

# Europe : la conjoncture et les institutions

**Le Monde** du 19 juin 2001

"La fédération des Etats- nations" est emblématique des expressions taillées dans la langue de bois. Interprétée en langues européennes, elle signifie l'absence de choix - l'hésitation entre les canons diplomatiques de l'entente cordiale et les liens rigoureux d'un devenir ensemble. Elle peut prendre sens dans la philosophie taoïste chinoise, qui associe étroitement le principe de passivité (le yin) et celui d'activité (le yang). Elle peut enfin, il est vrai, être interprétée en termes de dialectique hégélienne de la relation entre maître (la Nation) et serviteur (la Fédération). L'accolement de termes contradictoires désigne alors un processus dynamique, dont l'aboutissement est incertain quant à sa forme.

Pour l'instant, les deux termes s'affaiblissent mutuellement : on voit mal où se loge la souveraineté entre des Etats qui ont transféré une partie de leurs pouvoirs à des institutions communes et une fédération qui, sur des problèmes essentiels, ne peut agir qu'à l'unanimité. L'entre-deux a des contours trop flous, les Etats n'étant déjà plus complètement nations, et leur réunion ne formant pas encore fédération. Il y a pourtant urgence à ce qu'au moins sur deux questions concrètes, une hiérarchie des souverainetés, et donc des responsabilités, soit établie.

Le sommet de Nice a ouvert grand la porte aux pays de l'Est candidats à l'Union - ce qui est bien -, mais la cacophonie qui a présidé à ces décisions, le malaise qui s'est ensuivi, l'impression d'une solidarité relâchée entre l'Allemagne et la France augurent mal de ce qui pourrait advenir lors d'un sommet à vingt-sept organisé dans le cadre des règles actuelles de fonctionnement de l'Europe.

La perspective de l'élargissement crée à l'évidence une ardente obligation d'approfondissement préalable. Que signifierait une grande Europe incapable de décision, où finirait par régner une mésentente cordiale entre les nations qui la composent ? Il est des décisions d'ordre constitutionnel qui concernent le temps long de la démocratie, et il en est d'autres, de court terme, qui concernent le bien-être immédiat des populations. L'absence des premières rend de fait presque impossibles les secondes.

Je disais en ces pages que les gouvernements d'Europe qui avaient européenisé la stagnation avant la création de la monnaie unique, ont, depuis, nationalisé le retour de la croissance pour s'en attribuer les mérites. Que vont-ils faire à présent qu'un ralentissement est annoncé, que de mauvais chiffres s'accumulent ? Accuser l'euro ? En faire porter la responsabilité sur les Etats-Unis ? L'Asie ? L'Europe de l'Est ? Le commerce mondial ? Montrer du doigt un autre pays européen ? S'autoflageller pour n'avoir pas su conduire en période faste les bonnes réformes structurelles ? Ou tenter de faire quelque chose d'utile pour que ce ralentissement ne soit qu'une péripétie ? La tentation d'accuser la météo est grande par mauvais temps et les gouvernements y ont fréquemment cédé en Europe.

## **Analyses et forums**

Il se peut que cette attitude ne soit que le reflet de la difficulté d'arriver ensemble à une décision utile.

Le contraste est saisissant avec les Etats-Unis, où les autorités interviennent massivement pour changer les conditions climatiques de l'économie. En moins de cinq mois, la Fed a baissé les taux d'intérêt de 2,5 points - un demi-point par mois ! Les autorités budgétaires viennent de décider d'une baisse sans précédent des impôts, et s'appêtent à adresser un chèque à chaque Américain. Certes, cela était inscrit dans un programme politique indépendant de la conjoncture et il est même probable que les Américains eussent préféré un surcroît de dépenses pour améliorer les services publics. Certes aussi, l'existence d'un important surplus budgétaire permet des politiques audacieuses. Mais les gouvernements des Etats-Unis ont abondamment prouvé dans le passé qu'ils ne s'encombraient pas - parfois à tort, parfois à raison - des règles dites de saine gestion lorsque était en jeu le risque d'une détérioration trop rapide des perspectives d'emploi. L'exercice de la souveraineté implique aussi de décider, quand la situation l'exige, de transgresser les règles de l'économiquement correct.

## **OBJECTIF QUANTIFIÉ**

Fédération d'Etats-nations, l'Europe est encore à la recherche d'une souveraineté. Elle ne peut, pour ainsi dire, rien faire pour infléchir les évolutions économiques, et les gouvernements sont contraints par des règles, contenues dans le pacte de stabilité, qui accroissent le coût de leur imprévoyance.

D'avoir dépensé la cagnotte par beau temps les prive d'un argument d'action lorsque la bise revient. Cela n'aurait pas beaucoup d'importance s'ils ne s'étaient engagés à une discipline budgétaire dont le poids n'apparaît vraiment qu'en période de ralentissement. Une baisse du taux de croissance se produit, et bien, entend-on de partout, il faudra réduire les dépenses publiques pour satisfaire à l'objectif budgétaire. Quelle curieuse conception, qui conduit à préconiser une baisse de la demande publique, lorsque la demande privée ralentit. On imagine aisément à quelle instabilité une telle politique conduirait.

Mais, pourrait-on dire, il existe une institution fédérale qui pourrait beaucoup, précisément parce que fédérale, à savoir la Banque centrale européenne (BCE). Malheureusement, la constitution économique de l'Europe ne lui a pas donné cette responsabilité. Aux termes des traités européens, la BCE a reçu pour seul mandat de veiller à la stabilité des prix. Et elle s'est empressée d'inscrire sa mission dans un objectif quantifié : un taux d'inflation inférieur à 2 %. Elle a, il est vrai, pris quelques libertés avec ce seuil, en soulignant que son objectif était de moyen terme, mais de petits accommodements ne font pas de grandes marges de manœuvre. Il en eût été autrement si, ayant reçu pour mission de poursuivre deux objectifs - la stabilité des prix et la croissance -, elle avait dû en permanence arbitrer positivement entre les deux.

A la question "qui est en charge de la croissance en Europe ?", force est de répondre personne, car une Fédération d'Etats-nations aboutit nécessairement à une dilution des responsabilités. On aurait pu répondre le conseil des ministres, mais quand on cumule le temps national de définition d'une politique économique au temps européen nécessaire à une bonne coordination, on comprend qu'une telle instance ne peut avoir la rapidité de réaction appropriée aux incidents de croissance.

En bref, dans le cadre des règles actuelles, les investisseurs ne sont pas très rassurés quant à la capacité de l'Europe à remédier aux à-coups conjoncturels. Or, par définition, un investisseur a besoin de se projeter dans l'avenir. Faut-il rechercher plus loin les raisons de la "faiblesse" de l'euro ? Nous vivons une période particulière de l'histoire économique, caractérisée par l'émergence de nouvelles technologies. En de telles périodes, la croissance d'aujourd'hui augmente la probabilité de la croissance de demain, parce qu'elle est porteuse d'investissements en technologies qui accroissent la productivité des facteurs de production. En ce cas, tout soutien à la croissance aujourd'hui, parce qu'il augmente les chances de la croissance future, devrait susciter une appréciation de l'euro. Mais quelle instance serait en mesure d'en décider ?

Le ni-ni actuel que pourrait impliquer l'expression "fédération d'Etats-nations" conduit à l'affaiblissement des souverainetés en des domaines importants de l'activité des Etats. Espérons qu'il ne s'agit que d'un moment transitoire de la construction européenne, et que la dialectique à l'œuvre entre nations et fédération aboutira à une meilleure gouvernance de l'espace européen. Certes, définir les originalités de l'Europe qui doivent être défendues constitue un préalable essentiel. Mais n'oublions pas que la nécessité de gérer le court-moyen terme en même temps que de préparer l'élargissement exige que l'on prenne quelque avance dans ce processus, en débattant, sérieusement, sans langue de bois, des formes institutionnelles qui permettraient aux Européens de mieux maîtriser leur avenir.