

# Idées et intérêts dans la construction économique européenne

François Bilger  
Professeur honoraire de l'Université de Strasbourg

Depuis le 17<sup>e</sup> siècle, deux conceptions philosophiques de l'action des Etats se sont continuellement affrontées, une conception réaliste ou même matérialiste, remontant à Hobbes et plus tard Marx, et une conception rationaliste ou même idéaliste, principalement due à Kant et Hegel, exceptionnellement proches sur ce point. Si cette opposition a été progressivement transposée dans les diverses sciences sociales et en particulier dans la science politique, elle n'a pendant longtemps pas affecté la science économique, qui a implicitement admis, depuis ses origines, une conception idéaliste et ce n'est que depuis un demi-siècle qu'elle a commencé à s'interroger sur le rôle respectif des idées et des intérêts dans le comportement économique des Etats et à analyser de manière approfondie les déterminants fondamentaux de la politique économique.

La construction économique européenne, qui date également d'une cinquantaine d'années et qui a donné lieu, comme chacun sait, à de nombreux débats, a naturellement été, dans ces conditions, l'un des domaines privilégiés de ce type d'études et l'objet de quelques polémiques. Après avoir rappelé les éléments essentiels de l'analyse économique des déterminants de la construction européenne, j'évoquerai un débat récurrent entre économistes allemands et français à propos de quelques politiques européennes controversées.

## I. L'analyse économique des déterminants de la construction européenne

Bien qu'il y ait eu fréquemment, aussi bien chez les classiques que chez la plupart de leurs opposants, des appréciations fort sceptiques de l'action économique des Etats, tous n'ont cessé, depuis les débuts de la science économique moderne au 18<sup>e</sup> siècle, de présenter d'innombrables propositions de réforme des institutions et des interventions économiques, fondées sur l'hypothèse implicite de politiciens et de fonctionnaires animés de la volonté de servir le bien commun. Même les auteurs libéraux les plus hostiles au dirigisme ou à l'interventionnisme de l'Etat admettaient *a priori* que les détenteurs du pouvoir étaient susceptibles de réaliser des réformes conçues rationnellement et même de limiter volontairement leur propre pouvoir pour assurer le bon fonctionnement et le développement optimal de l'économie. Les néo-libéraux du 20<sup>e</sup> siècle et en particulier les fondateurs de l'ordolibéralisme allemand réclamaient même de manière déterminée un Etat fort pour s'opposer aux intérêts particuliers coalisés et lui faisaient confiance pour rétablir une économie de marché bien organisée et bien régulée dans l'intérêt général. Quant aux économistes les plus nombreux, purs théoriciens ou prévisionnistes, s'ils ont intégré et « endogénéisé » progressivement le comportement économique de l'Etat dans leurs modèles, c'est toujours en lui attribuant une fonction objectif idéaliste de croissance et de stabilité de l'économie nationale.

Si cette conception de l'Etat a été et continue d'être dominante dans la science économique, un courant de pensée, on le sait, y a été dès son origine radicalement opposé. Le marxisme a vu de tout temps dans l'Etat le représentant des intérêts de la classe sociale dominante, mais cette analyse a pâti dès le départ de son intégration dans une théorie évolutionniste contestable et d'ailleurs historiquement démentie et n'a donc pas réussi à s'imposer dans la discipline. C'est le mérite de ce qu'on a appelé la « nouvelle économie politique », initiée par Schumpeter (1947) et Downs (1957) et poursuivie par l'école dite du « Public Choice », d'avoir enfin cherché à lever le voile et d'avoir développé une analyse rigoureuse et approfondie des vrais motifs des détenteurs du pouvoir et des déterminants profonds des décisions publiques en matière économique. Ils ont ainsi pu établir que les hommes politiques et les fonctionnaires ne sont pas différents en règle générale des autres acteurs économiques et poursuivent en réalité bien souvent dans leurs décisions et leurs actions, consciemment ou plus souvent inconsciemment, la maximisation de leurs propres intérêts de pouvoir, de prestige ou tout simplement de confort. De même, pour ce qui concerne les partis, l'objectif naturel de la maximisation des votes des électeurs ne vise généralement pas tant la réalisation d'un programme d'intérêt général que l'obtention ou la conservation du pouvoir, de sorte que, contrairement à la concurrence entre les entreprises, la

compétition entre les partis ne conduit pas nécessairement les vainqueurs à assurer l'avantage collectif, mais avant tout la satisfaction des intérêts particuliers des partis et, à travers eux, des groupes de pression économiques ou sociaux les mieux organisés.

Cette clarification réaliste des comportements politiques a beaucoup amélioré la compréhension des politiques économiques des Etats. Elle a facilité en particulier, avec la prise de conscience des compétences limitées de nombreux responsables politiques et administratifs, l'explication d'une multitude de décisions politiques erronées et elle n'a certainement pas encore épuisé tous ses effets positifs. Mais, s'il n'est plus possible d'ignorer le poids très lourd des intérêts dans l'esprit des détenteurs du pouvoir économique, l'expérience montre également qu'il serait tout aussi injustifié de nier, comme le font certains adeptes de la nouvelle économie politique, toute influence d'idées et même de valeurs dans les décisions de politique économique. « Nous sommes convaincu, écrivait déjà John Maynard Keynes, qu'on exagère grandement la force des intérêts constitués par rapport à l'empire qu'acquière progressivement les idées ». Il serait absurde en tout cas de tomber d'un extrême dans l'autre, d'un idéalisme naïf dans un matérialisme tout aussi naïf. La diversité des idées et des intérêts, des objectifs et des contraintes dans une société évoluée ainsi que la complexité des processus de consultation, concertation, délibération et ratification dans l'appareil d'Etat moderne font d'ailleurs que toute décision politique importante ne peut être que le fruit de compromis collectifs traduisant l'interaction de facteurs multiples. Toute analyse unidimensionnelle est nécessairement insuffisante.

Pour l'explication de la conception et de l'évolution de la construction économique européenne par les traités de Rome, l'Acte unique européen et finalement les traités de Maastricht et d'Amsterdam ainsi que les nombreux accords complémentaires d'approfondissement et d'élargissement, il y a à la fois des analyses idéalistes et matérialistes, au sens qui vient d'être évoqué.

On rencontre bien évidemment la conception idéaliste dans la plupart des publications officielles de la Communauté Européenne et dans de nombreux anciens manuels qui visent à présenter à leurs lecteurs l'intégration européenne comme une construction méthodique et logique, à la suite de l'abandon de la voie « militaire et politique » et de l'option en faveur du « moteur économique » (Maillet 1975). La théorie déjà ancienne des étapes de l'intégration économique (Viner 1950, Balassa 1975) et surtout la théorie du fédéralisme fiscal (Musgrave 1959 ; Oates 1991) justifient pleinement la libéralisation progressive des marchés et la centralisation parallèle des politiques comme des évolutions rationnelles résultant de la volonté de réunir progressivement diverses économies nationales dans une économie supranationale unifiée.

La première étape de l'intégration – l'union douanière – se caractérise par l'élimination des droits de douane et des contingents et donc la création du marché commun. Simultanément, les externalités négatives possibles exigent l'installation d'une politique douanière commune ainsi que de règles d'une concurrence loyale. L'étape suivante – l'union économique – entraîne l'élimination des obstacles non tarifaires et constitue ainsi le marché intérieur unique. Suivent logiquement, pour les mêmes raisons tenant aux externalités potentielles, la politique commune du commerce extérieur, un système monétaire commun et une coordination des politiques monétaires. Le principe de l'équivalence fiscale (et aussi juridique) des décisions, avantages et coûts exige simultanément une politique commune de redistribution ainsi qu'une certaine politique d'harmonisation et éventuellement une politique structurelle coordonnée. Finalement, la troisième et dernière étape – l'union économique et monétaire – élimine les derniers obstacles monétaires et crée ainsi les conditions du marché totalement intégré, ce qui entraîne une politique monétaire unique ainsi qu'une coordination budgétaire et éventuellement un système solidaire de stabilisation et achève ainsi le processus d'intégration purement économique entre Etats conservant leur pleine souveraineté politique.

Dans cette perspective, tous les éléments progressivement constitués de l'organisation économique européenne correspondent parfaitement à la rationalité économique. En particulier dans des analyses françaises de l'intégration européenne (voir p.ex. Maillet 1975 ; Piquet-Marchal 1985), celle-ci a été présentée comme le produit tout à fait exemplaire d'hommes d'Etat idéalistes et visionnaires qui se sont engagés en faveur d'une Europe unie et pacifique, en dépit de la résistance récurrente d'intérêts sectoriels et d'égoïsmes nationaux opposés aux nécessaires transferts de compétences nationales à l'échelon supranational. La construction économique européenne serait donc dans cette optique avant tout une œuvre des idées contre les intérêts.

Cette vision idéaliste ne manque pas de justifications. De fait, l'intégration européenne est due, si l'on fait abstraction de diverses vicissitudes historiques et d'événements secondaires, à une volonté politique remarquablement

constante et elle a suivi en gros un plan d'étapes rationnel. Toutefois, quelques politiques particulièrement discutées, comme la politique agricole commune ou la politique industrielle, ne s'intègrent pas dans ce schéma logique, qui ne donne pas non plus d'indication précise sur l'étendue de la centralisation souhaitable ni sur la forme concrète des diverses politiques (Gerken 1995). Enfin et avant tout, ce schéma repose implicitement sur une conception unilatérale de l'intégration économique, sans considérer des concepts alternatifs éventuellement plus satisfaisants pour une communauté économique vaste et hétérogène, comme l'est la communauté européenne, tels que l'intégration flexible ou variable ou l'intégration par la concurrence des systèmes nationaux.

Une appréciation matérialiste et par conséquent tout à fait opposée à la précédente de la construction européenne a été présentée par des tenants de la « nouvelle économie politique » et plus particulièrement les auteurs allemands de ce courant de pensée (voir p.ex. Vaubel 1992). Dans cette optique, la construction européenne et surtout la centralisation croissante des pouvoirs économiques ne s'expliquent pas principalement par des contraintes objectives mais presque exclusivement par les intérêts des politiciens et des fonctionnaires et surtout des forces économiques et sociales européennes. Le comportement systématique de maximisation des votes de la part des hommes politiques de tous les Etats membres les pousse à centraliser plus ou moins certaines politiques pour pouvoir satisfaire de cette manière plus aisément les intérêts de groupes européens homogènes que sous le contrôle politique et budgétaire national. Cette analyse vaudrait en particulier pour les politiques agricole, industrielle et de recherche ainsi que la politique sociale et même la politique du commerce extérieur. Par contre, ce sont des intérêts sectoriels ou régionaux spécifiques à certaines nations qui expliqueraient le développement progressif des fonds structurels régionaux et sociaux. Même le transfert au niveau européen de compétences en matière de politique de concurrence ou de politique monétaire pourrait s'expliquer principalement par le fait que les institutions nationales compétentes dans ces domaines sont généralement autonomes et souvent gênantes pour les classes politiques et que la supranationalisation réduirait cette contrainte sur la poursuite des objectifs politiques nationaux. Enfin, c'est naturellement aussi la recherche de pouvoir des technocrates européens qui contribuerait à la tendance générale et excessive de centralisation au niveau européen. Dans cette interprétation, pratiquement toutes les politiques européennes apparaissent donc, en parfaite contradiction avec la thèse précédente, comme liées aux intérêts et sans justification vraiment rationnelle.

L'approche de la nouvelle économie politique attire à juste titre l'attention sur des facteurs réels ayant certainement influencé l'élaboration concrète du système économique européen et surtout l'évolution progressive des politiques économiques européennes. Même si l'on considère, ce qui n'est guère historiquement contestable, que les gouvernements nationaux ont poursuivi l'œuvre d'unification européenne depuis la seconde guerre mondiale pour des raisons politiques honorables, cela ne signifie pas qu'ils aient perdu de vue, dans les décisions prises, leurs propres intérêts politiques et donc aussi ceux d'importants groupes de pression. Il est bien connu qu'il existe, particulièrement chez les hommes d'Etat les plus marquants, un lien étroit entre leur haute ambition politique et leur volonté de se maintenir au pouvoir. Des intérêts particuliers ont ainsi pu déterminer certains éléments des politiques communautaires et parfois influencer leur application concrète. Néanmoins, cette tentative d'explication a certainement tendance à surestimer grandement l'influence des intérêts dans la conception d'ensemble de la construction économique européenne. Les faiblesses logiques et factuelles de cette approche très « économiste » sont évidentes et ont été mises en évidence très rapidement (Zohlhöfer 1992) : sous-estimation évidente de la dimension politique, surestimation de la valeur d'alternatives idéales voire utopiques, non prise en compte d'intérêts particuliers opposés et donc susceptibles de se neutraliser mutuellement et enfin contradiction interne dans l'explication des transferts de compétences politiques et administratives au niveau supranational. L'interprétation purement matérialiste de la construction économique européenne apparaît ainsi encore moins satisfaisante que l'interprétation idéaliste pour rendre compte de la complexité de la réalité.

En définitive, il est aujourd'hui généralement admis dans la plupart des études récentes aussi bien françaises qu'allemandes ( voir p.ex. Debon-Jay/Lemoine 1994, Caesar/Scharrer 1999) de la construction économique européenne que, pour rendre compte d'une réalité complexe, il convient d'adopter une interprétation mixte combinant les deux analyses et, plus généralement, de considérer la plupart des décisions politiques, dans ce domaine comme dans d'autres, comme le résultat de compromis élaborés dans les institutions et processus étatiques complexes de prises de décisions. On est surtout conscient du fait qu'il faut soigneusement distinguer, dans la politique économique, entre trois catégories : les interventions conjoncturelles ou sectorielles, les réformes structurelles ou institutionnelles et enfin les conventions internationales. En ce qui concerne les premières, dont les effets économiques, sociaux et politiques sont assez prévisibles, au moins à court terme, et qui sont décidées par le gouvernement lui-même ou sa majorité parlementaire, des considérations partisans peuvent sans aucun doute jouer un très grand rôle. Dans les réformes

constitutionnelles, par contre, (Buchanan/Tullock 1962 ; Hoppmann 1987 ; North 1990), qui produisent des effets principalement à long terme et souvent peu prévisibles, qui donnent de surcroît lieu à des procédures et des consultations extrêmement complexes et variées au sein des appareils d'Etat et dont l'adoption requiert généralement, au terme de débats médiatiques intenses, des majorités renforcées ou même des référendums, une exploitation partisane est beaucoup plus invraisemblable. Dans l'élaboration de telles décisions de principe, les conceptions intellectuelles ont nécessairement un poids plus élevé que la pression des intérêts, même si ceux-ci peuvent en définitive jouer un rôle déterminant dans leur ratification ou leur rejet, notamment en cas de consultation populaire. Enfin, en ce qui concerne les traités internationaux, l'analyse doit être encore plus nuancée parce que, dans ces conventions entre Etats souverains, il faut nécessairement prendre en compte, outre les intérêts particuliers et les critères intellectuels, l'interaction et la rivalité des intérêts généraux et des conceptions idéologiques dominantes des nations concernées.

La construction économique européenne entre évidemment dans cette dernière catégorie, exigeant une analyse complexe. Celle-ci devrait partir de l'hypothèse centrale que les nouvelles institutions ont été établies parce que cette nouvelle organisation de leurs relations apparaissait à tous les Etats participants comme susceptible de leur être profitable, dans le domaine économique par la minimisation des coûts de transaction et la maximisation des performances de production. La conception de cette réorganisation était cependant, par la nature des choses, très différente entre des Etats de tailles, de structures, de cultures et de comportements et donc d'intérêts et d'idéologies très divers et variés. Mais, comme les nouvelles institutions ne pouvaient être établies que par des conventions unanimes entre ces Etats souverains et égaux en droit, il a fallu obtenir, à toutes les étapes de l'intégration, un consensus général sur leur réalisation concrète. Chaque nouvelle phase de l'intégration exigeait donc de nouveaux compromis entre des intérêts et des idéologies souvent contradictoires ainsi que des mesures compensatoires pour des coûts d'interdépendance prévisibles ou éventuels, de sorte que, comme cela est normal dans tout contrat et en particulier dans un contrat entre Etats, la balance entre les avantages et les coûts ou les chances et les risques apparaisse positive, aussi bien sur le plan matériel que sur le plan idéologique, pour chaque partenaire. L'incertitude des prévisions a naturellement encore conduit à établir, par mesure de précaution, de nombreuses clauses d'exception et possibilités d'interventions correctrices. Lors de ces négociations internationales, les responsables politiques ou administratifs n'ont naturellement pas abandonné d'un seul coup leurs motivations personnelles habituelles de pouvoir, de prestige ou de confort, mais ils n'étaient généralement pas en état d'évaluer les effets personnels précis de ces modifications à long terme des règles du jeu politique et n'avaient donc aucune raison de ne pas poursuivre avant tout d'une part l'intérêt général national et d'autre part la conception nationale dominante de l'organisation supranationale optimale. Les intérêts personnels de ces responsables tout comme la pression des groupes d'intérêts pouvaient en revanche reprendre le dessus dans le cadre du fonctionnement des institutions et de l'application des politiques mises en place.

S'il y a aujourd'hui un large consensus sur cette interprétation générale des déterminants de la construction économique européenne, des débats parfois vifs continuent d'opposer les économistes de divers pays européens et notamment ceux des pays ayant toujours défendu une conception spécifique de l'intégration européenne, comme la Grande-Bretagne, l'Allemagne ou la France. Je m'en tiendrai ici à l'opposition traditionnelle entre économistes allemands et français.

## **II. Le débat franco-allemand sur les politiques européennes**

Dans la littérature économique allemande consacrée aux politiques économiques européennes, on trouve fréquemment encore, notamment chez des tenants de l'ordolibéralisme et même chez des auteurs réservés par rapport aux thèses extrêmes de la nouvelle économie politique, des critiques systématiques des politiques qui ont été créées à l'initiative ou à la requête de la France, comme la politique agricole ou la politique industrielle ou encore la coordination des politiques macroéconomiques ou de l'emploi (.Gröner/Schüller 1993 ; Cassel 1998 ; Streit 1998). Ces politiques y sont généralement présentées comme relevant de la défense d'intérêts particuliers et donc contraires à l'intérêt européen général, alors que, dans la littérature économique française, ces mêmes politiques sont généralement considérées comme utiles et souvent même indispensables. Dans ce débat, il me semble que la position allemande traduit presque toujours une réelle méconnaissance des déterminants exacts de la position française dans ces divers domaines, méconnaissance qui démontre, soit dit en passant, que l'obstacle de la langue contribue malheureusement encore à beaucoup de malentendus entre les pays européens.

Contrairement à ce que pensent beaucoup d'auteurs allemands de la politique agricole commune, principale bête noire des critiques de la position française, la revendication très déterminée de cette politique par la France dès les débuts de la Communauté économique européenne ne résultait pas prioritairement de l'influence encore très puissante à l'époque de l'agriculture française mais avant tout de la conviction forte de l'intérêt national fondamental d'une telle politique et aussi de son intérêt général pour la Communauté. L'intérêt national exigeait en effet l'ouverture du marché européen pour la vaste agriculture française de manière à compenser et équilibrer la percée attendue de la puissante industrie allemande sur le marché français. L'intérêt européen général résidait dans le fait qu'il n'y avait alors dans aucun des six pays fondateurs un marché agricole libre et que le choix n'était donc pas entre un marché agricole commun avec ou un marché agricole commun sans politique agricole commune, mais entre une politique agricole commune et pas de marché commun. De surcroît, à l'époque, l'agriculture européenne n'assurait pas encore, et de loin, l'autosuffisance alimentaire de l'Europe et il était donc tout indiqué de l'aider puissamment à se développer, ce qui devint précisément l'un des objectifs de cette politique commune. Que, par la suite, les négociations annuelles sur les prix agricoles ou même certaines modifications des organisations de marché aient été réalisées sous la pression des organisations agricoles et aient mené en diverses occasions à des réformes insuffisantes ou même irrationnelles est indiscutable. Mais l'on peut également prétendre que la nécessaire réforme progressive des politiques agricoles aurait sans aucun doute été encore plus lente et plus difficile à réaliser aux niveaux nationaux, si l'Union européenne n'avait pas endossé en diverses circonstances la fonction ingrate mais bien utile du bouc émissaire, et ce précisément à l'encontre des intérêts particuliers organisés.

De même, la politique de recherche-développement et la politique industrielle créées à l'initiative de la France ne résultent pas prioritairement de revendications de centres de recherche ou d'organisations industrielles françaises, mais de propositions permanentes et quasi unanimes des économistes français de l'Université ou de l'Etat, qui ont adopté depuis la fin de la seconde guerre mondiale une doctrine très interventionniste (Bilger 1994) et se sont vus confortés régulièrement dans cette position par de nouvelles analyses théoriques internationales, telles que récemment encore la théorie de la politique commerciale stratégique (Rollet 1990, Buzelay 1996, Cartelier 1996). De même que la majorité des économistes allemands ne se lassent pas d'intervenir en faveur de l'achèvement du système concurrentiel au niveau européen et incitent ainsi leurs responsables politiques et administratifs à promouvoir sans cesse cette orientation dans les instances européennes, de même leurs collègues français ne cessent de plaider pour le renforcement des politiques structurelles, ce qui incite tout autant les représentants français à présenter régulièrement de telles revendications au niveau communautaire (Bilger 1998). Quel que soit le jugement porté sur telle ou telle conception, le fait est qu'il y a des conceptions nationales dominantes, que l'on ne peut attribuer simplement à la défense d'intérêts particuliers et qui se fondent sur de profondes racines culturelles ou bien résultent d'expériences historiques spécifiques ou expriment enfin, consciemment ou inconsciemment, l'intérêt national effectif ou supposé du pays.

La même analyse vaut pour les dernières politiques décidées à l'initiative de la France dans le cadre de l'union économique et monétaire, à savoir la coordination des politiques économiques de l'Eurogroupe ainsi que la politique commune de l'emploi. La première correspond tout à fait à la conception néo-keynésienne du policy-mix conjoncturel optimal encore largement répandue et dominante dans la science économique française. La seconde résulte principalement de la constatation du fait que des objectifs supranationaux fixés d'un commun accord, comme dernièrement les critères de convergence en vue de l'entrée dans l'union monétaire, peuvent exercer sur les gouvernements nationaux un effet de stimulation et d'autodiscipline très utile. Dans les deux cas, il ne s'agit absolument pas, pour la France, de tentatives politiques visant à affaiblir la discipline budgétaire ou la responsabilité de chaque nation dans le domaine de l'emploi, comme certains ont voulu le voir sous l'angle de la nouvelle économie politique en Allemagne (Kösters 1998), bien au contraire.

Toutes ces considérations montrent qu'il faut, dans les analyses internationales et en particulier dans celles concernant l'intégration européenne, se garder d'interprétations trop nationales qui peuvent facilement mener à des erreurs d'appréciation, parce que l'on ne connaît pas les différences culturelles ou intellectuelles encore existantes ou que l'on sous-estime leur influence. Chaque Etat est entré dans le processus d'intégration avec ses propres intérêts et surtout avec sa propre conception de l'organisation économique européenne optimale, marquée par sa tradition politique spécifique et sa culture économique, dans le cas de la France une tradition centraliste et interventionniste. Chaque Etat a donc tout naturellement tenté d'imposer autant que possible ce point de vue dans la construction européenne (Feldmeier 1993, Bilger 1996). Simultanément et très souvent, chaque pays a soupçonné ses partenaires, non seulement par opportunisme mais souvent par simple incompréhension d'autres catégories de pensée, de ne pas défendre le bien commun mais seulement ses propres intérêts nationaux voire même des intérêts particuliers

spécifiques. De même que l'on trouve constamment dans la littérature allemande d'innombrables soupçons de ce type à l'encontre des positions françaises, de même on peut en trouver sans peine tout autant dans les écrits français à l'encontre des points de vue allemands. C'est ainsi que la préférence allemande pour le libre-échange interne et externe absolu et l'opposition constante à des politiques communes plus actives ont été longtemps considérées en France comme le comportement typique d'une économie dominante bénéficiant, grâce à une industrie supérieure à la moyenne et très orientée vers l'exportation, d'une position gagnante dans la compétition internationale. On se souvient qu'au 19<sup>e</sup> siècle, c'était l'Allemagne qui critiquait alors avec les mêmes arguments le libre-échange incontrôlé propagé à l'époque par la Grande-Bretagne. De même, le rejet systématique de la part de l'Allemagne de tout développement de la politique de redistribution, bien que ce développement serait théoriquement justifié dans l'union monétaire et d'ailleurs conforme à la pratique traditionnelle au sein des nations avant l'union monétaire, s'explique évidemment par le fait que l'Allemagne est le principal payeur net au sein de l'Union européenne. Il y a quelque chose de vrai dans le point de vue marxiste niant l'objectivité de la science économique : souvent les économistes d'un pays adoptent, consciemment ou inconsciemment, des conceptions qui correspondent à l'état de ses avantages ou désavantages réels ou supposés et en changeant assez facilement lorsque cette situation se modifie.

Si l'on considère finalement l'état actuel de la construction économique européenne, il apparaît que, comme on pouvait s'y attendre dans des conventions internationales de ce type, c'est le plus puissant partenaire qui est parvenu à imposer pour l'essentiel son point de vue et à marquer de son empreinte la conception globale, tandis que les autres partenaires et en particulier la France n'ont obtenu que des concessions partielles. De fait, c'est avant tout le « modèle allemand » qui a été réalisé au niveau européen, avec les quatre éléments centraux du système concurrentiel préconisé par l'ordolibéralisme : marchés intérieurs et extérieurs libres et ouverts, primauté des règles de concurrence dans la politique structurelle et primauté de la politique monétaire ainsi que discipline de la politique budgétaire dans la politique macroéconomique. Les gouvernements allemands qui ont participé aux négociations successives ont apparemment réussi dans une très large mesure à imposer les principes ordolibéraux et parfois, au niveau européen, avec plus de succès que dans leur propre pays. Par contre, la France, par exemple, n'a obtenu, à part la politique agricole, que des interventions subsidiaires ou complémentaires de certaines politiques nationales : aide au développement, mesures européennes de politique industrielle et de recherche, coordination informelle des politiques économiques nationales, échange d'informations dans les politiques nationales d'emploi, à quoi il faut ajouter, à l'initiative d'autres pays également, les fonds structurels, régionaux et sociaux.

Pour les tenants de la stricte orthodoxie ordolibérale, cette combinaison de règles et de politiques résultant des compromis successifs élaborés lors des grandes étapes de l'intégration ou de l'élargissement n'est naturellement pas considérée comme optimale. Mais, pour avoir fréquemment étudié l'œuvre de Walter Eucken (1952), il me semble qu'ils ont ainsi tendance à négliger des distinctions jadis établies par le maître de l'école ordolibérale lui-même, qui opposait, dans un esprit très réaliste et pragmatique, les principes constituants et les principes régulateurs ainsi que les domaines centraux et les zones marginales de l'activité économique. On peut tout à fait appliquer ces distinctions à la construction européenne, avec les principes constituants ancrés dans la compétence primaire de l'Union et les interventions discrétionnaires occasionnelles qui se situent dans la compétence secondaire de l'Union. En outre, le critère général des « marchés ouverts de libre concurrence », valable pour l'application de toutes les politiques européennes, implique une dynamique de libéralisation et de dérégulation progressives de tous les secteurs de l'économie européenne. L'évolution apparente vers une politique économique européenne plus active et plus variée ne devrait donc pas masquer le retrait progressif beaucoup plus marqué des politiques économiques nationales, en particulier dans les Etats membres autrefois très interventionnistes. Et, si les libéraux allemands ont évolué depuis quelque temps, sous l'influence notamment de Friedrich von Hayek, vers une conception plus libérale et moins axée sur l'« ordo », ils ne devraient pas oublier que leurs prédécesseurs de la première génération étaient des partisans déterminés d'un Etat fort, indispensable à leurs yeux pour organiser et réguler correctement l'économie de marché et seul susceptible en définitive de faire toujours prévaloir, dans l'organisation et la politique économiques, les idées sur les intérêts.

## Bibliographie

Balassa B., *European Economic Integration*, Amsterdam... 1975

Bilger F., *Industriepolitik für die EU*, in : Hartwig K. (édit.), *Veränderte Arbeitsteilung in Europa*, Baden-Baden 1994

Bilger F., Die Konkurrenz der Wirtschaftsstile und die EU, in: Klump R. (édit.), *Wirtschaftskultur*, 1996  
Bilger F., Le couple franco-allemand dans l'intégration économique européenne, in : *Revue d'Allemagne*, T. 30, 1998  
Buchanan JM./Tullock G., *The Calculus of Consent*, Michigan 1962  
Buzelay A., *Intégration et désintégration européenne*, Paris 1996  
Caesar R./Scharer H. (edit.), *Ökonomische und politische Dimensionen der EWW.*, Baden-Baden 1999  
Cartelier L. (édit.), *Critique de la raison communautaire*, Paris 1996  
Cassel D. (édit.), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart 1998  
Debon-Jay M-A./Lemoine F., *Economie de l'intégration européenne*, Paris 1994  
Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, New-York 1957  
Eucken W., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1952  
Feldmeier G., *Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration*, Frankfurt 1993  
Gerken L. (édit.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung*, Berlin 1995  
Gröner H./Schüller A. (edit.), *Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart 1993  
Hoppmann E., Ökonomische Theorie der Verfassung, in *Ordo* T. 38, Freiburg 1987  
Kösters W., Probleme der Supranationalisierung der Wirtschaftspolitiken in der EU, in: *List Forum*, Bonn 1998  
Maillet P., *La construction européenne*, Paris 1975  
Musgrave R., *The Theory of Public Finance*, New-York 1959  
North D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990  
Oates W., Fiscal Federalisme: An Overview, in: Prud'homme R. (edit.) *Public Finance*, Den Haag 1991  
Rollet P., *Spécialisation internationale et intégration européenne*, Paris 1990  
Schumpeter, J.A., *Capitalisme, socialisme et démocratie*, éd. originale 1942, Paris 1990  
Streit M., Die SM im Integrationsprozess, in : Cassel (édit.) *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart 1998  
Vaubel R., Die wirtschaftspolitische Zentralisierung in der EG, in: *Jb. für neue politische Ökonomie*, Stuttgart 1992  
Viner J., *The Customs Union Issue*, New-York 1950  
Zohlhöfer W., Die Entscheidungskompetenzen in der EG, in: *Jb. für neue politische Ökonomie*, Stuttgart 1992

Traduction d'une communication présentée en septembre 2000  
à l'Université de Fribourg en Brisgau  
dans le cadre d'un colloque franco-allemand sur l'intégration européenne  
et reproduite dans un numéro spécial de la revue  
Petites Affiches – La Loi – Le Quotidien Juridique  
consacré à « L'ordre constitutionnel économique »  
le 22 janvier 2009.