacturière des Etats-Unis est plus importante que celle des pays européens (à l'exception de la Suède). La recherche américaine est également plus efficace que la recherche européenne en nombre de brevets déposés. Enfin, l'Europe, et en particulier la France, a en grande partie raté le virage des TIC (technologies de l'information et de la communication) dans les années 90 : la part de la R&D consacrée aux TIC est de 50% aux Etats-Unis contre 6% à l'Allemagne et 4% à la France.

Dans un environnement dans lequel la compétitivité technologique est devenue fondamentale, dans la mesure où elle est à l'origine de phénomènes cumulatifs générateurs de rentes, les bonnes performances technologiques américaines font l'objet de toutes les attentions. Le faible taux de chômage conjugué à une dynamique de l'innovation se traduisant dans les créations d'entreprises et d'emplois, ainsi que dans la rapidité d'adaptation de l'économie américaine aux changements économiques, ont fini par convaincre de nombreux acteurs économiques et sociaux en Europe, de la supériorité du modèle américain sur le modèle européen.

En définitive, les rédacteurs de la Constitution européenne n'ont retenu qu'une version édulcorée du modèle américain. Pour eux les bonnes performances américaines sont à rechercher dans les facteurs constituant le « modèle d'économie libre de marché » et

⁵ A l'instar du livre de Nicolas Baverez sur « *la France qui tombe* » publié en 2003.

⁶ Une démarche plus complète, nécessiterait de tenir compte de l'ensemble des caractéristiques des marchés du travail des deux côtés de l'Atlantique.

⁷ Seule la Suède fait mieux que les Etats-Unis avec un taux de 3,8 %.

dans les principes théoriques (le Dogme) qui le sous-tendent. Ils se réfèrent aux discours des pouvoirs publics américains et des institutions internationales comme le FMI, qui ont été « exportés » d'abord vers l'Europe, puis dans les pays émergents et les anciennes économies planifiées.

Or, en réalité les bonnes performances américaines ne relèvent pas uniquement du « modèle d'économie libre de marché ». Elle résultent également des interventions que les pouvoirs publics américains n'hésitent pas à effectuer dans l'économie. Comme le rappelle Fitoussi (1999), « *les gouvernements américains n'ont jamais renoncé à leur responsabilité en matière de politique macroéconomique. Leur libéralisme est limité à l'acceptation des inégalités de revenus, mais leur politique est des plus interventionnistes* ». En outre, l'efficacité technologique américaine relève en grande partie de l'existence d'une véritable politique industrielle : cela est évident dans le domaine militaire, domaine dans lequel les programmes publics mais également les commandes publiques sont à l'origine d'évolutions technologiques majeures (exemple d'Internet). Les déficits publics récurrents de ces dernières années, tout comme les fortes baisses des taux d'intérêt de la banque centrale américaine (la Fed), sont les signes les plus évidents de ce « pilotage » de l'économie.

Bibliographie

- Amable B., 2004, « L'Europe est-elle condamnée à la réforme conservatrice » *Prisme*, n°3 (Janvier), repris dans *Problèmes Economiques*, n°2.854 (23 juin), pp.15-20.
- Artus P., 2004, « La dissolution de l'entreprise européenne dans l'internationalisation », *Flash CDC IXIS*, n°77(mars), repris dans *Problèmes Economiques*, 2004, n°2.854, pp.10-14.
- Atkinson T., Glaude M., Olier L., Piketty T., 2001, *Inégalités économiques*, Rapport pour le Conseil d'Analyse Economique, La documentation française, www.cae.gouv.fr
- Bilger F., Rugraff E., 2003, « Les trois chocs de l'économie allemande », *Revue d'Allemagne*, Oct-Déc., 35(4), pp.471-490, repris dans *Problèmes Economiques*, 2004, n°2.853, pp.7-16.
- Cohen D., 2002, « Le déclin de l'Europe ? », *Le Monde*, 10 septembre.
- Debonneuil M., Fontagné L., 2003, *Compétitivité*, Rapport pour le Conseil d'Analyse Economique, La documentation française, www.cae.gouv.fr
- Dévoluy M. (dir.), 2004, *Les politiques économiques européennes – enjeux et défis*, Mai, Editions du Seuil, Paris.
- Fitoussi M., 1999, « Les quatre scénarios de l'après-euro », *Le Monde*, 16 janvier.
- Hall P., Soskice D. (Eds), 2001, *Varieties of Capitalism, The Institutional Foundation of Comparative Advantages*, Oxford University Press, Oxford.
- Hayek F.A., 1979, *Droit, législation et liberté* (Trad. française, 1983), Quadrige, Presses Universitaires de France, Paris.
- Kirzner I.M., 1979, *Perception, opportunity and profit: studies in the theory of entrepreneur*, University of Chicago Press, Chicago.
- OECD, 2004, *Employment Outlook*, Paris.
- Salin P., 1995, *La concurrence, Que sais-je ?*, PUF, Paris.
- Sapir A., 2003, *An Agenda for a growing Europe*, Rapport au Président de la Commission européenne, July
-

Rien de neuf sur la politique monétaire, et pourtant...

Michel Dévoluy

Le traité constitutionnel reconduit à l'identique la politique monétaire de la zone euro. Pourtant, l'indépendance de la BCE et son objectif radical de stabilité des prix ont été souvent critiqués : comment expliquer une telle continuité ?

Le nouveau Traité reconduit la politique monétaire de la zone euro instaurée à Maastricht en 1992. Le cadre institutionnel, l'objectif de stabilité des prix et, plus généralement, les missions de la Banque centrale européenne (BCE) demeurent pratiquement inchangées. Cette continuité s'appuie sur les mêmes choix doctrinaux. Il est donc possible d'apprécier leurs pertinences à la lumière des performances de la zone euro depuis 1999, date de la création de la monnaie unique. Si les grands principes demeurent, la BCE et la zone euro profitent néanmoins de quelques clarifications mineures, notamment au regard de l'intégration des nouveaux membres. Au total, et malgré des attentes fortes de changements en matière de politique monétaire, il n'y a hélas rien de vraiment neuf...

1. La reconduction de choix doctrinaux contestables

L'objectif de stabilité des prix et l'indépendance de la BCE sont les deux fondements de la construction monétaire européenne. On les retrouve dans le nouveau Traité. Cette continuité repose à la fois sur des convictions doctrinales et sur la satisfaction du devoir accompli par la BCE depuis la création de l'euro.

La doctrine

L'objectif de stabilité des prix reste central, on le retrouve plusieurs fois dans le Traité. La Convention avait omis de l'introduire explicitement dans l'article qui expose les objectifs de l'Union. Cette absence a été pointée par la BCE. Et l'oubli fut réparé dans le texte définitif agréé par la Conférence intergouvernementale (art. I-3). On le voit, la stabilité des prix demeure fermement le but premier assigné à la politique monétaire : il prévaut sur tout (art. III-177). « Si certains membres de la Convention, écrit la BCE, ont proposé d'élargir l'objectif principal, la grande majorité d'entre

eux a néanmoins rejeté cette idée. Ils ont estimé que le mandat actuel de poursuite de la stabilité des prix comme objectif principal était fondé sur un large consensus parmi les responsables de la politique économique et les économistes, comme le reflète le traité de Maastricht... »¹. Le Traité n'a pas tenu compte des critiques appelant à un élargissement des objectifs de la politique monétaire vers la croissance et l'emploi. Dans ce domaine, le texte ne s'inspire pas de la banque centrale américaine (la *Fed*) dont l'efficacité de sa politique est souvent prise en exemple.

Le triomphe du monétarisme strict est ici éclatant. Selon cette école, une progression trop forte de la circulation monétaire au regard de la croissance potentielle de l'économie a un seul effet certain : la hausse des prix. Il est vain d'espérer faire évoluer le taux de chômage par une action monétaire car l'économie tend toujours à se caler sur son niveau de chômage naturel.

Le monétarisme tourne résolument le dos aux enseignements keynésiens sur la stabilisation macroéconomique de court terme. Pour le courant keynésien, les forces du marché ne conduisent pas automatiquement, et dans un délai raisonnable, vers un niveau d'emploi acceptable socialement et politiquement. Il faut donc agir, en particulier en activant une politique monétaire expansionniste.

L'objectif de stabilité des prix est présenté comme une évidence fondatrice de la constitution monétaire de l'UE. « Son importance pour la création de l'UEM ne saurait être surestimée, dit encore la BCE, dans la mesure où elle constitue la base sur laquelle ce projet a été élaboré. Les pères fondateurs de l'UEM étaient convaincus que seul le fait d'accorder à la stabilité des prix une priorité explicite pouvait garantir l'existence d'une monnaie unique forte et stable. »² Le nouveau Traité persiste à clore radicalement un débat de

¹ « La constitution européenne et la BCE », Bulletin mensuel de la BCE, août 2004, p. 58.

² Cit. p. 57.

fond sur les enjeux de la politique monétaire. Il ferme la porte à tous ceux qui souhaitent un élargissement des objectifs prioritaires de la politique monétaire. Le Traité constitutionalise une politique particulière, l'approche monétariste, alors que d'autres politiques monétaires devraient pouvoir émerger des choix démocratiques des citoyens européens.

L'indépendance de la BCE est totalement préservée dans le Traité. Ce statut doit lui permettre d'exercer la mission de stabilisation des prix sans avoir à subir des pressions politiques ou sociales qui pourraient la divertir de son objectif prioritaire. D'un point de vue plus technique, les économistes de la « nouvelle école classique » justifient la nécessité d'une banque centrale indépendante à travers la notion de *crédibilité*. Pour être *crédible* en matière d'inflation, une banque centrale doit mener une politique cohérente au cours du temps. Il s'agit de persuader les agents économiques que la banque centrale ne déviara pas de son objectif affiché de stabilité des prix. Le meilleur moyen d'assurer cette *crédibilité* est l'indépendance face au pouvoir politique. Il faut priver celui-ci de la tentation de créer « par surprise » de l'inflation pour relancer l'économie. Ces analyses ont légitimé le statut de la BCE lors de sa création. Il est repris dans le nouveau Traité. Par hypothèse, les gouvernements démocratiques perdent ainsi tout contrôle sur la politique monétaire.

Le cadre général des politiques de change de la zone euro a lui aussi été reconduit. Ces politiques reposent à la fois sur la BCE et sur le Conseil des ministres garant de la logique intergouvernementale (art. III-185 et art. III-326). On a d'un côté une institution de nature fédérale et, de l'autre, des Etats souverains responsables au niveau international. Cette coexistence a des incidences importantes. Toutes les décisions concernant un régime de change officiel de l'euro vis-à-vis de monnaies tierces sont de la responsabilité des Etats membres, c'est-à-dire du Conseil. Suivant la même logique, il est dans les attributions du Conseil de formuler des orientations générales de politique de change. Mais les choix et les avis du Conseil ne doivent jamais entraver l'objectif de stabilité des prix poursuivi par la BCE, en toute indépendance. Tout ceci posé, c'est la BCE qui opère sur les marchés des changes en

appliquant sa stratégie monétaire. La complexité de cette architecture a deux effets. Elle crée une attraction pour un euro fort, rempart contre l'inflation importée, mais qui handicape la compétitivité internationale de la zone. Elle contrarie l'émergence d'une politique de change lisible, comme le montre un certain flou sur la question du niveau approprié de l'euro face au dollar depuis maintenant plus de six années. Il manque un gouvernement unique pour représenter l'euro sur la scène internationale.

Les résultats

Puisque rien ne change dans la doctrine, l'expérience de la politique monétaire menée par la BCE depuis 1999 peut nous servir de guide pour apprécier la portée future des propositions constitutionnelles.

Pour répondre aux exigences du Traité, la BCE a axé toute sa stratégie monétaire sur la stabilité des prix. L'entreprise était difficile compte tenu des diversités nationales. Sa politique devait être unique, lisible, crédible et efficace. Nous n'entrerons pas ici dans les détails des procédures et des instruments qu'elle a choisis³. Soulignons cependant son impressionnante réussite technique, reconnue de tous.

Pour accomplir sa mission, la BCE s'est fixé comme objectif de maintenir l'inflation, sur le moyen terme, à moins de 2% par an. Cet engagement est considérable et sans précédent. Il s'applique depuis le 1^{er} janvier 1999. La décision de la BCE du 8 mai 2003 de conduire l'inflation à des niveaux proches de 2% à moyen terme n'a rien changé sur le fond.

Ce choix stratégique d'un taux de référence très bas empêche la BCE de s'intéresser à autre chose qu'à l'inflation. Pour appuyer sa mission, elle soutient explicitement toutes les politiques qui défendent la rigueur budgétaire. De ce point de vue, les contraintes imposées par le Pacte de stabilité et de croissance renforcent objectivement la stratégie de la BCE.

Cette politique de répression massive de l'inflation formate de plus en plus les esprits et les comportements. Elle pousse sans discernement à une maîtrise des salaires et à la flexibilité sur le marché du travail. Elle tend à valider sans distance critique toutes les formes de concurrence favorables à la baisse

³ Voir : *La Politique monétaire de la BCE*, BCE 2004 ; *La Banque centrale européenne*, Michel Dévoluy, Que sais-je N° 3352, PUF, 2000.

des prix, y compris la concurrence fiscale. Elle jette parfois la suspicion sur les services publics en mobilisant des critères de rentabilité et d'efficacité qui négligent trop l'intérêt collectif.

Certes, les méfaits de l'inflation sont connus et ne doivent pas être négligés. Elle est un facteur d'inefficacité économique du fait des distorsions des prix relatifs ; elle entraîne une augmentation des primes de risques dans les contrats ; elle perturbe la gestion des encaisses réelles ; elle est injuste en agissant sur la répartition des revenus et des patrimoines.

Néanmoins, fixer de façon systématique un objectif très bas freine le dynamisme économique. En effet, une déflation est aisément possible dans certains secteurs et les situations de baisses relatives des revenus réels deviennent plus lisibles. Par ailleurs, le taux de 2% est une moyenne qui méconnaît les disparités dans la zone euro et qui pourrait s'avérer compatible avec une situation déflationniste dans un Etat membre. La vertu monétaire, lorsqu'elle est radicale, a ses limites.

La détermination d'un taux d'inflation optimal est une question controversée chez les économistes. La réponse de la BCE paraît bien rigide, même si on peut comprendre sa volonté initiale en 1999 de construire sa crédibilité. Mais rien n'a changé depuis et en reproduisant le texte initial, le nouveau Traité valide cette stratégie monétaire et, en même temps, le retrait du politique.

L'inflation dans la zone euro s'est située en moyenne légèrement au-dessus de 2%. On pourrait critiquer la BCE à la vue des résultats. Mais cela serait abusif et incohérent par rapport à nos analyses. En définitive, la BCE a bien rempli ces obligations en la matière.

Par contre, nous devons constater les faibles performances économiques de la zone euro, surtout par rapport aux Etats-Unis. Outre-atlantique, la croissance est nettement plus forte depuis 1999 (à l'exception de la forte récession de 2001) et le chômage est presque deux fois moindre. Ces résultats décevants interpellent, surtout au regard de la réactivité de la politique monétaire américaine lorsque la conjoncture se déprime. Bien sûr, la monnaie n'est pas responsable de tout. Il est entendu que les politiques conjoncturelles ne peuvent pas, à elles

seules, soutenir l'économie sur un sentier de croissance qui maintiendrait le chômage à un niveau satisfaisant pour la société. Mais nous pensons que le nouveau Traité fait fausse route en persistant à fixer à la BCE un objectif qui limite la politique monétaire au seul combat contre l'inflation. La politique économique européenne devrait pouvoir choisir d'autres priorités.

2. Des modifications somme toute mineures

Quelques articles du Traité concernent la BCE, tandis que sa présentation détaillée, comme dans les textes actuels, se trouve dans un protocole. Nous utiliserons donc à la fois le Traité et le Protocole de 51 articles pour évoquer les modifications. Certaines s'inscrivent dans la démarche de clarification des textes, en particulier face à l'élargissement de l'UE, d'autres abordent la question de la gouvernance économique de la zone euro.

Quelques clarifications

Le Traité améliore la lisibilité et la cohérence institutionnelle de l'Union. Sous cette perspective, la BCE est concernée sur trois points.

- Le Titre IV de la première partie du Traité, qui présente les organes et les institutions de l'Union, distingue le cadre institutionnel (Parlement européen, Conseil européen, Conseil des ministres, Commission, Cour de justice) des autres institutions et des organes consultatifs où on trouve, notamment, la BCE (art. I-30). En établissant cette distinction le Traité confirme le statut *sui generis* de la BCE. Elle est définie comme une institution, dotée de la personnalité juridique, qui exerce ses pouvoirs en toute indépendance, et qui possède un pouvoir réglementaire afin de conduire ses missions.

- L'article I-30 reprend la définition du Système européen de banques centrales (SEBC) constitué de la BCE et des banques centrales nationales (BCN) de tous les Etats membres de l'UE. La nouveauté est l'introduction de L'Eurosystème qui comprend la BCE et les BCN des Etats de la zone euro. Certes, l'Eurosystème existe dans le vocabulaire de la BCE depuis le lancement de l'euro. Mais il n'avait pas encore de statut dans les traités.

- Jusqu'ici, les six membres du Directoire de la BCE étaient désignés « d'un commun accord » entre les gouvernements nationaux. Désormais, ils sont choisis par un vote à la majorité qualifiée des membres du Conseil

(art. III-382 et art.11 des statuts de la BCE). Cette nouvelle procédure s'aligne sur une règle générale de l'UE en la matière.

Le Traité prépare au bon fonctionnement d'une Union élargie. Pour la zone euro, l'enjeu est de préserver l'efficacité décisionnelle de la BCE malgré l'augmentation du nombre des participants à l'Eurosystème. Le Conseil des gouverneurs est l'organe qui arrête la politique monétaire unique lors de ses réunions régulières. Il est formé des gouverneurs des BCN et des membres du Directoire. Un trop grand nombre de votants dans ce Conseil induit un système de décisions peu réactif où il est plus difficile de converger vers une position commune. La politique monétaire devient alors moins efficace. Sur la base de cette analyse, le Traité a changé les modalités de vote du Conseil des gouverneurs. La voie avait déjà été ouverte dans le traité de Nice en permettant une modification des statuts de la BCE par le Conseil, sur proposition de la BCE⁴.

Le nouveau mécanisme de vote reprend les propositions du Conseil formulées en 2003⁵. Elles s'inspirent assez largement du fonctionnement de la *Fed* où quatre Banques fédérales sur onze votent à travers un système de rotation, tandis que les sept membres du Directoire (*Board of Governors*) plus la Banque fédérale de New York votent toujours. Mais la BCE est plus attentive que la *Fed* à une représentation équitable des Etats en fonction de leurs poids.

La solution adoptée est assez compliquée, elle repose sur plusieurs principes. Le nombre maximum de votants est de vingt et un, c'est-à-dire quinze gouverneurs de BCN et les six membres du Directoire. Ainsi, les gouverneurs susceptibles de voter ne dépassent pas quinze, c'est-à-dire le nombre des Etats membres avant l'élargissement du 1^{er} mai 2004. Avec leurs voix permanentes, les membres du Directoire apparaissent clairement comme les représentants de la zone euro. Pour respecter cette règle, des groupes d'Etats de poids comparables sont constitués,

avec un système de vote par rotation pour chaque groupe⁶. Les décisions continuent d'être prises à la majorité simple, avec une voix prépondérante pour le président de la BCE en cas de partage des voix. Dans ce système, la BCE fonctionne dans une logique fédérale.

Vers une gouvernance de la zone euro ?

La présence dans le chapitre « politique économique et monétaire » d'une nouvelle section, formée de trois articles, sur les « dispositions propres aux Etats membres dont la monnaie est l'euro » semble ouvrir des perspectives. La spécificité de la zone euro est marquée, et on peut donc s'attendre à la possibilité de mettre en place des politiques appropriées. Mieux, cela pourrait être l'amorce d'une véritable gouvernance économique pour la zone euro.

- Désormais, au sein du Conseil, les Etats membres de la zone euro peuvent décider de renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire. Ils peuvent également élaborer des orientations de politique économique qui leurs sont propres (art. III-194). Dans la pratique il s'agirait, pour le premier point, d'intensifier des mécanismes coercitifs qui existent déjà, comme les procédures de surveillance multilatérale et le Pacte de stabilité et de croissance. La portée du deuxième point est elle aussi limitée, le nouveau texte précisant que les orientations propres à la zone euro devront être conformes aux grandes orientations des politiques économiques (GOPE). Introduites à Maastricht, celles-ci concernent l'Union dans son ensemble. Par conséquent, la soumission aux GOPE constitue une forte contrainte. En somme, les marges de manœuvre propres à la zone euro restent très encadrées.

- Le nouveau Traité reconnaît officiellement l'Eurogroupe (art. III-195) créé par le Conseil

⁴ Un alinéa 6 a été introduit à l'article 10 afin de pouvoir modifier l'alinéa 2 qui fixe les modalités de vote.

⁵ Ces décisions datent du 21 mars 2003. Elles ont déjà été présentées dans le N° 8 de ce Bulletin (Eté 2003) ; voir également « L'adaptation des modalités de vote au sein du Conseil des gouverneurs », Bulletin mensuel de la BCE, mai 2003.

⁶ Pour la constitution des groupes, le poids de chaque pays dépend de deux critères : la part de son PIB dans la zone euro et la part du bilan agrégé de ses institutions financières et monétaires par rapport à la somme des bilans. Les pondérations de ces deux critères sont respectivement de 5/6 et 1/6.

Entre seize à vingt et un Etats deux groupes sont constitués : Le groupe des cinq Etats possédant les poids les plus élevés et un groupe comprenant tous les autres membres. Le premier groupe dispose de quatre voix, le deuxième de onze voix. Le total des voix des gouverneurs reste donc à quinze.

A partir de vingt deux Etats, trois groupes sont constitués : le groupe des cinq, avec quatre voix, le deuxième groupe, avec huit voix, est constitué de la moitié du nombre total des gouverneurs, arrondi si nécessaire au nombre entier supérieur, le troisième groupe comprend les autres gouverneurs, avec trois voix. Le total reste à quinze.

Au sein de chaque groupe les gouverneurs disposent de leur droit de vote pour une durée identique.

européen de décembre 1997. Ses modalités de fonctionnement sont précisées dans un protocole de deux articles. Depuis sa mise en place, cette instance permet aux ministres des Etats membres de la zone euro de se rencontrer sur des sujets d'intérêt commun touchant la monnaie unique. La Commission participe aux réunions, la BCE est invitée. Les réunions sont informelles. Ce n'est pas un gouvernement économique de la zone euro. Et rien ne change dans le nouveau texte, sauf sur un point. Dorénavant, l'Eurogroupe est doté d'un président élu pour deux ans et demi, à la majorité, par les ministres des Etats membres de la zone euro. Cet aspect est intéressant car il assure plus de lisibilité et plus de continuité dans les affaires débattues par les ministres. D'ailleurs, avant même le début des procédures de ratification du Traité, le premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker a déjà été désigné pour cette fonction au le 1^{er} janvier 2005.

La présence de l'Eurogroupe traduit un besoin, ressenti depuis le début, d'une forme de gouvernance macroéconomique pour la zone euro. Mais sur le fond, le texte ne va pas vraiment dans cette direction. En particulier, toute combinaison de la politique monétaire unique et des politiques budgétaires (le *policy mix*) en vue d'agir sur le niveau de l'activité économique demeure impossible. Ceci est en parfaite résonance avec la doctrine monétaire présentée plus haut, et qui s'accompagne d'une logique de surveillance multilatérale en matière budgétaire.

Pourtant, de nombreux débats ont eu lieu sur ce thème. Ils ont débuté dès les discussions sur le traité de Maastricht. Depuis lors, l'impossible *policy mix* européen a été critiqué par ceux qui croient à l'efficacité de l'interventionnisme économique et à la nécessité d'un gouvernement économique. D'ailleurs, déjà pour Maastricht, certains ont mobilisé le vote « non » afin de dénoncer les limites de l'architecture des politiques économiques.

Le troisième article (art. III-196) aborde la représentation internationale de la zone euro. On retrouve ici la doctrine de la politique de change et du rôle du Conseil dans ce domaine. Nous savons que le Conseil reste maître des choix politiques. C'est lui qui conclut les accords formels, mais il peut confier à la BCE la représentation de la zone euro au sein des instances

monétaires internationales. Cet aspect montre que la zone euro continue d'être représentée par les gouvernements plutôt que par un gouvernement. On retrouve de nouveau la question éminemment politique du choix entre l'intergouvernemental et le fédéral.

Conclusion

La politique monétaire voulue par le traité de Maastricht et reprise dans le nouveau texte a réussi. Depuis 1999, la stabilité des prix a été maintenue en moyenne sur la zone euro. Ce résultat est conforme à l'orthodoxie monétariste renouvelée par le courant des «nouveaux classiques». Cette fermeté, d'inspiration très libérale, constitutionalise le retrait total du politique en matière monétaire. Elle dénie l'efficacité du *policy mix*. De fait, elle dégage la BCE de toute responsabilité pour soutenir l'activité économique et l'emploi. Cette doctrine peut déboucher sur un coût social élevé. Il suffit de penser au chômage et à ses conséquences politiques. Un traité constitutionnel ne devrait pas priver une société démocratique d'un des instruments de la politique conjoncturelle au nom d'une priorité radicale en matière de stabilité des prix.

Bibliographie

Artus P. et Wyplosz C. (2002), *La banque centrale européenne*, Rapport du Conseil d'analyse économique n° 38, La Documentation française.

Cahiers français, (2004), mars-avril, *Euro et gouvernance économique*, La documentation française.

Dévoluy M., (2000), *La Banque centrale européenne*, Que sais-je ? n° 3552, PUF.

Les politiques budgétaires dans le projet de traité constitutionnel

Gilbert Koenig

Le projet de traité constitutionnel propose de pérenniser la défiance suscitée depuis l'instauration de l'UEM par les politiques budgétaires qui risquent d'être menées par les Etats d'une façon égoïste et laxiste. Pour éviter qu'une action nationale nuise aux autres Etats, il préconise une coordination des politiques au sein des GOPE. Contre le laxisme supposé des Etats, il spécifie une procédure d'encadrement des déficits publics qui est complétée par les mesures du pacte de stabilité et qui vise plutôt la réalisation d'un équilibre financier que le contrôle de l'évolution de l'endettement public. Mais ces mesures ne constituent pas seulement des règles de disciplines, elles reflètent également une conception minimaliste de l'intervention budgétaire limitée au mécanisme des stabilisateurs automatiques dont l'efficacité est réduite par la diminution du rôle de l'Etat préconisée dans le projet. L'adoption d'une telle conception risque de laisser les Etats sans moyens efficaces pour soutenir par une politique de la demande des actions structurelles favorables à l'offre recommandées par ailleurs dans le projet.

En formant une union monétaire autour de l'euro, les pays européens ont abandonné le contrôle de leur monnaie, c'est-à-dire le pouvoir de fixer le taux d'intérêt et le taux de change en fonction de leur situation économique. De ce fait, chaque pays ne peut utiliser que l'instrument budgétaire pour faire face à des chocs conjoncturels. Mais ces politiques nationales doivent être coordonnées au sein d'une union pour éviter que les mesures budgétaires prises dans ses différentes composantes ne se nuisent ou ne s'annulent mutuellement. De plus, elles doivent respecter une règle de discipline pour éviter des endettements excessifs qui pourraient conduire la Banque centrale européenne (BCE) à créer des liquidités au bénéfice des pays en difficulté et à générer ainsi un taux d'inflation supérieur au taux désiré.

Le chapitre 2 de la partie 3 du projet de constitution consacré à la politique économique et monétaire spécifie dans sa section 1 les principes de la coordination des actions économiques dans le cadre des grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et les modalités de contrôle des déficits excessifs pouvant résulter de ces actions. Ces dispositions ne modifient que très peu celles du traité de Maastricht. On peut donc supposer que la pratique européenne des politiques budgétaires a paru suffisamment satisfaisante

depuis 1999 aux rédacteurs du projet constitutionnel pour que ses principes soient consacrés dans un texte qui, s'il est adopté, sera difficile à amender, même avec une procédure de révision simplifiée. Pour juger de la pertinence de cette décision et pour en évaluer les conséquences, il paraît utile d'analyser le texte constitutionnel relatif aux politiques budgétaires et ses implications à la lumière de la pratique européenne.

Comme le pacte de stabilité et de croissance adopté par le Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997 reprend et complète les dispositions du traité de Maastricht, il se place également dans le prolongement de celles du projet constitutionnel. Mais ce pacte n'est pas seulement une règle de discipline, il constitue aussi une règle de politique budgétaire. Avec ces deux facettes, le pacte suscite de nombreuses critiques et des propositions de réforme. Mais ces dernières devront être compatibles avec les dispositions du traité constitutionnel, ce qui limite probablement leur ambition.

1. L'encadrement des politiques budgétaires

Les dispositions du projet constitutionnel portant sur les politiques budgétaires sont destinées à coordonner les actions nationales et à éviter les déficits publics excessifs.

La coordination des politiques budgétaires

Les grandes orientations des politiques économiques participent à la coordination des politiques budgétaires en définissant les lignes de conduite à suivre en vue de la réalisation des objectifs économiques de l'Union. Elles constituent également une référence pour la réalisation d'une coordination entre les politiques budgétaires nationales et la politique monétaire. C'est ainsi que le Conseil peut adresser une recommandation à un Etat membre dont la politique budgétaire risque de mettre en cause l'objectif de stabilité des prix de la BCE. D'ailleurs, comme cet objectif a été placé parmi ceux de l'Union sur la demande de la BCE après juillet 2003 (article I-3/3), il doit être directement visé par les politiques budgétaires.

Dans cette optique, une recommandation du Conseil a été adressée en 2001 à l'Irlande qui avait pourtant un excédent budgétaire de 4,7% du PIB et un taux d'endettement public faible. Mais le Conseil estimait que les mesures budgétaires envisagées par le pays risquaient d'induire des tensions inflationnistes préjudiciables pour l'Union. De ce fait, il a préconisé un freinage budgétaire qui risquait d'exercer un effet défavorable sur l'emploi. Cette expérience illustre la subordination des politiques budgétaires et de l'objectif d'emploi que se fixe l'Union à la politique monétaire et à son objectif de stabilité des prix.

La contrainte ainsi placée sur les politiques budgétaires est d'autant plus importante que le taux d'inflation devant assurer la stabilité des prix selon la BCE est dangereusement bas. En effet, cette stabilité est définie depuis 1998 « comme une progression sur un an de l'indice des prix à la consommation harmonisé inférieure à 2%. » (BCE, 2004, p.II). Or pour que le taux d'inflation européen ne dépasse pas ce plafond tout en restant positif, il doit être de 1% en moyenne pour l'ensemble des pays membres. Mais pour obtenir une telle moyenne, il faut que certains pays réalisent une inflation inférieure à ce taux, ce qui les rapproche d'une situation déflationniste bien plus dangereuse que l'inflation. En fait un tel taux n'a jamais été obtenu depuis 1999 malgré un chômage massif. Considérant probablement que le plafond de 2%

d'inflation était peu crédible, le conseil des gouverneurs a décidé en mai 2003 qu'il viserait « à maintenir les taux d'inflation à des niveaux proches de 2% à moyen terme » tout en maintenant la définition ci-dessus de la stabilité des prix (BCE, 2004, p.III). Mais ce taux moyen sera probablement difficile à obtenir si l'on considère que le taux d'inflation annuel est supérieur à 2% depuis 2000.

La procédure des déficits excessifs

La seconde catégorie de mesures d'encadrement des politiques budgétaires a comme objet d'éviter les déficits publics excessifs. L'instauration d'une discipline budgétaire s'impose généralement pour empêcher que les déficits entraînent un endettement public explosif. Mais dans l'optique du projet constitutionnel, il s'agit plutôt d'obtenir des finances publiques saines, ce que le pacte de stabilité traduit par l'exigence imposée aux États de réaliser un équilibre ou un excédent budgétaire à moyen terme. Cette conception se place dans la perspective de certains économistes du 19^{ème} siècle qui préconisaient l'équilibre budgétaire comme principe d'une gestion saine des finances publiques analogue à celle des finances d'un bon père de famille.

Si la réalisation de cet objectif d'équilibre budgétaire évite un endettement explosif, il aboutit aussi à une réduction, puis à une disparition à long terme de la dette publique. Or, une telle évolution comporte des inconvénients assez importants. Elle risque notamment de mettre en cause le bon fonctionnement des marchés financiers assuré par la liquidité des titres publics et de réduire les moyens de la politique monétaire dans la mesure où ces titres sont les vecteurs de la politique d'*open-market*.

Le principe de l'équilibre budgétaire est appliqué d'une façon plus stricte pour l'Union dont le budget annuel doit être équilibré (art I-53/2). Une telle restriction que les responsables politiques américains ont refusé par deux fois d'introduire dans leur constitution, laisse peu de marge de manœuvre à une politique budgétaire européenne qui pourrait être menée d'une façon centralisée dans le cadre d'une évolution vers un fédéralisme budgétaire.

Le projet de traité décrit d'une façon minutieuse la procédure de contrôle des déficits en renforçant le pouvoir de la commission. En effet, selon l'article III-184/6, le Conseil des ministres décide s'il y a déficit

excessif, non sur la base d'une recommandation de la commission, comme dans le traité de Maastricht, mais sur celle d'une proposition de celle-ci qui ne peut être amendée qu'à l'unanimité.

Les valeurs de référence qui sont les mêmes que celles comprises dans le traité de Maastricht permettant de considérer un déficit comme excessif sont définies dans un protocole (déficit public/PIB=0,03 ; dette publique/PIB=0,6). Elles ne sont fondées sur aucune justification économique. Elles peuvent donc à un moment donné se trouver en contradiction avec les exigences économiques. De ce fait, leur pérennisation dans un texte constitutionnel est très contestable. De plus ces valeurs sont les mêmes pour tous les membres de l'Union, ce qui se justifie par la volonté d'assainir les finances publiques en réalisant un objectif d'équilibre budgétaire pour tous. Mais si l'on considère qu'il s'agit plutôt de contrôler l'évolution de la dette publique, il faudrait moduler ces valeurs selon les endettements respectifs des pays.

A l'heure actuelle, une procédure de déficits excessifs est engagée dans l'UEM contre la Grèce à laquelle la Commission recommande de ramener son déficit sous les 3% du PIB en 2005. Depuis 1999, de telles procédures ont été engagées contre le Portugal, l'Allemagne et la France. Aucune d'elles n'a débouché sur des sanctions bien que les efforts de redressement n'en soient parfois restés qu'au stade des promesses. En fait, la menace de sanctions semble peu crédible, notamment parce qu'en imposant des amendes à un pays en graves difficultés, on détériorerait encore plus sa situation et on susciterait dans l'opinion nationale un sentiment anti-européen. Il semble donc qu'on ne dispose pas des moyens pour faire respecter les dispositions rigoureuses du pacte.

Malgré les défauts du mécanisme d'encadrement des politiques budgétaires défini dans le traité de Maastricht et le pacte de stabilité, les rédacteurs l'ont conservé dans le projet de constitution tout en se déclarant ouverts à des amendements du pacte. Mais si le projet est adopté, ces amendements ne peuvent concerner que les dispositions non définies explicitement dans le texte constitutionnel, sauf si l'on veut entreprendre une révision constitutionnelle de ce texte.

C'est ainsi qu'en définissant explicitement le concept de déficit public comme le besoin net de financement des administrations publiques, le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs écarte des amendements envisageables sans révision constitutionnelle les propositions de définir un indicateur de déficit corrigé des fluctuations cycliques par rapport à un indicateur courant ou excluant les investissements publics. En fait, la Commission semble essentiellement envisager un assouplissement de l'obligation de parvenir à un budget équilibré ou excédentaire en modulant le rythme de convergence en fonction de la croissance et de l'endettement du pays. Quant aux ministres européens des finances, ils préconisent en janvier 2005 différents aménagements de la mise en œuvre des dispositions du pacte et un renforcement de son aspect préventif qui obligerait les pays à réduire leur déficit avant la limite des 3% du PIB.

Ces efforts marginaux d'adaptation paraissent vains à certains économistes comme Wyplosz qui, à la lumière de la pratique européenne depuis 1999, considère qu'il faut s'attaquer à la logique du pacte. Selon lui, les règles de discipline doivent prévenir une hausse durable de la dette publique et non chercher systématiquement un équilibre financier et elles doivent être spécifiques pour chaque pays, mais coordonnées sur le plan de l'Union. L'adoption d'une telle perspective nécessiterait une modification du projet de traité constitutionnel que les instances européennes ne semblent pas envisager.

2. La nature des politiques budgétaires

Certaines dispositions du Traité de Maastricht reprises dans le projet constitutionnel peuvent expliquer la défiance des autorités européennes envers les politiques budgétaires actives destinées à stimuler l'activité économique. Quant au pacte de stabilité qui prolonge et complète ces dispositions, il révèle leur préférence pour le jeu des stabilisateurs budgétaires automatiques.

L'abandon des politiques discrétionnaires contra-cycliques

Selon l'article III-178, les Etats membres de l'Union doivent conduire leurs politiques économiques « dans le respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre, favorisant une allocation efficace des ressources ». Une telle économie est sensée accomplir un équilibre économique stable assurant un taux naturel de sous-emploi qui caractérise une situation

dans laquelle les anticipations sur les prix des biens sont réalisées. Cet équilibre ne peut être amélioré que transitoirement par une expansion budgétaire discrétionnaire qui en stimulant la demande de biens accroît le taux d'inflation au-delà du taux anticipé. En effet, à terme le taux d'inflation anticipé s'ajuste au taux courant, ce qui ramène l'économie à son niveau d'emploi initial, mais avec un taux d'inflation plus élevé. Dans cette optique, la situation de l'emploi ne peut être améliorée durablement que par des politiques structurelles. C'est pourquoi le projet constitutionnel incite l'Union et les Etats membres à réaliser l'objectif de haut niveau d'emploi défini dans l'article 1-3/3 par une stratégie consistant notamment « à promouvoir une main d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie »(article III-203).

Ce schéma de référence peut expliquer les réticences européennes exprimées notamment dans les rapports économiques de la Commission envers l'activisme budgétaire contra-cyclique des pays européens.

Mais, comme le note Solow (2002), pour qu'un tel schéma ait une portée pratique, il faut que le taux naturel de sous-emploi soit stable et que l'on puisse l'estimer d'une façon incontestable. Or ces conditions ne sont pas toujours remplies comme le montre l'exemple américain des années 90. En effet au cours de cette période, l'administration Clinton a obtenu un taux de chômage d'environ 4% de la population active sans tension inflationniste, alors que le taux naturel de sous-emploi était estimé à plus de 6%.

De plus, comme les ajustements économiques peuvent être très lents, il serait déraisonnable de renoncer à une action dont les effets favorables à l'emploi peuvent s'exercer pendant plusieurs mois, voire durant des années, sous prétexte qu'elle n'a pas d'incidences durables.

Enfin, la confiance qui est portée, comme un *leitmotiv* dans de nombreux articles du traité, à une économie concurrentielle de marché pour réaliser une affectation efficace des ressources que l'on considère probablement comme un optimum, n'est fondée économiquement que par un modèle élémentaire supposant la concurrence pure et parfaite. Un tel

modèle ne peut pas décrire l'économie européenne qui est dominée, comme toutes les économies développées, par la concurrence imparfaite. Or les schémas qui décrivent ces situations n'aboutissent pas nécessairement à une affectation optimale des ressources, ce qui laisse donc aux politiques budgétaires un champ d'application.

Dans l'optique du projet constitutionnel et du pacte qui prolonge ses dispositions, des mesures discrétionnaires peuvent cependant se justifier si elles ont comme objet de réaliser un assainissement budgétaire. Cette conception se fonde sur des travaux empiriques qui attribuent des effets positifs aux baisses des déficits budgétaires. Mais si on analyse de plus près les expériences décrites par ces travaux, on peut constater que le redressement économique constaté est dû, comme au Danemark de 1982 à 1986, à une combinaison particulière des mesures budgétaires et monétaires que la BCE ne serait probablement pas disposée à cautionner ou qu'il résulte, comme aux Etats-Unis dans les années 90, de circonstances indépendante de la baisse du déficit (Stiglitz, 2003, chapitre2).

Mais même si on reconnaît à une expansion budgétaire le pouvoir d'influencer positivement l'activité économique, on peut être amené à douter de la capacité des autorités budgétaires de mettre en œuvre ce pouvoir en temps voulu. En effet on peut craindre qu'à cause de la durée nécessaire à leur mise en œuvre, les mesures budgétaires exercent des effets pro-cycliques notamment quand des cycles économiques courts se succèdent. Cet inconvénient est atténué si ces mesures interviennent dans des situations de basse conjoncture durable, comme celle que connaît l'économie européenne.

Le pacte de stabilité comme règle de politique budgétaire

Du fait de ce manque de souplesse de la politique budgétaire discrétionnaire, on peut envisager des actions fondées sur les stabilisateurs budgétaires automatiques. Dans cette optique la politique budgétaire réagit en l'absence de choix discrétionnaires, aux variations conjoncturels en exploitant des éléments qui sont incorporés dans les structures institutionnelles. C'est ainsi que les allocations de chômage augmentent et les recettes fiscales diminuent automatiquement en cas de ralentissement conjoncturel. Cela permet de freiner la baisse de l'activité et d'éviter une détérioration trop importante de la situation de l'emploi. Mais elles ne

permettent pas d'éliminer tout le chômage induit par la baisse conjoncturelle.

Dans l'esprit de la commission européenne, la mise en œuvre du pacte de stabilité doit reposer sur le libre jeu des stabilisateurs automatiques et sur l'abandon des actions discrétionnaires. De ce fait, le pacte ne constitue pas seulement une contrainte qui limite les déficits publics, mais il édicte une règle selon laquelle la politique budgétaire doit être conduite autour d'une position d'équilibre en laissant libre cours aux stabilisateurs automatiques qui constituent le seul dispositif contra-cyclique. Cette règle permet de stabiliser les anticipations des agents économiques. Cette conception est explicitement exprimée dans les déclarations relatives à des dispositions de la constitution lors de la réunion finale de la conférence intergouvernementale du 17 et 18 juin 2004.

Pour que l'utilisation des stabilisateurs automatiques soit efficace, il faut que les éléments structurels qu'elle exploite soient développés. Cela implique que l'on reconnaisse à l'Etat le pouvoir d'exercer un rôle de régulation dans l'économie de marché et qu'on lui en donne les moyens. Or le projet de constitution et la pratique européenne depuis 1999 semblent vouloir réduire le rôle de l'Etat à ses fonctions régaliennes visant à réaliser « un espace de liberté, de sécurité et de justice », son intervention économique étant acceptée pour réaliser « un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée » (article I-3/2). Quant aux moyens dont peut disposer l'Etat, ils sont progressivement démantelés. Cela s'est traduit notamment en Europe par une baisse sensible du taux d'imposition des bénéfices des sociétés et par une diminution des taux d'imposition des revenus des ménages et de leur progressivité. Cette évolution résulte d'une concurrence fiscale qui est amenée à se poursuivre, car pour statuer sur les questions d'harmonisation fiscale, il faut l'unanimité du Conseil européen selon l'article III-171.

L'efficacité des stabilisateurs automatiques est également réduite par l'affaiblissement du système public de protection des chômeurs qui doit soulager les finances publiques en vue de réaliser l'équilibre budgétaire préconisé par le pacte et qui est destiné à stimuler la recherche de l'emploi et de promouvoir une main-

d'œuvre « susceptible de s'adapter » selon l'article III-203 du projet de traité. Cette évolution se réalise dans la plupart des pays européens, notamment en Allemagne. Son efficacité est loin d'être prouvée. En effet les Pays-Bas et la Suède ont réussi dans les années 90 à concilier un redressement économique important et le maintien d'une protection sociale élevée.

Conclusion

En reprenant pratiquement toutes les dispositions du Traité de Maastricht, le chapitre 2 de la partie 3 du projet constitutionnel veut pérenniser, dans ses deux premières sections, une conception de la politique macroéconomique qui se distingue nettement de celle en vigueur dans d'autres grands ensembles économiques comme les Etats-Unis ou le Japon. Cette politique a comme objectif principal, voire unique, la stabilité des prix dont la réalisation est confiée à la banque centrale. Quant aux politiques budgétaires, elles sont considérées comme indésirables, car elles sont jugées inefficaces. De plus elles risquent de mettre en cause l'objectif de la banque centrale, ce qui nécessite de les encadrer strictement par une règle de discipline. Seul le jeu des stabilisateurs automatiques peut être admis, mais son efficacité risque d'être réduite à cause des mesures structurelles qui ont comme effet de réduire le rôle de l'Etat. Comme le note Solow, la théorie qui aboutit à de telles conclusions est essentiellement élaborée en Amérique du Nord, mais elle est surtout appliquée en Europe. Or son application ne semble pas avoir eu le moindre effet sur le chômage de masse européen qui était de 8,5% de la population active en 2000 et qui se monte à 8,9% en 2004. Quant à la croissance économique, elle a été particulièrement faible dans la zone euro au cours de ces trois dernières années, ce qui contraste avec la vigueur de l'activité économique dans le reste du monde (OFCE, 2005).

En effet, à cause de son obsession anti-inflationniste, la BCE a été condamnée à une attitude prudente qui ne permettait pas de soutenir la conjoncture comme l'avait fait la banque fédérale américaine en réduisant en 2001 son taux d'intérêt directeur de 6,5% à 1,75% en 11 mois. Quant à l'encadrement strict des déficits publics, il limite l'action conjoncturelle des Etats et oblige même certains, comme le Portugal et les Pays-Bas en 2003, à mener des politiques procycliques en adoptant des mesures d'austérité

dans des situations de basse conjoncture. De plus, il restreint la capacité dont peut disposer le secteur public de promouvoir la recherche et l'innovation qui selon les vœux formulés par la Commission européenne devrait favoriser la croissance et réduire le chômage.

Si les Etats ne sont plus en mesure d'utiliser l'instrument budgétaire alors qu'ils ont renoncé à leur souveraineté monétaire, ils peuvent être incités à agir dans le domaine social où ils disposent encore d'une marge de manœuvre. En envisageant une telle action, les pays européens espèrent que la réduction de la protection des salariés et un réaménagement du droit social permettront d'améliorer l'emploi et de ranimer la croissance. Mais de telles mesures qui, selon leurs promoteurs, doivent stimuler l'offre macroéconomique de biens risquent de ne pas avoir les effets escomptés sur l'emploi. En effet le niveau d'activité d'un pays ne dépend pas seulement des conditions du marché du travail et de l'importance des coûts de production, mais aussi des débouchés escomptés par les entreprises. Or la mise en cause des acquis sociaux et l'austérité salariale risquent de défavoriser la demande de biens par leurs effets néfastes sur les anticipations des agents et sur leur pouvoir d'achat.

La pérennisation de la conception actuelle de la politique macroéconomique risque de maintenir l'Europe dans une position de faiblesse permanente et de dépendance conjoncturelle envers les Etats-Unis dont les responsables ont l'emploi comme objectif principal. Il aurait été sage d'exclure d'un traité constitutionnel qui doit affirmer des principes universels, comme la liberté et l'égalité des chances, des dispositions qui traduisent une conception de la politique macroéconomique dont les fondements théoriques ne sont pas admis unanimement par les économistes et dont l'efficacité ne semble pas être vérifiée empiriquement. En effet l'adoption d'une autre perspective qui résulte, dans un système démocratique, d'une simple alternance de gouvernement, nécessitera dans le cas européen la révision d'une constitution acceptée à l'unanimité.

Bibliographie

BCE (2004), « Chronologie des mesures de politique monétaire adoptées par l'eurosystème », *Bulletin mensuel*, n°12, p.I-III.

Bourrinet J. (2004), *Le pacte de stabilité et de croissance*, Que Sais-Je n° 3706, PUF.

OFCE (2005), « L'état de l'Union européenne », Fayard Presses de Sciences Po.

Solow R.M. (2002), « Peut-on recourir à la politique budgétaire ? Est-cesouhaitable ?, *Revue de l'OFCE*, octobre, n°83, p.7-24.

Stiglitz J.E. (2003), *Quand le capitalisme perd la tête*, Fayard.

Traité établissant une constitution pour l'Europe, *Journal officiel de l'Union européenne*, 16 septembre 2004.

Wyplosz C (2002), « The Stability Pact Meets its Fate », *Site internet de Wyplosz*

La politique industrielle confrontée à la concurrence dans le projet de traité constitutionnel

Damien Broussolle

La montée de la concurrence internationale et les délocalisations relancent le débat sur la désindustrialisation dans l'UE. Plusieurs dirigeants nationaux poussent l'Europe à réagir. Le président Chirac a pour sa part lancé en France le projet d'une agence de l'innovation industrielle. A l'heure où la population va bientôt être consultée sur le projet de traité constitutionnel de l'Union, il semble naturel de s'interroger : que prévoit le traité dans ces domaines, quelle est la doctrine de l'UE en matière de politique industrielle ? C'est l'objet du texte qui suit.

Le projet de traité constitutionnel confirme les principes et orientations déjà présents dans les domaines de la politique industrielle. Ils conduisent à subordonner la politique industrielle à la politique de la concurrence. Cette dernière conçue de façon doctrinaire bride la politique industrielle. Cependant, face aux critiques et aux inquiétudes suscitées par une certaine désindustrialisation, la Commission envisage une inflexion vers une politique plus sectorielle.

Pour bien saisir la portée des principes affichés par le projet de Traité, il est nécessaire d'étudier la pratique qu'en tire la Commission. Au-delà des articles constitutionnels, ce sont alors les déclarations des Commissaires, ainsi que les orientations de la Commission telles qu'elles apparaissent dans ses Communications, qui doivent aussi être examinées.

1. Les principes de la politique industrielle, définis en 1990, sont maintenus dans le projet de Constitution

Si la Communauté Européenne s'est construite depuis ses origines en promouvant la « libre concurrence », pendant longtemps elle n'a pas eu de politique spécifique en direction de l'entreprise et encore moins de politique industrielle. C'est dans les années 1980 qu'un débat se fera jour sur les moyens d'améliorer la compétitivité industrielle qui aboutira à l'adoption de principes communautaires.

Tranchant le débat entre partisans d'une politique active sectorielle et les tenants d'une politique horizontale, au bénéfice

de ces derniers, les bases de la politique industrielle sont définies en 1990 dans la communication « Bangeman » : « la politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel : lignes directrices pour une approche communautaire ».

La Communication considère que les « entreprises doivent pouvoir attendre des autorités publiques un environnement et une perspective claires et prévisibles pour leurs activités ». La politique industrielle a alors pour objectifs principaux de fixer les conditions stables à long terme permettant un fonctionnement efficace de l'économie et de mettre en place les principaux catalyseurs pour l'ajustement structurel, l'achèvement du marché intérieur étant le principal d'entre eux. Elle ne cherche donc pas à fixer des objectifs, à orienter ou à donner une cohérence à l'activité économique.

Le traité de Maastricht intègre pour la première fois de façon formelle ces préoccupations. En effet dans son article 3, (al. m), « le renforcement de la compétitivité de l'industrie » devient un domaine de politique commune. Plus encore, l'article 130 (devenu 157 par la suite), sans équivalent dans le traité de Rome, détaille le contenu attribué à la promotion de la compétitivité industrielle, puisque c'est le sens qui a été donné à l'idée de politique industrielle.

L'actuel projet de traité constitutionnel reprend la même démarche. Ainsi, dans son article I-3 al. 3 l'objectif d'atteindre un haut niveau de compétitivité est mentionné.

L'article III-279, consacré à l'industrie reproduit l'article 157 du traité TCE. Après avoir rappelé que l'Union Européenne agissait « conformément à un système de

marchés ouverts et concurrentiels », il en reprend les quatre domaines d'action :

- l'accélération de l'adaptation de l'industrie aux changements structurels ;
- l'encouragement d'un environnement favorable aux entreprises ;
- l'encouragement d'un environnement favorable à la coopération entre entreprises ;
- l'amélioration de l'exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation de recherche et de développement technologique.

2. Les principes retenus subordonnent la politique industrielle à la politique de concurrence

Les domaines listés dans le traité sont assortis de restrictions qui en amoindrissent la portée.

L'article se termine en effet, comme dans la version précédente, par la phrase suivante : « la présente section ne constitue pas une base pour l'introduction par l'Union de quelque mesure que ce soit pouvant entraîner des distorsions de concurrence ou comportant des dispositions fiscales ou relatives aux droits des travailleurs salariés ». La formulation de cette dernière phrase est particulièrement catégorique. Comme si cette conclusion restrictive était insuffisante, l'alinéa 3, consacré à la possibilité pour la Commission d'utiliser la loi européenne afin d'appuyer les domaines d'action, introduit une restriction nouvelle par rapport au traité précédent. Il précise que la loi en question ne doit pas servir à « l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres ».

La politique industrielle se trouve clairement limitée dans ses moyens d'action, elle l'est aussi dans ses ambitions. Elle apparaît en effet nettement subordonnée à une conception particulière d'une « économie de marché ouverte où la concurrence est libre » (art. III-178), une économie où la concurrence est constamment considérée comme insuffisante (CF. COM 2004b, notamment sa conclusion). Les principes de libre concurrence (art. I-3 et III-177), de libre échange (art. III-314 sq.) et de déréglementation dans tous les secteurs (y compris dans les domaines non encore concernés III-148), constituent autant d'orientations et de

contraintes avec lesquelles la politique industrielle doit composer.

Il convient pourtant de rappeler que la forme d'économie de marché prise par l'U.E n'est qu'une forme d'économie de marché parmi d'autres et que la France ou l'Allemagne n'étaient pas moins des économies de marché dans les années 1970, que dans les années 90, pour ne prendre que ces exemples.

Ces conceptions sont développées à plusieurs occasions dans différentes communications en 1998, 2002 et 2004. Elles rappellent régulièrement le caractère horizontal de la politique industrielle.

Une politique doit aussi s'apprécier à l'aune des intentions de ses responsables.

Les déclarations du commissaire Bangeman ont donné le ton dès 1990. Dans un article résumant les conceptions de sa Communication il observe : « l'unanimité est loin d'être faite sur ce qu'il faut entendre par politique industrielle. La Commission pour sa part a élaboré une notion de politique industrielle axée sur l'économie de marché. En revanche, dans plusieurs Etats membres on entend tout le contraire (...) à savoir protectionnisme et subventionnisme » (1992 p. 367). Il insiste sur l'impératif concurrentiel : « l'objectif même de la politique industrielle est de permettre à la concurrence de jouer. (...) Tout cela est absolument étranger à une politique industrielle interventionniste. (...) Il ne s'agit en aucun cas de fabriquer des champions européens à qui la politique industrielle confierait le soin de damer le pion aux Japonais ou aux Américains » (1992 p. 369).

Les déclarations de G. Verheugen, nouveau Commissaire à l'industrie, au journal Le Monde du 06/01/2005 poursuivent la même orientation générale : « Nous sommes dans un processus de délocalisation qu'il n'est pas possible d'arrêter. (...) Nous voulons un plan d'action concret et concentré sur la compétitivité. (...) La Commission doit poursuivre sa politique de libéralisation. Si la compétitivité est la clef pour améliorer les performances économiques, cela signifie que l'on doit accepter la libre concurrence et donc l'ouverture des marchés. On doit notamment libéraliser les services ». Compte tenu des objectifs économiques affichés dans le projet de traité, il n'est pas interdit de lire cette dernière phrase à rebours : si l'on doit accepter la libre concurrence et l'ouverture des marchés, cela signifie que la compétitivité est la clef pour améliorer les

performances économiques : on doit notamment libéraliser les services.

Une approche doctrinaire de la concurrence

Sans être une valeur de l'Union, la concurrence est un objectif que défend le traité. Cet objectif est fondamental puisqu'il est présent dès l'article 3 al 2 : « l'Union offre à ses citoyens (...) un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée ». De façon plutôt surprenante, il apparaît même avant le « plein emploi » le « progrès social » ou « un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement »... La notion de concurrence est en outre présente dans de nombreux articles du traité. Même si cette notion figure dans les textes européens depuis le traité de Rome, son contenu a évolué dans le temps. Il s'est considérablement étendu et durci. Le contrôle des aides publiques, comme celui des concentrations, ne se sont, par exemple, développés qu'au début des années 1990. Progressivement, la concurrence a donc pris une place essentielle, à tel point que G. Verheugen, nouveau Commissaire à l'industrie, peut déclarer au journal *Le Monde* du 06/01/2005 : « la politique de concurrence est un des joyaux de la Commission ».

Bien que le traité fasse de la concurrence un « objectif de l'Union », il convient de se souvenir que, comme le rappelle à l'occasion la Commission elle-même (Com 2004b p. 3), « la concurrence n'est (...) pas un but en soi ».

La libre concurrence est encouragée parce qu'on en attend des effets favorables. Son efficacité se marque généralement du point de vue des consommateurs par des prix plus bas, une meilleure qualité, une offre plus variée. L'UE en espère aussi une meilleure compétitivité pour favoriser le développement et l'emploi : « la compétitivité mesure la capacité d'une économie de créer efficacement des biens et services utiles dans un environnement mondialisé, de manière à améliorer le niveau de vie et à développer l'emploi » (Com 2004b p.3). Du point de vue de la production, la concurrence doit améliorer l'efficacité productive, allocative entre les secteurs et développer l'innovation.

La doctrine exprimée par les traités considère que l'extension, l'approfondissement du marché et de la concurrence

dans un cadre de libre échange, sont les meilleures possibilités offertes à la politique en direction de l'entreprise. La conception de la concurrence semble cependant doctrinaire et parfois invalidante.

Quelle concurrence ?

Il faut tout d'abord rappeler que la notion de concurrence prête à débat.

Si pour la théorie économique standard, le marché et la libre concurrence sont efficaces, cela désigne leur capacité à maximiser la réalisation des préférences des agents. Ces préférences n'ont pas de contenu a priori. La démonstration n'est au demeurant valable qu'à condition qu'un grand nombre d'hypothèses, parfois héroïques, soient acceptées. Dès que les nombreuses conditions ne sont plus respectées des interventions correctrices deviennent justifiées. Ces interventions sont d'autant plus indispensables que, si le processus de marché conduit à une situation théoriquement « efficace », il n'aboutit pas nécessairement à un état collectivement ou socialement efficace. En effet, il est basé sur le principe d'une unité monétaire égale une voix et non pas sur le principe démocratique d'un citoyen égale une voix.

La concurrence peut en outre désigner une situation comme un processus (Mc Nulty 1968).

Les conditions de la concurrence pure et parfaite définissent une structure de marché. Le marché est en situation de concurrence si les entreprises sont suffisamment nombreuses, si l'information est parfaite, si la libre entrée est assurée... C'est le cadre de marché qui est, ou n'est pas, concurrentiel. Dans cette perspective, le cas monopolistique représente la structure à éviter à tout prix.

La concurrence peut cependant être considérée comme un processus dynamique. Ce ne sont pas alors les conditions structurelles du marché qui importent le plus, mais plutôt le comportement des entreprises. Dans cette optique, la concurrence ne se distingue pas de la compétition, de la rivalité économique. Les moyens de combats utilisés peuvent être très divers, ils ne portent pas que sur les prix ou les quantités (Shapiro 1989). Cette compétition a cependant tendance à être transitoire, car l'agression peut rarement être une conduite permanente. Si les comportements ne sont évidemment pas indépendants du cadre de marché, il reste qu'un cadre de marché « concurrentiel » peut, tout aussi bien qu'un marché oligopolistique, admettre le calme, ou au contraire la rivalité. La notion

d'intensité de la concurrence illustre ces variations. Les entreprises aspirent rarement à une concurrence qui serait en permanence de forte intensité. Elles n'ont pas nécessairement tort, notamment compte tenu des inconvénients auxquels conduit une concurrence exacerbée (CF. infra).

Le projet de traité ne tranche pas ces questions, et pour cause. Force est alors de se tourner vers la Commission pour saisir le sens réel des articles considérés.

Toujours plus de concurrence ?

La doctrine de l'UE est de promouvoir une concurrence que la Commission a récemment qualifiée de « proactive » : « l'objectif d'une politique de concurrence proactive est de soutenir le jeu de la concurrence dans le marché intérieur et d'inciter les entreprises à adopter un comportement dynamique renforçant leur productivité. Il s'agit de déterminer les secteurs dont le développement est entravé par l'absence de concurrence et qui de ce fait ne fonctionnent donc pas efficacement » (Com 2004b p. 6). Il y a sur ce point une convergence entre politiques de compétitivité et de concurrence. Comme l'exprimait M. Bangeman : « nous avons mis fermement l'industrie électronique devant ses faiblesses » (1992 p. 371).

Cette démarche est cohérente avec la volonté d'adapter l'industrie aux changements structurels. Cependant, à trop accélérer le processus, il y a un risque de spirale régressive. Il ne s'agit pas de nier la nécessité de l'adaptation, mais de s'interroger sur celle d'accélérer l'adaptation, pour devenir l'élève le plus exigeant de la mise en compétition. Comme la concurrence est un processus et non un état de fait, l'accroissement de l'intensité de la concurrence déclenche des réactions en chaîne de l'ensemble des entreprises. Chacune d'entre elles cherche à se protéger. Le processus de rivalité peut alors donner lieu à toutes sortes de comportements, certains d'entre eux n'accroissent ni le bien être collectif, ni l'efficacité globale.

L'emploi peut ainsi faire les frais d'une compétition exacerbée. La décision logique d'occuper le terrain à n'importe quel prix, pour éviter qu'un concurrent ne prenne une position stratégique, n'améliore pas l'efficacité productive (exemple

des licences UMTS). L'augmentation des coûts de distribution, consécutive notamment à une bataille publicitaire, profite certainement aux agences de publicité, mais bien peu au consommateur. Avant d'éventuellement renforcer les survivants, la concurrence tend à affaiblir les protagonistes. Sortir d'une guerre de prix féroce n'est pas la meilleure position pour décider d'investissements importants ou encore d'une politique forte d'innovation. Une compétition rigoureuse se traduit généralement par un rétrécissement de l'horizon temporel... On peut même aller plus loin, Schumpeter (1946) ne considérait-il pas que le progrès économique est en majeure partie incompatible avec les conditions de la concurrence parfaite ? En outre, dans certains cas, notamment en situation d'information imparfaite, la coopération est plus efficace que la concurrence (Hamdouch 1998). Enfin, comme l'exprime Hamdouch (1998 p. 45-46) : « La coopération est consubstantielle à la concurrence dans les relations qu'entretiennent les firmes au sein des secteurs et sur les marchés. (...) Elle constitue une condition essentielle de la viabilité d'un processus concurrentiel non destructeur ».

Une conception trop abstraite de la concurrence.

Il faut rappeler que dans la course technologique les places sont déjà en partie attribuées et ne fournissent pas les mêmes cartes pour l'avenir. S'en tenir à la répartition spontanée des marchés par la concurrence, c'est se condamner à subir l'état de fait. Si l'Europe peut se féliciter de succès dans le domaine de l'espace et de l'aéronautique, cela n'est pas dû aux seules vertus de la compétition entre firmes. C'est l'intervention de gouvernements qui a permis le décollage de ces activités. Certes, l'UE reconnaît la nécessité d'aider la recherche, mais les aides remboursables, ainsi que la garantie d'achat par des compagnies nationales, qui ont soutenu Airbus au départ, vont au delà de l'appui habituel à la recherche.

La construction européenne cherche à mettre en avant un esprit européen qui fait prévaloir un intérêt communautaire. Dans certains cas, elle s'est même appuyée sur une préférence communautaire. Dans le domaine industriel, cela pourrait prendre la forme de favoriser la constitution d'entreprises européennes. On sait que le statut de société européenne a mis bien longtemps à voir le jour. Il ne s'agit cependant pas seulement de cela, il s'agit d'encourager la constitution de "champions

européens". Ils peuvent tout aussi bien être des champions à base nationale (Thomson ou Philips), que vraiment européens (EADS). Quoiqu'il en soit, un tel objectif ne peut être dévolu au seul approfondissement du marché unique. On pourrait attendre de la politique industrielle, tout comme celle de la concurrence, qu'elles le favorisent. Dans ce sens, la Commission jouerait effectivement un rôle en faveur de l'intérêt communautaire. Dans la pratique, bien que l'expression entreprise Europe soit couramment utilisée par la DG entreprise, cela ne semble pas se traduire par une perspective d'entreprise européenne. Ce faisant, l'échelon européen apparaît comme une sous partie d'un vaste ensemble mondial, mais sans autre spécificité que géographique.

La Commission oppose à cette conception l'argument suivant (Com 2004b p. 4) : « Les avantages de la concurrence illustrent (...) le risque que recèlent les arguments en faveur de la création de champions nationaux. Il n'y a aucun inconvénient à ce que des entreprises atteignent une taille suffisante pour soutenir la concurrence au niveau mondial, mais il faut que cela se fasse dans un environnement concurrentiel et dans le respect des règles de concurrence ». Comme la Commission définit les règles en question, elle peut sembler juge et partie. Les rapprochements qui ont été bloqués ou bien ceux qui ont été découragés, avaient-ils lieu en dehors d'un environnement concurrentiel ? L'exemple de l'aéronautique signalé plus haut souligne par ailleurs le caractère abstrait du point de vue de la Commission.

Bien que la concurrence ne doive pas être recherchée pour elle-même, la Commission donne l'impression de rechercher l'instauration de la concurrence en soi, ce que traduit l'attachement à la notion de « concurrence effective » (Com 2004b p.17). Par un phénomène courant, le moyen devient donc le but.

La Commission annonce qu'elle conduira des études sectorielles pour déceler les obstacles à la concurrence. Elle note : « Les critères évidents pour évaluer un marché quelconque sont le degré de concentration et les indices de collusion, mais une série d'autres indicateurs comme des tendances de prix non liées à l'évolution des facteurs de coûts ou de la demande, des différences de prix irrégu-

lières, l'absence d'innovation ou d'apparition de nouveaux concurrents, le faible taux de changement de fournisseur de la part des consommateurs ». Le degré de concentration ne donne pourtant pas d'indication solide sur l'intensité de la concurrence. A cet égard, Fisher (1989 p. 119) souligne : « la théorie de l'oligopole est remarquablement silencieuse sur la question de savoir quels sont les degrés de concentration dangereux ». En outre, l'intensité de la concurrence ne peut pas être constamment à un haut niveau, contrairement à ce que semble considérer la Commission. L'absence d'innovation ou bien le faible taux de changement de fournisseur ne sont pas nécessairement des signes négatifs. Outre le fait que l'innovation ne se décrète pas, les relations de long terme entre clients et fournisseurs apportent des avantages en terme d'efficacité. Elles permettent aux partenaires de partager des informations et établissent une relation de confiance. De la même façon, si la stabilité de certaines données économiques illustre la mise en place de routines, cela traduit aussi des phénomènes d'apprentissage et d'acquisition d'expérience qui permettent à l'entreprise de consacrer ses moyens à de nouveaux problèmes.

Finalement, la vision implicite selon laquelle la concurrence instituerait nécessairement un renouvellement perpétuel est certainement valable pour certains modèles, mais ne peut convenir à l'économie réelle qui a besoin d'une certaine stabilité de relation. L'inertie et la pesanteur sont deux paramètres fondamentaux de la vie réelle.

3. Améliorer la compréhension sectorielle ?

Les arguments précédents soulignent que la politique industrielle ne devrait pas rester subordonnée à une conception absolue de la concurrence. L'efficacité économique et sociale, plus que la concurrence effective devrait être l'objectif recherché. La politique industrielle devrait également s'aventurer au delà d'une politique « d'environnement ». Face aux inquiétudes de désindustrialisation, aux critiques sur la concurrence, aux déboires rencontrés avec plusieurs décisions rejetées par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), la Commission a, du reste, engagé plusieurs réformes. Cette inflexion reste néanmoins d'ampleur limitée.

La Commission annonce vouloir améliorer son expertise économique et mettre plus l'accent sur l'analyse économique dans

l'évaluation des situations concurrentielles. Déjà, la révision des lignes directrices sur les relations verticales et les ententes avait montré une meilleure compréhension des phénomènes réels. Elle reconnaissait ainsi que certains accords restreignant la concurrence (distribution exclusive, franchise...) avaient des justifications économiques solides.

En ce qui concerne le contrôle des concentrations, la nouvelle approche la conduit à mettre en avant, non plus seulement le bilan concurrentiel d'une opération, mais aussi le bilan économique global. Elle se rapproche ainsi des législations américaine et française (Wachsmann 2004). La Commission reconnaît à présent plus volontiers qu'une opération de concentration amène généralement des économies de coûts ou d'autres améliorations. Néanmoins, elle n'admet toujours pas franchement que des gains d'efficacité peuvent justifier une réduction temporaire de la « concurrence effective ». En effet, elle note qu'elle « peut décider, au vu des gains d'efficacité produits par la concentration, que celle-ci n'entrave pas d'une manière significative une concurrence effective ». (Com 2004b p. 13). Si l'on comprend bien, la Commission pourra décider qu'une entorse à la concurrence n'en est pas une, cela lui permettra d'accepter une opération de concentration. Le point de vue reste étonnamment jésuitique. L'approche reste aussi imprégnée d'une déférence exagérée envers la concurrence théorique. « Les lignes directrices (...) permettent à la Commission de mieux distinguer les concentrations préjudiciables à la concurrence, de celles qui au contraire la renforcent » (2004b p. 13). On comprend qu'une bonne concentration, ce ne peut être qu'une concentration qui renforce la concurrence. En fait, à lire la Commission (Com 2004b p. 12), on a le sentiment qu'il n'y a toujours que deux catégories de concentrations : celles qui concernent « une restructuration nécessaire et porteuse d'efficacité » qu'il faut donc encourager et celles qui entravent la concurrence, qu'il faut donc refuser. Cette conception reste particulièrement réductrice. Si la concentration introduit une présomption d'entorse à la concurrence, elle introduit tout autant une présomption d'amélioration de l'efficacité. Une opération de concentration à froid, qui n'aurait d'autre objectif

qu'améliorer la position compétitive de l'entreprise finale ne pourrait-elle être justifiée ? La Commission considère donc encore que sa fonction principale est d'entretenir un cadre exigeant de concurrence interne pour endurcir les entreprises locales. Face aux différentes critiques, elle répond : « Les règles en matière de contrôle des concentrations ont en fait aidé les entreprises européennes à s'adapter aux défis du marché intérieur comme des marchés mondiaux » (Com 2004b p. 13). Etant donné que la Commission détermine les règles de concentration, comme l'ampleur des défis, et établit même les bilans, on ne peut à nouveau s'empêcher de penser qu'elle est juge et partie.

S'agissant de la politique industrielle, la Commission envisage à présent une démarche plus sectorielle. L'idée apparaît modestement en 1998, plus sérieusement en 2002. Elle est présentée d'abord comme une adaptation de la politique horizontale à chaque secteur spécifique (Com 2002 p. 32). Dans la communication de 2002, cette option n'occupe qu'un paragraphe, qui est cependant accompagné d'une annexe spécifique concernant quatre secteurs. La Commission souligne qu'il s'agit de tenir compte de caractéristiques particulières, de développer une expertise, mais surtout pas de fragmenter la politique de compétitivité. L'orientation devient plus évidente en 2004 : « une application de la politique industrielle différenciée selon les secteurs » (Com 2004a p. 39). La diversité des situations est nettement reconnue, à la fois dans les besoins sectoriels d'intervention, mais aussi parce que l'industrie des dix nouveaux membres se trouve dans une situation assez différente de celle des quinze anciens. Néanmoins, comme si cela représentait un danger, cette nouvelle orientation est accompagnée de restrictions : « le développement (...) d'activités en matière sectorielle ne correspond pas à un retour aux politiques interventionnistes du passé » (Com 2004b p. 39). Bien que trois pages sur quarante deux soient consacrées à l'orientation sectorielle, dans la conclusion, comme dans le communiqué de presse, elle représente néanmoins un des trois principaux domaines d'action mis en avant. Cela souligne certainement l'enjeu attaché à cette thématique.

Les déclarations de G. Verheugen, nouveau Commissaire à l'industrie, au journal *Le Monde* du 06/01/2005, traduisent ces

évolutions : « La politique de concurrence est un des bijoux de la Commission. Il est vital que l'indépendance de notre autorité de concurrence demeure. Malgré cela, nous devons discuter de la façon dont nous nous comportons dans les cas de fusion d'entreprise, dans l'intérêt général de l'Europe. S'il s'agit de favoriser l'apparition de champions européens, j'y suis clairement favorable ». Le débat reste néanmoins ouvert puisque M Barroso, président de la Commission, déclarait pour sa part le 02/02/2005 au Financial Times : « Il y a une tendance en Europe, confrontée à une concurrence accrue venant d'autres parties du monde, à rechercher des politiques interventionnistes. Je ne suis pas contre les champions européens, mais ils doivent sortir de la compétition. (...) Quand les autorités publiques choisissent leurs champions, elles gâchent généralement de l'argent public ».

Au total, le projet de Traité conforte les principes traditionnels, mais aussi l'orientation développée par la Commission, qui font de la « libre concurrence » le juge de paix de nombreuses politiques dans le domaine économique, notamment celui de la politique industrielle. L'approfondissement de la concurrence apparaît même un objectif en soi, or la conception de la concurrence qui préside à l'action de la Commission est abusive. Elle ignore les inconvénients d'une concurrence excessive, bride l'intervention publique et gêne même l'action de certaines entreprises. A l'opposé, il convient de rappeler que la « libre concurrence » n'acquiert son efficacité qu'en raison du cadre qui lui est donné. La concurrence n'a aucune légitimité à devenir un objectif en elle-même, elle n'est qu'un moyen pour atteindre les fins que la société lui assigne.

Bibliographie

- Commission [2002], « La politique industrielle dans une Europe élargie » COM (2002) 714 final, 40p.
- Commission [2004a], « Accompagner les mutations structurelles : Une politique industrielle pour l'Europe élargie » COM (2004) 274 final 20/04/2004, 48 p.
- Commission [2004b], « Une politique de concurrence proactive pour une Europe compétitive » COM (2004) 293 final 20/04/2004, 22p.
- Fisher. F [1989], « Games economists play : a non cooperative view », Rand Journal of Economics Vol. 20 n°1 spring, pp. 113-124.
- Hamdouch. A, [1998], « Concurrence et coopération inter-firme », Economie Appliquée, tome II, n°1, p.7-51.
- Mc Nulty. P. J, [1968], « Economic theory and the meaning of competition » Quarterly Journal of Economics, vol LXXXII, n°4 nov., pp. 639-656.
- Shapiro.C [1989] "The theory of business strategy", Rand Journal of Economics, Vol. 20, n°1, spring, pp. 125-137.
- Schumpeter. J [1946], "Capitalisme, socialisme et démocratie", Payot.
- Wachsmann. A [2004], « Gains d'efficacité et bilan économique : nouvel eldorado ? », Revue de la DGCCRF, jan-fev-mars, pp. 15-29.
-

La fiscalité dans le projet de traité

l'harmonisation sans coordination : toujours le moins disant fiscal ?

On sait que l'approfondissement du marché unique, la mise en place de l'Euro, puis l'élargissement constituent un cadre propice à la concurrence fiscale. Elle s'exerce déjà sur les facteurs de production les plus mobiles. C'est ainsi que les taux frappants les entreprises, comme l'épargne, ont notablement diminué ces quinze dernières années. En 2003, la moyenne de l'impôt sur les sociétés était descendue à 29,8% dans l'UE 15 (-14,5 points depuis 1986), à 21,5% pour les nouveaux membres, et à 35,4% pour la France. Certains pays ont des législations encore plus favorables : en Estonie les bénéficiaires réinvestis sont exonérés, l'Irlande a fixé son taux à 12,5%. A plusieurs reprises, la Commission et certains gouvernements ont cherché à favoriser une harmonisation fiscale. Ces tentatives, malgré quelques améliorations techniques, n'ont pas débouché sur une véritable harmonisation, faute d'accord entre les pays membres. Un code de bonne conduite a tout même été accepté.

Le projet de traité n'apporte rien de plus dans ce domaine, pourtant crucial. Les espoirs qui étaient mis dans le passage à la majorité qualifiée pour traiter des questions fiscales sont déçus. L'article III-171 précise que les décisions concernant les taxes devront être prises à l'unanimité, le parlement ne disposant que d'un pouvoir consultatif. En outre, les articles concernant la loi, ou la loi cadre européenne, qui du reste ne peut être acceptée qu'à l'unanimité, prennent le soin de préciser qu'ils ne concernent pas les dispositions fiscales ou relatives à la libre circulation des personnes ou au droit des travailleurs (III-172-2). Le texte final du projet est même en retrait par rapport à celui de la Convention. En effet, dans la première version il était prévu de décider à la majorité qualifiée pour les mesures de coopération administrative ou de lutte contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale illégale. Dans ces mêmes domaines, l'article III-63 (supprimé) prévoyait une procédure à majorité qualifiée pour l'impôt sur les sociétés.

Les considérations précédentes ne signifient pas que l'UE reste, ou restera inactive. Une procédure d'harmonisation

est actuellement en cours pour la fiscalité des entreprises (décision du conseil, juillet 2002). Il s'agit d'établir des bases d'impositions communes. Cette démarche, en l'absence d'action conjointe sur les taux, renforcera cependant la concurrence fiscale, puisqu'elle supprimera des éléments d'opacité dans la comparaison des fiscalités (CF. rapport Conseil des Impôts 2004 p. 242). Certains responsables apparaissent favorables à la compétition fiscale. Fritz Bolkestein, précédent Commissaire chargé de la fiscalité, ne déclarait-il pas au Monde le 21/02/2004 : « Une fois que l'assiette sera harmonisée, les écarts de taux entre les pays vont s'accroître, car les Etats vont répercuter sur les taux - et faire apparaître au grand jour - les différences d'imposition qui étaient cachées dans le calcul de l'assiette. Dans un second temps, grâce à la concurrence fiscale, les taux vont se rapprocher de nouveau. (...) Si on adoptait la proposition de l'hebdomadaire The Economist en réduisant le taux de l'IS à zéro, ces problèmes [optimisation fiscale] seraient résolus. La suggestion n'est pas absurde, car, in fine ce ne sont pas les entreprises qui paient les impôts, mais les personnes ».

Pour aller plus loin :

Rapport du Conseil des Impôts [2004] « La concurrence fiscale et l'entreprise ».

Rapport du Conseil d'Analyse Economique [2003], « La France est-elle compétitive ? », La Documentation Française.

Joumard. I [2002], « Les systèmes fiscaux des pays de l'UE », Revue Economique de l'OCDE, n°34 2002/1, pp. 98-160.

Rapport DG taxes et tarifs douaniers, [2004], « Structures on the taxation systems in the EU 1995-2002 », Commission européenne.

Le traité constitutionnel et les régions

René Kahn

Le traité constitutionnel n'apporte pas d'éléments nouveaux sur la place des régions dans la construction européenne et sur l'avenir de la politique régionale de l'Union. Il confirme le rôle institutionnel du Comité des régions et il réaffirme l'objectif de cohésion territoriale. L'absence de précisions supplémentaires quant aux moyens financiers accordés et aux orientations générales de la politique régionale, laissent cependant craindre une réduction drastique des fonds structurels voire même, la disparition à terme de la politique régionale européenne au profit d'un rééquilibrage au seul bénéfice des Etats en retard de développement, comme le préconisait le rapport Sapir

1. La visibilité renforcée de l'échelon régional

Le Traité constitutionnel est un texte à la fois très technique (du point de vue juridique) et très général dans sa présentation des futures politiques économiques et sociales de l'Union. En ce sens, les évolutions probables de la politique régionale européenne sont moins conditionnées par ce que dit le Traité que par ce qu'il ne dit pas. Si l'on s'en tient au texte lui-même (les préambules, les quatre parties et les protocoles annexés), peu de changements sont envisagés en apparence sauf la confirmation de la place spécifique des régions et en particulier du Comité des régions dans la construction européenne : le statut de l'échelon régional en sortirait par conséquent plutôt renforcé. L'Article I-32, relatif aux organes consultatifs de l'Union, affirme en effet :

1. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité des régions et d'un Comité économique et social, qui exercent des fonctions consultatives.

2. Le Comité des régions est composé de représentants des collectivités régionales et locales qui sont soit titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue.

La répartition nationale précise des membres du Comité des régions est donnée par l'Article 6 des dispositions concernant les organes consultatifs dans le protocole 34

sur les dispositions relatives aux institutions et organes de l'Union.

Il est également précisé dans la 3^{ème} partie du Traité consacré aux politiques de l'union que le Conseil statue ou que chaque loi ou loi-cadre européenne est adoptée « *après consultation du Parlement européen, du Comité des régions et du Comité économique et social* ».

De fait, l'ARE (Assemblée des régions d'Europe) dès octobre 2003, commentant le projet de Traité constitutionnel, se félicitait qu'à différents endroits du texte, il soit fait référence aux régions. Les compétences et les missions du niveau régional sont davantage reconnues qu'elles ne l'étaient dans les Traités précédents. Selon l'ARE, les régions sont désormais « *actrices actives de la définition d'un ordre européen* ». Elle enregistre avec satisfaction la prise en compte des régions et de leurs aspirations. Elle établit la liste des éléments positifs de son point de vue (par exemple, la réaffirmation de l'autonomie régionale et communale, ou l'application explicite au niveau régional du principe de subsidiarité) mais pointe également quelques points jugés négatifs. L'ARE souhaite préserver la diversité des modalités nationales et régionales d'intervention des pouvoirs publics, elle redoute en particulier que l'action locale soit entravée par le principe de décision majoritaire concernant les « *domaines d'action d'appui de l'Union* » et formule sa préférence pour une décision à l'unanimité en ce qui concerne par exemple les accords commerciaux dans le domaine de la culture, principe qui de son point de vue

garantit mieux le respect de toutes les sensibilités.

2. Le Traité reste vague sur les moyens et les orientations de la future politique régionale de l'union

Cependant le point important demeure sur ces questions la réaffirmation de l'objectif de « *cohésion économique, sociale et territoriale* » de l'union, rappelé dans la première partie et qui fait l'objet du protocole n°29. Plus précisément, l'union « *promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres. Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.* »

Le protocole correspondant énumère l'ensemble des dispositions antérieures et nouvelles qui orientent l'action de l'Union. Certains éléments méritent d'être relevés :

- la création d'un fonds de cohésion ;
- le renforcement du rôle de la Banque européenne d'investissement ;
- l'intention des États membres de faire preuve d'une plus grande flexibilité dans l'octroi des crédits ainsi qu'une modulation des niveaux de participation de l'Union dans son action structurelle afin « *d'éviter des augmentations excessives des dépenses budgétaires dans les États membres les moins prospères* ». Cette remarque fait implicitement référence au principe de cofinancement ou d'additionnalité qui veut que tout euro apporté par l'Union soit complété par un apport national équivalent.

Si le principe général de la cohésion économique, sociale et territoriale est bien réaffirmé dans le Traité, si les aides « *destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article III-424, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale* » sont déclarées compatibles avec le marché intérieur, les craintes de voir remis en cause l'ancienne formule des fonds structurels sous leur forme actuelle (programmation : 2000 – 2006) subsiste. Cependant, les perspectives financières européennes actuelles font peser sur les moyens et les orientations de la politique

régionale des risques sérieux (cf. Rapport Marc Laffineur pour la période 2007-2013)¹. En clair, est-ce avec l'adoption du Traité, la fin de l'actuelle politique régionale européenne avec ses fonds spécifiques (FEDER, FSE, FEOGA) ses objectifs (1, 2 et 3) et ses transferts importants de fonds au profit des régions qui répondaient aux critères d'éligibilité et rentraient ainsi dans ces objectifs ?

On peut le penser car ni les différentes parties du Traité, ni le protocole 29 ne mentionnent les objectifs régionaux de l'actuelle politique régionale européenne. La seule référence concerne en effet la création d'un fonds de cohésion destiné au renforcement du développement des États membres dont le PIB / habitant est inférieur à 90% de la moyenne de l'Union (soit l'actuel objectif 1). L'application stricte du contenu du Traité pourrait par conséquent correspondre à la disparition progressive de la politique régionale au profit d'un soutien aux seuls États en retard de développement, notamment, aux nouveaux pays adhérents, tels que le préconisait le rapport SAPIR dès 2003².

En définitive le Traité confirme l'échelon régional dans ses fonctions d'acteur du développement économique et social et de niveau institutionnel partenaire de la construction européenne sans nécessairement continuer à lui apporter des moyens financiers importants destinés à soutenir les initiatives régionales et locales, comme c'est actuellement encore le cas.

¹ M. Marc LAFFINEUR & Serge VINÇON (2004), « Les perspectives financières européennes 2007 – 2013 », Rapport au premier ministre, Ed. La documentation française. Également disponible en document électronique sur le site du premier ministre

² SAPIR A. (2003) dir., An Agenda for a Growing Europe, Report to the president of the European Commission, Brussels

La politique commerciale extérieure commune et le traité constitutionnel

Gabriel Bissiriu

L'efficacité et la cohérence de l'action régulatrice de la politique commerciale extérieure de l'Union sur la concurrence des pays tiers revêt aujourd'hui une dimension institutionnelle forte. Le projet de traité institutionnel cherche à renforcer la capacité institutionnelle de l'Union à assurer la loyauté de la compétition internationale et donc des relations commerciales équilibrées avec les pays tiers.

Le chapitre 3 de la partie 3 du projet constitutionnel consacré à la politique commerciale extérieure commune confirme l'attachement de l'Union au caractère complémentaire de la libéralisation multilatérale communément instaurée au sein de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) et de la libéralisation bilatérale quotidiennement pratiquée avec ses multiples partenaires commerciaux. Si l'objectif de ce chapitre constitutionnel est de renforcer le dispositif actuel pour que l'action extérieure de l'Union puisse gagner en efficacité et en visibilité, l'option libre-échangiste dominante laisse-t-elle une place à une politique commerciale offensive? La confrontation du nouveau dispositif du projet constitutionnel aux réalités de l'action de l'Union ne nous permet pas de répondre par l'affirmative. Néanmoins, les récentes initiatives de l'Union quant au lancement du « cycle de Doha sur le développement » au sein de l'OMC et l'existence de fondements théoriques d'une politique commerciale stratégique révèlent des perspectives de création d'espaces de régulation plus appropriés.

1. La politique commerciale extérieure, un facteur clé de l'action extérieure de l'Union

L'absence de convergence entre les diplomaties des Etats membres lors des crises yougoslave et irakienne a montré les limites d'une double identité européenne, un géant économique, mais un nain politique. La recherche d'une meilleure cohérence de l'action extérieure de l'Union a donc amené le projet de traité constitutionnel à effectuer d'importantes modifications dans ce domaine. Celles-ci peuvent être analysées à la lumière de la double

identité précédemment identifiée : l'émergence d'une cohérence diplomatique et l'affirmation d'une puissance commerciale, censées toutes deux doter l'Union d'une meilleure capacité d'action extérieure.

L'émergence d'une cohérence diplomatique

Si l'Union se voit attribuer la personnalité juridique internationale (article I-13), la disparition du système des trois piliers (traité de Maastricht) désormais regroupés dans un titre unique traitant de tous les aspects de l'action extérieure de l'Union constitue une des principales innovations du traité. Celle-ci comprend la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), la politique commerciale commune (PCC), la coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire.

L'article III-292 du projet constitutionnel énonce de façon détaillée les principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. Sur la base de ceux-ci, le Conseil européen identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union (art. III-293).

Sur le plan institutionnel, deux innovations majeures ont été introduites :

- d'une part, celle de la création du poste de ministre des Affaires étrangères, à la fois le mandataire du Conseil européen pour la conduite et l'exécution de la PESC et l'un des vice-présidents de la Commission européenne. Avec cette « double casquette », Il pourra utiliser de façon cohérente tous les leviers de l'action extérieure, qu'ils relèvent du Conseil des ministres (PESC) ou de la Commission (PCC, action humanitaire, aide au développement) ;

- d'autre part, celle de la création du poste de président du Conseil européen plus stable, élu pour deux ans et demi, et non plus désigné par un système de rotation semestriel. Il

aura pour tâche, entre autres, d'assurer à son niveau la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la PESC, sans préjudice des compétences du ministre des Affaires étrangères.

L'affirmation d'une puissance commerciale

Première puissance commerciale, l'Union s'efforce de maîtriser la mondialisation par l'instauration d'un système de commerce libre et équitable. Mais elle n'est pas parvenue jusqu'ici à assurer pleinement le rôle qui lui revient sur la scène internationale, malgré quelques succès mitigés au double niveau multilatéral et bilatéral. Les dispositions du projet de traité constitutionnel dans le domaine de la politique commerciale extérieure commune améliorent quelque peu celles amorcées dans les précédents traités (de Rome à Nice). Elles sont placées sous le signe de la clarification des compétences, de la cohérence et de la simplification du processus décisionnel.

Si la politique commerciale extérieure commune reste en principe de la compétence exclusive de l'Union (art. I-13), l'article III-314 du projet constitutionnel définissant ses objectifs se situe dans une perspective totalement libre-échangiste : « Par l'établissement d'une union douanière conformément à l'article III-151, l'Union contribue, dans l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres. ».

Le paragraphe 1 de l'article III-315 du projet constitutionnel confirme la volonté d'une meilleure cohérence dans l'action extérieure de l'Union en spécifiant que « la politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union » et que « l'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le ministre des affaires étrangères de l'Union, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet. » (art. III-292, §3).

La simplification du processus décisionnel opérée par le projet constitutionnel passe par la généralisation du vote à la majorité

qualifiée au Conseil des ministres, le renforcement du rôle du parlement européen et la sauvegarde d'une Commission forte, indépendante mais soucieuse de l'intérêt général :

- par souci de simplification, le vote à la majorité qualifiée devient la règle générale au sein du Conseil des ministres (art. III-315, paragraphe 4). Mais l'unanimité reste de mise pour la négociation et la conclusion d'accords dans les domaines commerciaux de la propriété intellectuelle et des services, notamment des services culturels et audiovisuels (« l'exception culturelle »). En effet, pour défendre les intérêts de l'Union, le projet constitutionnel retient le principe du parallélisme entre règles internes et règles externes établis par le traité de Nice;

- pour combler le « déficit démocratique », le projet constitutionnel renforce le rôle du Parlement européen en introduisant la procédure législative ordinaire (actuelle procédure de codécision) dans l'adoption de tous les actes autonomes de nature législative de la politique commerciale commune. Tous les accords commerciaux seront désormais soumis à son approbation et leurs négociations feront régulièrement l'objet de rapports de suivis ;

- pour mieux incarner l'intérêt général de l'Union, le projet constitutionnel prévoit à terme (2014) une Commission resserrée capable de dégager le point d'équilibre entre les Etats membres. Pour ce faire, « les membres de la Commission seront choisis selon un système de rotation égale entre les Etats. Cette limitation des effectifs préservera la collégialité (la gestion collective des travaux au sein du collège des commissaires) garante de l'efficacité de la prise de décision »¹.

Ces nouvelles dispositions, bien que significatives, sont-elles à la mesure des ambitions de la politique commerciale extérieure commune de l'Union ? Leur confrontation aux actions actuelles de l'Union dans ce domaine conduit à un constat mitigé.

2. La portée future de ce renforcement institutionnel

La portée future de ces nouvelles dispositions institutionnelles peut s'opérer à travers une double démarche : l'évolution des positions doctrinales face à la faible marge de manœuvre de la politique commerciale extérieure de l'Union.

¹ Ministère des Affaires étrangères, ministre déléguée aux Affaires européennes (2004), « Constitution pour l'Europe : mode d'emploi », Direction de la communication et de l'information.

L'évolution des positions doctrinales

La Commission s'inspire d'une double démarche théorique : celle de la théorie des avantages comparatifs (rapport sur les « coûts de la non-Europe »²) et celle de la théorie de la concurrence imparfaite (rapport Schioppa³). Si la première, par son double caractère statique et concurrentiel (spécialisation « inter branches »), reste la référence essentielle, malgré ses hypothèses restrictives (paradigme néoclassique), la seconde, par ses hypothèses d'économie d'échelle et de différenciation de produits (spécialisation « intra-brancher »), constitue une des principales justifications économiques du grand marché unique européen. De ce fait, la Commission se trouve au cœur d'une contradiction ; d'un côté, les éventuels « détournements de trafic » de l'Union douanière s'opposent aux effets bénéfiques des « créations de trafic » du libre échange mondial (OMC) ; d'un autre côté, la concurrence imparfaite, par les effets de concentration et de différenciation qu'elle engendre, exige un certain niveau de régulation. D'où la double question que nous nous posons ici : d'abord, en quoi se définit donc la complémentarité des actions de l'Union au niveau multilatéral et sur le plan bilatéral ? Ensuite, l'hypothèse d'imperfection des marchés (paradigme informationnel) impliquant une action volontariste de l'Union (Krugman, 1988), se pose alors le problème de l'existence d'une politique commerciale commune « stratégique » ?

La réponse à cette double interrogation réside dans le dépassement de l'optimum de second rang (*second best*) que crée la théorie des avantages comparatifs aujourd'hui.

En effet, cette théorie, de formalisation ancienne, permet, non seulement de comparer le libre échange à l'Union douanière, mais aussi d'évaluer les gains et les pertes de cette dernière. Les gains statiques issus de la baisse des coûts et des prix de l'Union douanière justifient « les coûts de la non Europe ». La logique concurrentielle sous-jacente reprend les hypothèses restrictives de la concurrence pure et parfaite. Le traité de Rome, en créant le Marché co-

mmun, décide de supprimer les barrières douanières intra-communautaires, mais de créer un tarif extérieur commun pour ses échanges avec les pays tiers. Cette affirmation de la préférence européenne est en principe en contradiction avec l'Accord du GATT et la clause de la Nation la plus favorisée. La dérogation prévue par le GATT (article XXIV) en faveur des unions douanières régionales insiste sur le fait qu'elle doit faciliter le commerce entre pays membres et non imposer des obstacles aux échanges avec les pays tiers⁴.

Le marché unique européen aujourd'hui, ne consiste plus à organiser la concurrence non faussée dans le cadre de structures productives immuables (atomicité, homogénéité, libre accès, spécialisation inter branches), il devient, comme le note le rapport Schioppa, un processus qui affecte les structures productives elles-mêmes. De ce fait, le marché unique européen ne peut être un but en soi, mais le moyen de mieux affronter le marché mondial. L'action de l'Union en matière commerciale commune se veut quelque peu volontariste au regard de l'évolution de la mondialisation (spécialisation intra-brancher, économies d'échelle, différenciation des produits, succès relatif du GATT et de l'OMC dans les concessions tarifaires).

Cette évolution des positions doctrinales s'inscrit dans un double cadre institutionnel qui en limite particulièrement la portée : au niveau interne, la capacité institutionnelle à définir une politique commerciale commune reste très limitée ; sur le plan externe, l'insertion de l'Union dans un réseau de relations à géométrie variable (conflits d'intérêts entre accords multilatéraux et bilatéraux), d'essence plus ou moins libre échangiste, restreint sa marge de manœuvre.

Leviers institutionnels et espace restreint de la politique commerciale extérieure

Si les bases théoriques d'une politique commerciale « stratégique » existent, les leviers institutionnels susceptibles de desserrer la faible marge de manœuvre dont dispose l'Union peuvent être analysés à travers les trois nouvelles dispositions du projet constitutionnel précédemment identifiées : la clarification des compétences, la cohérence

² Rapport Cecchini (1988), « La nouvelle économie européenne », *Economie européenne*, n° 35, mars.

³ Krugman P. (1987), « L'intégration économique en Europe : problèmes conceptuels », dans Padoa-Schioppa T. *Efficacité, stabilité et équité*, Paris, Economica.

⁴ Ce qui était le cas à l'époque où les différentes négociations du GATT progressaient lentement sur la baisse généralisée des obstacles tarifaires. Le tarif extérieur commun de l'Union restant en dessous de la moyenne obtenue par l'OMC. Le TEC qui était de 12,8 % en 1960 n'est plus que de 3,9 % aujourd'hui (équivalent à la moyenne fixée par l'OMC). Source : Eurostat, 2000.

de l'action extérieure et la simplification du processus décisionnel.

S'agissant de la *compétence exclusive* de la Commission, le projet constitutionnel tente de lever une ambiguïté en introduisant une disposition nouvelle. Le paragraphe 2 de l'article III-315 spécifie que c'est la loi européenne qui définit le cadre de la politique commerciale commune. En l'absence de précision supplémentaire, c'est la procédure législative ordinaire (codécision) qui s'appliquera. En effet, dans le partage des compétences entre le Conseil (intérêts individuels des Etats membres) et la Commission (intérêt commun), l'art. 133 du TCE soulève deux types de conflits institutionnels:

- d'une part, la Commission, qui prépare et négocie les accords après autorisation du Conseil, a tendance à avoir une conception plus large de sa compétence, tandis que le Conseil s'attache à une conception plus étroite. Le conflit est apparu, par exemple, lors des accords de *Blair House* (1992) où le commissaire européen, Léon Brittan, a été accusé par certains pays membres, en particulier par la France de dépasser ses compétences ;

- d'autre part, le fait que les décisions sont prises à la majorité qualifiée par le Conseil fait craindre aux Etats membres de se voir dépossédés de leur pouvoir de décision et adoptent une vision restrictive de la politique commerciale commune, tandis que la Commission considère que ce qui touche aux échanges mondiaux est de son ressort. Des exemples de conflits sont nombreuses, notamment les services et la propriété intellectuelle.

S'agissant de la *cohérence de l'action extérieure de l'Union*, le nouveau dispositif constitutionnel confirmant l'émergence d'un certain consensus politique constitue une avancée dans la visibilité du processus décisionnel. La « double casquette » du ministre des affaires étrangères (président du Conseil et vice-président de la Commission) semble être un gage de cohérence et d'efficacité. La question que l'on peut se poser reste celle de la pertinence du poste de président du Conseil européen sur 2 ans et demi. Le système de rotation semestriel actuel ne peut-il pas être ramené à une année ou deux pour assurer une meilleure stabilité?

Si la désignation du président au suffrage universel renforce la visibilité du système de l'extérieur, il n'en reste pas moins que sa légitimité est moins forte à l'intérieur (élargissements successifs) que celle des présidences tournantes plus stimulantes et plus proches de leurs électeurs. La stabilité du système de présidence tournante de la Suisse, bien qu'imparfaite, illustre son efficacité.

S'agissant de la *simplification du processus décisionnel* effectuée par le projet constitutionnel, la généralisation du vote à la majorité qualifiée n'exclut pas le vote à l'unanimité, préservant ainsi les secteurs jugés sensibles⁵, tout en évitant des conflits paralysants. Le renforcement du rôle du Parlement reste un progrès significatif de ce projet constitutionnel. Vouloir combler le « déficit démocratique » qui manquait à la politique commerciale commune (non prévu dans le traité TCE) par la participation active du parlement (élus des pays membres) est aussi une façon d'apaiser les craintes de perte de souveraineté des Etats membres. La codécision avec le Conseil, l'approbation et le suivi de tous les accords commerciaux négociés par la Commission tant au niveau multilatéral que sur le plan bilatéral renforce le consensus dans la prise de décision.

L'exemple des différends entre l'Union et les Etats-Unis, infructueux au niveau bilatéral, mais résolus par le nouvel organisme de règlement des différends (ORD) de l'OMC, illustre bien l'efficacité de la codécision. Ces différends, qui portent, entre autres, sur l'exception culturelle, la révision à mi-parcours de la PAC (banane dollar / banane UE/ACP), ne représentent que moins de 2% des accords commerciaux UE / Etats-Unis. Si ces négociations se font sur la base de concessions réciproques au bénéfice d'une concurrence non faussée, il n'en reste pas moins que l'attachement de l'Union à accroître la participation des PED à l'OMC reste vivace. Celui-ci s'est concrétisé par l'initiative « Tout sauf les armes » en faveur des pays les moins avancés (PMA), le « cycle de Doha sur le développement » de l'OMC, le système des préférences généralisés UE / ACP et les accords sur les programmes régionaux destinés à remplacer l'Accord de Cotonou à la fin de son cycle.

⁵ L'exception culturelle pour la sauvegarde de la diversité et le transport restent exclus.

Conclusion

En définitive, la politique commerciale extérieure commune, initiée par le traité de Rome et renforcée par le traité constitutionnel, trouve légitimement sa place dans l'unification de l'action extérieure de l'Union. Longtemps focalisée sur la levée des obstacles au libre échange et les bienfaits de l'Union douanière sous l'égide du succès relatif du GATT et de l'OMC, la politique commerciale commune de l'Union cherche à présent à promouvoir une politique active, malgré les marges de manœuvre dont elle dis-

pose. Les nouvelles dispositions du projet constitutionnel éclairent quelque peu la visibilité de l'action extérieure de l'Union. Si la nouveauté institutionnelle concerne davantage l'aspect politique, elle renforce aussi son affirmation commerciale dans le monde en privilégiant la complémentarité de la libéralisation multilatérale et de la libéralisation bilatérale. Mais l'insuffisance du nouveau dispositif, malgré des progrès notoires, exige d'approfondir la voie de recherche nouvelle ouverte par la théorie de la concurrence imparfaite, en matière de politique commerciale commune stratégique.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

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

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

Ont participé à la rédaction de ce bulletin :

Gabriel Bissiriou, (GRICE-TIPEE) — Damien Broussolle, Maître de Conférences, URS (LARGE) — Michel Dévoluy, Professeur, URS (GRICE-TIPEE) — Gilbert Koenig, Professeur, ULP (BETA-THEME) — René Kahn, Maître de Conférences, URS (GRICE-TIPEE) — Eric Rugraff, Maître de Conférences URS (GRICE-TIPEE)

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