
JEAN-PAUL FITOUSSI

LA MARGE DE MANŒUVRE
DES ÉTATS.
DES DÉMOCRATIES
SANS SOUVERAINETÉ ?

61

Les gouvernements ont-ils encore des marges de manœuvre ? Voilà la question rhétorique sur laquelle il m'est demandé de réfléchir. Elle est rhétorique parce qu'elle ne peut que comporter une réponse positive, alors même qu'elle est posée dans l'intention de forcer un aveu d'impuissance. Les gouvernements n'ont-ils pas sauvé les marchés financiers d'une faillite annoncée en 2008 ? Que deviendraient les systèmes bancaires aujourd'hui, si les politiques non conventionnelles des banques centrales ne les maintenaient sous tente à oxygène ? Et qu'en serait-il de l'avenir de nos démocraties, si l'on nous demandait de choisir entre des candidats également incapables de modifier notre destin ?

J'interprète donc la question comme ayant en ligne de mire l'Europe. Mais même en Europe, où l'impuissance du politique se donne apparemment en spectacle, la question apparaît biaisée. Ce qui caractérise la période actuelle, en effet, c'est que jamais l'activisme des gouvernements n'y a été aussi grand. Partout ou presque, des gouvernements sont remerciés, et ceux appelés à les remplacer se donnent à faire : réformes du marché du travail, réformes fiscales et des systèmes de protection sociale, politiques énergétiques, etc. Certes, on pourrait affirmer que ces politiques sont contraintes et que les gouvernements n'ont comme marges de manœuvre que celles qui leur permettent de s'adapter à ces contraintes. Mais de quelle nature sont ces dernières ? La réponse qui est habituellement donnée se résume en deux expressions : mondialisation et tutelle des marchés. Mais il s'agit d'une réponse partielle et donc partielle. J'y reviendrai.

LES CONTRESENS DE LA PUISSANCE

62 L'impuissance du politique, c'est-à-dire son incapacité à résoudre les problèmes des populations, est le refrain dominant de notre époque. Mais il est d'une très grande superficialité. Il semble se référer à un âge d'or où l'hyperpuissance du politique lui permettait de combler les populations en assujettissant à sa seule volonté le système économique. Cet âge d'or n'a jamais existé ni dans les démocraties ni même dans les régimes totalitaires dont on ne peut dire que les performances économiques furent exemplaires. La puissance du politique dans les affaires économiques est, et a toujours été, modeste. Ce sont les représentations de la puissance qui ont changé. Jusqu'au début des années 1980, les partis de gauche en Europe pensaient qu'il était possible de changer de système économique, de plier la réalité à la volonté politique. La tentative ne pouvait qu'avorter, car elle n'avait aucunement le consentement des populations, mais cette exagération du pouvoir de la volonté ne pouvait que laisser des traces durables. Elle conduisit à une autre exagération, celle de l'impuissance du politique, image inversée de la chimère précédente : c'est la volonté politique qui devait se plier aux contraintes d'une dure réalité. Oui, mais comment y parvenir en une démocratie, où les lieux de pouvoir sont bien identifiés, et où les électeurs pensent avoir la capacité d'infléchir *les choix* politiques ? C'est là où ce que j'appelle une politique de l'impuissance¹ se met en place. Elle a besoin de trois éléments : un événement externe ; un effort de persuasion pour convaincre les populations du danger de la puissance en même temps que des mérites de l'impuissance ; une inscription institutionnelle de la défiance pour la démocratie.

En une démocratie, en effet, on ne peut longtemps laisser sans réponse les problèmes des citoyens tout en leur demandant de continuer de voter. L'événement externe, sur lequel on n'aurait aucune prise, ce fut évidemment la mondialisation. Mondialisation que l'on présenta comme une contrainte, alors qu'elle fut tout autant le fruit de politiques volontaristes : ouverture des marchés nationaux, libéralisation du système financier, etc. Et c'est ainsi que l'on développa le sophisme selon lequel les pays riches et solidaires étaient désavantagés dans la course à la compétitivité, précisément parce qu'ils étaient riches et solidaires. (Je ne parle pas du discours des chercheurs, infiniment plus complexe, mais de

1. Voir Jean-Paul Fitoussi, *La Politique de l'impuissance*, entretien avec Jean-Claude Guillebaud, Paris, Éditions Arléa, 2005.

celui véhiculé explicitement ou implicitement par les médias.) L'effort de communication consista à convaincre les populations qu'il n'y avait pas d'alternative. « Le cercle de la raison » délimitait un seul chemin, une seule politique. Le phénomène qualifié de « pensée unique », dont l'analyse sémantique la plus élémentaire montre qu'il n'a rien à voir avec la pensée, désignait le moyen utilisé par des élites endoctrinées pour habiller de science l'idée selon laquelle il n'existait – contrairement à ce que l'on pense en un régime démocratique – qu'une seule réponse aux problèmes de société et que toute critique de cette réponse ne pouvait être au mieux que l'œuvre de doux rêveurs, au pire de charlatans. Il faut souligner que ce phénomène est spécifiquement européen, qu'il ne se rencontre nulle part ailleurs, car, dans les autres pays, la démocratie effective est davantage prise au sérieux et les luttes intellectuelles y sont vives. Mais cet effort de communication ne pouvait réellement accomplir longtemps son projet que s'il était relayé à un moment ou à un autre par de véritables chercheurs. À la fois l'ardente obligation de bâtir l'Europe et le statut des enseignants chercheurs facilitèrent cette contagion. La très grande majorité des intellectuels en nos pays est favorable à la construction européenne. Le fait d'assimiler la critique des moyens utilisés pour accomplir le projet européen à une position anti-européenne ne pouvait que les inciter à l'autocensure. Habitué aux débats académiques, ils ne souhaitaient pas que leurs voix soient instrumentalisées à des fins politiques. De surcroît, la paupérisation de leurs statuts les rendait beaucoup plus vulnérables à l'intimidation, à l'exclusion du cercle de la raison, en même temps que l'exclusion de l'accès aux moyens qui leur permettaient de poursuivre leurs travaux.

63

LA DÉFIANCE POUR LA DÉMOCRATIE

La défiance pour la démocratie est aujourd'hui inscrite dans les institutions de l'Europe, qui procèdent davantage d'une inspiration doctrinale que d'une vision concrète des exigences du fonctionnement d'une démocratie à l'échelle d'un continent. Ces institutions mettent en effet sous tutelle les gouvernements nationaux, sans pour autant permettre l'émergence d'un gouvernement européen. Les États-nations membres de la zone euro tirent leur légitimité du processus électoral et des Constitutions qu'ils se sont données, mais ont renoncé aux instruments de la puissance. Que les choses soient claires, un processus d'union implique ce renoncement, comme l'unification des nations exigeait le transfert aux États des prérogatives des territoires. De leur côté, les institutions européennes,

qui disposent des instruments (la monnaie, le change, la politique de la concurrence et la surveillance budgétaire), n'ont pas la légitimité politique pour les utiliser discrétionnairement, au-delà de ce qui est consenti par les traités internationaux. Il en résulte un déficit de puissance, reflet du déficit démocratique de l'Europe : d'un côté, une légitimité sans instruments, de l'autre des instruments sans légitimité. Les pays membres de la zone euro se retrouvent dans la situation d'États fédérés orphelins d'un État fédéral. On aurait pu penser, la souveraineté ayant horreur du vide, que l'évolution naturelle aurait porté à la création progressive d'un gouvernement européen. Mais on peut aujourd'hui avoir l'impression d'assister à une dynamique inverse, qui consiste, non pas à accroître la souveraineté européenne, mais à limiter encore davantage celle des États membres. Le nouveau traité européen, signé à 25 le 1^{er} mars 2012, contraint les États membres à inscrire dans leur propre Constitution ou dans leur Loi fondamentale une règle d'équilibre budgétaire, sous peine d'être traduit devant la Cour européenne de justice ! Surveiller et punir semble être le leitmotiv de ce nouveau traité.

Alors oui, à l'évidence les États n'ont plus aucune marge de manœuvre, non en raison de la transcendance des marchés, mais pour y avoir consenti. De telles règles existent-elles en dehors de l'Union européenne à 25 ? La réponse est non. La situation budgétaire de la zone euro est-elle à ce point catastrophique qu'il faille parer au plus pressé en contraignant les États à la vertu budgétaire ? La réponse est encore non : le déficit budgétaire de la zone euro en 2011 fut de 4,3 %, alors qu'il était de 10 % aux États-Unis, de 9,7 % au Japon, de 8,6 % au Royaume-Uni ; les dettes publiques ont été la même année de 87 % pour la zone euro, de 98 % pour les États-Unis, de 236 % pour le Japon et de 84 % pour le Royaume-Uni.

Cette politique de l'impuissance ne se fait au profit ni des sociétés ni des hommes politiques. Les premières attendent que les problèmes qui constituent leur quotidien depuis plus de trois décennies soient résolus, mais comme on attend Godot. Les seconds, pris dans un engrenage implacable qui réduit comme peau de chagrin leurs marges de manœuvre, se découvrent impuissants alors même qu'ils savent qu'ils pourraient agir selon leur conviction, pour l'emploi, pour la croissance, pour la construction de l'Europe, en bref pour le bien-être de leurs populations. Au lieu de quoi, tout en sachant que nombre de règles qui les empêchent d'agir sont artificielles, ils sont aussi contraints, comme les intellectuels, à un relatif silence, de crainte d'apparaître comme anti-européens. Parfois, ils brisent ce silence, comme on se défait d'un carcan, mais de façon

très transitoire et en temps d'élections, car la démocratie les rappelle à l'ordre : un aveu d'impuissance ne peut tenir lieu de programme électoral. S'ils ont compris que la toute-puissance du politique était une chimère, ils ont pleine conscience que l'espace des choix politiques n'est pas aussi restreint que les dogmes ambiants le font accroire. Au fond, le problème politique a toujours été de même nature que le problème économique : choisir sous contraintes. Seule la force de persuasion d'une idéologie pourrait nous faire croire que la réduction, si ce n'est la disparition, de l'espace des choix pourrait nous rendre plus libres !

Le mécanisme qui, au sein de l'Union européenne, conduit les gouvernements à consentir à une telle réduction de leur marge de manœuvre peut être ainsi analysé. La doctrine de l'économie de marché détermine les critères de la réputation des gouvernements nationaux auprès de leurs pairs. Or les préceptes de cette doctrine sont bien établis : équilibre budgétaire, stabilité des prix, concurrence. Et ils ont été cristallisés dans les règles et les institutions supranationales que l'Europe s'est données : Banque centrale européenne (BCE), pacte de stabilité, direction de la concurrence de la Commission. Je crois que les gouvernements de l'UE recherchent sincèrement le bien-être de leurs populations, mais ils savent que leur poids dans les négociations européennes dépend de leur réputation, donc de la façon dont ils mettent en œuvre la doctrine. Autrement dit, la convention « sociale » qui semble s'être établie en Europe est que les critères de la réputation sont évalués sur la base d'objectifs intermédiaires – naguère la parité de la monnaie, aujourd'hui la stabilité des prix, l'importance des réformes structurelles et l'équilibre budgétaire –, plutôt que sur celle d'objectifs finals, tels que le plein-emploi ou l'augmentation des niveaux de vie.

Or il est possible de montrer que, lorsqu'il en est ainsi, l'équilibre qui prévaut est le plus fréquemment celui d'une croissance molle², et en situation de crise, celui d'une stagnation, si ce n'est d'une récession. C'est à la fois la cause de la déception des électeurs, les objectifs finals n'étant pas atteints, et celle de l'apparence doctrinaire de la conduite des politiques économiques en Europe. Mais c'est surtout la raison pour laquelle les débats de politique économique, quelle que soit la volonté des gouvernements nationaux de les porter, finissent toujours par avorter, et qu'ainsi l'enjeu des élections nationales, qui restent l'espace privilégié de

2. Jean-Paul Fitoussi et Francesco Sarraceno, « Fiscal Discipline as a Social Norm: the European Stability Pact », *Journal of Public Economic Theory*, vol. X, n° 6, décembre 2008, p. 1143-1168.

la démocratie, se réduit progressivement comme peau de chagrin. Quel avenir les candidats aux élections peuvent-ils tracer pour les citoyens, s'ils savent qu'au fond ils ne disposent d'aucun levier ?

66 La Constitution concerne le temps long de la démocratie, c'est dire qu'elle est conçue pour s'appliquer à un nombre élevé de générations futures. C'est pourquoi le principe fondamental de la théorie constitutionnelle est qu'elle soit la moins détaillée possible, pour ne pas empêcher les choix démocratiques des générations futures. Elle ne devrait contenir que les règles essentielles dont on pense qu'elles sont intemporelles, celles concernant les valeurs, les objectifs généraux et l'organisation des pouvoirs. Les politiques spécifiques font partie du temps court de la démocratie car elles obéissent à des inspirations doctrinales différentes, qu'elles peuvent être modifiées au gré des changements de majorité ou des circonstances, qui pour être imprévues n'en sont pas moins fréquentes. Elles n'ont rien à faire dans une Constitution. La contradiction dans laquelle nous place la « Constitution » européenne est précisément celle-là : plus une règle est détaillée, plus fréquemment il conviendra de la modifier en fonction des circonstances ; or *de facto*, en raison de l'exigence de l'unanimité pour la réviser, la règle ne pourra être modifiée qu'exceptionnellement et probablement en cas de circonstances extrêmes. Alors que la Grèce était admise au service des urgences, il a bien fallu sept sommets européens de la dernière chance et plus de deux ans pour parvenir à un nouveau traité dont la caractéristique majeure est qu'il limite encore davantage l'espace des choix. C'est une autre façon de dire que la « Constitution » européenne confond le temps long de la démocratie et le temps court des politiques.

DEUX CRISES, DEUX TEMPS DE RÉACTION DIFFÉRENTS

Cette confusion spécifiquement européenne entre les différents temps de la démocratie permet de comprendre les raisons pour lesquelles les deux crises – la crise financière mondiale et la crise européenne des dettes souveraines – reçurent des réponses si différentes. Tout se passe en effet comme si l'Europe, effrayée par l'audace de sa propre réaction à la première de ces crises, avait décidé, doctrine et « Constitution » obligent, de faire marche arrière toute jusqu'à effectuer un tête-à-queue !

Au commencement fut la crise financière (2007-2008), dont les conséquences réelles se firent sentir, comme toujours en pareil cas, au travers d'un effondrement de la demande globale sur l'activité et l'emploi. La communauté internationale mobilisée par les réunions du G20 réagit

à juste titre, et sans délai, en utilisant tous les moyens pour soutenir la demande : politique monétaire expansive et non conventionnelle, relance budgétaire. Cette réaction évita au monde de sombrer dans la dépression. L'équation est *a posteriori* simple à comprendre. Les marchés financiers ont durant plusieurs années surévalué le prix des actifs incitant ainsi les ménages et les entreprises à s'endetter. Lorsque ce prix est revenu sur terre, le secteur privé a réalisé brutalement qu'il était surendetté, la valeur de sa dette étant inchangée alors que celle de ses contreparties (actions, immobilier, etc.) s'effondrait. Il n'avait d'autre choix que de se désendetter : réduction de la consommation pour les ménages, des investissements et de l'emploi pour les entreprises. L'ajustement de chacune de ces deux catégories d'acteurs rétroagit sur l'autre et l'oblige à réduire encore davantage ses dépenses. Les entreprises devront ajouter à leur adaptation initiale (due à la baisse de leur valeur de bilan) une adaptation induite par la baisse de leurs débouchés – alors que l'aggravation du chômage incite les ménages, par précaution ou contrainte, à davantage de parcimonie. Il fallait donc rompre ce face-à-face dépressif par des interventions publiques massives seules à même de mettre un terme à l'ajustement à la baisse. Cela fut fait, et partout le surcroît d'épargne privée fut compensé par un surcroît de désépargne publique (déficit budgétaire).

67

Mais le processus de désendettement du secteur privé est long et pénible, semé de faillites, délocalisations, resserrements du crédit, pertes de recettes fiscales. Les gouvernements doivent garder les nerfs solides devant la montée de la dette publique (de 30 points de PIB aux États-Unis, de « seulement » 16 points en Europe), pour ne point eux-mêmes céder à la tentation d'un désendettement trop précoce.

Encore faut-il qu'ils en aient la liberté. Tel n'est pas le cas dans la zone euro où les dettes sont souveraines et la monnaie sans souverain. La fragmentation de la dette européenne en autant de dettes nationales non protégées par une banque centrale ouvre grand la porte à l'arbitrage des marchés prompts à les discriminer selon leur évaluation des risques relatifs qui y sont attachés. D'où l'importance que prennent chez nous les instances d'évaluation, c'est-à-dire les agences de notation, qui pourtant sont à peine audibles dans un autre contexte (États-Unis, Japon, Royaume-Uni). Aussi la crise se double-t-elle en Europe d'une crise des dettes souveraines qui incite les États membres à davantage d'austérité.

Faute de s'accorder pour « réparer » la Constitution européenne – faire de la BCE une banque centrale de plein exercice; mutualiser la dette pour rendre impossible l'arbitrage des marchés, comme la monnaie unique (la mutualisation des monnaies) avait mis fin à la spéculation sur les taux de

change intra-européens –, les États européens sont aussi contraints, dans le cadre des traités actuels, au désendettement. La tutelle des marchés a bon dos car elle n'est pas une donnée en soi mais conséquence d'un vide constitutionnel qui désarme les États membres. Si, par exemple, la BCE était autorisée à acheter les titres publics, la spéculation prendrait fin quasi instantanément. Car les marchés, sachant que la force de frappe d'une banque centrale est illimitée, n'oseraient pas l'affronter. De même, si les emprunts d'État étaient européens au lieu d'être nationaux, il n'y aurait plus d'espace de spéculation. L'exemple du Japon en fournit la meilleure des illustrations. Les agences de notation ne sont pas restées sans réaction devant l'augmentation considérable de sa dette publique, qui, rappelons-le, atteint aujourd'hui 236 % du PIB. Elles l'ont dégradée, en dessous de la note du Botswana. Et pourtant, le taux d'intérêt sur les titres japonais est resté proche de zéro !

68

Faute donc de s'accorder rapidement sur les décisions à même de mettre fin à la crise des dettes souveraines, les États européens ont décidé d'accompagner le désendettement privé par un désendettement public généralisé, sans même se poser la question du déficit de demande qui en résulterait ! Les craintes d'une récession européenne trouvent ici leur origine.

Mais aucun gouvernement ne peut s'embarquer dans une stratégie sans espérance. Il faut faire d'un mal un bien, et rechercher dans ce qui nous contraint les moyens de faire quelque chose d'utile : des réformes à coût zéro, aptes à muscler les économies nationales pour en accroître la compétitivité. Produire français, grec, italien, portugais, espagnol, etc. en espérant vendre aux autres pays, faute de pouvoir compter sur une demande intérieure doublement bridée, par la poursuite du désendettement privé, d'une part, par l'augmentation des impôts et la réduction des dépenses publiques et sociales nécessaires au désendettement public, d'autre part. La compétitivité est pourtant un concept relatif et les politiques cherchant à l'accroître ne peuvent toutes aboutir simultanément. La guerre commerciale fera forcément des vaincus. La fragmentation des dettes conduit ainsi à une autre, celle des politiques nationales, au détriment de l'intérêt général européen. La généralisation de la rigueur réduit les débouchés en Europe, ce qui constitue une bien mauvaise prémisse à l'augmentation des exportations de chaque pays. Certes, l'augmentation de la compétitivité européenne pourrait tailler des croupières aux autres régions du monde, mais celles-ci disposent d'une arme pour en atténuer, si ce n'est en annuler les effets : la dépréciation du taux de change.

Pour dire les choses autrement, l'augmentation de la production (de l'offre) a besoin de débouchés pour devenir effective. Or nous étions partis du constat de la déficience de la demande. Ce tête-à-queue des stratégies européennes – lutter contre une insuffisance de la demande par une politique d'austérité aux fins d'augmenter l'offre – est pour le moins énigmatique. Le PIB de la zone euro est encore aujourd'hui inférieur de 1 point à ce qu'il était en 2008. Et que nous réserve l'avenir ? On pourrait arguer qu'une politique d'offre pourrait à long terme s'avérer bénéfique. Cela est indiscutable, à condition toutefois qu'elle permette d'augmenter le capital des nations, et sa productivité. Or l'austérité en période de crise détruit du capital humain (chômage, précarité, exclusion). Que nous ne sachions pas mesurer un tel capital n'empêche en rien qu'il soit un déterminant essentiel de l'offre productive présente et future. Voilà pourquoi les politiques d'offre et de demande sont si difficiles à démêler. S'il faut désendetter les États aujourd'hui, cela ne devrait pas se faire au détriment de la croissance potentielle de demain. Seules des politiques d'investissement (et d'innovation), parce qu'elles alimentent la demande d'aujourd'hui et augmentent l'offre de demain, pourraient faire sortir l'Europe du cercle récessif dans lequel elle se trouve. Car comment augmenter la production et sa qualité sans investir ? Mais comment investir si la Constitution vous contraint à l'équilibre budgétaire ? En ce sens, il est vrai que les marges de manœuvre des États membres de la zone euro sont faibles, très faibles. Mais il est faux que cet état de choses résulte d'une tutelle croissante des marchés, ou de la mondialisation. Il est la conséquence des décisions des gouvernements visant à autolimiter leur pouvoir, comme s'ils avaient peur de leur propre puissance.

En 1929, au lendemain de la crise, le gouvernement britannique publia un livre blanc, connu sous le nom de *The Treasury View*, pour dire en substance qu'une politique d'investissement public n'aurait aucun effet sauf de dégrader les finances de l'État, alors que seul l'équilibre budgétaire était de bonne gestion. En somme, les États alors, comme on veut nous le faire accroire aujourd'hui, n'avaient aucune marge de manœuvre. On sait ce qu'il advint. Huit décennies plus tard, l'Europe se range à la même opinion. Fort heureusement, cette fois, cette opinion n'est pas partagée par le reste du monde !

R É S U M É

Les gouvernements ont-ils encore des marges de manœuvre ? Cette question ne peut que comporter une réponse positive. Les gouvernements n'ont-ils pas sauvé les marchés financiers d'une faillite annoncée en 2008 ? C'est donc de l'Europe qu'il s'agit : les pays membres de la zone euro se retrouvent dans la situation d'États fédérés orphelins d'un État fédéral. Il en résulte un déficit de puissance, reflet du déficit démocratique de l'Europe : d'un côté, une légitimité sans instruments, celle des États « fédérés », de l'autre, des instruments dont l'usage est limité par des traités internationaux. C'est donc d'une politique de l'impuissance plutôt que d'une impuissance du politique qu'il s'agit.