Le dictateur bienveillant, par Jean-Paul Fitoussi

Le Nouvel Observateur, 22 mai 2003

Les principes qui ont présidé à l'Union économique et monétaire sont l'exact opposé de ceux qui nous conduiront à l'Europe politique
Ralentissement de la croissance et aggravation du chômage ne semblent inquiéter les gouvernements européens que pour autant qu'ils conduisent à une augmentation des déficits budgétaires. La Commission ne manque aucune occasion de les rappeler à l'ordre, à la rigueur, quelles qu'en soient les conséquences sur l'emploi. La politique macroéconomique est pourtant l' nstrument utilisé par les gouvernements pour fournir à leur société une assurance collective d'activité. Les interpellations de la Commission remettent en cause cette responsabilité dont on conviendra qu'elle est essentielle. Une telle insensibilité ; devant la détérioration des perspectives d'emploi, une si grande tolérance depuis deux décennies de la persistance d' un chômage de masse accroissent pourtant le niveau des insécurités économiques en Europe, et de ce fait réduisent l'acceptabilité sociale des réformes structurelles. L' allongement de la durée de cotisation retraite, par exemple, qui est une sage décision, peut apparaître comme un marché de dupes si la probabilité du chômage est élevée, et la culture d'entreprise opposée à l'emploi des plus de 50ans. Mais apparemment aucune instance communautaire ne semble se préoccuper de ce que la rigueur interne, conjuguée à l'appréciation passée de l'euro et aux incertitudes qui entourent l'évolution future du dollar, fait peser sur l'Europe un vrai risque de récession en raison de ses effets sur la compétitivité, et, partant, sur les exportations: en somme, dans un contexte où le chômage est élevé, la demande interne faible, la demande externe évanescente, est-ce vraiment

Le déficit démocratique en Europe n'est pas une caractéristique malencontreuse du mode de fonctionnement des institutions européennes. Il est au contraire interne à chacun de nos pays: si les démocraties nationales acceptent de renoncer à une part de souveraineté pour permettre à la chose publique de devenir européenne, mais que la chose publique à l'échelle de l'Europe n'est pas gouvernée selon les principes de la démocratie, il existe alors un déficit démocratique tant au sein des nations qu'au sein de l'Union.

La construction de l'Europe politique ne devrait donc pas prendre pour modèle celle de l'Europe économique, car les principes qui ont présidé à l'Union économique et monétaire sont l'exact opposé de ceux qui nous conduiront à l'Europe politique. Pour créer un marché commun, puis unique, il fallait contraindre les souverainetés nationales pour limiter leur emprise sur les mécanismes de marché. Cette phase, en voie d'achèvement, est encore loin d'avoir épuisé ses effets. Il reste à parcourir le chemin de l'ouverture à la concurrence des marchés de service public, ouverture déjà commencée, mais non encore achevée. Le marché n'ayant pas besoin de politiques, mais de régulation par des institutions indépendantes, la construction de l'Europe économique n'avait pas à se préoccuper de l'émergence d'une souveraineté européenne pour compenser le déclin des souverainetés nationales.

C'est pourquoi beaucoup d'hommes politiques et d'européens convaincus appellent de leurs vœux un gouvernement économique de l'Europe, sans avoir perçu qu'il était dé jà en place. La raison de ce malentendu est que ce gouvernement n'est pas

politique, que sa mission est autre: assurer «le bon fonctionnement des marchés». La Banque centrale européenne, le pacte de stabilité, la Direction de la Concurrence de la Commission européenne constituent trois éléments de la souveraineté européenne sur les Etats de l'Union. La BCE définit et met en œuvre la politique monétaire de la zone, la Direction de la Concurrence, sa «politique industrielle», et le pacte de stabilité limite l'autonomie des Etats en matière budgétaire. Aussi l'Europe est-elle, pour ce qui concerne l'économie, une fédération: son gouvernement est composé d'un «ministre de la monnaie», d'un « ministre de l'industrie», et d'un «secrétaire d' ;Etat» à la surveillance budgétaire. Si le terme « fédération» n'est généralement pas utilisé, c'est que ce mode de gouvernement s'apparente davantage à une gestion par autorités indépendantes qu'à un processus politique de décision. Au fond, en forçant à peine le trait, on pourrait affirmer que le « gouvernement économique» de l'Europe se rapproche de celui d'un despote éclairé, à l'abri des pressions populaires, mais cherchant le bien commun à travers l'application d'une doctrine – le libéralisme – supposée supérieure à toutes les autres. La quasi-impossibilité pour les électeurs

On ne peut reprocher au gouvernement européen de s'acquitter de sa mission; il n'a pas d'autre choix, sauf celui de faillir. Ce ne sont pas les institutions européennes qui sont responsables du déficit démocratique en Europe – elles font au contraire fort bien leur métier – mais le choix politique des gouvernements d'organiser l'Union autour du marché.

Deux raisons expliquent pourquoi il en est ainsi. La première est qu'il a fallu pour construire le marché affaiblir la souveraineté des Etats, de façon structurelle, en confiant les pouvoirs qui constituaient cette souveraineté à des institutions indépendantes. Un tel transfert ne va pas de soi, les gouvernements ne pouvant sans ambages se défausser de leurs responsabilités. « ;J'ai le pouvoir de battre monnaie, je vous le confie définitivement, mais à condition que vous ne puissiez l'utiliser qu'à une seule fin: la stabilité des prix.» Cette évolution est un choix politique d'instrumentaliser la souveraineté européenne pour qu'elle ne puisse s'exercer que dans un sens, celui de l'économie de marché, selon les canons de la doctrine de la concurrence. Cette doctrine impliquant que l'intervention de l'Etat soit minimale, il fallait limiter les objectifs de la politique macroéconomique: non pas la croissance des niveaux de vie et le plein-emploi, mais la stabilité des prix (la BCE) et l'équilibre budgétaire (le pacte de stabilité). Que reste-t-il alors de souveraineté économique aux Etats? Eh bien, tout le reste, à condition que leur politique soit cohérente avec le cadre ainsi défini! Par exemple, ils peuvent procéder aux seules réformes structurelles qui améliorent la compétitivité du pays, autrement l'emploi s'en ressentirait. Sans langue de bois, cela signifie qu'ils ont la « liberté» de baisser les impôts et les dépenses publiques (équilibre budgétaire oblige) et d'accroître la flexibilité du marché du travail.

La seconde raison est que la construction d'un marché est un horizon dépassable. Que faire après? eh bien, polir son œuvre, en améliorant le fonctionnement du marché, ou mieux encore en cherchant à l'agrandir. L'élargissement de l'Union semble venir à point, pour redonner du souffle à la construction européenne. Et après celui qui vient d'être décidé, gageons que d'autres viendront. Imaginons, pour les besoins du raisonnement, que l'Europe accomplisse son œuvre de faire du monde un marché unique. On aurait ainsi construit un formidable instrument, mais au

service de quelles causes, de quels objectifs? On voit où le bât blesse. L'Union des peuples, c'est-à -dire l'Union politique, suppose un projet d'avenir, un ensemble d'objectifs finals partagés. Ce n'est pas sur cette base que se négocient les frontières de l'Europe, mais, au-delà ; d'une exigence minimale de démocratie (c'est bien le moins), sur celles, techniques, des conditions à satisfaire pour participer à un marché efficace. Un tel critère ne peut que laisser dans le flou la question de la géographie future de l'Union.

Faire l'Europe politique implique de prendre le chemin inverse de celui déjà parcouru, d'aller vers un gouvernement par les choix (démocratiques) plutôt que de conforter le gouvernement par des règles qui existe aujourd'hui. J'entends s'exprimer l'espoir qu'à la fois la proposition franco-allemande d'une double présidence politique de l'Union, les travaux de la Convention européenne et les recommandations récentes du président Valéry Giscard d'Estaing nous conduiraient sur ce chemin. Pour que cet espoir soit fondé, il faudrait aller au-delà de ce qui pour l'instant semble être objet de consensus. La Convention propose de remplacer l'ensemble des traités européens par un texte unique qui en reprendrait les dispositions et qui deviendrait la Constitution de l'Europe. Ce serait cristalliser le gouvernement économique de l'Europe dans sa forme actuelle. Que pourrait alors une présidence politique de l'Union si elle n'avait d'autre liberté que celle d'obéir à des règles qu'elle ne peut infléchir ? J.-P. F.

Jean-Paul Fitoussi, est professeur des universités à l' Institut d'Etudes politiques de Paris et président de l'Observatoire français des Conjonctures économiques. Il a publié de nombreux ouvrages parmi lesquels «le Débat interdit» (Arléa, 1995 et Le Seuil édition de poche, 2000), «le Nouvel Age des inégalités» (avec Pierre Rosanvallon, Le Seuil, 1996), «l'Enseignement supérieur de l'économie en question»(Fayard, 2001). Dernière publication: «la Règle et le choix» (le Seuil, «la République des idées», 2002).