



L'Europe des non choix

par
Jacques Garelo



Jacques Garelo est professeur émérite de l'Université Aix-Marseille. Président de l'ALEPS de 1978 à 2015, il publie depuis 1981 *La Nouvelle Lettre*, hebdomadaire. Il a été l'un des créateurs du groupe des Nouveaux Economistes (1977) et a organisé 38 Universités d'Eté de la Nouvelle Economie à Aix en Provence.



Les élections du 26 mai concerneront-elles malgré tout l'avenir de l'Europe ? Rien n'est moins sûr aujourd'hui puisque c'est autour de la démocratie française, de la fiscalité française, de la campagne française, de la famille française que s'est ouvert le « grand débat ». Mais, dans la mesure où l'Europe sera enfin évoquée, nul doute que l'affrontement sera entre souverainistes et européistes. Ce débat est tronqué, car la question fondamentale est toujours ouverte depuis 70 ans : quelle Europe ? Elle n'a jamais eu de réponse. Les choix décisifs n'ont jamais été réellement faits, notamment entre Europe espace et Europe puissance¹, de sorte que cohabitent plusieurs Europe, dont chacune a sa propre logique.

1. Construction européenne ou liberté des Européens ?

Ce choix commande la plupart des autres. S'agit-il de « construire » une Europe à partir d'un plan (implicite ou constitutionnel), ou de donner aux Européens la liberté aujourd'hui encore obérée par des frontières politiques artificielles ? Après l'apparition en 1951 des premières institutions européennes (comme la Communauté Européenne Charbon Acier) par accord entre six États² se créait en 1960 l'Association Européenne de Libre Échange entre sept autres États³. Mais en réalité deux courants s'opposaient dès la fin de la deuxième guerre mondiale, cette opposition domine la période 1947-1957 (du traité de Paris au traité de Rome).

Jean Monnet est souvent considéré comme « le » père de l'Europe. Pendant la deuxième guerre mondiale et installé à

¹ J'emprunte cette locution à Mr Bourlanges.

² Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays Bas.

³ Autriche, Danemark, Grande Bretagne, Norvège, Portugal, Suède, Suisse à l'origine.



Londres il avait été investi par les Américains de la mission de coordonner les besoins en équipements militaires des Alliés – mission qu’il avait déjà assumée en 1914-18. Avant même le débarquement de 1944 il avait conçu un plan d’organisation de l’Europe libérée⁴ parce qu’il estimait que l’unité de l’Europe serait impossible si on abandonnait l’économie à la loi du marché : il fallait une administration centrale de la production au niveau continental. Cette approche est validée par la Conférence de Paris (1947) qui voit le lancement du plan Marshall de « reconstruction de l’Europe ».

Mais l’Europe a aussi trois pères⁵ : Conrad Adenauer, Alcide de Gasperi et Robert Schuman. Une rencontre à Rome en 1949 scelle une union très étroite : faire avant tout de l’Europe un havre de paix, réhabiliter l’Allemagne que certains voulaient punir (comme dans les années 1920), en éclairant ces objectifs des valeurs de la démocratie chrétienne. L’unification politique n’est pas la priorité, et encore moins une centralisation politique (leur préférence serait au fédéralisme). Les peuples d’Europe ont besoin de se retrouver et de « bâtir une tour ensemble » : qu’ils commencent par échanger et circuler. Ainsi le traité de Rome (1957) sera-t-il conçu avant tout comme la naissance d’un marché commun.

Les deux courants sont a priori inconciliables, puisque l’un participe d’une logique de politisation, l’autre d’une logique de

⁴ Le principe du plan est exposé dans *L’Europe et l’organisation de la paix*, Première Édition, Lausanne, 1964. Naturellement la vue de Monnet a séduit De Gaulle, qui n’aimait pas l’économie marchande et le nommera Commissaire au Plan en France (1946) jusqu’en 1952, date où Monnet devint Président de la Haute Autorité CECA créée en 1951. Jean Monnet avait aidé De Gaulle à Londres, mais les liens de Monnet avec les États-Unis qui avaient soutenu Giraud n’ont pas été toujours très amicaux.

⁵ Officiellement (Union Européenne), il y en aurait onze ...dont Jean Monnet et Winston Churchill.



libération. Cependant la réalité offre de nombreux exemples de rapprochement : Robert Schuman était devenu l'un des piliers du plan Marshall après le traité de Paris, et le traité de Rome ne tranche pas nettement entre marché commun et politiques communes.

2. Marché commun ou politiques communes ?

Le marché commun implique la disparition des réglementations étatiques qui limitent les libertés d'échange entre pays qui vont constituer après Rome la « Communauté Economique Européenne » (CEE) : libre circulation des produits et services (disparition des droits de douane intérieurs aux pays membres), du travail, du capital, libre installation des entreprises. Le problème d'une monnaie commune est évoqué dès l'origine, mais elle ne sera réglée (et provisoirement) qu'en 1979 avec le « système monétaire européen ».

Mais comme tout traité celui de Rome résulte d'une négociation, et principalement entre Allemands et Français. Les structures économiques des deux pays sont en ce moment divergentes : l'industrie (en dehors de la CECA) est allemande, l'agriculture est française. Les industriels français craignent d'être balayés par la concurrence des voisins, et la France n'accepte l'ouverture des frontières internes qu'en échange d'une politique agricole commune, qui devrait sauvegarder un modèle d'exploitation familiale peut-être menacé par le jeu d'un libre marché. La PAC implique la définition de certains prix agricoles européens, nécessaires pour assurer les revenus des paysans français. De même une autre disposition du traité oblige les pays de la CEE à absorber la totalité de la production européenne. Cette « responsabilité communautaire » implique à coup sûr une planification de la production, ainsi qu'un protectionnisme contre



les Américains, Et en effet le tarif extérieur commun (évidemment contraire à un libre marché) disparaît très rapidement pour les produits industriels, mais pas pour les produits agricoles.

Les entorses à la logique d'un libre marché commun ne se limitent pas en 1957 à la mise en place de la PAC. Certains secteurs industriels sont concernés : les transports, l'énergie atomique, l'armement. Mais après le traité de Rome le principe de politiques communes ne cessera de progresser dans la pratique de la CEE, puis de l'Union Européenne : une politique sociale pour généraliser le merveilleux « système social français », une politique structurelle destinée à rééquilibrer certaines régions et certains secteurs de l'Europe, qui sera prétexte à d'énormes transferts (en faveur des pays du Sud), une politique monétaire commune avec l'Union monétaire scellée au traité de Maastricht et créant euro et Banque Centrale Européenne, enfin politique environnementale, apparemment la plus populaire et la plus contraignante depuis quelques années. Seule politique commune rejetée à plusieurs reprises : les relations extérieures (refus français d'une Communauté Européenne de Défense en 1954 ; on se contentera d'une théorique PEDC, Politique européenne de défense commune, incluant la Russie après la chute du mur de Berlin, et du poste de Commissaire aux Relations Extérieures -- devenu en 2009 Haut Représentant de l'Union aux Relations extérieures⁶).

⁶ Il est vrai que dans ce domaine les compétences se multiplient et se chevauchent avec l'OTAN, le Conseil de l'Europe, la présidence tournante du Conseil de l'Union, la présidence de la Commission et les G7, G8 et G20...



3. Europe sans rivage ou Europe solidaire ?

Deux titres de livres de deux économistes français au faîte de leur célébrité pendant la gestation de l'Europe : François Perroux et André Marchal⁷. Ils traduisent, à dix ans près, les divisions de l'opinion française sur l'ouverture de l'Europe au commerce mondial. Le traité de Rome a-t-il fait un vrai choix ? Certes non : le protectionnisme est de règle pour les politiques communes, mais en principe il devrait disparaître pour la plupart des transactions non concernées par ces politiques.

Dans les années 1950 le libre échange mondial avait fait de grands progrès. A juste titre on avait commencé à incriminer le protectionnisme pour avoir enfanté la deuxième guerre mondiale (puisque le nationalisme économique attise le nationalisme politique), et c'est la charte de la Havane qui avait débouché sur le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Le GATT a contribué à la disparition des droits de douane, des limitations aux importations (quotas, licences, normes). Le traité de Rome apparaît à certains, et à certains égards, comme un traité de libre-échange non seulement dans l'espace européen, mais avec le reste du monde. Certes le principe d'un tarif extérieur commun (TEC) est bien une pièce maîtresse d'une politique commerciale commune, érigeant la CEE en union douanière, mais il est prévu dans le texte la disparition progressive de ces droits de douane. Non seulement la disparition sera effective, mais elle sera même anticipée pour la plupart des produits industriels, et totalement définitive en 1968.

Le protectionnisme européen résistera cependant au progrès du libre-échange. Dans l'immédiat il se survit à travers les normes nationales de production, qui entendent protéger la santé,

⁷ F. Perroux *L'Europe sans rivage*, PUF Grenoble, 1954. A. Marchal *L'Europe Solidaire*, Cujas, 1964.



l'hygiène, la sécurité. La conception de la concurrence que se fait la Commission est également source de réglementation européenne. Puis, lorsque la mondialisation devient réalité, et lorsque les pays émergents font leur percée, l'Europe entend protéger ses entreprises. Mais peut-elle assurer unilatéralement sa défense dans le nouveau cadre des échanges mondiaux ? Désormais le multilatéralisme se développe, et l'on croit faire un progrès décisif en remplaçant le GATT, foyer permanent de négociations entre diplomates experts, par l'Organisation Mondiale du Commerce – administration impuissante et de plus en plus contestée. Parallèlement la mondialisation financière pose de nouveaux problèmes et échappe au contrôle de quelque autorité européenne que ce soit. Encouragés par la nouvelle administration américaine, les traités bilatéraux sont de retour, mais il est de plus en plus évident qu'il n'y a aucune convergence des intérêts et des opinions au sein de l'Union Européenne. Ce handicap (ou considéré comme tel) s'accroît avec l'élargissement de l'Union Européenne. L'Europe forteresse, l'Europe qui protège, est aujourd'hui illusoire. De la sorte l'Europe n'est aujourd'hui ni ouverte ni solidaire.

4. Institutions centrales ou concurrence institutionnelle ?

Par contraste, l'Union Européenne se porte bien : j'entends par là que les instances, les administrations, les réglementations et les budgets se sont multipliés. Même impuissante, même incohérente, l'Union Européenne est devenue envahissante. Le traité de Maastricht avait ouvert l'ère de la centralisation, le traité de Lisbonne l'a couronnée.

Les instruments de la centralisation ont été multiples. Il y a eu incontestablement l'Union Monétaire créée par le titre III du traité de Maastricht. Ce traité a été rejeté par plusieurs votes



populaires ⁸ mais finalement ratifié en consultant la classe politique. Il a supprimé la souveraineté monétaire des États Membres, et ouvert la porte à une politique monétaire incontrôlable parce que la Banque Centrale Européenne a toléré puis encouragé l'endettement massif de nombreux gouvernements, à commencer par la France. Tout aussi efficace pour la centralisation, la règle qui veut que la législation européenne (règlements et directives de la Commission, jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE sise à Luxembourg) soit obligatoirement transposée au niveau national. Ainsi, progressivement, c'est environ un tiers des textes votés par le Parlement français qui a pour source les textes européens ⁹. Comme le législateur européen est particulièrement productif dans les domaines économique et social, le lobbying est devenu fort utile à Bruxelles. L'importance croissante du numérique renforce cette pratique. Voilà qui justifie sans doute l'opinion suivant laquelle l'Union Européenne accuse un « déficit démocratique ». Il faut toutefois reconnaître que le Parlement Européen, réputé organe démocratique, offre des textes, des travaux et des débats qui ne vont pas dans le sens de la décentralisation, mais tout au contraire de la centralisation, entendue comme rééquilibrage des pouvoirs au sein de l'Union mais en sa faveur – le Parlement aimerait par exemple pouvoir créer un impôt européen, alors que son budget n'est fait que des contributions des États membres. Enfin, et non le moindre, c'est la manière dont la Commission a interprété ce qu'étaient la liberté

⁸ En France, si le « oui » l'a emporté au référendum de 1992 c'était avec une minorité des votants : le « oui » représentait 49,3% des votants, le « non » 47,29% des votants et les votes « blancs et invalides », 3,40%.

⁹ Les justiciables peuvent même se prévaloir de textes européens non transposés !



et la concurrence qui a poussé à un jacobinisme aujourd'hui insupportable, et nocif pour les Européens.

Les choses auraient pu se passer autrement, et l'espoir libéral était possible après l'adoption de l'Acte Unique en 1985 (ratifié en 1986). Cet Acte consacrait le principe de la mutuelle reconnaissance des normes. D'après la jurisprudence de la Cour de Justice de la CEE (Arrêt *Cassis de Dijon*) il est interdit à un pays de refuser un produit ou une activité au prétexte de non-conformité avec sa propre législation : il suffit de la conformité dans le pays d'origine. Si le Cassis de Dijon est préparé en France suivant les normes admises dans notre pays, les douaniers allemands ne peuvent le bloquer, et nos chers voisins pourront à leur tour prendre des Kir « à la française ». De même pour les bières belges ou françaises si elles ne sont pas brassées avec l'eau de rivières allemandes. C'est dire que la souveraineté des normes est respectée, et que l'Europe admet la diversité des règles de production et de consommation. Cette souveraineté s'étend bien sûr à la fiscalité, la TVA par exemple faisant partie de la valeur ajoutée du pays d'origine¹⁰. Ainsi peut s'instaurer une véritable concurrence institutionnelle : l'avantage va au pays qui offre les conditions les plus favorables, qu'elles soient fiscales, financières ou réglementaires. Ainsi la législation européenne n'aurait-elle pas écrasé les législations nationales. Les normes européennes auraient été inutiles ; d'ailleurs il avait fallu plusieurs mois de négociation entre les pays membres de la CEE pour définir les normes qui devaient caractériser les tracteurs agricoles ou la marmelade d'orange.

Mais cette orientation a vite été jugée négative par les autorités européennes. D'une part la concurrence est jugée

¹⁰ L'effet immédiat de l'Acte Unique a été d'abaisser la TVA sur les automobiles françaises de 35 à 20 % (les allemandes avaient un taux de 16 %).



« dommageable » (rapport Primarolo) parce qu'elle créerait du dumping fiscal, social, environnemental. On l'a vu en particulier à l'occasion de la directive Bolkestein, dite encore directive sur les services. C'est une forme de la mutuelle reconnaissance des normes, puisqu'un État ne peut interdire à un citoyen d'un État membre d'exercer ses talents dans un pays autre que le sien s'il est en conformité avec la législation de son propre pays : le plombier polonais peut déboucher les tuyaux à Valence¹¹. Au demeurant la doctrine Primarolo s'intègre dans la guerre aux « paradis fiscaux » déclenchée au niveau mondial, mais les résistances sont fortes (l'Irlande se refuse à baisser son taux d'impôt sur les sociétés). D'autre part, la concurrence est faussement assimilée à l'égalité de tous les concurrents et serait détruite par les monopoles et les positions dominantes sur le marché (arrêt *Continental Can*, *Commission CE 9/12/1971*), alors même que la liberté d'entrée sur le marché (absence de barrières artificielles) est possible. La concurrence n'est pas vue comme un processus de découverte qui améliore sans cesse la satisfaction des besoins aux meilleurs coûts et à meilleure qualité¹².

Les effets de la concurrence sont toujours bénéfiques, même dans le domaine institutionnel. Il faut prendre la diversité non comme un désordre inadmissible qu'une autorité centrale doit combattre, mais comme une tension permanente vers le progrès, qui ne consiste pas à protéger certains producteurs contre d'autres, mais à mieux satisfaire la communauté des consommateurs clients.

¹¹ Allusion à la « coiffeuse de Valence » qui avait domicilié son entreprise en Angleterre pour s'abriter des dégâts de la législation et des impôts français.

¹² On pourra se référer ici naturellement à l'ouvrage d'Israël M. Kirzner, *Concurrence et esprit d'entreprise*, Economica, 2005.



5. Pouvoir de la Commission vs pouvoir des États

Rome, Maastricht, Amsterdam, Nice, Lisbonne : ces traités européens ont toujours évolué dans le sens d'une extension et d'une consolidation des pouvoirs de la Commission, en dépit de choix plus libéraux dans l'Acte Unique (1985-6).

Mais le sens n'est-il pas en train de s'inverser ? Deux éléments sont à prendre en considération : l'élargissement de l'Union, l'immigration massive.

L'élargissement a appelé dans un premier temps un renforcement de Bruxelles. Le traité de Nice a entendu imposer aux États une discipline pour gérer un groupe désormais disparate. Les pays d'Europe Centrale et de l'Est libérés des communistes ont été peu attirés par la social-démocratie dominante dans l'Union, ils étaient plus favorables à un marché commun où ils pourraient mettre en œuvre leur désir de progression rapide au prix d'efforts désormais mieux rémunérés. Mais ils n'ont pas pour autant refusé les subventions européennes proposées par la politique structurelle. La balance semble avoir basculé depuis quelques années, car leur liberté leur semble maintenant très réduite. Les désaccords sont maintenant évidents : sur l'euro (nombre d'entre eux n'ont pas adhéré à l'Euroland), sur les traités de commerce avec les États-Unis et le Canada, sur les interdicts et les normes de la législation européenne. Ils ont le sentiment que la centralisation et l'extension des pouvoirs nuisent à la productivité des entreprises européennes : la concurrence ouverte semble leur mieux convenir. Ils ne veulent pas d'un nouveau Comecon. Certains (comme les Baltes) estiment aussi que la protection européenne contre l'expansionnisme russe est insuffisante.

L'immigration massive a encore davantage divisé les membres de l'Union. Certes les accords de Schengen et la liberté



individuelle de circuler en Europe leur semblent favorables, ils en ont eux-mêmes bénéficié. Mais l'immigration massive et peu sélective créée d'abord par les conflits du Moyen Orient, ensuite par les massacres et misères multipliés dans plusieurs pays africains, a déclenché des réactions très violentes. En 2016 l'Union Européenne a essayé de contrôler la vague migratoire en définissant des quotas par pays (en fonction de la population). Mais les quotas ont dû être abaissés puis relevés, et de toutes façons ils n'ont pas été respectés (y compris par la France). Plusieurs pays de l'Union, constituant ce que l'on appelle « le groupe de Visograd »¹³ ont même rejeté le principe des quotas, considéré comme un abus de pouvoir de la Commission.

Pendant plusieurs années, l'Allemagne a fait régner une certaine cohésion au sein de l'Union. Sa réussite remarquable dans la gestion des finances publiques, dans la création d'emplois, dans les exportations mondiales lui donnait une autorité morale et politique. La France a essayé de partager cette autorité, même si elle n'avait pas les mérites de sa voisine, et le couple Paris Berlin donnait ainsi l'impression de dominer l'évolution de l'Union Européenne. Avec la perte de popularité et les hésitations d'Angela Merkel et avec un gouvernement français prétentieux mais incapable de respecter la moindre discipline, il n'y a visiblement plus de pilote dans l'Airbus.

Pour autant la Commission n'a pas retrouvé grâce aux yeux de la population européenne, et ne peut maîtriser la fronde des États. Le coup de grâce lui a été donné avec le Brexit, illustration douloureuse de la volonté de certains pays de revenir à la pleine souveraineté, voire même d'en finir avec l'union douanière. Il est légitime d'en conclure à la possibilité d'un éclatement de cette

¹³ Hongrie, Pologne, Slovaquie, République Tchèque ont saisi la Cour de Justice de l'Union Européenne.



construction européenne incohérente dès le départ et maintenant inadaptée à la concurrence née du nouveau visage de la mondialisation.

6. Quel avenir pour l'Europe ?

L'incohérence est due aux non choix récurrents. Pour imaginer l'Europe de l'avenir il faudra bien, tôt ou tard, trancher entre quatre Europe :

1. L'Europe unitaire : celle que l'on a voulu construire, en vain à ce jour.

2. L'Europe des patries : celle qui conserve aux Etats leur pleine souveraineté, qui ne crée aucune institution, mais n'exclut pas d'accords par traités (révocables ou révisables).

3. L'Europe fédérée : celle qui partage les compétences entre institutions européennes et nationales suivant le principe de subsidiarité (les normes européennes ne se substituant aux normes nationales qu'exceptionnellement), celle qui privilégie les décisions prises au niveau local et national, et qui suspend les décisions fédérales au vote d'une majorité d'Etats.

4. L'Europe Confédérée : celle qui n'admet de décisions que prises à l'unanimité des Etats et reconnaît le droit de sécession.

Ces choix schématiques se distinguent par le pouvoir que les États actuels pourraient accorder à des instances européennes. Mais demeure une hypothèque lourde : les États, sous l'influence du socialisme, radical ou réformiste, sont devenus États-Providence et États-nations. Ils exercent un pouvoir jacobin démesuré à l'intérieur de leurs frontières dans la plupart des pays européens. Vont-ils le perdre au bénéfice d'une construction supranationale ? A ce jour cette solution n'est pas admise par les peuples européens. « Les États-Unis d'Europe ? » demandait Michel Rocard à Margaret Thatcher qui répondait « Oui, dans



mille ans peut-être... » Par contraste la solution prônée par les libéraux est d'avoir non seulement une Europe sans État européen, mais aussi une Europe qui libère les Européens des abus du pouvoir étatique qu'ils subissent aujourd'hui dans leur propre pays en leur offrant la concurrence, l'ouverture, le libre-échange et la libre entreprise, gages d'efficacité économique et de progrès social. Ainsi émergerait la nation européenne, autour des valeurs de liberté, responsabilité, propriété et dignité. Qui proposera un tel programme aux électeurs européens, et en particulier français ?