

Les perspectives libérales pour l'Union européenne

MICHAEL WOHLGEMUTH* • Janvier 2021



Résumé

- D'un point de vue libéral, la question de fond reste inchangée : l'Europe est-elle le fruit d'une harmonisation décidée par des commissaires et d'une intégration forcée, donc décidée par le haut, ou le résultat d'une interaction spontanée entre les acteurs et les marchés ?
- La position des libéraux sur ce sujet n'est pas unanime. Certains souhaitent transformer l'UE en une « grande zone de libre-échange ». D'autres comme Friedrich Hayek défendaient une position plus « optimiste ». Selon lui, aussi longtemps qu'une fédération d'États souverains est mise en œuvre sur une base volontaire, le spectre de la planification est exclu. Avec le recul, il s'avère qu'il était excessivement optimiste.
- La construction européenne s'est avérée nécessaire pour que les États membres, qui représentent presque toute l'Europe libre, soient amenés, ou forcés, à briser le monopole d'État sur l'approvisionnement, les transports et les communications, à mettre un terme aux subventions pour faire place à une concurrence non faussée, ou à garantir l'accès au marché de produits moins réglementés d'autres États membres.
- Le modèle politique européen trouve ses meilleurs « gardiens » lorsque les compétences politiques sont déléguées à des organes qui n'ont pas à évaluer, comparer et pondérer différents objectifs ou qui accordent moins d'attention aux risques de réélection, que les gouvernements et les parlements, qui sont en campagne quasi continue.
- L'Europe est devenu le synonyme d'une dissimulation ou d'un renvoi de la responsabilité politique. Qui est responsable de quoi et devant qui ? Cette réalité mine sa crédibilité et sa légitimité. Malheureusement, le débat sur l'avenir de l'Europe est bien terne.

* L'auteur est professeur d'économie à l'Université Witten/Herdecke.

Le futur de l'Union Européenne (UE) est l'objet de débats souvent enflammés. L'UE doit prendre des décisions stratégiques majeures. En réalité, elle fait face à cette situation depuis plus de 60 ans.

D'un point de vue libéral, la question de fond reste inchangée : l'Europe est-elle le fruit d'une harmonisation décidée par des commissaires et d'une intégration forcée, donc décidée par le haut, ou le résultat d'une interaction spontanée entre les acteurs et les marchés ? Dans le deuxième cas, il s'agirait d'une intégration « par le bas ». Cette contribution ne traite pas directement de la crise de l'euro, de la politique monétaire, du pacte fiscal ou de l'union bancaire. Elle est plutôt consacrée à deux penseurs libéraux et à leur projet fondamental d'intégration européenne : Ludwig Erhard et Friedrich Hayek. L'intérêt d'une telle approche ne s'inscrit pas seulement dans une réflexion sur l'histoire des idées. La compréhension des options possibles aujourd'hui peut aussi être placée à l'aune de principes fondamentaux étonnamment durables et fort éloignés de l'agitation des problèmes immédiats. En résumé, pour analyser correctement quel futur peut attendre l'Europe, il faut s'intéresser à ses fondements.

Ludwig Erhard : les premières craintes libérales

Ludwig Erhard appartient aux sceptiques de la première heure. Avec lui, l'Allemagne, le 25 mars 1957, n'aurait jamais signé le Traité de Rome sans procéder à des ajustements. L'économiste avait horreur d'une Communauté Économique Européenne (CEE) à six États. Motivée par un double désir de la France, premièrement de mettre en place une « protection » contre l'extérieur et, secondement, d'introduire une planification sociale industrielle au sein de la nouvelle union. L'idée de transformer l'UE en une « grande zone de libre-échange » était aussi celle de Ludwig Erhard. C'était même son alternative préférée à la CEE : une vaste zone de libre-échange, avec des monnaies librement convertibles et la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux.

L'ambition de Ludwig Erhard était de créer un marché libre pour l'Occident qui aurait inclus la Grande-Bretagne et si possible l'Amérique du Nord. Il était totalement opposé à une « intégration institutionnelle » et à des politiques économiques gérées par un « monstre bureaucratique ». Konrad Adenauer se sentit offensé par le projet d'Erhard si bien qu'en 1959, il lui intima, par écrit, l'ordre de ne plus critiquer la CEE.

Ludwig Erhard qualifia de « sinistre » la division de l'Europe de l'Ouest libre en une CEE et une AELE. D'ailleurs en 1962, il ne manqua pas d'écrire que la Communauté des six n'était pas un « le signe définitif de la sagesse, mais un pas vers une solution européenne, et in fine atlantiste ». Son idéal politique, en 1962, demeura la création d'une « Communauté atlantique » libérale, mais certainement pas la formation de différents blocs à l'intérieur du monde libre.

Devant le parlement européen, la même année, Erhard rejeta le programme d'action de la Communauté, jugé « primaire », qui avait pour ambition une « fusion des politiques ». Car « l'Europe n'a nul besoin d'un programme de planification. Il lui faut un système fondé sur des principes ». Erhard sentit ressurgir en Europe, sous la forme d'une « harmonisation », le spectre tant du contrôle des prix que du pilotage

étatique qu'il espérait avoir banni d'Allemagne. L'économiste et ministre de l'économie publia un article, dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 31 décembre 1959, dans lequel il démontra que la division internationale du travail se fonde sur les avantages comparatifs alors que la « volonté d'organisation et d'harmonisation mène à coup sûr à la ruine ».

Hayek : les espoirs libéraux initiaux

Friedrich Hayek s'est étonnamment peu exprimé sur l'intégration européenne. On retiendra principalement un remarquable article sur « les conditions économiques des alliances dans une fédération », dans le « *New Commonwealth Quarterly* », en septembre 1939. A posteriori, sa vision paraît curieusement optimiste. Pour lui, aussi longtemps qu'une fédération d'États souverains est mise en œuvre sur une base volontaire, le spectre de la planification semble exclu. Il affirme même que « dans le domaine international, un gouvernement démocratique n'est possible que si un gouvernement international se limite à un programme d'inspiration libérale ».

Un accord doit se limiter à des interdictions de comportements injustifiés de la part d'un gouvernement (protection, subvention, discrimination) afin de garantir des avantages communs à tous les citoyens. Les interventions d'un gouvernement en faveur d'entreprises ou de branches spécifiques ne parviendraient jamais à satisfaire tout le monde. Un traitement spécial n'est possible sur une base solidaire que si les « idéologies nationales » ou « l'empathie avec les voisins » fonctionne véritablement, sur une base décentralisée.

Hayek mentionne par exemple qu'il est possible d'appliquer des lois sur la « limitation du temps de travail » ou la « protection de la nature et des monuments », qui, parce qu'elles sont « perçues différemment selon que le pays soit riche ou pauvre », peuvent être mises en place « sans ériger en même temps des barrières à la libre circulation ». Hayek emploie les termes suivants : « Admettons que les Anglais et les Français confient à une organisation supérieure la protection de leur vie, de leur liberté et de leur propriété, en somme les fonctions d'un État libéral, mais il ne serait ni vraisemblable ni désirable qu'ils soient prêts à lui confier le pouvoir de gérer la vie économique, de décider ce qui devrait être fabriqué et consommé ».

La réalité de l'UE

Les deux libéraux partagent les mêmes valeurs, mais leurs prévisions divergent énormément. Comment Hayek a-t-il pu présenter une « vision » politique aussi optimiste d'une fédération d'États dans les « années sombres » alors qu'Erhard développait ses thèses sceptiques sur l'intégration européenne durant l'expansion des « Trente Glorieuses » ? Et surtout, avec le recul, qui a eu raison ? Plus de 60 ans après la signature du Traité de Rome, peut-on porter un jugement sur la qualité de l'intégration européenne et présenter les aspects normatifs sur lesquels Hayek et Erhard ont eu raison et les prophéties sur lesquelles ils ont été pris en défaut ? En résumé, il est permis d'affirmer qu'Erhard s'est révélé inutilement pessimiste. Hayek était lui au contraire excessivement optimiste.

Erhard n'a pas vu, dès les années 1950, que des principes tels que la concurrence non faussée, l'interdiction des aides publiques et surtout la matérialisation de la libre circulation individuelle (les quatre libertés fondamentales) ne s'arrêteraient pas à des déclarations d'intention politiques. Le marché commun intérieur n'a été inscrit dans le droit primaire et renforcé par le droit dérivé que des décennies plus tard. Le Traité de Rome a donné naissance à des principes juridiques dont la mise en œuvre par la Commission et la Cour de justice a été plus conséquente qu'elle ne l'aurait été par l'Allemagne elle-même (après le mandat d'Erhard).

La construction européenne s'est avérée nécessaire pour que les États membres, qui représentent presque toute l'Europe libre, soient amenés, ou forcés, à briser le monopole d'État sur l'approvisionnement, les transports et les communications, à mettre un terme aux subventions pour faire place à une concurrence non faussée, ou à garantir l'accès au marché de produits moins réglementés d'autres États membres. Les craintes initiales d'Erhard sur la formation d'une « forteresse Europe » dont les remparts empêcheraient le libre échange mondial se sont avérées exagérées, même si ses « sérieuses craintes » d'une politique agricole planifiée, exprimées dans une lettre de mai 1956 au ministre des affaires étrangères Brentano, se sont avérées entièrement justifiées.

Hayek ne pouvait s'imaginer, en 1939, qu'un accord européen donnerait naissance à une pareille machine à redistribuer l'argent du contribuable au profit des intérêts particuliers des pays et des branches d'activités. Il lui paraissait absurde, sans doute à raison, que « l'agriculteur français soit d'accord de payer plus cher ses engrais pour aider l'industrie chimique anglaise ». Aujourd'hui, de nombreux exemples viennent à l'esprit, comme le fait que le consommateur et contribuable européen soit prêt, sans qu'on lui demande son avis, de payer d'opaques « contributions de solidarité » au paysan français (ou grec, ou autre). Et ne parlons pas d'union des responsabilités ou des transferts qui résultent de la création d'une monnaie commune.

La logique des Sommets et des Traités européens stipule précisément que chaque État trouve son intérêt dans un paquet de mesures ficelé de telle manière que les privilèges soient combinés, cachés et défendus par des menaces de vétos, mais finalement accordés à condition qu'à la fin du processus les ministres et chefs de gouvernements des différentes nations puissent parler de « percée » plus ou moins significative. Dans ce cadre, une avancée en faveur d'une politique libérale est au mieux le fruit du hasard.

Le modèle européen

Le modèle politique européen trouve ses meilleurs « gardiens » lorsque les compétences politiques sont déléguées à des organes qui n'ont pas à évaluer, comparer et pondérer différents objectifs ou – comme la Commission – qui accordent moins d'attention aux risques de réélection, que les gouvernements et les parlements, qui sont en campagne quasi continue. Ce qui est par ailleurs également vrai au plan national.

Les réussites du modèle allemand d'économie sociale de marché – monnaie stable et marchés ouverts – sont aussi à mettre au compte d'autorités éloignées des considérations politiques, comme la Bundesbank et l'Office des cartels, et non pas des partis ou des ministères. Ce sont précisément ces compétences qui ont été « européanisées » au début avec un succès identique. Ce n'est donc pas malgré le « déficit démocratique », par ailleurs voulu, mais plutôt grâce à lui, que la Commission a pu mener une politique d'ouverture des marchés et la BCE une politique monétaire en laquelle les gouvernements et les parlements nationaux (ainsi que le parlement européen) ont accordé leur confiance.

Le bras de fer sur la « directive sur les services » a montré que la volonté de créer un marché intérieur, toujours inachevé, qui profite aux intérêts communs des citoyens d'Europe, est placée, pour de bonnes raisons, entre les mains de commissaires indépendants plutôt que de représentants des intérêts nationaux, y compris du parlement européen.

Le dirigisme européen

Pour les organes européens, le principal risque est celui d'une accumulation excessive des compétences. Les craintes de Ludwig Erhard ressurgissent, lui qui mettait en garde contre « l'intégration institutionnelle » par l'établissement de bureaucraties ne justifiant leur présence que par la production de directives censées « résoudre » des problèmes, dont les citoyens n'avaient pas connaissance et dont on pouvait attendre qu'ils soient gérés par les parlements nationaux ou régionaux et les tribunaux. « L'acquis communautaire », qui définit la somme des droits et obligations juridiques qui lient les États-membres, s'étend entre-temps sur 100'000 pages et plusieurs volumes.

Ces anecdotes témoignent d'un problème général : L'Europe ou « Bruxelles » est devenu le synonyme d'une dissimulation ou d'un renvoi de la responsabilité politique. Qui est responsable de quoi et devant qui ? La Commission, qui se conçoit parfois comme le gardien et le promoteur d'un marché intérieur encore inachevé, et qui en d'autres occasions intervient sans égard pour le principe de subsidiarité ? Le Conseil des ministres, dans lequel les gouvernements se transforment en législateurs qui élaborent et ficèlent des privilèges à l'abri du public en contournant leurs propres parlements ? Le parlement européen, qui se présente comme le représentant d'un « demos » européen fictif qui ne connaît ni ses principaux représentants ni leur programme de parti, d'ailleurs souvent sans grand intérêt ?

Chances et risques

Une politique libérale – donc non clientéliste – ne fut longtemps, et ne demeure souvent, qu'un résultat du hasard, involontaire. Dans des constellations aujourd'hui plutôt improbables qui verraient des gouvernements s'imposer des contraintes (« nous connaissons nos faiblesses ») ou se placer derrière un voile d'ignorance (« nous connaissons ou non nos futurs intérêts ») un nombre croissant de contrats et de mandats mal définis ne manquent pas d'être signés. Nés dans le sillage des Traités

de Rome, ils peuvent et doivent être interprétés et mis en œuvre par la Cour de justice européenne et la Commission. C'est une chance pour la politique européenne, même si Ludwig Erhard aurait eu de la peine à l'imaginer à l'époque.

Les risques, difficiles à deviner pour Hayek, que les pouvoirs des organes communautaires soient mal définis, font aujourd'hui pencher le bilan de la construction européenne vers le négatif. La politique symbolique n'est qu'un moindre mal, à l'image de l'échec de la stratégie de Lisbonne, avec ses déclarations d'intentions éloquentes mais ses résultats dérisoires. Plus la fuite devant les responsabilités et le report de compétences à l'Union européenne conduit à une centralisation et à une harmonisation, plus le regard doit porter sur un mal fondamental. Wilhelm Röpke, ami et fidèle compagnon aussi bien d'Erhard que d'Hayek, avait compris que « l'essence de l'Europe se définit par son unité dans la diversité. C'est la raison pour laquelle toute centralisation est une trahison et un viol de l'Europe, y compris dans le domaine économique ».

Le « miracle de l'Europe », fondement de son dynamisme économique et culturel, est le résultat de sa diversité d'options dans un cadre concurrentiel et pacifique, y compris dans son environnement politique et social. Le plan qui consisterait à définir un « modèle social-démocratique européen », au besoin à imposer son harmonisation et à vouloir le défendre à tout prix face à un reste du monde toujours plus libre, ne peut conduire qu'à un appauvrissement et un encrassement d'une Europe vieillissante. Le risque est sérieux, en Europe, d'assimiler l'intégration à l'uniformisation, d'autant qu'elle est présentée comme la seule thèse « politiquement correcte ». Dans un débat au sujet de l'avenir de l'Europe qui reste finalement bien terne.



INSTITUT LIBÉRAL
Au service de la liberté

Impressum

Institut Libéral
Boulevard de Grancy 19
1006 Lausanne, Suisse
Tel.: +41 (0)21 510 32 00
liberal@libinst.ch

Les publications de l'Institut Libéral se trouvent sur
www.institutliberal.ch.

Disclaimer

L'Institut Libéral ne prend aucune position institutionnelle.
Toutes les publications et communications de l'Institut contribuent à l'information et au débat. Elles reflètent les opinions de leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à l'avis du Comité, du Conseil de fondation ou du Conseil académique de l'Institut.

Cette publication peut être citée avec indication de la source.
Copyright 2021, Institut Libéral.