

# L'impuissance des institutions

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET <sup>1</sup>

*Les gouvernements apparaissent de plus en plus impuissants, constate ici Jean-François Drevet. En Europe notamment, ils « semblent largement dépassés et dépourvus de capacités d'intervention face à la crise ». Ainsi, on assiste aujourd'hui à une crise de l'État national — fragilisé notamment par d'importants déséquilibres budgétaires —, et l'avenir ne paraît guère plus réjouissant.*

*Qu'en est-il, dans ce contexte, des institutions européennes ? « Elles ont aussi perdu du terrain », avance Jean-François Drevet, contraintes par les gouvernements eux-mêmes, qui ne veulent pas les doter des moyens nécessaires, et par leur manque de légitimité démocratique.*

*Ainsi, « entre la mondialisation et la tentation de renationalisation », certains s'interrogent sur la « pertinence de l'échelon de décision européen ». Une réalité qui conduit l'auteur à souligner la nécessité pour l'Europe de se réveiller pour défendre son rôle. T.P. ■*

## *Trop de recul de la puissance publique ?*

Depuis la fin de 2008, l'extension de la crise met en évidence l'impuissance des gouvernants, leur lenteur et leur manque de moyens face à des

événements qui se propagent à une vitesse rapide. À Washington, prise au piège de son idéologie non interventionniste, l'administration Bush a accumulé les erreurs. Ce n'est pas nouveau : l'histoire des États-Unis offre d'autres exemples de l'imprévoyance

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

ou des carences des pouvoirs publics. Cependant, une fois le scandale avéré, des mesures assez efficaces ont été prises, comme celles que l'administration fédérale a imposées après la crise de 1929 ou, plus récemment, lors de l'affaire Enron.

En Europe et notamment en France, il a existé une longue tradition de multiplication des interventions publiques, parfois jusqu'à l'excès, dans tous les secteurs de la vie économique et sociale. Les éléphants blancs de la politique industrielle sont encore dans toutes les mémoires et on n'a pas manqué de raisons de se plaindre de la prolifération réglementaire qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui, c'est le contraire : les gouvernements semblent largement dépassés et dépourvus de capacité d'intervention face à la crise, du fait de l'importance de sa dimension internationale, sinon mondiale. Cette carence est-elle irrémédiable ?

D'une manière plus générale, l'évolution des deux dernières décennies marque un important recul de la puissance publique.

Face à la montée et à la persistance du chômage, les autorités nationales (mais aussi régionales et locales) ont multiplié les avantages accordés aux entreprises : exemptions d'impôts et de charges sociales, aides sectorielles ou régionales, assouplissement de la réglementation. À bien des égards, cette évolution était nécessaire, mais n'a-t-elle pas aujourd'hui atteint ses limites ?

S'il était nécessaire de passer de « l'État à tout faire » à « l'État arbitre », il n'est pas démontré qu'on ait trouvé

le point d'équilibre. On a vu à quelles extrémités menait la prétendue « auto-régulation » du secteur bancaire : le risque inoculé à l'économie tout entière et le coût abyssal qui en a résulté pour les finances publiques. Les instances de régulation et de contrôle, supposées faire un contrepoids efficace à la libéralisation des services publics<sup>2</sup> et à la montée en puissance des grandes entreprises privatisées, ne jouent pas le rôle qu'on attendait d'elles : elles peinent à assurer le respect des règles de concurrence et n'ont pas les moyens de contribuer aux objectifs globaux de défense de l'environnement et d'aménagement durable des territoires.

Dans l'affaire de la marée noire du golfe du Mexique, on ne saura jamais ce qu'aurait pu faire une autorité publique dotée des pouvoirs et des moyens à la hauteur de la catastrophe. D'après les médias américains et en attendant une enquête approfondie, il n'est que trop évident qu'on a laissé BP (British Petroleum) jouer la rentabilité au détriment de la sécurité et plus largement de l'intérêt général. Les nouveaux *robber barons*<sup>3</sup> affichent des profits insolents pendant que l'administration fédérale et les collectivités territoriales manquent des moyens nécessaires pour réparer leurs dégâts.

On est donc obligé de constater que plusieurs fonctions fondamentales de la puissance publique (sécurité des biens et des personnes, lutte contre la pollution et protection de l'environnement) ne sont pas assurées au niveau qu'on pourrait attendre de pays développés, dotés en principe des capacités techniques et financières nécessaires. Plus grave, on peut se demander s'ils

2. DREVET Jean-François. « L'Europe et les services publics ». *Futuribles*, n° 362, avril 2010, pp. 69-76.

3. Expression utilisée aux États-Unis à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pour qualifier les grands capitaines d'industrie.

ne vont pas être contaminés par les carences observées dans des pays moins avancés. La concurrence avec ces pays, qui conduit parfois au « moins-disant social », nous oriente-t-elle vers un État *low cost*, où ne seront plus assurées que les fonctions de base nécessaires à la vie économique ? Pour le reste, il appartiendrait aux habitants d'acheter en fonction de leurs moyens les services environnementaux et sociaux dont ils estimeront ne pas pouvoir se passer.

### *La crise de l'État national*

Face à cette évolution, les États membres de l'Union européenne (UE) sont placés dans une situation très difficile. On sait depuis longtemps que leur liberté d'action, sinon leur indépendance, est une question de taille. Au cours des dernières décennies, la mondialisation a relevé le seuil de crédibilité, de telle manière qu'aucun pays européen n'est plus en mesure d'exercer une influence déterminante dans un concert mondial de plus en plus dominé par quelques grands pays de dimensions continentales.

Dans le domaine budgétaire, s'ils restent bien plus riches que les autres, les États membres sont affectés par d'importants déséquilibres :

— Au niveau des ressources, la concurrence internationale a conduit à une réduction de la fiscalité sur les entreprises (pour maintenir leur compétitivité) et sur les plus hauts revenus (pour éviter les délocalisations). Remonter les taux d'imposition (impôt sur les sociétés) ou en créer de nouveaux (taxe carbone) est devenu très difficile pour un seul pays <sup>4</sup>.

— Au niveau des dépenses, confrontés à la montée des dépenses de lutte contre le chômage et de la protection sociale, les États ne parviennent plus à maintenir les systèmes de péréquation sociale et territoriale qui assurent la cohésion des populations et des territoires.

— En outre, faute d'avoir pris en temps utile les mesures nécessaires, la spirale de l'endettement aggrave leur situation et les met dans la dépendance des marchés financiers. C'est aujourd'hui le cas de la Grèce, mais la France, l'Italie et le Royaume-Uni n'en sont pas très éloignés.

Dans l'avenir, la liberté d'action des gouvernements nationaux et plus largement des pouvoirs publics sera très restreinte. Avec des budgets sociaux en déficit, les systèmes de péréquation et de redistribution — à la base du *Welfare State* depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale — sont menacés. Par ailleurs, la capacité d'innovation et d'investissement de l'État est également en baisse, alors que l'investissement public reste un facteur déterminant dans de nombreux domaines stratégiques. Enfin, il n'a plus la maîtrise d'une grande partie de sa législation, qui découle des décisions prises au niveau européen : règlements et directives communautaires, arrêts de la Cour de justice de Luxembourg ou de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) de Strasbourg.

### *Les institutions européennes en accusation*

Bien que conscients de leur impuissance, les gouvernements ne veulent pas doter les institutions européennes

4. DREVET Jean-François. « Faisabilité d'un impôt européen ». *Futuribles*, n° 361, mars 2010, pp. 67-74.

des moyens nécessaires. Comme ils prétendent être toujours capables d'agir et qu'une bonne partie de leur opinion publique continue à les croire, ils exercent assez souvent un pouvoir de blocage sur les initiatives supranationales qui seraient nécessaires pour prendre des mesures efficaces. En effet, malgré les progrès accomplis, les règles de prises de décision permettent encore à un seul État (les décisions concernant la fiscalité sont du ressort de l'unanimité, ce qui empêche la création d'un impôt communautaire) ou à un petit groupe (minorité de blocage) de paralyser la machine européenne.

Compte tenu de la gravité de la situation, on aurait pu s'attendre à plus de volontarisme de la part des institutions européennes. Mais elles sont également touchées par la crise de la gouvernance : les difficultés de la ratification du traité de Lisbonne, avec les refus des électeurs français et néerlandais, puis irlandais, ont confirmé que l'Europe restait en manque de légitimité démocratique, dans l'incapacité de surmonter les réticences des États membres. C'est pourquoi, au cours des dernières années, les institutions communautaires ont aussi perdu du terrain.

Au Conseil, sous la pression des plus grands États membres, on a assisté à un retour en force de la coopération intergouvernementale, qui a vite trouvé ses limites : on sait depuis longtemps que les intérêts des États sont différents, mais la paralysie a été accrue par des divergences sans précédent du couple franco-allemand, qui était le moteur du système.

De son côté, la Commission a été prise à contre-courant : son désir de limiter ses interventions (pour ne pas prêter le flanc à l'accusation d'excès de bureaucratie) et notamment de légiférer moins (ce qui a été un des ob-

jectifs du collègue Barroso 1) contredit la nécessité de l'action en période de crise. On n'a pas cessé de lui reprocher de n'avoir pas réagi avec rapidité et vigueur, en utilisant ses prérogatives, notamment son monopole d'initiative, pour faire des propositions hardies.

Après quelques mois de mise en œuvre, le traité de Lisbonne n'a pas encore apporté d'amélioration significative à la gouvernance européenne. Des interrogations subsistent sur la pertinence de deux de ses innovations, le Président et le Haut Représentant. Est-ce un problème de personnes ou une complexification inutile des rouages qui le sont déjà trop ?

Cependant, l'interrogation majeure (et le grand espoir) portent sur ce que fera le Parlement européen (PE) des pouvoirs qu'il a reçus du traité de Lisbonne. 90 % de l'activité législative est dorénavant du ressort de la codécision, le Conseil ne restant maître du jeu que pour le reste. S'il accepte d'agir, le PE peut opérer une relance décisive du processus de décision européen. Mais il est difficile de prévoir à quoi parviendra une assemblée de plus de 700 membres, issue de 27 systèmes politiques différents.

En fait, le développement des instances européennes en tant que niveau de gouvernance pertinent, où l'exercice en commun de la souveraineté permet aux gouvernements de retrouver les capacités perdues au niveau national, ne recueille plus autant l'adhésion. C'est pourquoi les analyses antérieures, qui concluaient le plus souvent à la nécessité de « fédéraliser » l'Europe ou au moins de donner davantage de poids aux institutions communautaires, ne suscitent plus autant d'enthousiasme qu'au début des années 1990.

Les plaidoyers en faveur d'un accroissement des compétences de l'UE

ne convainquent pas l'opinion. Si elle n'a pas trop d'illusions sur les capacités des gouvernements nationaux, elle continue à leur faire confiance. Elle n'est pas prête à faire de même avec les institutions européennes, qu'elle considère lointaines et complexes. Elle n'a pas perçu leur supplément d'efficacité, même quand il est tangible : si l'on croit les sondages d'opinion, huit années après le passage à l'euro, les citoyens européens restent assez sceptiques sur les avantages apportés par la monnaie unique.

Des pronostics très pessimistes ont récemment été publiés par huit essayistes qui n'ont rien d'euroceptique et repris dans un article d'Alain Frachon<sup>5</sup> : « Sauf sursaut, en général jugé improbable, le déclin de l'UE en tant que puissance économique et politique singulière est jugé quasi irréversible. » Entre la mondialisation qui se poursuit et la tentation de la « renationalisation », caressée par une partie des classes politiques des États membres, on voit se dessiner une interrogation fondamentale sur la pertinence de l'échelon de décision européen.

Les problèmes ont déjà une dimension tellement planétaire que l'Europe

elle-même aurait cessé d'être le niveau de gouvernance adéquat, pour remettre de l'ordre dans la sphère financière, par exemple, ou combattre efficacement le changement climatique. Comme la gouvernance nationale, prise en sandwich entre la décentralisation et la dévolution d'une partie de ses compétences au niveau supérieur, l'UE doit aussi défendre son rôle. Entre les gouvernements nationaux et des organisations mondiales — notamment l'Organisation des Nations unies et ses satellites, l'Organisation mondiale du commerce, le Fonds monétaire international —, elle doit continuer à démontrer son utilité.

Un réajustement de la gouvernance européenne est donc nécessaire, mais ne doit pas replonger l'UE dans le marécage institutionnel où elle a pataugé pendant près de deux décennies, de la signature du traité de Maastricht en 1991 à la mise en œuvre de celui de Lisbonne à la fin de 2009. Il s'agirait pour elle, dans une perspective à long terme (plutôt 2030 que 2020), de procéder à une réévaluation de ses politiques, afin de surmonter leurs contradictions et de leur définir des priorités clairement hiérarchisées. ■

5. FRACHON Alain. « L'Europe serait-elle condamnée à disparaître ? » *Le Monde*, 9 juillet 2010, p. 18.

Explorer ce qui peut advenir  
(les futurs possibles)  
et ce qui peut être fait  
(les politiques et les stratégies)

# GROUPE *futuribles*

*L'anticipation au service de l'action*

## → Une association internationale de prospective, Futuribles International

### ■ Veille

- Sur qui fait quoi, où et comment, dans le domaine des études prospectives
- Vigie : système de veille mutualisée sur l'environnement stratégique des entreprises et des organisations

### ■ Forum prospectif

Plate-forme de rencontres entre experts et décideurs, Futuribles International organise des tables rondes, des journées d'étude et des colloques internationaux

### ■ Formation

- Des sessions de formation aux concepts et aux méthodes de prospective
- Des sessions de prospective appliquée

### ■ Études et recherche

Des études en souscription sont lancées sur différentes problématiques économiques, sociales, environnementales, etc.

## → Une société de presse et de communication

- *Futuribles*, revue mensuelle pluridisciplinaire et prospective sur les grands enjeux du monde contemporain et ses évolutions possibles
- Une action permanente de sensibilisation aux futurs possibles au travers des médias (édition, production audiovisuelle...)

## → Un pôle d'expertise en prospective et stratégie

- Des études de prospective appliquée
- Une activité de conseil en veille, prospective et stratégie auprès des entreprises et organismes publics

GROUPE  
*futuribles*

*L'anticipation au service de l'action*

47 rue de Babylone - F-75007 Paris  
Tél. : 33 (0)1 53 63 37 70  
Fax : 33 (0)1 42 22 65 54  
E-mail : [forum@futuribles.com](mailto:forum@futuribles.com)  
Site Internet : [www.futuribles.com](http://www.futuribles.com)