

CONSTITUTIONNALISATION DES "DROITS ECONOMIQUES" DE L'HOMME

François BILGER
Professeur à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg
(1967)

Dès la conception des démocraties politiques modernes, à la fin du XVIII^e siècle, les libéraux ont eu conscience de la nécessité d'affirmer dans la Constitution ou même dans une Déclaration solennelle supérieure à la Constitution des droits de l'homme inviolables. Le principe de la souveraineté populaire et la loi de la majorité pouvaient en effet menacer la liberté humaine, tout comme les anciens régimes autocratiques, si l'on ne mettait des bornes à l'exercice des nouveaux pouvoirs.

Les premières Constitutions, comme celle des Etats-Unis ou celle de la France, insistèrent essentiellement sur les droits civils et politiques et sur la détermination des pouvoirs politiques. Sur le plan économique, on se contenta de poser les principes du droit de propriété, de la liberté du travail et de la liberté du commerce et de l'industrie. Ces principes parurent suffisants, car d'une part le libéralisme économique était vivace dans les esprits et ce fait protégeait contre des abus éventuels et d'autre part la vie économique était encore essentiellement une affaire privée, 80 à 90% de la population vivant de la terre et y disposant de la base matérielle de l'indépendance économique.

Mais la révolution industrielle transforma progressivement au cours du XIX^e siècle cette économie individualiste en une économie de plus en plus collective, fit de la vie économique une vie essentiellement sociale. Un nombre croissant d'hommes perdirent l'indépendance économique en se trouvant soit privés de toute base matérielle de liberté économique, soit de plus en plus interdépendants les uns des autres en raison de la croissante division du travail. Dès lors la vie économique "se politisa" progressivement. Devant les difficultés économiques ou sociales, les Etats furent contraints d'intervenir. Les revendications politiques et les programmes des partis eurent un contenu de plus en plus économique et social. La formation spontanée de pouvoirs économiques (grandes entreprises mono- ou oligopolistiques et associations professionnelles), puis de pouvoirs sociaux (syndicats), accentua la politisation de l'économie. Et l'interdépendance des systèmes politique, économique et social ne cessa de progresser.

Dans cette économie de plus en plus socialisée, où les décisions de certains affectaient la vie économique de beaucoup d'autres, où les fortunes et les revenus individuels provenaient pour une part toujours croissante de la productivité de l'ensemble de la société, les vieux droits économiques de l'homme, fondés sur son indépendance individuelle dans la vie économique, furent tout naturellement contestés et finalement transgressés sans remords aussi bien par les pouvoirs publics légitimes que par les pouvoirs privés illégitimes qui se créaient à eux-mêmes leurs propres règles de comportement social. Le viol parfois brutal, le plus souvent progressif et insensible des droits de l'homme, créa une accoutumance à l'absence de libéralisme économique et suscita sans cesse de nouvelles interventions. La conception d'une responsabilité illimitée de l'Etat s'imposa progressivement. L'ultime aboutissement de cette évolution fut la révolution communiste, socialisant à l'extrême la vie économique et créant un régime économique où la plupart des droits économiques de l'homme furent supprimés.

Devant cette évolution, certains libéraux, sans voir la modification profonde de la nature même de l'économie, menèrent un combat d'arrière-garde pour sauver les droits individuels dans l'économie au nom de principes largement dépassés dans la nouvelle réalité sociale. D'autres libéraux plus conscients, tels que Léon Walras et John Bates Clark, prirent très tôt conscience de la

transformation de l'économie et comprirent que la revendication de droits économiques de l'homme ne pouvait plus trouver son fondement dans la nature même de l'activité économique humaine, mais dans un régime qui mettrait l'économie socialisée au service de l'épanouissement de l'homme. Au régime économique de fait établi, ils proposèrent de substituer un régime économique constitutionnel, à l'instar du régime politique, un régime de démocratie économique libérale. Cette conception fut reprise et développée par la plupart des libéraux modernes et en particulier par l'école de Fribourg.

Pour nous, aujourd'hui, le fondement des droits économiques de l'homme n'est donc plus la nature des choses, mais la conscience et la volonté des hommes, volonté que ceux-ci doivent exprimer et concrétiser dans ce vaste contrat social qu'est la Constitution. Dès lors que les hommes sont associés dans une société, ils doivent ensemble définir les droits qu'ils entendent se réserver mutuellement, les droits sans lesquels ils considéreraient que tous les avantages de la vie sociale seraient sans intérêt, les droits économiques sans lesquels seraient menacées les libertés politiques et sociales, enfin les droits économiques qui assurent le bon fonctionnement du système économique.

Dans cette conception, la partie économique de la Constitution doit naturellement être beaucoup plus développée que dans les anciennes Constitutions démocratiques. Après avoir affirmé le caractère démocratique du régime, c'est à dire le principe de l'orientation de la vie économique par les consommateurs, il convient de définir soigneusement les droits économiques de l'homme, puis de les garantir et de les assurer.

Je suis conscient que cette manière d'organiser étroitement la vie économique et de s'efforcer de tout prévoir dans la Constitution peut choquer certains libéraux, dans la mesure où elle leur paraît être l'établissement d'un carcan à l'ordre social spontané, résultant de la libre conjonction des initiatives et des réactions individuelles. Il est vrai que le refus d'un excès d'organisation apparaît juste et sain lorsqu'on considère la fâcheuse tendance qu'ont aujourd'hui des Etats, même officiellement libéraux, à multiplier les lois et règlements de toutes sortes, mais cette propension incite précisément à multiplier les garanties constitutionnelles. Certes, si l'on observe le pays où les droits économiques ont été le plus longuement et le plus parfaitement respectés, c'est à dire les Etats-Unis d'Amérique, on constate que leur Constitution n'en évoque que quelques-uns et brièvement, ce qui tendrait à vérifier l'aphorisme de Napoléon, selon lequel la meilleure Constitution est la plus courte et la plus obscure. Mais, aux Etats-Unis, il ne faut pas oublier les Constitutions souvent plus explicites des Etats fédérés et surtout le rôle joué par la Cour Suprême : celle-ci a largement suppléé les constituants par sa jurisprudence longue et complexe et cette jurisprudence n'a été libérale que parce que, dans ce pays, la tradition libérale s'était maintenue mieux qu'ailleurs dans les esprits. En Europe occidentale ou dans d'autres parties du monde, il n'en est pas de même et on ne peut donc compter que sur une constitutionnalisation intelligente pour établir et sauvegarder le libéralisme économique. Cette tâche est loin d'être parfaitement étudiée à l'heure actuelle et requiert donc toute l'attention des libéraux.

La définition des droits économiques de l'homme

Si les Constitutions des pays de l'Est ont par nature essentiellement un contenu économique, en Occident la partie économique s'est relativement peu développée, alors que les lois et règlements à portée économique ont foisonné. La liste des droits économiques expressément reconnus est toujours assez sommaire. On y trouve le droit de propriété, la liberté du commerce et de l'industrie, la liberté du travail et le libre choix de l'emploi et de la profession. A cela s'ajoute le droit politique d'association, qui vaut bien entendu aussi pour la vie économique et y justifie les groupements de personnes ou de capitaux et d'intérêts.

Une première tâche serait donc d'établir une liste des libertés économiques qui devraient être reconnues dans les Constitutions à l'heure actuelle, à côté des droits politiques et civils, en raison des menaces qui pèsent sur elles. La première de toutes devrait certainement être la liberté de consommer qui est nécessaire à l'établissement de la démocratie économique et qui est donc le droit que tout homme libre doit revendiquer en premier lieu. La liberté de travailler et de produire, d'épargner, de contracter et donc d'échanger (sur le plan national et international), d'entreprendre, de concourir et enfin le droit de propriété des moyens de consommation et de production et le droit de tester, qui sont des conditions nécessaires des autres droits, toutes ces libertés devraient être proclamées et leur définition soigneusement pesée, de manière à permettre une jurisprudence sans équivoque. Peut-être conviendrait-il aussi de rétablir, dans l'état actuel des dépenses publiques, l'ancien droit du citoyen contribuable de connaître l'affectation exacte des contributions qu'il verse à la collectivité. Enfin et peut-être surtout, une Constitution économique libérale devrait contenir ce principe essentiel que "tout ce qui n'est pas expressément interdit par la Constitution ou par la loi est autorisé et garanti à tous".

Mais la Constitution doit être réaliste et tenir compte des exigences de la vie sociale. Il arrive fréquemment que des droits entrent en conflit entre eux. Tout d'abord il conviendrait donc d'envisager le problème de la compatibilité entre droits politiques et droits économiques. Sur ce sujet, on a successivement défendu les opinions les plus contradictoires : au XIX^e siècle, des conservateurs prétendaient que les droits politiques compromettaient tôt ou tard les libertés économiques, cependant que des réformistes ou des révolutionnaires soutenaient que les libertés économiques menaçaient dans leur substance les droits politiques ; au XX^e siècle, on a pris le contrepied de ces deux points de vue : certains ont montré avec pertinence que l'absence de droits économiques compromettrait rapidement les droits politiques, cependant que d'autres démontraient que les droits politiques permettaient d'éviter que les droits économiques ne devinssent rapidement l'apanage d'une minorité de plus en plus minoritaire. Le problème paraît donc insoluble : on peut trouver des arguments pour démontrer que droits politiques et droits économiques sont incompatibles ou au contraire indissociables, qu'ils se détruisent réciproquement ou au contraire se conditionnent mutuellement. Cependant, pour les économistes libéraux qui sont nécessairement favorables à la démocratie, car c'est la seule forme d'organisation politique qui assure en définitive le gouvernement des hommes par eux-mêmes, il convient de trouver la conciliation des deux types de droits et de reconnaître que, le cas échéant, un droit économique puisse être sacrifié à un droit politique.

Un autre problème est celui de la nécessaire limitation des droits économiques dans la vie sociale. De tout temps, on a admis certaines limitations de tous les droits de l'homme, notamment pour la protection des libertés des autres, pour le respect de la morale publique et de l'ordre public, en temps de guerre et plus généralement quand l'intérêt général et même la raison d'Etat étaient en jeu. Il faut donc reconnaître des principes supérieurs aux droits de l'homme ou du moins des circonstances dans lesquelles l'exercice de ces droits peut être fortement limité ou même suspendu. Il n'y aurait cependant pas régime libéral sans une très stricte délimitation et définition de ces circonstances et des procédures juridiques à respecter ou encore des indemnités à prévoir (expropriations par exemple). Il conviendrait aussi de se demander si des circonstances économiques spécifiques ne justifieraient pas également des limitations supplémentaires des droits proprement économiques. Il est certain que l'interdépendance des hommes dans la vie économique moderne est telle que les libertés de l'homme sont nécessairement aujourd'hui plus contenues, plus limitées qu'autrefois et doivent subir plus fréquemment des atteintes au nom du bien commun.

Il est encore possible que, dans certains cas, un droit économique soit en conflit avec un autre. Par exemple la liberté de contracter peut nuire à la libre concurrence en tendant à l'exclure. La liberté d'entreprise en matière publicitaire peut compromettre la liberté de consommation. Cela pose le

problème de l'interdépendance et de la hiérarchie à établir entre les droits économiques. Ce problème est encore insuffisamment étudié. Il faudrait également, dans ce cadre, examiner les conséquences qui découlent pour les producteurs du principe démocratique de souveraineté des consommateurs. La soumission de la production à la consommation entraîne logiquement la subordination des libertés de la production à celles de la consommation. On peut même se demander s'il y a lieu de parler de droits pour les producteurs et non pas seulement de devoirs pour ces détenteurs du pouvoir exécutif sur le marché. Cette observation est encore renforcée par le fait que, si certaines libertés sont susceptibles d'être simultanément exercées par tous, les droits de production sont par la nature des choses limités à quelques-uns. Une loi apparemment rigide de l'économie moderne veut qu'il y ait environ 80% de producteurs dépendants et salariés. En exerçant le droit de production indépendante et d'initiative personnelle, on l'interdit pratiquement à d'autres. Ces droits exclusifs ne devraient donc être exercés librement que dans la mesure où ils servent l'intérêt général. En tout cas ils devraient faire l'objet d'un examen spécial.

Enfin, et ce n'est pas la moindre des questions, il conviendrait d'examiner si l'extension, en quelque sorte implicite et automatique aujourd'hui dans toutes les Constitutions, des droits économiques de l'homme aux personnes morales est parfaitement justifiée. Fréquemment, certains libéraux revendiquent la liberté économique pour les entreprises ou les associations de toutes sortes au nom du libre épanouissement des hommes. Cette assimilation ne peut évidemment être admise sans réserve. La liberté économique des sociétés de production a pour fondement l'efficacité économique, et il paraît difficile de lui donner un fondement philosophique, car une société est en définitive impersonnelle. Dès lors, c'est uniquement à l'efficacité économique qu'on devrait juger les limitations de cette liberté.

Il est encore plus important de se demander si le droit d'association pour valable qu'il soit sur le plan politique, ne devrait pas en matière économique faire l'objet d'une réglementation très étudiée. Il est hors de doute que les premiers libéraux avaient de bonnes raisons de se méfier des associations économiques et sociales, strictement interdites dans les Constitutions élaborées lors de la Révolution française. L'évolution a confirmé que ces associations ont introduit dans l'économie de marché des corps intermédiaires artificiels (et non naturels comme les familles, les communes, etc.) qui ont fréquemment été des facteurs d'instabilité, de violence ou d'anarchie sociales et qui ont largement contribué à la décadence de l'état de droit. Il n'est évidemment pas question de supprimer le droit d'association économique et sociale, mais on peut se demander si, en contrepartie des droits très larges qu'exercent les associations, on ne devrait pas établir un code de leurs devoirs, une réglementation de leur activité et un principe de responsabilité.

Toutes ces réflexions tendent à montrer que les droits économiques ne doivent pas être considérés comme des droits absolus, des pouvoirs illimités. Ils sont subordonnés à d'autres droits et surtout aux valeurs essentielles qu'ils doivent servir. En déclarant certaines libertés économiques, les hommes doivent demeurer conscients du fait que ces libertés ne sont pas des fins en soi, mais des instruments de fins plus hautes, qui sont dans notre philosophie occidentale le libre épanouissement de la personnalité et le service du bien commun. Un certain libéralisme pervers tombe dans la glorification intrinsèque de la liberté sans considérer l'usage qui en est fait. C'est de l'idéologie. Mais il ne faut pas s'exagérer la "bonté naturelle" de l'homme, ni se dissimuler les perversions possibles d'un principe sain. Les libéraux réfléchis savent que la liberté, en quelque domaine que ce soit, est une condition généralement nécessaire, mais non toujours suffisante pour la réalisation des fins suprêmes de l'humanité.

La garantie des droits économiques de l'homme

Si l'on voulait se contenter d'un libéralisme économique formel et rapidement purement décoratif, la proclamation solennelle des droits économiques dans la Constitution suffirait. Mais telle est précisément l'attitude de non libéraux qui, après avoir chaleureusement proclamé des principes économiques naturels et imprescriptibles et convaincus qu'ils sont inapplicables dans l'économie socialisée d'aujourd'hui, ne les considèrent ensuite que comme des principes abstraits ne liant aucun des pouvoirs politiques ou sociaux légitimes ou spontanés et les oublient dans la politique quotidienne. La proclamation n'apparaît ainsi que comme une concession verbale et une façade qui recouvre une réalité différente. L'état de droit institué est purement formel.

Lorsqu'au contraire on prend au sérieux ces droits, il est nécessaire d'en assurer la garantie dans la Constitution même. La réalisation de cette garantie n'est pas chose aisée. Mais, après près de deux siècles d'expériences démocratiques diverses et de leurs perversions, nous disposons d'une meilleure connaissance de ces problèmes. D'autre part, de nombreux auteurs, parmi lesquels il faut tout particulièrement mentionner le regretté Röpke, le professeur Hayek et d'autres libéraux modernes, ont étudié ces questions. Il semble qu'il faille envisager trois sortes de garanties, en dehors de la plus importante de toutes qui est la diffusion dans l'opinion et surtout dans l'administration d'un véritable esprit libéral, d'une éthique libérale.

Une première série de garanties devrait être d'ordre juridique. Des principes restent évidemment purement formels si d'une part les pouvoirs constitutionnellement institués n'ont pas, en vertu même de la Constitution, à les respecter et si d'autre part les hommes n'ont pas le pouvoir de les faire valoir et respecter par devant des organes judiciaires indépendants.

Afin d'éviter la première inconséquence, il est évidemment d'abord nécessaire de préciser que les droits de l'homme proclamés s'imposent aux pouvoirs constitutionnels dans l'exercice de leurs attributions. Mais l'expérience a montré que cette règle ne suffisait pas : dans la plupart des pays l'inflation des lois et règlements sévit en matière économique et aboutit directement ou indirectement à limiter excessivement les droits de certaines catégories de personnes. Comme les Constitutions doivent prévoir de telles limitations au nom de l'intérêt général, une Cour constitutionnelle même très active ne peut s'y opposer. C'est ainsi qu'en France par exemple le Conseil d'Etat s'est toujours efforcé, dans sa jurisprudence, de faire respecter autant que possible les droits de l'homme, mais a toujours été obligé tôt ou tard de s'incliner devant des lois ne les respectant pas. Le règne de la légalité formelle est sans doute l'un des plus grands dangers pour les droits de l'homme. Il permet de transformer insensiblement une démocratie libérale en démocratie autoritaire et à la limite totalitaire.

Le viol légal des droits de l'homme ainsi constamment perpétré dans nos démocraties est déjà scandaleux en matière politique, mais il l'est bien davantage en matière économique. En effet si sur le plan politique, la majorité peut ainsi imposer son point de vue à des minorités, sur le plan économique, cette pratique aboutit beaucoup plus souvent à ce que des minorités imposent leurs intérêts à la majorité. Par la pression politique qu'exercent les groupes de pression économiques et sociaux sur les partis, par le système de gouvernement de minorités coalisées, ce paradoxe devient en effet parfaitement possible.

C'est pourquoi il convient de protéger les minorités et surtout la majorité des citoyens économiques par une définition constitutionnelle de la légalité. Toute disposition législative devrait être susceptible d'annulation si elle ne présentait un certain nombre de caractères tels que la non-rétroactivité bien entendu, comme c'est généralement déjà le cas, mais surtout la généralité, c'est à dire le fait qu'elle serait susceptible d'application à tout citoyen ou bien qu'elle ne lèserait pas

nécessairement une catégorie particulière de citoyens. Conformément à l'un des principes moraux édictés par Kant, la "justice" d'une loi résiderait dans sa possibilité effective d'universalisation. L'égalité formelle des individus "devant la loi" que promettent toutes les Constitutions devrait être ainsi complétée par l'égalité réelle "dans la loi". Et il faudrait rejeter sans hésitation le sophisme selon lequel l'égalité de la loi pour des sujets inégaux constitue la pire inégalité. Seules quelques exceptions pourraient être prévues moyennant indemnisation ou non (expropriations, revenu minimum pour les plus démunis, etc.), mais ces exceptions devraient être énumérées limitativement dans la Constitution. Cette exigence des juristes classiques, qui correspond d'ailleurs, à la réflexion, aux conditions d'une bonne macro-décision d'après les welfaristes, devrait être défendue avec vigueur par les économistes libéraux, adversaires d'un interventionnisme désordonné et aussi anti-démocratique qu'anti-libéral. Car étant forcé de respecter ces règles, l'Etat ne pourrait légiférer qu'avec mesure et pour des problèmes d'intérêt général exclusivement. Il serait pratiquement contraint à ne promulguer que des lois d'organisation très générale, des lois établissant des règles de conduite, seul le pouvoir judiciaire pouvant procéder à des interventions particulières. Ainsi serait en même temps automatiquement préservée la sphère des relations économiques que doivent régir de libres contrats entre les particuliers.

Le respect de ces règles appartiendrait nécessairement à une Cour chargée de vérifier la constitutionnalité des activités des autres pouvoirs établis. Si les Etats-Unis ont pu pendant si longtemps et si remarquablement maintenir les droits économiques essentiels, tout en assurant certaines évolutions nécessaires, c'est sans doute en vertu de leur tradition libérale (mais la Grande-Bretagne avec la même tradition n'a pas eu le même succès), c'est surtout à cause de l'existence d'un pouvoir judiciaire non décapité ou non limité comme dans la plupart des autres pays.

On prétend fréquemment de nos jours que la vieille distinction des pouvoirs remontant à Montesquieu ne serait plus adaptée au monde moderne, que tantôt le Parlement exerce trop de prérogatives et paralyse par son contrôle l'activité de l'exécutif, tantôt le pouvoir exécutif a toutes les initiatives et s'étend considérablement au détriment du législatif. Toutes ces critiques s'adressent en réalité à des régimes qui n'ont pas institué la séparation des pouvoirs authentique et qui, en réduisant le pouvoir judiciaire à l'application et non au contrôle des lois et règlements, ont rompu l'équilibre de l'ensemble au bénéfice de l'exécutif ou du législatif. Dans la conception originelle des pouvoirs, le contrôle des actions du législatif et de l'exécutif et donc leur limitation devaient être exercés par un pouvoir judiciaire fort, ne se mêlant nullement du gouvernement ou de la confection des lois, mais empêchant tout dépassement de compétence grâce à ses décisions et à leur effet d'éducation et même grâce à sa seule existence et à son effet de dissuasion. Beaucoup de déviations de la démocratie, dans le sens soit anarchiste soit totalitaire, ont leur source dans l'infériorité du pouvoir judiciaire exclusivement cantonné dans l'examen formel des lois ou des règlements et non habilité pour sa tâche essentielle de protection des droits de l'homme et de la Constitution.

Il paraît donc essentiel de garantir à tout citoyen la possibilité de faire valoir ses droits à l'encontre aussi bien du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif.

Par ces dispositions juridiques, il devrait être possible d'éviter que l'exercice de certaines libertés soit abusivement interdit ou limité. Mais ces dispositions n'assurent pas pour autant les libertés à ceux qui n'ont pas les moyens matériels de les exercer. De ce point de vue, comme les auteurs socialistes l'ont toujours proclamé, les libertés peuvent demeurer également formelles pour beaucoup d'hommes. Les communistes ont prétendu résoudre le problème en retirant à tous les citoyens les droits économiques de l'homme et en instituant les droits dits sociaux, tels que le droit au travail, le droit à la sécurité sociale, le droit au logement le droit à l'instruction, le droit aux loisirs payés, etc. A la place des droits classiques négatifs, ils ont ainsi établi des droits sociaux positifs, exigeant une prestation de la part de la collectivité au bénéfice des individus. Mais on sait

quelles conséquences dramatiques la suppression des droits économiques a entraînées pour des millions d'hommes.

Allant moins loin, les socialistes réformistes, les chrétiens-sociaux et tous ceux qui se targuent de n'avoir pas de doctrine ont adopté des compromis entre la conception libérale classique et la conception communiste. La synthèse la plus spectaculaire et la plus consciente d'ailleurs a été réalisée dans la fameuse Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de l'ONU en 1948. Dans le même esprit, la plupart des Constitutions occidentales récentes contiennent, à côté des droits économiques classiques, un certain nombre de droits sociaux. Dans ces pays, on a donc établi un régime économique mixte dans lequel certains sujets sont censés bénéficier des droits économiques et d'autres, les plus nombreux, surtout de droits sociaux. Mais un conflit profond existe entre ces deux types de droits, puisque les droits sociaux exigent généralement, pour être satisfaits, que les droits économiques soient abusivement limités. La collectivité ne peut en effet assurer certaines prestations qu'en les faisant payer d'une manière ou d'une autre à une partie au moins de ses membres ou ne peut assurer certaines exigences ainsi proclamées (par exemple le droit au travail ou le droit au logement) qu'en limitant certaines libertés. Mais ce conflit a été atténué tantôt par le non respect du droit social établi, très souvent parce qu'il était profondément anti-économique, tantôt par la suppression ou la réduction progressive des libertés économiques. En ce moment même, où beaucoup d'Etats se débattent avec le problème du vaste déficit d'une Sécurité Sociale absurdement généralisée, nous avons un exemple type des conflits que fait surgir l'application des droits dits sociaux.

La synthèse des droits économiques et des droits sociaux apparaît ainsi comme un compromis instable et à tous égards peu satisfaisant, même pour ses bénéficiaires. Elle entraîne un asservissement progressif et insensible de l'homme à la collectivité et à l'État. Et puis, en atrophiant chez l'homme le sens de ses risques et de ses responsabilités envers les autres et même envers lui-même, elle fait de lui une machine à jouir ou à penser, mais l'ampute de sa capacité de se responsabiliser, de vouloir, de décider, d'aider, de servir et de se sacrifier. Sous prétexte d'humaniser la vie des hommes, elle déshumanise l'homme lui-même.

Les libéraux modernes se distinguent des anciens en ce qu'ils n'ont pas purement et simplement éludé ce problème. Conformément à leur philosophie idéaliste et à leur conception démocratique du régime économique, ils proposent une autre synthèse. Celle-ci consisterait à rendre démocratiques les principales libertés économiques, c'est à dire à les rendre réelles pour la grande masse des sujets économiques. C'est ainsi que, par une politique de redistribution des revenus, d'autant plus intense qu'elle serait plus concentrée sur les catégories vraiment "faibles" de la population, il est possible de démocratiser la liberté de consommation. C'est ainsi que, par une réduction progressive de la durée légale du travail, on démocratise la liberté d'entreprendre. C'est ainsi que, par une politique d'encouragement à l'épargne et à l'accession à la propriété, il est possible d'établir un capitalisme populaire, c'est à dire de démocratiser le droit de propriété. Pour réaliser ces objectifs, il n'est même pas nécessaire de proclamer un grand nombre de "faux droits", il suffit que les membres de la société proclament dans leur Constitution le devoir de l'État de réaliser, dans la mesure des moyens disponibles, la démocratisation progressive des droits économiques dans un esprit de solidarité sociale. En attendant la réalisation de cet objectif, l'Etat doit bien entendu également assurer aux plus démunis, par l'aide sociale, un minimum de sécurité économique, sans lequel le besoin immatériel de liberté ne se manifesterait jamais chez eux,

Cette politique de "libération" progressive de tous les hommes est la tâche de l'Etat, mais elle doit être éducatrice et provisoire. Elle doit, dès le départ, veiller à une participation active des hommes à la constitution de leurs droits et les préparer par un effort individuel à leur pleine responsabilité future. Elle doit, en respectant le principe de subsidiarité, tendre à son propre dépérissement au fur et à mesure que le niveau des revenus et des fortunes s'élève, et non pas se perpétuer sous prétexte

qu'une égalité parfaite n'est pas atteinte. Il ne faut pas viser un démocratisme égalitariste. Dans un régime de liberté et de compétition, les meilleurs compromettent nécessairement certains droits acquis et créent sans cesse des inégalités à leur profit. Et ce n'est que justice. Sans cet élément aristocratique, sans une élite, la démocratie est d'ailleurs condamnée à la stagnation et à la réaction. Il faut que tous disposent des mêmes libertés et que l'élite ne bénéficie pas de privilèges, ne soit pas une classe, mais il faut aussi que l'élite puisse s'affirmer dans l'exercice des libertés. La seule égalité souhaitable est, comme le demandait déjà Alexis de Tocqueville, "l'égalité des conditions".

Une telle politique exige certes pendant un certain temps d'importantes interventions de l'Etat et certains peuvent estimer que la société n'a pas à se charger de telles tâches. Mais cette position n'a en réalité rien de libéral, car elle souffre d'une contradiction interne. Si l'on veut les libertés économiques pour les hommes, on doit les vouloir universelles, au profit de tous. Car si seuls quelques-uns en avaient l'exercice effectif, elles se transformeraient en privilèges et tôt ou tard en licences ou en pouvoirs, cependant que la démocratie économique deviendrait oligarchie économique. D'ailleurs dans l'état actuel des esprits, cela n'irait pas si loin : si l'État n'assurait pas aujourd'hui une certaine redistribution des revenus et des fortunes, elle se ferait violemment, au détriment des détenteurs actuels de revenus et de fortunes. Au contraire, en rendant le libéralisme économique démocratique, on consolide les droits économiques en même temps qu'on renforce le caractère libéral de la démocratie politique. On assure ainsi le triomphe du libéralisme dans l'avenir.

Enfin une dernière série de garanties est nécessaire, non pas à la constitution ou à l'exercice des droits, mais à leur maintien : c'est l'établissement d'un système d'économie décentralisée et de règles de conformité de la politique économique aux principes de ce type d'organisation. Divers auteurs ont bien montré que, si l'on se contente d'une économie de marché spontanée, des situations risquent de se présenter où des pouvoirs privés ou bien les pouvoirs publics provoquent presque nécessairement et parfois sans même le vouloir la destruction de libertés fondamentales. Une économie dans laquelle un pouvoir monétaire indépendant en vertu même de la Constitution, n'est pas chargé d'assurer la stabilité ou bien dans laquelle les pouvoirs publics ne sont pas tenus à l'équilibre de leurs finances connaît une inflation artificielle, "ce vol légal" qui détruit des droits économiques légitimement acquis. Une économie dans laquelle des concentrations entraînent des positions de force sur le marché met en péril un grand nombre de droits. Une politique financière dirigiste, sur la base d'une planification purement indicative, rend certains droits purement formels...

Je n'insiste pas sur les principes fondamentaux d'une économie de marché stable et concurrentielle qui sont parfaitement connus de tous les libéraux et qui sont indispensables au respect des droits économiques de l'homme mais qui ne sont malheureusement pas encore inscrits dans la plupart des Constitutions contemporaines.

X

L'énumération de tout ce que semble exiger la garantie des droits économiques peut faire paraître la tâche excessive. En réalité il n'en est rien. D'abord, l'accroissement constant et régulier des fortunes privées grâce au développement économique élève sans cesse le nombre de ceux qui aspirent confusément à exercer leurs libertés et en ont les moyens matériels. Ensuite, beaucoup d'éléments d'une politique de libération économique sont déjà utilisés dans la réalité contemporaine, mais fragmentairement ou en même temps que des éléments d'autres politiques disparates et contradictoires. Il convient donc surtout d'exiger que les Etats appliquent avec cohérence les seules parties de leurs politiques qui ont un lien logique entre elles et dont l'ensemble garantirait véritablement un régime libéral tel que beaucoup le désirent. Le libéralisme économique n'est plus aujourd'hui au ban des idées admises par les responsables des Etats, mais sa réalisation est encore trop expérimentale et arbitraire. La constitutionnalisation des droits économiques de l'homme serait

le meilleur moyen pour mettre enfin de l'ordre et de la cohérence dans les politiques économiques et sociales des Etats et d'établir durablement un régime économique et social efficace et digne des hommes.

**Exposé présenté lors du Congrès annuel de la Mont Pèlerin Society
Vichy (France) 11 - 16 septembre 1967**