

Fédéralisme inter-étatique et libéralisme économique

Introduction à : Friedrich Hayek, « Les conditions économiques d'un fédéralisme interétatique »¹
Hadrien Clouet, Hugo Canihac, [ContreTemps, 14 septembre 2020](#)²

Pour le lecteur contemporain, habitué aux défenses libérales de la construction européenne, le texte de Friedrich Hayek traduit ici pourra sonner étrangement familier. Pourtant, à sa publication il y a 80 ans, cette concordance n'était en rien acquise. À travers ce texte, présenté par Hadrien Clouet et Hugo Canihac, c'est ainsi une certaine vision libérale de la « construction européenne » qui se laisse apercevoir.



Intégrer pour pacifier... et libéraliser

La thèse du texte est simple : une intégration politique poussée entre plusieurs États ne peut se réaliser que sur la base d'un système économique libéral ; inversement, le libéralisme économique conduit logiquement à la défense d'une intégration politique et juridique entre États. Fédéralisme (international) et système économique libéral s'impliquent nécessairement.

F. Hayek recherche avant tout la pacification de l'ordre international. Mais une série de raisonnements logiques l'amènent à en déduire la nécessité d'un fédéralisme libéral. D'abord, il observe que les unions politiques entre États ont toujours été accompagnées d'une union économique. Et ce régime économique commun ne pourrait que limiter fortement toute intervention publique dans les marchés. La raison principale en est la « cohérence » : sans unification économique (abolition des barrières douanières, élimination de tous les obstacles à la libre circulation), des rivalités se maintiendront au sein de l'Union, qui la mèneront à l'échec. L'union politique interétatique passe par l'abandon des moyens d'action économiques nationaux.

¹ "The Economic Conditions of Interstate Federalism", *New Commonwealth Quarterly*, V, No.2, September 1939.

² Docteur en sociologie, Hadrien Clouet est actuellement chercheur postdoctorant au Centre de sociologie des organisations (CSO), à Paris. Hugo Canihac est quant à lui docteur en science politique et actuellement chercheur postdoctorant à l'université Saint-Louis à Bruxelles.

Mais, d'un autre côté, il ne s'agit pas pour F. Hayek de défendre le transfert à un niveau supranational des pouvoirs économiques des États nationaux. Au contraire, il cherche à montrer qu'une fédération d'États implique nécessairement une réduction drastique des interventions de l'État. Son argument est d'abord économique : dans une fédération de dimension suffisante, les mesures économiques de protection n'auront pas d'utilité. Mais il est surtout sociologique, puisque contrairement aux États nationaux construits sur une « homogénéité plus forte, [d]es idéaux et convictions communs, ainsi que toute la tradition populaire », une fédération n'aura pas la légitimité nécessaire pour faire accepter des mesures de « direction » de l'économie.

Aucun niveau politique ne pourra conduire de politique économique active, sauf, peut-être, au niveau local, dans les limites imposées par le « cadre rationnel » fixé au niveau fédéral. Anticipant sur la célèbre distinction entre intégration négative et intégration positive, F. Hayek affirme que le pouvoir fédéral pourra « empêcher » certaines politiques ; il ne pourra guère agir pour en promouvoir d'autres. La mise en place d'une liberté de circulation des personnes, des capitaux et des marchandises joue alors le rôle de verrou : elle rend vaine toute tentative de régulation nationale, puisque les personnes ou les flux soumis à des contrôles ou à des taxes fuiront immédiatement, par-delà les anciennes frontières. Ainsi, la recherche de la paix internationale via l'hypothèse fédéraliste en Europe est vue comme un rempart contre le socialisme, qui déclencherait une libéralisation imparable des économies par leur intégration.

Il ne faut toutefois pas le lire d'une manière téléologique. L'ambition de Hayek ne s'est pas réalisée au terme d'un travail constant d'élites acquises à son cadrage théorique. L'Union européenne ne résulte pas d'un projet initialement exclusivement libéral, mais d'un compromis entre différents courants – même si les ambitions keynésiennes ou planificatrices à l'échelle continentale sont écartées dès le Traité de Rome (Denord, Schwartz, 2010).

Un texte historiquement situé

Si cette argumentation a connu un franc succès jusqu'aux débats les plus récents sur la construction européenne, c'est au prix d'un travail d'arrachement du texte à son contexte initial. En effet, il s'agit d'abord un texte de circonstance.

L'entre-deux-guerres est une période de crise profonde du libéralisme économique, discrédité par la crise économique de 1929 et ses conséquences. Les États, appuyés par beaucoup d'économistes, mettent en œuvre des politiques qui, aux yeux de F. Hayek et de son maître L. von Mises, tendent inéluctablement au « socialisme ». De plus, à sa publication, les perspectives d'une union d'États pacifique ne semblent jamais avoir été aussi sombres : l'article paraît en septembre 1939, au moment même où l'Allemagne hitlérienne envahit la Pologne et où débute la Seconde Guerre mondiale. Dans ce contexte, la publication d'un plaidoyer pour une union libérale d'États semble curieusement inadéquate.

Avec ce texte, F. Hayek poursuit pourtant l'objectif de répondre en même temps à la crise du libéralisme et aux problèmes posés par le déclenchement de la guerre. Alors âgé de 40 ans, il a quitté Vienne en 1931 pour enseigner l'économie à la *London School of Economics*, l'un des bastions du libéralisme en Grande-Bretagne. Il y bénéficie d'une notoriété honorable chez les économistes, mais sans comparaison avec celle que la publication de *La Route de la servitude* lui assurera à partir de 1944. Il est déjà engagé en faveur d'un renouveau du

libéralisme économique que le colloque W. Lippmann, auquel il participe à Paris en 1938, hésite à baptiser « néo-libéralisme ». C'est dans la droite ligne de ces efforts pour reconstituer un libéralisme économique international que s'inscrit ce texte.

Mais c'est aussi une argumentation adressée aux pacifistes internationalistes très actifs durant l'entre-deux-guerres. Les liens de F. Hayek avec ces mouvements ne sont pas nouveaux : il a consacré un ouvrage aux problèmes internationaux en 1937, une critique des thèses keynésiennes (*Monetary nationalism and international stability*) publiée sous les auspices de l'Institut des Hautes Études Internationales de Genève, lieu charnière du pacifisme et du libéralisme de l'époque (où enseigne à partir de 1937 W. Röpke). De même, le texte est traduit ici est publié dans le *New Commonwealth Quarterly*, une publication britannique lancée en 1935 en vue de promouvoir la création d'un bras armé de la Société des Nations (Le Dréau, 2008). Son fondateur, Lord David Davies, est notamment l'auteur d'un projet d'union franco-britannique qui précède de peu le plus célèbre projet de Jean Monnet en 1940. Le président de sa section britannique est, depuis 1936, W. Churchill, tandis qu'en France par exemple, le mouvement trouve des relais chez les juristes pacifistes (G. Scelle).

C'est ce second groupe, autant que les économistes libéraux, que le texte cherche à atteindre. F. Hayek participe également, à cette période, aux activités de la *Federal Union*, autre groupement pacifiste qui rassemble (notamment) des économistes libéraux (Louis Rougier, Jacques Rueff, Louis Baudin en France, Lionel Robbins mais aussi William Beveridge en Grande-Bretagne). Ce groupe est particulièrement lié au journaliste américain Clarence Streit (1896-1986). Correspondant à Genève et à Vienne dans l'entre-deux-guerres, celui-ci publie en 1939 un ouvrage, *Union Now*, développant l'idée d'une union des démocraties occidentales des deux côtés de l'Atlantique nord. C'est très largement dans la voie ouverte par cet ouvrage que l'article de F. Hayek – qui avait visité les États-Unis dans les années 1920 – s'inscrit. Il ne s'agit pas de discuter un projet d'union européenne qui paraît fort compromis : il s'agit de proposer un projet d'union des États occidentaux « libres » face aux 3 régimes qui se mettent en place au sud et à l'est de l'Europe. Le centre de gravité de l'union ne serait pas l'Europe affaiblie, mais bien plus les États-Unis abrités et prospères.

En publiant son texte, F. Hayek espère donc montrer non seulement la compatibilité, mais surtout la nécessité d'une union politique des démocraties occidentales sur la base du libéralisme économique. Défense de l'union politique transatlantique et défense du libre marché ne sont qu'une seule et même tâche : c'est le message qu'il adresse non seulement aux économistes libéraux, mais aussi aux pacifistes fédéralistes.

De la fédération transatlantique à l'Europe : les deux vies du texte après 1945

Ce n'est qu'après 1945 que l'argumentation développée par F. Hayek est réellement appliquée à la construction européenne. Déplacement paradoxal, car F. Hayek écrira très peu sur les problèmes européens proprement dits (Morgan, 2003 ; Gillingham, 2003 : 10). Mais le texte est republié en 1948, d'abord en anglais à Chicago, comme le dernier chapitre du recueil d'essais *Individualism and Economic Order*. Il est rapidement traduit en allemand (1952) par la maison d'édition Eugen Rentsch, basée à Zurich et qui avait déjà acquis les droits de *La crise du collectivisme* de W. Röpke l'année précédente. Le livre s'adresse à un public de spécialistes, et marque une tentative de retour de F. Hayek vers un public plus restreint que celui de *La route de la servitude*, dont le succès avait quelque peu surpris son auteur. Pour autant, il bénéficie de l'immense célébrité acquise depuis 1944. L'activité intense

de F. Hayek pour promouvoir le néo-libéralisme au sortir de la guerre, notamment à travers la fondation de la Société du Mont Pèlerin en 1947, en compagnie de W. Röpke et d'autres libéraux, assure par ailleurs une diffusion importante de ses thèses auprès des économistes libéraux.

Les problèmes d'unification européenne sont en effet vivement discutés par les économistes libéraux de cette période. Ils font partie des premiers thèmes débattus dans l'enceinte très fermée de la Société suisse. Les mouvements en faveur d'une construction européenne sur des bases libérales se multiplient, à l'image de la Ligue Européenne de Coopération Economique (LECE) fondée en 1946 et membre fondateur du Mouvement Européen, ou du Comité pour le Progrès Economique et Social (CEPES) créé en février 1952 à Paris. Quant à eux, les économistes proches de l'école autrichienne émigrés multiplient les publications sur ce qui deviendra bientôt le domaine des théories de « l'intégration économique » internationale (voir Machlup, 1977).

C'est par exemple le cas de Gottfried Haberler (1900-1995), membre comme F. Hayek du séminaire viennois de L. von Mises, lui aussi émigré aux États-Unis où il poursuit une carrière qui l'amène à prendre la présidence de l'*International Economic Association* nouvellement fondée en 1950. Il publie en juillet 1949 un article intitulé « Economic aspects of a European Union » dans lequel, sans le citer, il défend des thèses très voisines de celles de F. Hayek^[1]. S'appuyant sur les succès personnels de F. Hayek et de l'intérêt renouvelé pour la construction de l'Europe, la thèse exprimée en 1939 peut ainsi circuler plus largement chez les libéraux qui s'intéressent à ces questions.

Toutefois, lorsque les premières réalisations concrètes de la construction européenne voient le jour dans les années 1950, les économistes proches de F. Hayek développent deux interprétations antagonistes des Communautés. Pour certains, malgré des imperfections certaines, elles promettent de réaliser le programme néo-libéral. C'est particulièrement le cas des Français proches de la Société du Mont Pèlerin, J. Rueff ou M. Allais en tête. Ils se montrent enthousiastes à l'égard de l'Europe communautaire dans laquelle J. Rueff voit par exemple « l'aboutissement et le couronnement de l'effort de rénovation de la pensée libérale » (Rueff, 1958 : 8). Les thèses de F. Hayek circulent aussi bien au-delà du cercle des membres de la Société du Mont Pèlerin : autour de J. Monnet par exemple, R. Marjolin (qui assiste au colloque W. Lippmann mais se revendique keynésien) est un lecteur de l'économiste autrichien depuis ses études d'économie dans les années 1930, tandis que l'un de ses protégés, le jeune Raymond Barre, avait traduit un de ses ouvrages en 1952.

Pour d'autres, notamment chez les économistes allemands, l'interprétation est toute différente. La réception en RFA des idées de F. Hayek est pourtant forte, car malgré son départ pour Chicago en 1950, il maintient des liens étroits avec ses collègues allemands qui s'inscrivent dans le courant ordolibéral organisé autour de W. Eucken (1891-1950). Son retour en Europe se fera d'ailleurs à l'université qui est l'épicentre de l'ordolibéralisme, Freiburg, en 1962. Enfin, les liens de son université de Chicago avec certaines universités allemandes sont étroits. En témoigne une série de colloques sur le droit de la concurrence, dont le premier est organisé en 1958 à Chicago et le suivant en 1960 à l'université de Francfort am Main – université de F. Böhm, autre « père fondateur » de l'ordolibéralisme, mais aussi du fédéraliste W. Hallstein, qui préside la CEE, et d'une partie importante de l'équipe de juristes qu'il réunit autour de lui. Si F. Hayek ne participe pas au

colloque de Francfort, celui-ci souligne bien les liens transatlantiques qui s'étaient établis, y compris avec les représentants des institutions européennes (outre W. Hallstein, le Commissaire européen à la concurrence, Hans von der Groeben, assiste également au colloque).

Mais parmi les plus proches soutiens de F. Hayek outre-Rhin, les mêmes arguments sont aussi utilisés pour critiquer la construction de l'Europe communautaire. Le cas le plus net est celui de W. Röpke : lui aussi avait, durant la guerre, entamé une réflexion sur les moyens de rendre à l'économie internationale son libéralisme d'antan. Lui aussi plaidait, théoriquement, pour une union des Etats basée sur un libéralisme économique purifié des interventions de l'État, et organisée de façon fédérale (Röpke, 1959 : 48). Contrairement à ses collègues français, il invite cependant dans un style sans nuances à la plus grande méfiance à l'égard des Communautés européennes : elles représentent selon lui une erreur méthodologique, et annoncent une possible victoire du « socialisme » dans l'ensemble des pays européens. L'appel au fédéralisme comme appui du libéralisme économique est alors remplacé par l'impératif de commencer la libéralisation à l'échelle nationale. Après quoi seulement, la véritable solution aux problèmes de l'Europe pourra être mise en œuvre : elle ne réside pas dans la « petite » Europe communautaire, mais dans la zone de libre-échange que promeut activement un autre proche de l'ordolibéralisme, le ministre fédéral de l'Économie Ludwig Erhard.

Aux lendemains de la guerre, l'argumentation de F. Hayek circule donc largement dans les milieux libéraux, d'une part, et européistes, d'autre part. Elle est toutefois utilisée dans deux directions différentes : pour défendre une construction communautaire s'orientant vers une fédération libérale ; pour critiquer l'Europe communautaire au nom d'un projet libéral alternatif. Dans les deux cas triomphe cependant l'idée qu'une construction de l'Europe viable ne pourra s'élaborer que sur la base d'une « intégration négative » seulement.

Après les vifs débats des années 1950, le texte, à l'instar de son auteur, connaît une éclipse. Une simple comparaison des références qui y sont faites dans les publications savantes suffit à indiquer que ce n'est qu'au début des années 1980, puis surtout après 1992 et le Traité de Maastricht, que le texte refait surface. L'attribution à F. Hayek du prix de la Banque de Suède en mémoire d'Alfred Nobel en 1974 marque le renouveau de l'intérêt pour son œuvre. En 1972, 1976 puis 1980, *Individualism and Economic Order* est réédité. Cette consécration théorique est appuyée par l'arrivée au pouvoir de gouvernements qui se réclament du néolibéralisme – à commencer, dans les Communautés européennes, par Margaret Thatcher (1979). Enfin, la perspective de l'Union économique et monétaire européenne suscite un regain d'intérêt pour les justifications d'une union fédérale appuyée sur un libéralisme économique strict.

Ce texte a deux usages dans le champ intellectuel et académique. D'abord, une utilisation descriptive, qui l'utilise pour analyser les avantages et inconvénients des régimes fédéraux, et les confronter à des données empiriques. Ensuite, un usage critique. Il pointe les dimensions idéologiques d'une forme organisationnelle comme le fédéralisme. Les évolutions contemporaines de l'intégration européenne sont ainsi reliées aux perspectives de Hayek, afin d'identifier l'Union avec son projet idéologique. Il est par exemple au cœur du dernier ouvrage de Wolfgang Streeck (2014), qui le décrit comme genèse d'une Europe « machine à libéraliser ».

Plusieurs dimensions prévues en 1939 par F. Hayek sont devenues réalité. L'intégration économique croissante, avec l'extension des pouvoirs de la Commission européenne, la mise en place d'une Cour de justice auto-instituée supérieure aux droits nationaux qui subordonne la protection des salariés à la libre prestation de services (Laulom, Lefresne, 2009), le passage à une monnaie unique pour la quasi-totalité des États membres, l'abolition des douanes et du contrôle des personnes, des biens et des marchandises au sein d'un marché commun ont accompagné des politiques progressivement de plus en plus libérales. Celles-ci sont ou bien prônées par les autorités européennes, ou justifiées au niveau national par la concurrence interne à l'Union européenne.

Deux logiques sont principalement à l'œuvre, qui font écho au texte ci-après. D'une part, la coordination marchande dans l'espace européen concourt au libéralisme économique. La mise sur les marchés financiers des dettes publiques, les asymétries commerciales du marché unique ou l'impossible ajustement par les prix dans le cadre de l'euro empêchent certaines interventions publiques, et mettent les États sous pression des salaires des autres États membres ou des jugements portés par des acteurs privés, comme les agences de notation de dettes. D'autre part, les institutions européennes produisent des discours normatifs, d'inspiration libérale. Les directives européennes (sous initiative exclusive de la Commission), la méthode de benchmarking[2], la mise en conformité des politiques nationales par le semestre européen, l'extension du champ des sanctions envisageables ou les conditions d'accès au crédit en cas de crise de la valorisation marchande des dettes souveraines promeuvent des réponses libérales : dérégulation des salaires et des prix, flexibilisation des marchés, plans d'austérité, transfert d'industries ou de services publics au secteur privé. Le fédéralisme européen a bien suivi la voie tracée par Hayek, avec l'autonomisation de la sphère économique par rapport au politique. Il l'a même dépassé, en construisant des institutions gardiennes d'une orthodoxie libérale, plutôt que de se fier aux seuls ajustements marchands.

[1] Il tire deux conclusions de son article : "The first will hardly be disputed. It is that economic unification is impossible without political unification. There is no chance whatsoever that sovereign states will ever agree and stay agreed on the major phases of economic policy. My second conclusion is this: Economic unification in the real sense as indicated above is politically impossible except (a) if it were imposed by force by a dictator, a Stalin or a Hitler, or (b) after a return, not to complete laissez faire (if that ever existed), but to a condition of comparatively little state interference in economic matters as it existed before 1914."

[2] L'étalonnage comparé, ou benchmarking, consiste à hiérarchiser les pays par rapport à un indicateur quantifié donné, afin d'identifier celui qui « réussit » le mieux, et inciter à l'adoption de ses politiques publiques.