



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2001, volume II
Editions Bruylant, Bruxelles

ROSA Jean-Jacques , "L'Europe n'est pas une zone étatique optimale", AFRI 2001,
volume II

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/rosa2001.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

L'EUROPE N'EST PAS UNE ZONE ETATIQUE OPTIMALE

PAR

JEAN-JACQUES ROSA (*)

Le projet de construction d'un Etat européen a été dès le départ, dans les années cinquante, l'objectif des créateurs du Marché Commun. La transformation en Union Européenne et la mise en place de l'euro dans les années 90 ont été conçues comme autant d'étapes irréversibles vers l'architecture souhaitée, celle d'une entité politique unique venant coiffer les Etats-nations existants. Que ce nouvel Etat soit fédéral ou confédéral, quelle qu'en soit la forme précise ou l'appellation officielle, l'objectif politique reste le même : transférer les fonctions régaliennes des Etats actuels, en matière de monnaie, de défense et de diplomatie, de droit et de justice, à un très grand Etat continental.

La raison ultime de cette ambition tient à la conviction selon laquelle l'organisation politique à gestion centralisée qu'est un Etat est d'autant plus efficace et donc souhaitable que sa dimension est plus importante. Un grand Etat serait mieux à même de maintenir la paix, d'exercer une influence dans les affaires du monde et de développer son économie, pour le plus grand avantage de ses citoyens, que tout autre Etat de dimension plus réduite. Et la mondialisation affaiblissant encore l'autorité et l'efficacité des petits Etats, ces derniers n'auraient plus la possibilité de mener des politiques monétaire, commerciale ou fiscale véritablement indépendantes. Ils seraient désormais soumis aux exigences des marchés internationaux du fait de la mobilité accrue des hommes, des entreprises et des capitaux. La restauration d'un pouvoir politique effectif comme la paix et la prospérité futures, passeraient ainsi par l'édification du Très Grand Etat, le TGE.

Compte tenu de la diversité des nations européennes, de leurs langues, de leurs cultures, de leurs institutions et de leur longue tradition d'indépendance politique, il paraît également évident que la mise en place d'un Etat unitaire se heurterait à des résistances considérables, insurmontables dans l'immediat. D'où la proposition fédéraliste qui présente au surplus l'avantage de maintenir une certaine décentralisation des décisions collectives dans le cadre de la nouvelle organisation en laissant aux nations certaines de leurs actuelles responsabilités de gestion. La décentralisation du contrôle

(*) Professeur des Universités à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

des décisions politiques étant le fondement de la démocratie, la construction du TGE serait ainsi démocratique par essence.

Ces affirmations courantes constituent les hypothèses implicites qui justifient l'entreprise. Elles sont habituellement considérées comme des évidences et rarement discutées puisqu'elles semblent aller de soi. Elles sont pourtant éminemment contestables. L'analyse économique moderne des organisations prouve que la grande dimension n'est plus gage de paix, de supériorité militaire absolue ni d'efficacité économique dans le monde contemporain, comme elle a pu l'être au siècle passé. Et il est facile de montrer que le fédéralisme n'est pas nécessairement décentralisateur mais peut être au contraire centralisateur, compte tenu de la situation initiale à partir de laquelle il est mis en place, donc pas toujours en faveur de plus de démocratie.

Dans ces conditions, la construction d'un super-Etat continental, même fédéral, n'apparaît, dans les circonstances du début du XXI^e siècle, ni efficace, ni souhaitable pour les citoyens des diverses populations européennes. Leur intérêt bien compris sera mieux servi par des alliances et coopérations entre structures étatiques plus modestes, plutôt que par l'édification d'une strate politico-administrative supplémentaire.

DE LA BONNE DIMENSION DES ÉTATS

Le fond du problème, s'agissant de la construction envisagée d'un Etat continental, c'est la supériorité alléguée de la grande dimension de l'organisation politique. En l'espèce, l'exemple des super-puissances du temps de la guerre froide, Etats-Unis et URSS, continue d'imprégner les esprits et d'orienter les réflexions politiques, économiques et stratégiques. Certains prétendent aussi que les Etats-Unis seraient aujourd'hui une « hyper-puissance » solitaire, capable de plier le monde à ses volontés, du fait de ses dimensions géographique, démographique et économique. Mais l'implosion de l'URSS au terme d'un long processus de faillite économique, son échec en Afghanistan, la reculade des Etats-Unis au Viêt-Nam et la grande prudence de cette puissance réputée planétairement souveraine dans ses engagements militaires contre de petits pays comme l'Irak ou la Serbie, conduisent à s'interroger sur la réalité de l'avantage absolu des grands Etats.

L'idée qu'un grand Etat est nécessairement supérieur, plus efficace qu'un petit, apparaît certes, de prime abord, conforme au bon sens et à l'évidence. Dans le domaine militaire et diplomatique un grand Etat dispose d'armées nombreuses et de budgets importants qui lui donnent accès à des armements plus perfectionnés et plus puissants. Il est capable d'écraser un petit Etat et donc de lui imposer sa volonté. Grenade ne peut résister longtemps aux Etats-Unis, ni Monaco à la France. Israël et la Syrie doivent dans une large mesure se soumettre aux contraintes que leur imposent les Etats-Unis

et, naguère, l'Union soviétique. Et aucun micro-Etat ne peut investir suffisamment pour développer par lui-même les innovations qui garantissent la supériorité stratégique dans une période d'intense progrès technique. Avec leurs budgets plus réduits ils doivent se contenter au mieux de copier avec retard les armements des plus grands ou de se procurer auprès d'eux des équipements déjà obsolètes.

Cependant cette supériorité a ses limites. S'il en était autrement le plus grand Etat pourrait vaincre successivement tous les autres, et l'organisation mondiale des nations devrait évoluer vers la concentration absolue en un Etat mondial unique. Or rien de tel ne se produit.

Un grand Etat peut certes vaincre un plus petit mais il n'y a pas forcément intérêt car cela entraîne inévitablement un coût pour lui, alors que les bénéfices à attendre d'une victoire militaire, voire d'une occupation ou d'une absorption, ne sont pas nécessairement importants. Comme le grand Etat est vraisemblablement en compétition avec d'autres Etats, grands ou moyens, il lui importe de ne pas se rendre plus vulnérable en acceptant les coûts de la conquête de petits Etats, alors que ses compétiteurs les éviteraient.

Au lieu d'observer une poursuite du mouvement de concentration des Etats dans de grands ensembles impérialistes, qui a marqué l'évolution politique mondiale depuis la fin du XIX^e siècle, c'est la tendance inverse qui s'affirme dans les deux ou trois dernières décennies du XX^e. Il y a atomisation de ce que j'appellerai « l'industrie mondiale des Etats » par analogie avec l'organisation de la population des entreprises dans un secteur donné de l'économie. En effet, depuis 1945 le nombre des Etats indépendants dans le monde est passé de moins d'une cinquantaine à presque deux cents aujourd'hui, tandis que les grands empires se désintégraient, et que plus récemment les nations les plus hétérogènes se décomposaient en Etats plus petits sous l'effet de sécessions, violentes ou pacifiques, comme le montrent les exemples de l'URSS, de la Yougoslavie, de la Tchécoslovaquie parmi d'autres.

Dans le même sens, les tendances indépendantistes et régionalistes qui se manifestent partout dans le monde, en Espagne, en Italie, en Grande-Bretagne, au Canada, en Belgique et même, dans une moindre mesure, en France avec la Corse et la Savoie, montrent qu'il existe une demande pour la réorganisation de la décision collective à un niveau géographique plus limité, plus proche des citoyens. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que 50 % des Etats existants dans le monde comptent moins de 6 millions d'habitants, soit la population du Massachusetts aux Etats-Unis. Et plusieurs de ces micro-Etats sont prospères et mènent les politiques monétaire, fiscale, sociale et diplomatique de leur choix.

Cette évolution frappante vers la multiplication de petits Etats laisse penser que premièrement, il existe une dimension maximale efficace des Etats,

une dimension optimale qu'aucun d'entre eux n'a intérêt à dépasser, c'est-à-dire une « zone étatique optimale » en termes de géographie, et que, deuxièmement, cette dimension optimale tend à se réduire dans la période actuelle. Ce sont les arguments que je développe en détail dans *Le Second XX^e siècle : déclin des hiérarchies et avenir des nations* (1). Les États ne sont pas les seules organisations à gestion centrale concernées par ce mouvement de fond : toutes les hiérarchies, privées comme les entreprises, ou publiques, de même que les organisations à but non lucratif, sont affectées par une tendance poussant à la contraction de leurs dimensions, mesurées notamment par le nombre de leurs employés, mais se traduisant aussi pour les États par la réduction de leur surface géographique et du poids de leur chiffre d'affaires (les prélèvements obligatoires) dans le produit économique des nations qu'ils encadrent et gouvernent. Pour les entreprises privées, on observe que la part de la production des plus grandes d'entre elles (les firmes établies de la vieille économie) dans les produits nationaux tend à diminuer relativement à la part des firmes nouvellement créées comme les « jeunes pousses » d'Internet, et celles qui interviennent dans les activités d'information, de communication et autres branches technologiques).

La raison de la contraction générale des dimensions des organisations centralisées tient à ce que les coûts d'information et de communication ayant chuté à la verticale dans les trente dernières années avec le développement des microprocesseurs et des télécommunications, les transactions entre producteurs individuels, passant par des échanges de marché, sont désormais beaucoup moins coûteuses relativement à l'organisation des transactions et échanges d'information au sein des pyramides hiérarchiques des organisations centralisées, privées et publiques. Dans ces conditions les grandes hiérarchies, qui sont des machines à économiser l'information rare et coûteuse, perdent leur avantage compétitif sur les petites unités de production et les artisans. Elles se réorganisent en conséquence, en un mouvement de spécialisation et de restructuration, dit de « downsizing » et de « re-engineering ». La supériorité de gestion et l'efficacité productive est désormais l'apanage de la petite taille.

Pourtant, en matière de politique économique, de nombreux auteurs prétendent que le pouvoir des États de petite ou moyenne dimension ne cesse de diminuer du fait de la globalisation. Ceux-ci ne seraient plus en mesure de mener une politique de change, fiscale, ou sociale indépendante : en effet, dans une économie largement ouverte sur l'extérieur comme l'est par nécessité celle d'un petit pays, la baisse du change renchérit les importations au moment même où elle stimule les exportations, compromettant la baisse du coût de ces dernières et annulant l'impact stimulant de la dépréciation de la monnaie. En sens inverse, une hausse de la devise nationale qui doit en

(1) Jean-Jacques ROSA, *Le Second XX^e siècle, Déclin des hiérarchies et avenir des nations*, Paris, Editions Grasset, 2000, 407 pages.

principe renchérisse les prix à l'exportation entraîne aussi la baisse du coût des importations qui sont censées constituer l'essentiel des produits intermédiaires nécessaires à la production des biens exportables. Les exportateurs pourraient de ce fait réduire leurs coûts de production et abaisser leurs prix à l'exportation pour compenser la hausse du change. La mobilité des capitaux ferait que chaque pays devrait s'aligner sur le moins disant fiscal. Et de même pour les politiques sociales qui doivent être financées par les prélèvements obligatoires. Tous les gouvernements seraient conduits à pratiquer la même politique économique. Seuls les grands pays, qui ont un marché de dimension suffisante pour se permettre dans un certain isolement douanier tout en bénéficiant des avantages de coût que procure la production et la consommation de masse, pourraient se permettre de mener une politique économique et sociale autonome.

Cette conception est très exagérée au point de fausser les perspectives. En premier lieu, en effet, la production de masse perd de son importance. Les activités qui reposent sur des économies d'échelle se font plus rares dans l'économie contemporaine. Et comme nous l'avons signalé, la dimension moyenne des entreprises ne cesse de diminuer dans tous les grands pays développés depuis trente ans.

En deuxième lieu, les différences de fiscalité et de politiques sociales peuvent très bien subsister entre pays différents si les services publics diffèrent aussi. Les infrastructures dont bénéficient les entreprises à Paris, Londres ou New York justifient amplement de payer plus d'impôts qu'à Mogadiscio, Bombay ou Bogota et donc d'accepter un coût plus élevé des facteurs de production (d'ailleurs plus efficaces) sur lesquels reposent ces prélèvements obligatoires. C'est que la compétition entre les nations ne porte pas seulement sur la fiscalité mais aussi sur la qualité des services publics et de l'environnement que cette fiscalité finance. Certains pays peuvent opter pour plus d'impôts et de meilleurs services publics, d'autres pour moins d'impôts et des services publics plus succincts, tout comme il existe sur les marchés des gammes des produits plus ou moins coûteux et de qualité plus ou moins grande.

Enfin, en matière de politique de change, on constate dans les évolutions réelles que la variation du cours d'une devise conserve de son efficacité pour stimuler ou freiner la production en raison notamment de l'existence de biens et services locaux non échangeables internationalement, et de rigidités de prix et autres imperfections de marché qui font que le prix des exportations ne s'aligne pas automatiquement ni immédiatement sur le prix des importations lors d'une variation de la parité de la devise nationale. C'est pourquoi de plus en plus de pays, quelle que soit leur dimension, en sont venus depuis les années soixante-dix et l'abandon du système de Bretton Woods à adopter un régime de changes flexibles. Si les variations de change ne servaient plus à rien, il est clair que tous les pays seraient restés dans

des rapports de change fixés une fois pour toutes avec tous leurs partenaires commerciaux. Il y aurait fixité universelle des taux de change, et à la limite une monnaie mondiale unique. Mais nous allons, dans les faits, en sens complètement opposé.

Il apparaît ainsi qu'un Etat de dimension réduite est parfaitement capable non seulement de poursuivre une politique économique autonome et efficace mais aussi d'obtenir par sa petite taille elle-même, un avantage décisif en matière de coût de gestion dans les nouvelles conditions de la révolution de l'information (2). Les plus grandes organisations subissent désormais des coûts de gestion plus élevés que les plus petites. Un petit Etat peut aussi rendre des services collectifs mieux ciblés à une population plus réduite et plus homogène et apporter en conséquence une plus grande satisfaction à des citoyens ayant des demandes similaires là où les plus grands Etats peinent à répondre aux demandes différenciées, voire divergentes, de groupes dissemblables. Que l'on pense respectivement aux Lettons et aux Tchétchènes, aux Flamands et aux Wallons, aux Québécois et aux Canadiens anglophones par exemple.

Enfin, pour ce qui est de la guerre et de la paix, si un grand Etat peut vaincre plus aisément ses concurrents, ce qui est censé dissuader ces derniers de l'attaquer, il n'est pas pour autant à l'abri de la guerre intérieure, de la guerre civile, à une époque où les aspirations nationales s'affirment en raison du calcul économique de l'avantage de gestion des petits ensembles que nous venons d'analyser. Si la Croatie et le Kosovo, le pays Basque et le Québec veulent faire sécession, c'est que leurs élites anticipent que la gestion de ces entités régionales, une fois l'indépendance acquise, sera économiquement possible, et probablement plus efficace et avantageuse pour leurs habitants, que la fusion dans un plus vaste Etat dont les coûts d'administration sont plus élevés et les services moins bien ciblés. De plus, dans une phase de réduction de la dimension moyenne des Etats-nations, le risque impérialiste disparaît et l'indépendance politique des petits Etats est beaucoup moins menacée. L'heure n'est plus à la crainte de la conquête par le voisin qui n'aspire plus à agrandir sa zone de gestion étatique, mais au contraire plus probablement à la réduire. Le « *Lebensraum* » est un fantasme du premier vingtième siècle. Le projet aujourd'hui dominant est celui de la sécession et du séparatisme.

D'où la conclusion de l'analyse économique des organisations : le projet d'un Super-Etat continental européen est inutile et même contre-productif dans les circonstances présentes. Il consiste à poursuivre un objectif qui appartient au premier vingtième siècle, prolongé quelque temps par la guerre froide. Au lieu d'améliorer les conditions de gestion de la monnaie, de la fiscalité, des services publics, du droit, de la justice, de la police, de

(2) Une démonstration plus précise de ce point est développée au chapitre 4 du *Second XX^e siècle*, *op. cit.*

la défense, il contribuera à les détériorer. Il est désormais obsolète mais nos responsables politiques, s'ils commencent confusément à le percevoir, n'en ont pas encore une compréhension très claire, faute d'analyses. L'espace continental européen n'est donc pas aujourd'hui une « zone étatique optimale », fédéralisme, confédéralisme ou pas.

FÉDÉRALISME, DÉCENTRALISATION ET DÉMOCRATIE

Reste alors le second volet de l'argumentation en faveur du TGE, l'argument fédéraliste et démocratique. Un tel Etat serait en effet, comme nous l'avons vu, nécessairement fédéral et non pas unitaire, ne serait-ce que parce que plusieurs pays membres de l'union ont une forte tradition fédérale, comme l'Italie ou l'Allemagne, et n'accepteraient pas une architecture centralisatrice à la façon française.

La forme fédérale serait également mieux adaptée que la forme unitaire et centralisée dans un tel ensemble de nations différentes car elle permettrait à chacune de conserver un certain degré d'autonomie, la fusion complète en une nouvelle « nation européenne » apparaissant à juste titre irréaliste dans le moyen terme. De plus, le fédéralisme autorise une expression plus fidèle des aspirations des citoyens, une expression plus fine de la démocratie, préservant un certain degré de diversité dans la fourniture de biens publics à des clientèles nationales ou régionales diverses. Rapprochant la décision de l'utilisateur final, il va dans le sens de la démocratie, c'est-à-dire de la décentralisation et du contrôle des décideurs par le « consommateur » de biens publics. Il favorise une meilleur « gouvernance » dans le jargon actuel, c'est-à-dire un plus grand respect des préférences individuelles des « propriétaires » légitimes et ultimes de l'organisation, en l'occurrence les citoyens qui possèdent collectivement l'organisation politique de la cité.

Mais fédéralisme et démocratie, ou fédéralisme et décentralisation ne sont pas synonymes. Il y a fédéralisme et fédéralisme selon qu'il est instauré du bas vers le haut, d'entités étatiques existantes vers une superstructure additionnelle, ou au contraire du sommet d'une pyramide étatique centralisée vers le bas, par la création d'autonomies régionales ou locales.

Dans le premier cas le fédéralisme entraîne une centralisation de décisions politiques importantes comme par exemple la gestion monétaire, les négociations commerciales internationales ou la fiscalité. Dans le second au contraire il correspond effectivement à une décentralisation de la « gouvernance ».

Dans le premier cas, il réduit le degré de démocratie dans la mesure où la décision s'applique désormais à un ensemble plus vaste de citoyens dont les aspirations sont en conséquence plus diverses. La décision unique convient moins bien à chacun, comme la politique monétaire unique de la

Banque centrale européenne convient moins bien à la situation conjoncturelle particulière de chaque pays membre que les politiques monétaires nationales indépendantes qui sont différenciées, parce que la politique monétaire unique ne peut être qu'un compromis qui doit convenir tant bien que mal à la conjoncture moyenne de leur ensemble (3). Dans le second cas, celui de l'instauration du fédéralisme à l'intérieur d'un Etat précédemment unitaire, le degré de démocratie est accru parce que chaque groupe national ou local obtient un bien public plus précisément adapté à ses besoins particuliers.

L'idée que la construction d'un Etat fédéral européen constitue un progrès démocratique, ou même un simple maintien de la démocratie en Europe est ainsi inexacte. Les partisans d'un Etat européen proposent en fait d'accentuer la centralisation des grandes décisions politiques en Europe, par comparaison avec ce qui existe aujourd'hui. Il s'agit de déplacer des décisions et politiques prises aujourd'hui par les gouvernements nationaux pour les porter au niveau de la Commission de l'Union européenne ou d'un futur gouvernement confédéral ou fédéral.

Ainsi, la construction d'un Etat fédéral en Europe détermine un recul de la décentralisation et de la démocratie, et non pas un progrès. Elle aboutit nécessairement à concentrer la décision politique et administrative, et donc à l'éloigner davantage des aspirations, diverses, de citoyens qui optent aujourd'hui pour des politiques différentes en Italie et en Irlande, en France et au Portugal, en Allemagne et en Grande-Bretagne. Chaque groupe national de citoyens perdra ainsi le contrôle direct qu'il exerçait sur ses propres politiques pour désormais le partager avec d'autres groupes nationaux au sein de l'ensemble européen : il s'agit d'une dilution du pouvoir électoral des citoyens des Etats-nations actuels. Chaque électeur pèsera désormais moins lourd dans les décisions politiques du Très Grand Etat. Il s'agit d'une réforme donnant davantage de pouvoir à l'exécutif et à l'administration et réduisant celui des électeurs.

C'est ainsi que les partisans de la construction politique européenne se retrouvent toujours à prôner « l'harmonisation » de toutes des politiques, c'est-à-dire l'uniformisation de toutes les prestations publiques dans l'espace continental, ou en d'autres termes la centralisation de toutes les politiques, le transfert du maximum de ces décisions du niveau national actuel vers l'échelon supranational. C'est exactement le contraire du principe de subsidiarité, c'est-à-dire de décentralisation, de progrès de la démocratie. C'est un principe de centralisation, de subsidiarité des Etats nationaux par rapport au futur Etat continental. Comme dans la « novlangue » d'Orwell le sens des mots est inversé : blanc signifie noir et subsidiarité signifie centralisation. Pourtant les conditions de fonctionnement de toutes les organisa-

(3) Pour une critique détaillée des inconvénients de l'euro et de la politique monétaire centralisée en Europe, voir mon livre *L'Erreur européenne*, Paris, Editions Grasset, 1998, 305 pages.

tions font qu'aujourd'hui l'heure n'est pas au fédéralisme supranational, centralisateur, mais au fédéralisme intranational, décentralisateur.

Il apparaît ainsi que la construction d'un super-Etat européen, loin d'accroître la prospérité du continent, loin d'améliorer l'efficacité des politiques publiques, loin d'augmenter le pouvoir de contrôle des citoyens sur leurs « agents » ou mandataires, les responsables politiques, va accroître le coût de la gestion publique, alourdir les prélèvements obligatoires pour une qualité donnée de services publics, affaiblir la prospérité de la zone européenne et réduire le degré de démocratie sur notre continent en éloignant la décision de l'électeur et en réduisant l'adéquation des services publics par rapport aux attentes des diverses catégories de citoyens.

Issu des problèmes spécifiques et répondant aux conditions particulières des sociétés du premier vingtième siècle, le projet est aujourd'hui obsolète et contraire à l'intérêt des Européens. C'est pourquoi il n'aboutira pas, ou s'il est malgré tout imposé, contre toutes les nécessités de l'heure, par des responsables politiques dont les conceptions sont marquées par un demi-siècle de retard, il finira par imploser.