

Henri Weber

Europe Pour un second souffle

Europe. Pour un second souffle

Henri Weber

AVERTISSEMENT

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

SOMMAIRE

Introduction	5
Réparer les vices de construction initiaux	15
Coupe-feux et lances d'incendie	15
Vers l'Union bancaire	18
Trois vices de construction	23
Pour un néokeynésianisme continental et écologique ...	31
Un financement à bout de souffle	35
Mobiliser l'épargne privée	40
Renforcer le potentiel de croissance	42
Quel saut démocratique ?	45
Une triple crise	46
Démocratiser, comment ?	54
Une entité politique hybride	58
Le Parlement européen	63
La Conférence interparlementaire	66
La Commission	68
Représenter/organiser l'Eurozone	71
Le Conseil	73
Pour une démocratie sociale	75
Conclusion	79

INTRODUCTION

Où va l'Union européenne ? A cette question, il n'y a évidemment pas de réponse péremptoire. Plusieurs avènements sont possibles, plusieurs scénarios s'offrent à nos anticipations. Dans un livre récent,¹ j'en avais proposé trois – un noir, un gris, un rose – par souci de simplification, mais on peut raffiner et en concevoir davantage.²

Le scénario noir est celui de l'éclatement de la zone euro et de la lente désagrégation de l'Union européenne (UE). Il a

Henri Weber est député européen depuis 2004, membre de la commission de l'Industrie, de la Recherche et de l'Énergie et de la Commission du Commerce international.

Ses derniers ouvrages parus sont *La Nouvelle Frontière : Pour une social-démocratie du XXI^e siècle*, Editions du Seuil, août 2011, et *Pour le juste échange. Réguler le commerce international*, Fondation Jean-Jaurès, coll. « Les Essais », février 2012.

1. Henri Weber, *La Nouvelle Frontière. Pour une social-démocratie du XXI^e siècle*, Seuil, 2011.

2. Maria João Rodrigues, *Mapping Future Scenarios for the Eurozone* (« Quels scénarios pour l'avenir de la zone euro ? »), Friedrich Ebert Stiftung, juin 2012 (<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09194.pdf>) et Scenario Team Eurozone 2020, *Future Scenarios for the Eurozone. Fifteen Perspectives on the Euro Crisis* (« Quinze scénarios pour la zone euro »), Friedrich Ebert Stiftung, mars 2013 (<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09723.pdf>).

beaucoup gagné en probabilité au cours des trois dernières années. Son coût pour les Européens serait exorbitant.

Le gris est celui de l'Europe « austéritaire » et punitive. L'UE est sauvée, mais aux conditions d'Angela Merkel : généralisation des plans d'austérité et des « réformes structurelles », sanctions automatiques, gouvernement par la règle, stagnation et déclin.

Le scénario rose, auquel travaillent les socialistes,³ est celui du « second souffle européen ». Sachant que l'Union ne progresse qu'à la faveur de ses crises (Jean Monnet), il s'agit de mettre à profit celle que nous vivons pour parachever la construction européenne dans le sens d'une meilleure intégration économique, sociale, fiscale, politique : avancer vers la « Fédération d'Etats-nations », chère à Jacques Delors.

3. Voir notamment le rapport « sur la crise financière, économique et sociale : recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre » (dit rapport « Crise ») de Pervenche Berès, pour la Commission spéciale sur la crise financière, économique et sociale, voté le 20 octobre 2010 par le Parlement européen.

Les socialistes s'efforcent de conjurer les deux premiers scénarios et de faire advenir le troisième. Objectifs difficiles, tant sont puissantes les forces d'inertie et celles qui ont intérêt à un affaiblissement de l'Europe.

Ce dernier scénario n'est pourtant nullement hors de portée : dans le monde d'Etats-continent dans lequel nous sommes entrés, de basculement du centre de gravité de l'économie vers l'Asie, de montée en puissance des pays émergents, chacun comprend que si les peuples du Vieux Continent ne mettent pas en commun leurs ressources, leur énergie et leur créativité, s'ils se replient chacun sur leur pré carré, ils cesseront bientôt d'être des acteurs de l'Histoire et ne parviendront pas à préserver leur modèle de société et de civilisation. Même l'extrême-gauche grecque ne souhaite pas la sortie de l'euro.

Pour la gauche, le rebond de l'Union européenne est encore plus important. L'Europe est en effet l'espace pertinent d'une grande politique réformatrice au XXI^e siècle. Aucun des grands objectifs du socialisme démocratique –

la régulation de la finance folle, l'avènement d'un nouveau modèle de croissance, la lutte contre le réchauffement climatique, la maîtrise des flux migratoires, le développement pacifique de l'Afrique et du Proche-Orient... – ne peut être atteint à l'échelle nationale. Tous appellent une réponse transnationale, ou, au moins, européenne.

La crise de l'Europe nourrit la crise de la gauche européenne. Leurs avenir sont intimement liés. La rénovation de la social-démocratie passe par la relance de l'Europe. La relance de l'Europe ne peut être menée à bien que par la mobilisation de la social-démocratie et de ses alliés progressistes.

Trois défis

Pour sauver et réorienter l'Europe, les socialistes du Vieux Continent doivent relever trois défis, étroitement liés, mais distincts.

– Premier défi : surmonter la crise des dettes souveraines et du système bancaire. C'est l'urgence puisque, malgré la

sarabande des sommets européens, les pays d'Europe du Sud empruntent toujours à des taux élevés sur les marchés financiers et s'enfoncent dans la récession. En juillet 2012, Mario Draghi, le nouveau président de la Banque centrale européenne (BCE), a « rassuré les marchés » en s'engageant à racheter les dettes souveraines des pays en difficulté « en quantité illimitée ». S'ajoutant à la mise en route du Mécanisme européen de stabilité (MES), à l'automne 2012, à l'engagement d'Angela Merkel de conserver la Grèce à l'intérieur de la zone euro, le 24 août 2012, et à la mise en chantier de l'Union bancaire, cette déclaration a dissuadé – provisoirement ? – les spéculateurs.

De financier et bancaire qu'il était, le risque est devenu politique. Ce ne sont plus principalement les marchés financiers qui menacent la monnaie européenne, c'est l'exaspération des citoyens. A l'issue de ses élections des 24 et 25 février 2013, l'Italie est devenue ingouvernable. Des manifestations monstres contre une politique d'austérité aussi douloureuse qu'inefficace secouent le Portugal. Miné par les scandales, la récession et la poussée autonomiste de

ses provinces, le gouvernement espagnol vacille sur ses bases. En Grèce, la gauche radicale d'Alexis Tsipras gagne du terrain, sur un rejet des engagements du gouvernement en place à l'égard de la Troïka.⁴ Un parti anti-euro, « l'Alternative pour l'Allemagne » – regroupant des chefs d'entreprises, des intellectuels, des hauts fonctionnaires –, disputera les suffrages de la démocratie chrétienne à Angela Merkel aux élections législatives de septembre 2013. Ces crises politiques risquent à tout moment de raviver la défiance des marchés à l'égard de l'euro et de la zone euro.

– Deuxième défi : retrouver une croissance forte et durable. C'est l'essentiel, car sans une telle croissance, rien n'est possible en Europe : ni le retour progressif à l'équilibre des comptes des États surendettés, ni la transition vers une économie sobre en carbone, ni la réindustrialisation de notre continent et son redéploiement vers les activités d'avenir.

4. La Troïka est composée de représentants de la Commission européenne, de la BCE et du FMI. Elle est chargée de négocier et de faire appliquer les plans d'assainissement budgétaire et les réformes de « structure » exigés des pays sous programme, en échange des prêts qui leur sont consentis.

A l'exception des Verts les plus doctrinaires, chacun en convient : le retour à une croissance durable n'a que des amis en Europe. C'est sur les voies et les moyens d'y parvenir que droite et gauche divergent. Pour les conservateurs-libéraux, c'est de l'austérité et de la baisse du coût du travail que renâtra la croissance : le retour à l'équilibre budgétaire et le rétrécissement de l'État-Providence ramèneront, selon eux, la confiance des investisseurs et ce regain de confiance ramènera la croissance. « L'idée que des mesures d'austérité pourraient provoquer une stagnation est incorrecte », déclarait Jean-Claude Trichet – alors président de la BCE – en juin 2010. « [...] les politiques inspirant la confiance vont renforcer, et non pas gêner la reprise ».⁵

Pour la gauche réformatrice, au contraire, la généralisation de politiques d'austérité drastiques à des économies entrées en récession ne peut que nourrir un cercle vicieux dépressif, les plans d'austérité aggravant la récession et

5. Cf. interview dans *La Repubblica* du 16 juin 2010.

l'aggravation de la récession appelant de nouveaux plans d'austérité.⁶

Pour renouer avec la croissance et assainir l'économie, il faut s'inspirer de la politique de Barack Obama aux Etats-Unis : soutenir la consommation pour éviter que tous les moteurs de l'activité ne s'éteignent. Et surtout mettre en œuvre de grands programmes d'investissement dans les infrastructures, les nouvelles technologies, la transition écologique de l'économie et les compétences – la matière grise –, notre atout maître.

Concrètement, disions-nous, il faut mettre en œuvre une stratégie différenciée de sortie de crise : les Etats excédentaires d'Europe du Nord – et en premier l'Allemagne – doivent relancer leur consommation populaire et leurs

6. Cf. discours de Peer Steinbrück contre Angela Merkel au Bundestag, le 27 juin 2013 : « Le chômage des jeunes dont vous parlez ici, et le taux élevé de chômage en général, madame la chancelière, sont une conséquence directe de la politique que vous mettez en œuvre en Europe et qui n'est basée que sur l'austérité... Au lieu de diminuer, comme vous en aviez l'intention, les dettes ont augmenté de 500 milliards d'euros en 2012, dans les pays européens. » in *Le Monde* du 29 juin 2013.

investissements pour servir de locomotive à l'Europe. Les Etats surendettés doivent, eux, s'engager sur une trajectoire de retour à l'équilibre de leurs comptes publics, mais en l'étalant dans le temps, car l'objectif n'est pas de mourir guéri, mais de guérir vivant. Ils doivent bénéficier d'investissements massifs, favorisés par l'UE, dans les énergies renouvelables, l'industrie agroalimentaire, le tourisme, les services... Il leur faut réformer leur système de protection sociale (retraite, santé, famille) en raison de l'évolution de la démographie et de la croissance potentielle, mais pour le sauver, non pour le démanteler.

Pour les socialistes, le moteur principal de la nouvelle croissance est la relance par l'investissement.

– Troisième défi : démocratiser l'Union européenne dans le triple sens d'un renforcement de la légitimité des autorités européennes, de l'amélioration de leur efficacité et de l'affirmation de leur solidarité. C'est le fond, car sans une telle démocratisation, les peuples se détourneront – se détournent déjà – de l'idéal européen et plus aucune avancée ne sera possible.

Au cours de la crise financière, les dirigeants du Conseil – celui des chefs d'Etat et de gouvernement – ont pris seuls la plupart des décisions, le Parlement européen a été tenu à l'écart, la Commission a perdu le leadership que ses pouvoirs d'initiative lui ont longtemps conféré. Elle semble préférer désormais le rôle de gendarme chargé de faire appliquer les engagements budgétaires et les réformes structurelles dans les Etats membres, que ceux-ci soient sous assistance financière ou non. L'équilibre entre les principaux acteurs de l'Union a été rompu en faveur du Conseil. Un « fédéralisme exécutif » s'est affirmé, que Jürgen Habermas a qualifié de « régime postdémocratique ».⁷ Les parlements nationaux n'ont eu d'autre rôle à jouer que celui d'entériner les traités intergouvernementaux s'ils voulaient éviter les foudres des agences de notation ou les diktats de la Troïka.

Pour relancer et réorienter l'Union européenne, il faut relever ces trois défis.

7. Jürgen Habermas, *La Constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard, coll. « NRF Essais », 2012. L'auteur y dénonce « l'entreprise d'auto-habilitation technocratique qu'un Conseil européen à dix-sept, déterminé à gouverner à coups de décisions informelles, au mépris des traités, est en train de mettre en place » (p. 71).

RÉPARER LES VICES DE CONSTRUCTION INITIAUX

S'agissant du premier défi, beaucoup a été fait depuis 2008. Tardivement et laborieusement, certes, comme toujours en Europe, où les décisions importantes se prennent encore à l'unanimité des 28 Etats membres. Mais, au total, on doit reconnaître que de nombreux pas ont été accomplis et que le vieil adage de Jean Monnet – « l'Europe ne progresse que sous l'aiguillon de ses crises » – s'est trouvé à nouveau vérifié.

Pour sauver l'euro et l'intégrité de la zone euro, des pare-feux et des lances d'incendie ont été déployés.

Coupe-feux et lances d'incendie

Un Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), capable de mobiliser 60 milliards d'euros, a été institué en mai 2010 afin d'aider – sous conditions – les Etats en difficulté, de participer au sauvetage des banques et d'assurer aux pays surendettés des taux d'intérêt modérés.

Dirigé par l'Allemand Klaus Regling, le MES, qui a remplacé le MESF, est entré en action en septembre 2012.⁸

Les missions de la Banque centrale européenne ont été élargies. Dès 2010, la BCE s'est mise à acheter de la dette souveraine sur le second marché, celui de la revente. En février 2013, elle détenait 208,7 milliards d'euros d'obligations souveraines d'Etats du Sud (Grèce, Italie, Espagne, Portugal...).

Le 21 décembre 2011, la BCE a lancé l'Opération de refinancement à long terme (« Long Term Refinancing Operation », LTRO), d'une durée de trois ans, qui a permis de prêter 489 milliards aux banques européennes au taux de 1 % et, à nouveau, 529,5 milliards d'euros à 800 banques européennes le 29 février 2012, soit plus de 1 000 milliards d'euros en tout, pour leur permettre de faire face à leur

8. Le MES a remplacé le FESF (Fonds européen de stabilité financière), institué le 9 mai 2010, et le MESF (Mécanisme européen de stabilisation financière), qui avaient été mis en place en réponse à la crise de la dette publique dans la zone euro. Contrairement au MESF et au FESF, le MES, doté de 850 milliards d'euros, est un dispositif permanent de gestion des crises financières.

crise de liquidités. En juillet, puis en septembre 2012, Mario Draghi s'est engagé à acheter de la dette souveraine « en quantité illimitée », afin de faire baisser les primes de risque imposées par les marchés à certains Etats. Ce programme d'Opérations monétaires sur titres (« Outright Monetary Transactions », OMT) se propose d'acheter des obligations d'une maturité de un à trois ans. Les pays bénéficiaires devront avoir fait appel au MES et pris des engagements de retour à l'équilibre budgétaire.

Cette politique de la BCE et l'engagement de la chancelière, Angela Merkel, de conserver la Grèce au sein de l'Eurozone⁹ ont décrédibilisé les anticipations sur l'implosion imminente de la zone euro, très fortes à l'hiver 2012, et ont entraîné une détente sur les taux d'intérêt. Le taux allemand à dix ans est passé à 1,4 % en décembre 2012 ; le taux français, à 1,7 % ; l'espagnol, à un peu plus de 5 % (contre 7,5 % fin juillet) et celui de l'Italie, à 4,5 % (contre

9. La chancelière, Angela Merkel, a définitivement renoncé à sortir la Grèce de la zone euro en août 2012. Elle l'a annoncé publiquement le 24 août, à l'issue de la visite officielle à Berlin du premier ministre grec, Antonis Samaras.

6,5 % fin juillet), le taux grec, lui, est passé à 14,6 % (contre 18,4 % en mars 2012).¹⁰

Vers l'Union bancaire

Un projet d'Union bancaire a été proposé par la Commission le 12 septembre 2012 et adopté par le Conseil européen du 13 décembre 2012, pour briser le cercle vicieux entre les crises d'endettement des Etats et celles des banques publiques ou privées.

Un système de supervision unique des banques a été institué en janvier 2013, sous l'égide de la BCE.¹¹ Cette

10. Ces taux sont remontés depuis en raison de la fin suggérée de la politique de *quantitative easing* (mesure de politique économique non conventionnelle) de la Fed, qui injecte 85 milliards de dollars dans l'économie américaine jusqu'à ce que le taux de chômage soit redescendu sous la barre des 6 %.

11. La mise sur pied du système européen de supervision illustre bien l'activisme des autorités européennes depuis 2010 et leur stratégie des « petits pas » : le 17 novembre 2010, le Conseil Ecofin adopte un Système européen de surveillance financière (SESF). En janvier 2011, sont instituées trois Autorités européennes de surveillance (AES) et un Comité européen du risque systémique (CERS), chargé de surveiller la stabilité du système financier dans son ensemble. Les trois AES sont : l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et l'Autorité européenne des valeurs mobilières (AEVM). Leur rôle est de chapeauter les autorités de régulation nationales et d'assurer l'application des règles de l'UE. Elles peuvent prendre des décisions contraignantes d'urgence (en interdisant certains produits par exemple). Le 1^{er} janvier 2013 : accord sur les deux règlements, l'un confiant des missions de surveillance à la BCE et l'autre instituant une Autorité bancaire européenne.

supervision doit concerner en premier lieu les banques bénéficiaires d'un soutien public *via* le MES¹² ; puis « les banques systémiques », celles qui sont trop grosses pour faire faillite (*too big to fail*), et même trop grosses pour être sauvées par leur Etat d'origine (*too big to be rescued*), car leur chiffre d'affaires représente un multiple du budget de l'Etat en question... Enfin, elle concernera l'ensemble des 6 000 banques de la zone euro au 1^{er} mars 2014.

L'Union bancaire européenne prévoit aussi la mise en place d'un fonds commun de garantie des dépôts, à hauteur de 100 000 euros par compte, financé par une taxe sur les activités bancaires et par le MES en cas de besoin. Et d'une autorité de résolution des faillites bancaires afin que ce ne soit plus les contribuables qui aient à régler les ardoises laissées par les petits génies de la finance, mais les

12. Plusieurs critères ont été adoptés pour définir la liste des banques qui seront directement soumises à la supervision organisée au sein de la BCE. D'abord la taille du bilan : toutes les banques dont l'actif dépasse 30 milliards d'euros ; ensuite le poids relatif dans le pays d'origine : toutes les banques dont le bilan pèse plus de 20 % du PIB national (sauf si les actifs sont inférieurs à 5 milliards d'euros) ; enfin le traitement de difficultés antérieures : les banques qui bénéficient d'un plan d'aide européen.

banques et les sociétés financières elles-mêmes. Elle ne prévoit pas, pour le moment, un mécanisme de mutualisation partielle des dettes souveraines, en raison du refus catégorique des Allemands et de la plupart des Etats d'Europe du Nord. L'émission d'« Eurobonds » – c'est-à-dire d'obligations européennes, conjointes et solidaires – permettrait pourtant à l'euro de devenir une monnaie de réserve internationale de même rang que le dollar et de réduire les taux d'intérêt des emprunts des Etats en difficulté. Plusieurs propositions existent, mais restent pour l'heure en discussion.

Un processus d'Union budgétaire a été engagé sur cinq ans. Il s'agit, selon la Commission, de « renforcer la conduite commune des politiques budgétaires ». En réalité, il s'agit surtout de veiller à la stricte application du Pacte de stabilité et de croissance¹³, issu du traité de

13. En janvier 2011 a été mise en place la procédure du « Semestre européen », par laquelle les Etats membres soumettent leurs projets de budget à l'examen de la Commission. En mars 2011, 23 pays de l'UE ont approuvé le Pacte pour l'Euro+, qui vise à coordonner les politiques budgétaires dans le respect de quatre priorités : la compétitivité, l'emploi, la visibilité des finances publiques et le renforcement de la stabilité financière. Le 16 novembre 2011 est adopté le « Six Pack » : cinq règlements et une directive qui renforcent le caractère contraignant et punitif du Pacte de stabilité (amendes

Maastricht, renforcé par les divers règlements, directives, pactes et traités adoptés en 2011 et 2012...

Ces réformes attestent que, contrairement à l'opinion convenue, l'Union européenne n'est pas restée inerte face à la crise ; qu'elle est capable d'agir et de s'adapter. Il n'en reste pas moins qu'elles sont notoirement insuffisantes. Doté d'une capacité de prêt de 850 milliards d'euros, dans le meilleur des cas, le MES pourra faire face à un défaut de la Grèce ou du Portugal, certainement pas de l'Italie ou de l'Espagne.

L'engagement pris par Mario Draghi en juillet 2012 de racheter « en quantité illimitée » les dettes publiques des Etats membres de la zone euro en difficulté se heurte aux réticences de l'Allemagne. Principale actionnaire de la

de 0,1% à 0,2% du PIB aux Etats qui s'obstinent dans leurs déséquilibres excessifs). Le 1^{er} janvier 2013, le Pacte budgétaire européen ou Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), signé par 25 Etats européens sur 27, est entré en vigueur. Il renforce lui aussi le caractère contraignant du Six Pack en introduisant une « règle d'or » qui rend quasi automatiques les conditions prévues dans la procédure des déficits publics... Le 20 février 2013, le Conseil et le Parlement européen ont entériné le texte du « Two Pack », qui renforce le Six Pack.

BCE (à hauteur de 27 %), l'Allemagne limite sa garantie à 190 milliards d'euros. Tout engagement supplémentaire de sa part, rappelle la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, le 12 septembre 2012, devra être approuvé par le Bundestag. Quand bien même il y consentirait, ces mesures de la BCE (comme les précédentes : rachats Trichet, LTRO¹⁴...) permettent seulement de gagner du temps.

Dès lors, la zone euro est à la merci d'un retournement de la conjoncture économique mondiale¹⁵ ou, plus probablement, d'un « accident politique » : les conditions posées par les autorités européennes en échange de leur aide peuvent être récusées par les peuples dans les urnes ou dans la rue.

14. Les LTRO de la BCE (1 000 milliards d'euros prêtés à 600 banques européennes à 1 %, puis à 0,75 %, afin de les recapitaliser et de les inciter à prêter aux entreprises) n'ont été efficaces que pendant trois mois.

15. Il pourrait être provoqué par un ralentissement de la croissance des pays émergents, et en premier lieu de la Chine, menacée par un krach immobilier et bancaire ou par la fin de la politique de *quantitative easing* aux Etats-Unis (mesures de politique monétaire non conventionnelles).

Trois vices de construction

Insuffisants, ces pare-feux le sont aussi dans un sens plus profond.

La crise européenne ne se réduit pas, en effet, à une crise de l'endettement et des déficits budgétaires qu'il suffirait de résorber. L'Espagne, l'Irlande, la Grande-Bretagne respectaient les « critères de Maastricht » en matière de dette publique et de déficit budgétaire. La crise européenne est une crise de différentiel croissant de compétitivité entre les économies des Etats qui la composent : celle des pays d'Europe du Nord augmente alors que celle des pays d'Europe du Sud se dégrade.

Pour appréciables qu'elles soient, les réformes réalisées depuis 2010 ne réparent pas les vices de construction initiaux de l'euro et de la zone euro : le premier d'entre eux est l'absence d'une Banque centrale européenne complète, assurant la stabilité monétaire, mais aussi la stabilité financière dans l'Union européenne, se préoccupant de favoriser

la croissance et l'emploi autant que de lutter contre l'inflation, assumant le rôle de prêteur en dernier ressort, comme le font les banques centrales américaine (Fed), britannique (BoE), japonaise (BoJ)...

Le deuxième vice de construction est l'absence d'un gouvernement économique, capable de coordonner les politiques budgétaires et macroéconomiques des Etats membres, de mettre en œuvre les politiques communes décidées par l'Union, de conduire une politique active des changes, de veiller à une harmonisation par le haut de la fiscalité et de la protection sociale et environnementale.

Troisième vice de construction : la faiblesse structurelle du budget européen, limité dans le meilleur des cas à 1,24 % du revenu national brut (RNB) de l'Union (à comparer avec les 22,7 % du budget fédéral américain). Faiblesse aggravée par l'interdiction faite à l'UE de recourir à l'emprunt, même pour financer ses investissements productifs.¹⁶

16. Articles 310 et 311 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Ces « vices de construction » ont nourri, on s'en souvient, l'incrédulité de certains économistes¹⁷, pas tous anglosaxons, sur la possibilité même de la création de l'euro ou de sa survie. A la question de Robert Lozada posée en 1996 – « Croyez-vous en la possibilité d'une monnaie unique en Europe ? » – Milton Friedman répondait : « Pas de mon vivant ! Du vôtre peut-être, encore que j'en doute, mais pas du mien ». ¹⁸ Le pape du monétarisme a survécu à la création de l'euro en 1999 et a continué de prodiguer ses conseils et ses anticipations aux grands de ce monde.

De tout cela, les promoteurs de la monnaie unique – Jacques Delors en tête – étaient bien conscients. Conformément à leur « stratégie de l'engrenage », l'Union monétaire devait entraîner progressivement les progrès, puis l'avènement de l'Union économique, budgétaire,

17. Milton Friedman, Martin Feldstein, Maurice Allais, Christian Saint-Etienne, Jacques Sapir...

18. Entretien in *Géopolitique* n° 53, printemps 1996. « Supposons que la Banque centrale européenne soit effectivement instituée en 1999 », revient à la charge l'intervieweur, « comment voyez-vous le système fonctionner ? ». « Je ne me pose guère la question », répond Friedman, « car je crois qu'en quelques années au plus le système s'effondrerait, comme se sont effondrées toutes les tentatives semblables depuis cinquante ans ».

fiscale, sociale et, finalement, politique, sous les traits de la Fédération européenne d'États-nations. L'évolution des rapports de force idéologiques – victoire du néolibéralisme – et politiques au tournant des années 1990 en ont décidé autrement.¹⁹

L'engrenage s'est grippé. Mais on a eu raison de l'enclencher, disent les pères de la monnaie unique. « Si on avait voulu atteindre la perfection, attendre que toutes les conditions préalables à la création d'une monnaie unique aient été réunies, on n'aurait rien fait du tout », a déclaré au *Monde* Mario Monti, « et cela aurait eu des conséquences néfastes sur l'économie européenne et son intégration. La crise actuelle aurait donné lieu à des dévaluations compétitives nocives ».²⁰

Sans gouvernement économique, sans banque centrale complète, sans budget conséquent, sans politique indus-

trielle volontaire – considérée trop longtemps comme une lubie d'un autre âge –, sans politique des changes..., l'économie européenne est vouée à la bipolarisation et à la vulnérabilité face aux chocs économiques asymétriques, qui ne peuvent pas manquer de se produire. Bipolarisation, en vertu de la vieille loi de géographie économique rappelée par Michel Aglietta : en l'absence d'une stratégie de développement économique volontariste, les investissements productifs vont aux régions déjà les plus industrialisées – là où existent les écosystèmes économiques de l'innovation et du développement – et désertent les régions les moins industrialisées.²¹

Privés de l'arme monétaire de la dévaluation, moins bien spécialisés que les pays du Nord dans la nouvelle division

21. Michel Aglietta, *Zone euro : éclatement ou fédération*, Editions Michalon, 2012, p. 127 : « Faute de politique économique volontariste, un espace économique qui s'intègre tend à agglomérer les activités les plus productives dans les mêmes pôles et à désertifier les régions qui étaient les moins industrialisées. » ; p. 129 : « Sans une intervention volontariste de la puissance publique, poursuivie selon une stratégie de long terme et munie de moyens financiers puissants, les régions riches deviennent de plus en plus riches et les régions pauvres de plus en plus pauvres » ; p. 130 : « Les règles européennes de la concurrence interdisent les aides publiques et empêchent la mise en œuvre de politiques industrielles [...]. Les politiques structurelles, quant à elles, accentuent la polarisation ».

19. Cf. Henri Weber, *op. cit.*, pp. 61-64 : « La contre-réforme conservatrice libérale ».

20. « Mario Monti : " La crise pousse l'Europe vers l'Union politique " », *Le Monde*, 17 juin 2013.

internationale du travail, les pays d'Europe méridionale sont pris en étau entre la concurrence des pays émergents dans leurs productions bas et moyen de gamme et celle des pays du Nord dans les biens et les services à haute valeur ajoutée.

La politique de l'euro fort, de surcroît, comble l'Allemagne et ses alliés, peu sensibles à la compétitivité-coût, et saigne les pays d'Europe du Sud.²² D'où leur désindustrialisation accélérée depuis le tournant du siècle.

Pour garantir à long terme l'existence de l'euro et de la zone euro, écarter le « scénario noir » de leur désagrégation, il faut, certes, parachever l'Union bancaire et budgétaire, comme on en a pris le chemin, et les compléter par une Union fiscale et sociale. Mais aussi élargir *de jure* et non

plus *de facto* les missions de la Banque centrale européenne, instituer un gouvernement économique européen, selon les préconisations de François Hollande, mettre en œuvre une stratégie de développement continentale et une politique active des changes.

22. D'après la Deutsche Bank elle-même, l'euro n'est pas surévalué pour l'économie allemande avec une parité de 1,50 par rapport au dollar, de 1,25 pour la France, de 1,10 pour l'Espagne. Dans une récente étude, les économistes de la Deutsche Bank ont calculé que le seuil à partir duquel l'Allemagne et ses industriels étaient fragilisés se situait dans une fourchette de 1,54 à 1,94 dollar pour 1 euro. Pour la France, ce seuil est de 1,22-1,24 et de 1,16 pour l'Italie. Cf. Thomas Mayer, Senior Advisor to Deutsche Bank, et Gilles Moec, Co-Head European Economics Research Deutsche Bank, « Highlights for financial markets in 2013 ».

POUR UN NÉOKEYNÉSIANISME CONTINENTAL ET ÉCOLOGIQUE

Pour renouer avec la croissance en Europe, on l'a dit, il faut d'abord que les pays excédentaires d'Europe du Nord relancent leur consommation intérieure et leurs investissements pour servir de locomotive à l'UE.

L'administration Merkel s'y refuse, mais les salariés allemands, leurs syndicats et le SPD s'y emploient. Après sept années (2002-2009) marquées par une forte rigueur, le coût unitaire de la main-d'œuvre augmente de 3 % par an en Allemagne depuis 2010.²³

Un Smic sera institué pour la première fois en 2014, à 8,50 euros de l'heure si le SPD l'emporte ; à un niveau variable selon les branches, si c'est la CDU. Mais en tout état de cause, les salaires à 4 euros de l'heure dans les secteurs peu syndiqués sont appelés à régresser.

23. Cf. Frédéric Lemaître dans *Le Monde* du 9 mai 2013 : « Les "grèves d'avertissement" pour les hausses de salaire se multiplient en Allemagne ».

Malgré des exportations records – 188 milliards d’euros d’excédent de la balance commerciale en 2012 –, la croissance allemande se traîne à 0,3 %. Peer Steinbrück, le candidat social-démocrate à la Chancellerie, s’engage à rallumer le moteur de la consommation populaire pour retrouver la croissance en Allemagne. Campagne électorale oblige, la candidate Merkel a engagé un miniplan de relance en juillet 2013.²⁴

Simultanément, la Commission consent à desserrer le calendrier du retour à l’équilibre budgétaire pour les Etats surendettés, dont la France. Mais la voie royale du retour à la croissance, on l’a dit, est la relance par l’investissement.

Le monde est entré dans une triple révolution technologique : celle du numérique, des énergies renouvelables, des bio et nanotechnologies. Cette troisième Révolution

24. Pour les familles, un nouveau mode de calcul plus favorable de l’impôt sur le revenu, une hausse des allocations familiales et le relèvement des retraites des mères de famille ; l’introduction d’un salaire minimum de branche et des mesures de plafonnement des loyers. Ces propositions ont été chiffrées à 28,5 milliards d’euros par le quotidien économique allemand *Handelsblatt*. Il est prévu par ailleurs un grand programme d’infrastructures routières de 25 milliards d’euros.

industrielle va bouleverser – bouleverse déjà – nos façons de produire, de consommer, d’apprendre, de communiquer, de « faire société ». L’avenir de l’Europe dépendra de son aptitude à tenir une place éminente – si possible la première, comme elle a su le faire au cours des siècles passés – dans cette nouvelle Révolution d’une ampleur sans précédent.

Les programmes ambitieux et pertinents ne manquent pas. Une nouvelle stratégie de croissance et de développement à l’échelle continentale a été adoptée en juin 2010 : la Stratégie « Europe 2020 ». Elle s’inscrit dans la continuité de la Stratégie de Lisbonne, décidée en 2000, alors que onze gouvernements sur quinze étaient dirigés par des socialistes. L’objectif est toujours de promouvoir « une croissance intelligente, durable et inclusive ». Intelligente, car visant à renforcer la compétitivité de l’Union européenne par la qualité des biens et des services offerts sur les marchés mondiaux, donc par l’innovation, la recherche et la haute qualification des salariés. Durable, car engageant les économies européennes dans la transition

écologique, vers une économie sobre en carbone, en énergie et en matières premières. Socialement inclusive, car refusant de laisser les victimes de la mondialisation et du progrès technique sur le bord du chemin, conformément au modèle social européen, qu'il s'agit de rénover pour le sauver, et non de démanteler. Un calendrier et cinq objectifs permettent de mesurer chaque année le degré de réalisation de cette stratégie.

Dans la commission ITRE (Industrie, recherche et énergie) du Parlement européen, par exemple, nous avons élaboré un programme pour l'interconnexion des réseaux du continent : réseaux énergétiques, réseaux numériques (internet à haut débit) et réseaux des transports.

D'autres programmes existent visant à développer en Europe les industries du futur (les NBIC : nanotechnologies, biotechnologies, informatique et sciences cognitives) ; à promouvoir la reconversion écologique de l'industrie (isolation thermique des bâtiments, développement des énergies renouvelables, réseaux électrifiés intelligents,

écoconception des produits) ; à conforter l'Europe de l'espace, de la recherche, de l'agriculture du futur.

Un financement à bout de souffle

Ces projets ont été soigneusement étudiés et mis au point. Ils ne présentent qu'un seul défaut : ils ne sont pas financés ou le sont insuffisamment. Nous sommes là au cœur de la contradiction européenne : le Parlement, le Conseil et la Commission décident de politiques communes, mais l'intendance ne suit pas ; bien au contraire, elle réduit sa voilure de septennat en septennat.²⁵ Le budget pluriannuel 2014-2020 a été abaissé sous la barre de 1 % du RNB européen (c'est-à-dire de la richesse produite annuellement en

25. Le budget pluriannuel (sept ans) appelé « cadre financier pluriannuel » (CFP) a été créé pour résoudre plusieurs crises institutionnelles et politiques relatives à l'adoption du budget dans les années 1980. C'est un plan de dépenses qui traduit, en termes financiers, les priorités de l'UE sur plusieurs années. Il définit, sur cette période, les dépenses ainsi que les montants maximaux disponibles pour chaque grande catégorie de dépense. Les premières perspectives pluriannuelles ont été initiées par Jacques Delors lorsqu'il était président de la Commission européenne en 1988 et couvraient la période 1988-1992 (« paquet Delors I »). Elles ont été suivies du « paquet Delors II » (1993-1999) et de l'« Agenda 2000 » (2000-2006). Le CFP actuel a débuté en 2007 et s'achèvera fin 2013. Le CFP 2014-2020 devait être adopté avant la fin de l'année 2012, il le sera probablement à l'automne 2013.

Europe), alors que l'UE s'enfonce dans la récession et accueille un vingt-huitième membre, la Croatie.

Le système de financement de l'Union européenne est à bout de souffle. Reposant à 85 % sur les contributions des Etats membres – prélevées sur leurs budgets nationaux –, il se heurte à leur mauvaise volonté ou à leur impécuniosité. Les gouvernements eurosceptiques, celui de sa Gracieuse Majesté par exemple, veulent réduire, par principe, le budget communautaire au minimum. Ceux des Etats « contributeurs nets », qui reçoivent moins qu'ils ne versent, entendent bien cesser d'être les vaches à lait de l'Europe. Ceux des Etats « bénéficiaires nets » demandent également de réduire leur contribution pour alléger leur niveau d'endettement, comme l'exigent la Commission et les agences de notation. La conjonction des trois tire inexorablement le budget européen pluriannuel vers le bas.

La solution consiste à réformer en profondeur le système de financement de l'UE, en développant des « ressources

propres », indépendantes des budgets nationaux, pérennes et assises sur des bases en expansion.

Au terme de longues années de lutte, nous en avons mis deux sur orbite : la première d'entre elles est la Taxe sur les transactions financières (TTF), l'ancienne « taxe Tobin », que la gauche européenne revendique depuis dix ans. Il s'agit de prélever 0,1 % sur les transactions portant sur les actions et les obligations et 0,01 % sur les opérations concernant les produits dérivés.

Cette mesure introduirait un minimum de viscosité dans les marchés financiers spéculatifs et automatisés, en même temps qu'elle rapporterait des ressources substantielles au budget de l'Union. Onze Etats européens, dont l'Allemagne, ont décidé de la mettre en œuvre en 2014, en « coopération renforcée ».²⁶ D'après la Commission, la TTF

26. La coopération renforcée est une procédure législative (directive, règlement) ou un ensemble de procédures qui ne s'applique pas aux 28 Etats membres, mais uniquement à ceux d'entre eux qui y ont souscrit. Elle a été instaurée par le traité d'Amsterdam en 1997 et mise en œuvre pour la première fois en 2010 dans la législation sur les divorces internationaux. D'autres coopérations renforcées ont depuis été adoptées : en matière de brevets (25 Etats membres), pour la taxe sur les transactions financières (11 Etats membres). Avec le traité de Lisbonne, les coopérations renforcées doivent désormais associer au moins 9 des Etats membres et non plus 8 comme c'était le cas auparavant.

rapporterait 35 milliards d'euros par an, si elle était prélevée dans 11 États et 55 milliards si elle l'était dans toute l'Union.

Autre ressource propre déjà sur le métier : les obligations européennes dédiées à des projets, les « Project Bonds » dans la langue de Shakespeare. Il s'agit d'emprunts obligataires garantis par l'UE, destinés à financer des grands travaux d'infrastructures et d'équipements. Une « phase pilote » est en cours,²⁷ qui devrait être généralisée sous la prochaine législature.

D'autres ressources propres sont à l'étude, certaines depuis longtemps, comme une taxe carbone aux frontières de l'UE à l'encontre des pays qui ne consentent pas au même effort que celui qui est imposé aux entreprises européennes pour lutter contre le réchauffement climatique. Cette « contribution climat-énergie » a été abandonnée en rase campagne par Nicolas Sarkozy, alors que les indices d'augmentation

27. 230 millions d'euros ont été débloqués, dont « l'effet multiplicateur » doit permettre de mobiliser 4,5 milliards.

de l'effet de serre nous menacent d'un réchauffement supérieur à 4 degrés à la fin du siècle.

Une TVA européenne de 1 % est également envisagée. C'est la ressource la plus simple à mettre en œuvre, car la base de la TVA est déjà harmonisée en Europe. Son produit pourrait être déduit des contributions nationales des États.

D'autres propositions reviennent régulièrement en débat dans ce « concours Lépine » du financement de l'UE : une fraction de l'impôt sur le bénéfice des sociétés, dont le rapport est évalué par la Commission à 7 milliards d'euros, une taxe sur l'alcool (3 milliards), sur le tabac (7 milliards), sur les enchères de quotas d'émission de CO₂ (10 milliards), sur les jeux en ligne, le commerce des armes...

Toutes ces nouvelles ressources propres ne sont pas également réalistes et pertinentes. Mais l'institution des meilleures d'entre elles permettrait de renforcer le budget de l'Union et de financer ses politiques.

Mobiliser l'épargne privée

Bien sûr, il n'appartient pas au budget de l'Union de financer à lui seul, ou même principalement, les grands programmes d'investissements décidés par les institutions européennes. Les Etats et les régions doivent y prendre leur part. La Banque européenne d'investissement, également, qui s'engage à mobiliser 68 milliards d'euros et à se porter en renfort aux PME et aux ETI. Mais surtout, les fonds publics européens doivent servir de capital d'amorçage pour attirer l'épargne privée à long terme, européenne et internationale.

Il existe, on le sait, une épargne longue – drainée par les fonds de pension, les « zinzins » (investisseurs institutionnels), les compagnies d'assurance –, qui ne recherche pas des retours sur investissements spéculatifs – rapides et à deux chiffres –, mais une rémunération modeste et sûre. Les grands travaux d'infrastructures et d'équipements peuvent et doivent être financés par des partenariats public-privé (PPP), dans lesquels le capital privé est

prépondérant. Mais pour cela il faut que les investisseurs publics s'engagent, et que les autorités garantissent la rentabilité à long terme des opérations. La réalisation du programme d'interconnexion des réseaux européens, sur lequel j'ai travaillé, exige 1 500 milliards d'euros d'investissements d'ici 2020. La Commission avait généreusement proposé 50 milliards de fonds d'amorçage : 9 pour les réseaux numériques, 11 pour les réseaux énergétiques, 30 pour les réseaux de transports ferroviaire, fluvial, maritime et routier. La durée d'exploitation des réseaux concédés aux entreprises privées était calculée pour que les projets, ainsi garantis, soient rentables. Ces 50 milliards ont été réduits à 29,9 milliards²⁸ dans la proposition de budget pluriannuel 2014-2020, issue du Conseil, au détriment principalement des réseaux de télécommunications.

28. Les infrastructures de transport n'obtiendraient plus que 23,1 milliards d'euros, les infrastructures d'énergie, 5,1 milliards. Le secteur des Télécoms est le grand perdant de ce rabotage puisque les Etats membres ne veulent plus le doter que de 1 milliard. Il faut de surcroît noter que, sur les 29,9 milliards d'euros affectés à l'interconnexion dans l'UE, 10 milliards proviennent du budget du Fonds de cohésion !

Renforcer le potentiel de croissance

Pour renforcer à plus long terme le potentiel de croissance européen, les socialistes proposent, encore, d'investir massivement dans la matière grise – recherche, universités, éducation, formation permanente des adultes – et dans la santé.

Ils proposent d'améliorer l'intégration du marché intérieur européen, et en particulier celui des services, afin que les entreprises de notre continent puissent réellement bénéficier des débouchés d'envergure et des économies d'échelle que permet un marché unique de 508 millions de consommateurs. Afin, aussi, que se multiplient les champions européens dont l'Union sera le « camp de base » et le vaste monde, le terrain d'expansion.

Face à la concurrence déloyale de certains « grands émergents », mais aussi de pays développés, les socialistes exigent l'application des principes du « juste échange » : réciprocité et équilibre, mais aussi respect des normes

internationales établies par les grandes conventions – normes de sécurité et de santé, bien sûr, mais aussi normes sociales et environnementales.²⁹

Ils exhortent, enfin, les autorités européennes à emboîter le pas à l'administration Obama dans la lutte contre l'évasion fiscale et les paradis fiscaux. La Commission évalue cette évasion à 1 000 milliards d'euros par an, dont 60 à 80 milliards pour la France.³⁰ L'information automatique des administrations fiscales nationales sur les dépôts de leurs ressortissants à l'étranger permettrait de réduire sensiblement cette évaporation et fournirait au budget des États des ressources qui leur manquent cruellement.

Rien ne condamne l'Europe à la stagnation ou à la récession. La demande mondiale des biens et des services dans

29. Henri Weber, *Pour le juste échange. Réguler le commerce international*, Fondation Jean-Jaurès, coll. « Les Essais », février 2012.

30. Cette évaluation, reprise par divers gouvernements, par l'UE et par des organisations non gouvernementales provient d'une étude publiée en février 2012 par Richard Murphy – économiste et directeur du Tax Research UK –, *Closing the European Tax Gap*. Ce document se fonde sur les travaux de Friedrich Schneider – professeur à l'Université de Linz –, Andreas Buehn et Claudio E. Montenegro, *Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*, parus en 2010, qui analysent le pourcentage de l'économie souterraine en Europe.

lesquels elle excelle est en forte expansion. Le décollage économique des « grands émergents » ouvre à ses entreprises des marchés fabuleux, en même temps qu'il les soumet à une rude concurrence. Les facteurs de production – le capital et le travail – sont abondants et bon marché. Toutes les conditions économiques d'une longue période mondiale d'expansion, définies par Schumpeter, sont réunies.

Ce qui manque, ce sont les conditions politiques : au niveau mondial, un renouveau du multilatéralisme afin d'assurer une meilleure régulation économique et politique de notre « Terre patrie » ; au niveau européen, une autorité publique efficace et légitime, car démocratiquement désignée et contrôlée.

QUEL SAUT DÉMOCRATIQUE ?

La question de la gouvernance de la zone euro et de l'Union européenne est devenue le nœud gordien qu'il faut trancher si l'on veut sortir de la crise de l'UE. Les pays de l'Europe du Nord ne consentiront à davantage de solidarité économique et financière avec les pays de l'Europe du Sud que s'ils obtiennent davantage de coopération et de contrôle mutuel sur la politique budgétaire et macroéconomique des Etats membres.

On se souvient de la boutade de Jens Weidmann, le président de la Bundesbank : « Je veux bien prêter ma carte de crédit à mes voisins en difficulté, mais je veux pouvoir contrôler ce qu'ils en font », avant d'ajouter en substance : « Ne me demandez pas de la leur confier sans condition, je l'ai déjà fait, on ne m'y reprendra plus ». ³¹

Plus de solidarité exige plus d'intégration politique et plus d'intégration exige plus de légitimité et de démocratie.

³¹. *Le Monde*, 25 mai 2012.

Une triple crise

La crise de la démocratie européenne est, on l'a dit, à la fois une crise d'efficacité et une crise de légitimité. Surmonter cette crise, c'est rendre le pouvoir de l'Union européenne à la fois plus efficace et plus légitime. Plus solidaire, aussi, tant il est vrai que la démocratie moderne est substantiellement une démocratie sociale.

C'est une crise d'efficacité : l'Union européenne peut s'enorgueillir d'avoir réussi l'unification pacifique du Vieux Continent sous l'étendard de l'Etat de droit et de la démocratie, après la chute du Mur de Berlin (à l'exception notable de la Yougoslavie). La sortie du communisme des dix ex-« démocraties populaires » aurait pu être beaucoup plus chaotique et violente qu'elle ne l'a été. La puissance d'attraction de l'UE, les conditions démocratiques qu'elle a posées comme préalable à toute intégration, l'aide multiforme qu'elle a prodiguée aux pays de l'Est, comme aux ex-dictatures d'Europe du Sud, ont beaucoup fait pour rendre leur sortie du totalitarisme relativement paisible.

L'Union peut se prévaloir de bien d'autres succès : l'adhésion à la convention de l'Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, par exemple, signée par 148 pays, en 2005 ; la Charte des droits fondamentaux, la protection des consommateurs...

Mais sur le terrain économique, en revanche, l'échec est patent. La Stratégie de Lisbonne de 2000, adoptée par un Conseil européen qui comprenait alors 11 gouvernements socialistes sur 15, s'engageait à faire de l'Union « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

On sait ce qu'il en est advenu. Contrairement à sa promesse, l'UE ne protège pas ses citoyens dans la mondialisation. Ceux du Sud souffrent davantage que ceux du Nord, mais tous sont affectés.

L'idéologie et la politique libérales – au sens économique du terme –, qui inspirent les élites européennes depuis quinze ans, portent la responsabilité principale de cet état de fait.

Le Conseil, la Commission, le Parlement européen se sont mués, au tournant du siècle, en « chevaux de Troie » de la mondialisation libérale. Ils ont déréglementé, dérégulé, incité à la privatisation des services publics, à outrance.

Mais le système d'organisation et de décision de l'UE a aussi sa part de responsabilité. Le principe de la décision à l'unanimité des États membres sur toutes les questions qui fâchent – fiscales, sociales, économiques... – favorise la passivité et le retrait de la puissance publique de l'action économique et sociale. Il contraint les chefs d'État et de gouvernement à rechercher le « plus petit dénominateur commun » et entre en résonance avec le dogme du « laisser faire, laisser passer », cher au libéralisme.

Cela n'empêche pas les autorités européennes de produire des décisions. Mais celles-ci doivent être consensuelles, donc, en général, minimalistes.³² Leur élaboration et leur mise en œuvre sont complexes et requièrent beaucoup de temps, à un moment où l'histoire accélère.

La politique ayant horreur du vide, surtout en période de hautes turbulences, les États-nations ont cherché et appliqué leurs propres réponses à la globalisation, chacun selon ses ressources et son génie propres. Il ne faut pas chercher ailleurs les raisons du repli général des principaux États membres sur leur pré carré national, à l'œuvre depuis quinze ans.

32. Stefano Bartolini et Simon Hix, *La Politisation de l'UE : remède ou poison ?*, Notre Europe – Institut Jacques-Delors, Policy paper n° 19, mars 2006, p. 42 : « Si un mandat politique résultait de débats plus ouverts et plus partisans au Conseil, à la Commission et au Parlement – disons, par exemple, un mandat appelant à une politique monétaire expansionniste, des minima européens de sécurité sociale, la mise en vigueur d'une politique du travail ou fiscale, ou une transformation radicale de la politique agricole, pourrait-il se réaliser ? La réponse est NON. Ce mandat politique serait entravé par l'autonomie de la Banque centrale européenne, par la jurisprudence de la CJCE [Cour de justice des Communautés européennes], bloqué par le veto au Conseil. »

La méthode intergouvernementale s'est imposée, au détriment de la démarche communautaire. La Commission est désormais considérée comme un « secrétariat général » du Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement. Les politiques économiques « non coopératives » – autrement dit le chacun pour soi – se sont affirmées en lieu et place des politiques communes et de la solidarité européennes.

Cette tendance à la renationalisation des politiques est illustrée par le projet de budget pluriannuel (2014-2020), entériné par le Conseil des 7 et 8 février 2013. Alors que la croissance au premier trimestre 2013 est en berne,³³ que les perspectives ne sont guère meilleures pour les mois à venir, ce « cadre financier pluriannuel » (CFP) est présenté à 0,9 % du RNB européen, en baisse de 4,5 % par rapport au précédent CFP (2007-2013).

Si le *statu quo* budgétaire (la politique agricole, les fonds de cohésion) est pour l'essentiel préservé – moyennant un

léger coup de rabet –, les politiques communes favorisant la croissance – programme énergétique, numérique, industries du futur, recherche et développement... – sont, elles, sous-financées.³⁴

« Que chacun gère sa m... », aurait élégamment déclaré Angela Merkel. Ce repli général sur la défense des intérêts nationaux envers et contre tous, disent les Cassandre, est le ressort dramatique principal du scénario noir.

La démocratie européenne connaît aussi une crise de légitimité. Les citoyens européens se sentent dépossédés de leur souveraineté par une bureaucratie bruxelloise supranationale sur laquelle ils n'ont aucune prise et qui prend des décisions qui affectent de plus en plus lourdement leur vie quotidienne. Qui contrôle la Troïka dont l'un des piliers

34. Sous la conduite de Martin Schulz, le Parlement européen a obtenu satisfaction sur certaines de ses revendications. 8,5 milliards d'euros seront mobilisés pour soutenir l'emploi des jeunes. Le Fonds européen d'aide aux plus démunis passe de 2,5 milliards d'euros à 3,5, sur une base volontaire pour le milliard supplémentaire. Les reliquats de dépenses ne seront plus reversés automatiquement aux budgets nationaux, mais transposés d'une année sur l'autre et d'un secteur à l'autre, selon le principe de la flexibilité budgétaire. Une révision à mi-parcours a été programmée, qui tiendra compte de l'évolution conjoncturelle.

33. - 0,1 % dans l'UE à 27 ; - 0,2 % dans la zone euro (source Eurostat, mai 2013).

les plus éminents – le FMI – vient de reconnaître qu'elle conduit depuis trois ans en Grèce une politique erronée et ravageuse ? Que penser de l'Eurogroupe, rassemblant les grands Argentiers des dix-sept Etats membres de la zone euro, dont aucun ne veut assumer la décision stupide et périlleuse, prise en mars 2013, ponctionnant de 10 % tous les dépôts bancaires des épargnants chypriotes, ceux des petits retraités comme ceux des oligarques russes ?

Ce sentiment de dépossession et d'impuissance se traduit dans le meilleur des cas par l'abstention aux élections européennes (qui ne cesse de croître depuis 1999).³⁵ Dans le pire, par la montée spectaculaire des partis nationalistes europhobes.

La démocratie européenne connaît enfin une crise de solidarité. Les fourmis du Nord ne veulent plus payer pour les cigales du Sud, obligeamment dénommées les PIGS (Portugal, Italie, Grèce, Espagne) ou PIIGS quand on veut

y inclure l'Irlande. Les opinions publiques du Sud sont vent debout contre les « Allemands », qu'ils accusent d'imposer des règles qui leur sont favorables : « Nos déficits, ce sont leurs excédents », dénoncent leurs éditorialistes. Point n'est besoin de passer la mer de Chine pour trouver du *dumping* fiscal, social, environnemental. L'impôt sur les sociétés s'élève à 10 % en Bulgarie, 12,5 % en Irlande et 34 % en Belgique. La directive « Détachement des travailleurs », qui impose que les salariés détachés temporairement par leur entreprise sur un chantier situé dans un autre pays de l'Union soient rémunérés selon le barème salarial du pays d'accueil, et non du pays d'origine, est tournée de mille façons. La portabilité des droits (retraite, santé, ancienneté des travailleurs) n'est pas assez assurée. Les syndicats de salariés ne sont pas assez associés aux négociations sur les directives qui les concernent. La démocratie sociale est dans les limbes.

35. Rappel des taux d'abstention en France : 1994 : 47,3 % ; 1999 : 53 % ; 2004 : 57,2 % ; 2009 : 59,5 %.

Démocratiser, comment ?

Mais si beaucoup s'accordent sur la nécessité d'améliorer la gouvernance et la légitimité de l'UE et de progresser résolument vers une Union politique, il n'existe pas de consensus sur la conception de cette union.

Pour les ultra-fédéralistes – ceux que Jacques Delors appelle les « fédéralistes pur sucre » –, l'heure des Etats-Unis d'Europe a sonné : « nous sommes persuadés que le temps historique de l'Etat-nation est arrivé à son terme », écrivent, par exemple, Daniel Cohn-Bendit et Guy Verhofstadt, « l'avenir de l'Europe est une fédération post-nationale ».³⁶ « Concrètement, précisent-ils, cela implique que nous transformions le plus rapidement possible la Commission européenne en un véritable gouvernement européen, avec des ministres européens. [Ces derniers]

seraient contrôlés par un Parlement européen aux compétences renforcées, dont le droit d'initiative législative. »³⁷

Dans ce dispositif, le Parlement incarnerait le pouvoir législatif ; la Commission, le pouvoir exécutif et la Cour de justice de l'Union européenne, le pouvoir judiciaire. Un Conseil regroupant les représentants des Etats membres jouerait le rôle de Chambre haute.

Les partisans de la méthode intergouvernementale voient au contraire dans le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement – et la déclinaison des divers Conseils des ministres spécialisés sur lesquels il s'appuie³⁸ – le siège naturel du pouvoir de décision européen. La Commission

37. *Ibid.*, p. 27.

38. Le Conseil de l'Union européenne, parfois appelé officieusement Conseil des ministres, est l'organe institutionnel exécutif qui décide des actes législatifs et budgétaires au sein de l'Union européenne. Il partage sa compétence avec le Parlement européen dans les domaines soumis à la codécision. Ceux qui y siègent sont les ministres des Etats membres de l'Union européenne, en fonction de l'ordre du jour de chaque réunion. Il existe actuellement dix formations : affaires générales – c'est la plus « importante » –, composée des différents ministres des Affaires étrangères ; relations extérieures (politique européenne de sécurité et de défense, PESD) ; affaires économiques et financières (Ecofin) ; agriculture et pêche ; justice et affaires intérieures ; emploi, politique sociale, santé et affaires relatives à la protection des consommateurs ; compétitivité, qui regroupe les affaires européennes, l'industrie, le tourisme, la recherche ; transports, télécommunications et énergie ; environnement ; éducation, jeunesse, culture, politique audiovisuelle et sport.

36. Daniel Cohn-Bendit et Guy Verhofstadt, *Debout l'Europe ! Manifeste pour une révolution postnationale en Europe. Suivi d'un entretien avec Jean Quatremer*, Waterloo, Arles, André Versaille éditeur-Actes Sud, 2012, p. 71.

ne peut pas prétendre à cette responsabilité, affirment-ils, en raison du rôle que lui assignent les Traités et de la manière dont elle est composée : un Commissaire par Etat membre, désigné par son gouvernement national, qui n'y envoie pas toujours le ou la meilleur(e) de ses ressortissant(e)s. Gardienne des Traités (conjointement avec la Cour de justice) et centre d'initiative, la Commission doit être subordonnée au Conseil, qui détient, selon eux, une légitimité supérieure.

La droite allemande et ses alliés prônent, pour leur part, un fédéralisme par la règle. Pour les « ordo-fédéralistes », le rôle des autorités européennes – la Commission, le Conseil des ministres, le Parlement, la Cour de justice – est de produire des règles communes et de veiller à leur application. En respectant scrupuleusement l'esprit et la lettre des Traités, disent-ils, les Etats membres de l'Union ne se soumettent pas à l'autorité ni aux intérêts d'une puissance extérieure. Obéissant aux règles auxquelles ils ont librement souscrit, ils ne font rien d'autre qu'obéir à eux-mêmes. Les autorités européennes doivent veiller à ce que

les sanctions prévues pour les contrevenants soient rigoureusement et promptement appliquées.

En contrepartie de sa solidarité dans la crise financière et bancaire, l'administration Merkel a exigé – et obtenu – le renforcement des règles et la quasi-automaticité des sanctions.³⁹ Dès lors, l'architecture institutionnelle de l'UE devient secondaire et Angela Merkel peut s'offrir le luxe de proposer l'élection du président de la Commission au suffrage universel direct. Qu'importe son mode de désignation, pourvu que son rôle soit principalement de « surveiller et punir ».

39. Vingt-cinq pays de l'Union européenne (sans le Royaume-Uni ni la République tchèque) ont signé, le 2 mars 2012, un Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, qui instaure davantage de discipline budgétaire dans la zone euro :
 – une « règle d'or » budgétaire et son inscription, « de préférence » dans la Constitution ;
 – une correction automatique du non-respect des déficits autorisés ;
 – l'établissement de sanctions de la Cour de justice de l'Union européenne en cas de non-transposition des règles d'or dans les législations nationales pouvant aller jusqu'à 0,1 % du PIB ;
 – en cas de déficit budgétaire trop important, le Conseil européen pourra infliger une sanction financière de 0,2 % du PIB, voire de 0,5 % si une fraude est constatée.
 Ces dispositions ont été précisées dans le Six Pack et le Two Pack, deux paquets de mesures législatives accompagnant le Traité.

Une entité politique hybride

Les socialistes français proposent une démarche différente : après soixante ans d'existence, l'Union européenne n'est toujours pas une fédération – il s'en faut de beaucoup ! –, elle n'est pas les « Etats-Unis d'Europe ». Mais elle est beaucoup plus qu'une simple confédération d'Etats indépendants ; plus que « l'Europe des patries » chère au général de Gaulle. Elle est, comme le disait Jacques Delors, une Fédération d'Etats-nations, c'est-à-dire une entité politique hybride, en transition.⁴⁰ Elle combine des institutions à dominante fédérale – le Parlement européen, la Commission, la Cour de justice, la BCE... – et des institutions à dominante intergouvernementale – le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, le Conseil des ministres et son organisme permanent à Bruxelles, le Coreper,⁴¹ etc.

40. Voir le stimulant essai de Gaëtane Ricard-Nihoul, *Pour une fédération européenne d'Etats-nations. La vision de Jacques Delors revisitée*, Editions Larcier, coll. « Europe(s) », 2012.

41. Le Comité des représentants permanents ou Coreper est composé des représentants permanents de chacun des Etats membres auprès de l'UE (les ambassadeurs et leurs équipes, par spécialité), il est présidé par le représentant du pays qui assure la présidence tournante du Conseil. Le Coreper prépare le travail des Conseils des ministres et des chefs d'Etat et de gouvernement. Il assure également le lien entre le Conseil des ministres et les autres institutions.

Je dis « à dominante », car les institutions fédérales conservent aussi une dimension intergouvernementale et *vice versa* : la Commission européenne, par exemple, est composée, on l'a dit, d'un Commissaire par Etat membre, désigné par son gouvernement national. C'est le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement qui choisit le président de la Commission, même si le tout est soumis à la ratification du Parlement. C'est ainsi que José Manuel Barroso a été préféré, en 2004, à l'ex-Premier ministre belge Guy Verhofstadt, jugé trop fédéraliste par Tony Blair et Jacques Chirac.⁴²

Inversement, le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement est, certes, le lieu de la confrontation et du compromis entre les Etats nationaux, mais il n'est pas indifférent non plus à la défense de l'intérêt général européen.⁴³

42. En matière de nomination des présidents, la Grande-Bretagne aura réussi imposer ses vues en trois occasions : Jacques Delors a été nommé en 1984 après le veto britannique à la candidature du Français Claude Cheysson ; le Luxembourgeois Jacques Santer, en 1994, à la suite du veto au Belge Jean-Luc Dehaene ; et le Portugais José Manuel Barroso, à la suite du veto au Belge Guy Verhofstadt.

43. Cf. Luuk Van Middelaar, *Le Passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*, (trad. fr.), Paris, Gallimard, 2012, pp. 47-54.

Ce caractère hybride de l'Union européenne est constitutif de sa nature : l'Union européenne est à la fois composée d'Etats-nations, souvent anciens et toujours jaloux de leur identité et de leurs prérogatives. « On ne fait pas d'omelette fédérale en cassant les œufs durs des vieilles nations européennes », aurait dit le général de Gaulle. Elle est composée simultanément d'individus citoyens, conscients de leur interdépendance croissante dans la mondialisation et désireux d'unir leurs forces pour défendre leurs intérêts et préserver leur civilisation.

Cette ambivalence est appelée à durer longtemps : le temps qu'un peuple européen se forme et prenne conscience de lui-même.

Les ultra-fédéralistes ne tiennent pas compte de cette double nature de l'Union européenne. Ils veulent aller plus vite que la musique, en préconisant l'effacement accéléré des Etats nationaux. Ils ignorent le retour de flamme du sentiment national – et même régional ! – que suscite la mondialisation. Ils sous-estiment l'attachement des

citoyens des différents Etats membres à leur cadre national comme lieu d'affirmation de leur identité culturelle, d'organisation de leur protection sociale, d'expression de leur citoyenneté politique.

Les souverainistes de tout plumage, au contraire, refusent d'admettre que la seule façon de préserver la souveraineté nationale, dans les nouveaux rapports de puissance économique et géopolitique, c'est d'en déléguer une part au niveau européen, sous contrôle démocratique.

Les « ordo-fédéralistes » imposent des règles rigides et standardisées à des pays hétérogènes et à des situations diversifiées. Ils cherchent à limiter l'exercice discrétionnaire du pouvoir politique et y parviennent trop bien. Le gouvernement par la règle s'est avéré inefficace et a débouché sur le « trop peu, trop tard » qui caractérise la politique de l'Union face à la crise financière et économique de 2008. Les règles retenues – quasi-constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire, automaticité des sanctions... – sont par ailleurs idéologiquement et politiquement marquées.

Elles correspondent aux intérêts et aux ressources de l'Allemagne et des pays d'Europe du Nord, non à ceux des Etats d'Europe du Sud.

Pour les euroréalistes, dont nous sommes, la transition vers une véritable Union politique constitue un processus prolongé, assumant la tension entre les souverainetés nationales persistantes et l'affirmation progressive d'un pouvoir politique transnational, à la dimension des nouveaux défis auxquels les Européens sont confrontés.

Cette transition s'effectuera de façon différenciée, les Etats les plus eurovolontaires prenant l'initiative d'aller plus vite et plus loin dans le sens de l'intégration.⁴⁴

44. François Mitterrand avait eu l'intuition, dès 1989, de cette construction européenne en « cercles concentriques » : un premier cercle regroupant une dizaine de membres de même niveau de développement économique et social formerait la Communauté européenne, avec pour vocation d'aboutir à une fédération. Un deuxième cercle, rassemblant les nouveaux entrants de l'Est (et la Grande-Bretagne) constituerait, avec la Communauté, la « Confédération européenne ». Un troisième cercle, uni par des accords de partenariat privilégiés, constituerait le « pourtour européen ». Cette architecture s'est heurtée au refus indigné des ex-démocraties populaires d'Europe de l'Est, qui entendaient bien adhérer au club avec un statut de membre à part entière. Circonstance aggravante, François Mitterrand avait inclus dans la Confédération l'URSS, qui n'avait alors pas encore imploré.

Dans cette optique, démocratiser l'UE, c'est renforcer simultanément chacun de ses piliers – le Parlement, la Commission, le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, les Conseils des ministres de l'Union – et mieux articuler leurs relations. La Fédération d'Etats-nations en gestation dans laquelle nous sommes engagés marche au partage des compétences et à la codécision.

C'est instituer aussi une meilleure coopération entre Parlements nationaux et Parlement européen.

Le Parlement européen

Elu au suffrage universel depuis 1979, selon la méthode de la « proportionnalité dégressive » (aucun Etat ne doit avoir moins de 6 députés, aucun plus de 96),⁴⁵ le Parlement de Strasbourg représente les citoyens européens face au Conseil, qui représente, lui, les Etats ; la Commission,

45. Article 14 du Traité sur l'Union européenne (TUE).

garante des traités, constitue le centre d'initiative de l'Union. Le Parlement n'a cessé de grignoter du pouvoir depuis trente ans et dispose, pour la première fois, de celui de rejeter le budget pluriannuel de l'Union (mais pas de celui d'en voter les recettes). La démocratisation de l'UE passe d'abord par une nouvelle extension des pouvoirs du Parlement. Il doit devenir codécisionnaire pour les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE), aujourd'hui arrêtées par le seul Conseil, sur proposition de la Commission. Il doit aussi participer étroitement à toutes les étapes du « Semestre européen », au cours duquel est mise en œuvre la coordination des politiques budgétaires.

Il doit pouvoir entendre et contrôler les responsables du Mécanisme européen de stabilité (MES), comme ceux de la Troïka. Il doit également discuter et contrôler les « propositions » que la Commission européenne retourne aux Etats membres, après examen de leurs projets de budgets nationaux.

Sa représentativité devrait être améliorée, comme le réclame d'ailleurs la Cour constitutionnelle allemande.⁴⁶ Un député maltais représente aujourd'hui 69 000 citoyens, un député français, 880 000. C'est un écart excessif, qui autorise les procès en légitimité.

Un droit d'initiative législative devrait lui être reconnu. Un partage de l'initiative législative entre la Commission et les parlementaires européens permettrait de répondre aux exigences de la démocratie représentative (dans laquelle les organes exécutif et législatif partagent le pouvoir de proposer les lois). Cela permettrait aussi de donner le sentiment aux citoyens qu'ils peuvent être entendus et que leurs représentants européens ont la capacité de relayer leurs

46. Pour la Cour constitutionnelle allemande, le Parlement européen n'a pas une légitimité démocratique suffisante car il ne repose pas sur le principe de base de la démocratie « Un homme, une voix ». Plusieurs plaintes ont été déposées par des députés allemands auprès de cette Cour lors du processus de ratification du traité de Lisbonne. Ils reprochaient au traité de transférer au niveau européen trop de compétences, et de priver le parlement allemand (Bundestag) de trop de pouvoir décisionnel. Le 30 juin 2009, la Cour Constitutionnelle allemande a jugé que si le traité de Lisbonne était conforme à la Loi fondamentale, l'Allemagne devait dans le même temps renforcer les pouvoirs du Bundestag, étant donné que l'Union dispose de prérogatives proches de celles d'un Etat fédéral, mais qu'il n'y a pas d'existence vérifiée d'un « peuple européen ». La Cour constitutionnelle estime ainsi que la répartition proportionnelle des voix dans chacun des Etats membres pour élire les députés européens ne garantit pas l'égalité de vote des citoyens de l'Union.

demandes. Cette innovation pourrait être présentée comme un complément au droit d'initiative citoyenne⁴⁷ introduit par le traité de Lisbonne.

La Conférence interparlementaire

Il faut renforcer la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux. L'Union européenne doit élaborer des orientations de politique économique et définir des critères budgétaires contraignants, selon la procédure de codécision.⁴⁸ Mais il appartient aux Etats membres de les mettre en œuvre selon les modalités de leur choix. La Commission outrepassa ses droits quand elle prétend dicter les modalités des « réformes structurelles »

47. Instituée par le traité de Lisbonne, l'Initiative citoyenne européenne (ICE) doit recueillir au moins un million de signatures de ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres (7 Etats, soit un quart des membres de l'UE) et concerner un domaine relevant de la compétence de la Commission. Elle doit porter sur une question pour laquelle les signataires estiment qu'une proposition législative est nécessaire.

48. Dans le cadre de la procédure de codécision, ou « procédure législative ordinaire », le Parlement européen adopte la plupart des directives et règlements communautaires en partenariat avec le Conseil des ministres de l'Union européenne, sur proposition de la Commission : les deux pouvoirs doivent s'accorder sur le texte avant que celui-ci soit adopté, puis transposé ultérieurement dans chaque Etat membre.

(retraites, santé, famille, marché du travail...). Les parlements nationaux doivent conserver l'entière responsabilité en ce qui concerne leur budget, dans les limites du cadre budgétaire défini par l'UE. Ce sont eux qui doivent avoir le dernier mot en cas de désaccord avec les recommandations de la Commission. Toutefois, les Etats membres qui s'affranchiraient de la coordination budgétaire ne seraient pas fondés à revendiquer les bénéfices des mécanismes de solidarité européens.

Les réunions de la Conférence interparlementaire rassemblant les députés européens et les délégations des parlements nationaux compétentes dans les domaines budgétaire, économique et financier doivent être intensifiées.

Les parlements nationaux doivent s'impliquer davantage dans le contrôle de leurs gouvernements dans ces matières et assumer pleinement leur rôle de proposition.

La Commission

Aujourd'hui garante des traités et centre d'élaboration des lois, elle doit être profondément réformée et renouvelée.

Son président devrait être élu au suffrage universel indirect par les députés européens, d'une part, comme c'est actuellement le cas, sur proposition du Conseil ; mais aussi par les citoyens européens, d'autre part, comme « tête de liste » d'un parti politique européen (le PSE, le PPE, les Verts, les démocrates et libéraux de l'ADLE, l'extrême-gauche...), dans la campagne pour l'élection du Parlement de Strasbourg.

Les partis devraient aller aux élections européennes non seulement avec un programme de législation pour l'UE, mais aussi avec un candidat à la présidence de la Commission pour incarner ce programme. Le traité de Lisbonne recommande au Conseil de proposer à la présidence de la Commission le candidat ainsi choisi par le suffrage universel, au terme d'une campagne électorale

vraiment continentale.⁴⁹ Le président de la Commission serait donc bien élu à la fois par les députés et par les citoyens. Fort de la légitimité et de l'autorité que lui donnerait ce nouveau mode de désignation, le président de la Commission pourrait revendiquer le droit de choisir les Commissaires européens formant son collège. Il serait astreint à respecter la règle – contestable – d'un Commissaire par Etat membre, adoptée en 2008 par le Conseil pour complaire au gouvernement irlandais et à quelques grands Etats... Mais il aurait le choix entre plusieurs candidats proposés par les gouvernements nationaux.

Au sein de sa nouvelle équipe, le président de la Commission pourrait, en accord avec le Conseil et le Parlement européen, désigner des vice-présidents – « super-

49. L'article 17, paragraphe 7 de la version consolidée du Traité sur l'Union européenne (TUE) dispose que : « En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. » La déclaration n° 11 ad article 17, paragraphes 6 et 7 précise : « le Parlement européen et le Conseil européen ont une responsabilité commune dans le bon déroulement du processus conduisant à l'élection du président de la Commission européenne ». On y trouve des précisions sur les consultations nécessaires dans ce cadre.

Commissaires » ou « Commissaires seniors » –, qui assumeraient la responsabilité d'un secteur d'activité, sur le modèle de la Haute Représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité. Ce n'est pas parce que le choix de Lady Ashton pour occuper ce poste a été désastreux que l'idée d'un super-Commissariat aux Affaires étrangères était mauvaise.

D'autres vice-présidents de la Commission pourraient être investis, dans le même esprit, pour couvrir les secteurs de l'économie et des finances, des affaires sociales, de la sécurité, du développement durable...

Un poste de ministre européen de l'Economie et des Finances devrait être créé. Le Commissaire aux Affaires économiques et monétaires (aujourd'hui le Finlandais Olli Rehn) devrait être à la fois vice-président de la Commission, président de l'Ecofin (Conseil des 28 ministres de l'Economie et des Finances de l'UE) et éventuellement président de l'Eurogroupe (les 17 pays de la zone euro).

Ce super-Commissaire veillerait à la cohérence de l'ensemble des activités économiques et financières de l'Union européenne. Les responsabilités de six Commissaires (Marché intérieur ; Concurrence ; Industrie ; Commerce ; Budget ; Fiscalité) seraient placées sous sa supervision. Avec lui, l'UE disposerait d'un ministre de l'Economie et des Finances et, à terme, d'un Trésor.

Représenter/organiser l'Eurozone

Il faut également mieux organiser et représenter la zone euro. Désormais, tout le monde en convient : l'intégration européenne se fera sur un mode différencié, les Etats les plus eurovolontaires, ceux qui veulent – et qui peuvent – aller plus vite et plus loin dans le sens de l'Union économique, fiscale, sociale, politique... doivent pouvoir le faire, en restant ouverts à tous les autres et avec la volonté de dynamiser l'ensemble. Les « coopérations renforcées » sont aujourd'hui la voie royale de la progression de l'Union. L'Eurozone en est l'illustration la plus importante et la plus ambitieuse.

Les 17 pays qui se sont donné une monnaie unique sont appelés – s'ils veulent la conserver – à harmoniser leur fiscalité, leur modèle social et environnemental ; à renforcer, aussi, leur coopération budgétaire et macroéconomique. Ils se sont donné une première forme d'organisation spécifique avec l'Eurogroupe et les sommets mensuels des 17 chefs d'Etat de la zone euro, présidés – pour un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois – par Herman Van Rompuy, par ailleurs président du Conseil européen à 28. Des assemblées du même type existent au niveau du Conseil des ministres. Une représentation similaire devrait voir le jour au Parlement européen, comme « sous-formation » du Parlement.

La zone euro devrait se doter d'un budget propre, qui aiderait à soutenir l'euro et à renforcer la solidarité au sein de la zone. Mais cette sous-formation du Parlement européen ne doit pas devenir un second Parlement. Les structures d'intégration différenciée doivent préserver le caractère indivisible de la Commission et du Parlement européen.

Comme Martin Schulz – l'actuel président du Parlement européen – aime à le répéter, l'euro est la monnaie de l'Union européenne : celle des 18 Etats⁵⁰ qui ont été jugés mûrs pour y adhérer, mais aussi celle des autres Etats qui y aspirent, sans en réunir encore les conditions.⁵¹ Seule la Grande-Bretagne s'y refuse résolument. Ce n'est pas sur cette dissidence qu'il faut régler le Meccano institutionnel de l'Europe. Le Parlement européen est le Parlement de l'euro.⁵²

Le Conseil

Sous l'aiguillon de la crise, le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement s'est érigé en cadre principal de décision. Ses sommets – souvent baptisés « de la dernière chance » – se sont multipliés. Un président au long cours a été désigné, qui fait bon ménage, apparemment, avec le « président

50. La Commission européenne a donné son feu vert à l'entrée d'un 18^e membre, la Lettonie, dans la zone euro à partir du 1^{er} janvier 2014.

51. Cf. l'entretien entre Henri Weber et Martin Schulz, « Nous devons imposer la primauté de la politique sur les marchés » in *La Revue socialiste*, n° 49, 1^{er} trimestre 2013, pp. 23-32 ou www.henri-weber.fr/europe.php?europe_article_id=126.

52. Article 3.4 du TUE : « L'Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro. »

tournant » biennuel, chef de gouvernement de l'un des Etats membres. Les décisions importantes se prennent à l'unanimité. En réalité, un directoire des Etats les plus puissants s'est institué, qui, après le naufrage du « Merkozy », tend de plus en plus à se limiter à l'Allemagne et à ses alliés du Nord. Cette situation est malsaine, elle est préjudiciable à l'Allemagne, objet désormais de tous les ressentiments. L'avènement d'un « Merkhollande » constituerait un piètre progrès.

Dans l'état actuel de la Commission, c'est au sein du Conseil que se trouve aujourd'hui, et sans doute durablement, le centre de gravité du pouvoir politique européen. Composé de chefs d'Etat et de gouvernement élus, sa légitimité démocratique ne peut être remise en cause, mais son efficacité est sujette à caution. Lieu de confrontation des divers intérêts nationaux s'exprimant en Europe, il produit des compromis minimalistes hors de proportion avec les enjeux auxquels les Européens sont confrontés. Le renforcement du Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement et du Conseil des ministres passe par

la promotion de la collégialité et de la prise de décision à la majorité qualifiée.⁵³

Pour une démocratie sociale

L'explosion du chômage et du travail précaire, le recul de la protection sociale, la montée de la pauvreté constituent des menaces majeures pour la démocratie en Europe et dans chacun de ses Etats membres.

L'Histoire nous enseigne que ceux qui vivent durablement dans la crainte du lendemain et dans l'angoisse du déclassement nourrissent une demande de plus en plus forte d'autorité et d'unité organique, qui fait le lit du despotisme, des populismes et du nationalisme xénophobe. Défendre la démocratie européenne, c'est d'abord reconstruire son socle : reconquérir le plein emploi, rénover les services publics et les systèmes de protection sociale, associer les

53. La nouvelle majorité qualifiée, issue du traité de Lisbonne, est désormais fondée sur une double majorité d'Etats et de population. Elle entrera en application le 1^{er} novembre 2014. Selon cette règle, pour être adoptée, une décision devra recueillir l'approbation d'au moins 55 % des Etats membres représentant au moins 65 % de la population.

syndicats à la gouvernance économique européenne et aux plans nationaux de réforme, dès le stade du diagnostic.

La démocratisation de l'Union européenne passe par la mise en œuvre d'un « Traité social européen », revendiquée par la Confédération européenne des syndicats (CES). Les socialistes proposent la création d'un Smic européen, égal à 60 % du salaire médian en vigueur dans chaque Etat membre. Peu à peu cette revendication fait son chemin : après la Grande-Bretagne en 1999, sous Tony Blair, l'Allemagne se prépare à adopter un salaire minimum, en 2014. Les sociaux-démocrates agissent pour la révision de la directive « Détachement des travailleurs » ainsi que de la directive « Services », qui ne permettent pas de lutter efficacement contre le *dumping* social au sein de l'Union européenne⁵⁴ ; ils militent pour l'adoption d'une directive-

54. Depuis 2007, le recours à des entreprises étrangères prestataires de services et à leurs salariés européens est légal dans les Etats de l'Union. Ces entreprises doivent rémunérer les salariés qu'elles détachent aux conditions du pays dans lequel se déroule le contrat – le pays d'accueil –, sauf si le droit du pays d'origine est plus favorable. Or, en l'absence de dispositions concrètes de contrôle coordonnées entre les Etats membres, ces pratiques donnent lieu à un *dumping* social scandaleux (cf. le rapport d'information du Sénat sur « les normes européennes en matière de détachement des travailleurs », n° 527, 18 avril 2013).

cadre sur les services publics aussi, les protégeant de la vindicte « déréglémentatrice » de la Commission en matière de concurrence.

Pour faire face au chômage des jeunes, les 8 milliards d'euros accordés par le Conseil des 27 et 28 juin 2013 pour financer l'« Initiative pour l'emploi des jeunes » sont insuffisants, comme l'a souligné Martin Schulz. Si l'on veut réellement assurer à tous les jeunes d'Europe l'accès à un emploi décent ou à une formation qualifiante dans un délai de quatre mois après leur inscription au chômage ou leur sortie de l'école, c'est bien de 21 milliards dont nous avons besoin. De même, la dotation du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), qui passe – selon la proposition du Conseil – de 3,5 milliards d'euros pour 17 Etats membres à 2,5 milliards pour... 28 Etats membres, constitue un très mauvais signal, à un an des élections européennes.⁵⁵

55. Sous la pression des socialistes français et européens, le Conseil a révisé sa copie et proposé, fin juin 2013, de revenir aux 3,5 milliards initiaux, mais le milliard d'euros supplémentaire sera engagé de façon « volontaire » par les Etats qui le souhaitent...

CONCLUSION

Au printemps 2014, les 32 partis socialistes et sociaux-démocrates de l'Union européenne iront à la bataille des élections avec un programme commun pour la nouvelle législature 2014-2019,⁵⁶ et derrière un candidat commun à la présidence de la Commission, qui défendra ce programme sur tout le continent : de Dublin à Riga, de Stockholm à Bratislava...

Ils seront confrontés non pas à un mais à deux clivages majeurs.

Le premier opposera la gauche réformatrice à la droite conservatrice-libérale. Il portera sur les politiques à mettre en œuvre en Europe pour trouver une nouvelle croissance, protéger les salariés, préserver l'environnement, promouvoir la démocratie. Il s'agit du classique clivage gauche/droite, celui qui prévaut lors des élections nationales dans chacun de nos Etats membres.

56. Ce *Manifesto* sera adopté en décembre 2013, au congrès du PSE.

Le second clivage opposera les partisans de la construction européenne aux anti-européens de tout poil. Ils ont aujourd'hui le vent en poupe, dans toute l'Europe, en raison de l'ampleur et de la dureté de la crise. En France, Marine Le Pen se donne pour objectif de porter le Front national en tête du scrutin du 25 mai 2014, sur un programme de sortie délibérée de l'euro, de retour au franc et aux hautes barrières douanières. Son cocktail de nationalisme de repli, de xénophobie antimusulmane et de défense d'un Etat-Providence réservé aux seuls Français de souche rencontre une audience croissante. Elle tient avec l'Union européenne un bouc émissaire idéal. La gauche réformiste devra combattre avec système et énergie sa démagogie délétère.

Elle devra défendre le bilan historique, largement positif, de la construction européenne depuis soixante ans ; démontrer que les dérives actuelles sont dues à la politique des conservateurs-libéraux, majoritaires aujourd'hui dans 22 Etats membres sur 28, et donc également au Conseil, au Parlement, à la Commission ; qu'il faut changer de

majorité pour changer de politique. Que dans le monde d'Etats-continent dans lequel nous sommes entrés, le repli sur l'Hexagone ne constitue pas une alternative crédible. Que plus que jamais « la France est notre patrie, l'Europe est notre avenir ».

*

Toute campagne électorale s'adosse à un programme, mais se mène sur trois ou quatre thèmes mobilisateurs. Au-delà, c'est le catalogue de *La Redoute*.

Ces thèmes, à mon sens doivent être :

1. Réussir l'Initiative pour l'emploi des jeunes. A l'instigation des socialistes, l'Union européenne a adopté ce programme, qui vise à réduire – et dès que possible à éliminer – le chômage massif des jeunes. Après quatre mois de chômage, tout jeune européen doit se voir proposer un emploi, une formation qualifiante ou un stage. La somme de 8,5 milliards d'euros a été inscrite au budget pluriannuel

2014-2019 pour financer ce plan. Il en faudrait 21, on l'a dit, d'après Martin Schulz, président socialiste du Parlement européen, pour être vraiment efficace. François Hollande et les socialistes français se sont beaucoup investis dans ce combat en raison de sa valeur propre – le niveau atteint par le chômage des jeunes dans de nombreux Etats membres est devenu insupportable.⁵⁷ Mais aussi pour sa valeur symbolique : le chômage de masse et de longue durée est le cancer de nos démocraties. L'Europe que nous voulons est une Europe du plein emploi, et du bon emploi, qualifié, décentement rémunéré et assorti de droits.

2. Réaliser de grands projets industriels et énergétiques : Communauté européenne de l'énergie, Europe de l'internet à haut débit, du fret ferroviaire, de la voiture hybride et électrique, de l'agriculture du futur, de l'éducation et de la recherche, de l'espace et des nouveaux matériaux... pour

57. Selon des chiffres publiés le 31 mai 2013 par Eurostat, 23,5 % des moins de 25 ans sont à la recherche d'un emploi dans l'Union européenne, soit 5 627 000 personnes. La Grèce enregistre un taux catastrophique de 62,5 % (en février 2013) ; l'Espagne, de 56,4 % ; la Croatie, de 51,8 % (en mars 2013). L'Allemagne, elle, n'affiche un taux de chômage « que » de 7,5 % chez les moins de 25 ans.

illustrer notre volonté de retour à la croissance par l'investissement. Les investissements productifs nécessaires à la réalisation de ces programmes doivent pouvoir être soustraits du calcul des déficits publics.

3. Lutter contre la fraude fiscale et les paradis fiscaux. A quelque chose malheur est bon : l'affaire Cahuzac, mais aussi la publication de l'enquête sur les Offshore Leaks ont sensibilisé l'opinion publique au scandale de l'évasion fiscale : 60 à 80 milliards d'euros par an de manque à gagner pour la France, selon la Commission ; 1 000 milliards pour l'Europe !

La volonté de l'administration Obama de frapper un grand coup contre « l'industrie de la fraude » nous ouvre une fenêtre d'opportunité. Nous pouvons – et nous devons – adopter un « Foreign Account Tax Compliance Act » (FATCA)⁵⁸ européen, qui impose à toutes les banques de transmettre au fisc des Etats membres les informations sur

58. Le FATCA, signé le 18 mars 2010, généralise l'échange d'informations avec les institutions financières qui perçoivent des revenus de source américaine.

les comptes, les placements et les revenus détenus et perçus par les contribuables européens ailleurs dans le monde.

4. Démocratiser les institutions européennes. Pour lutter contre la technocratisation croissante des autorités européennes et le sentiment de dépossession politique qu'éprouvent les citoyens, il faut renforcer les pouvoirs de codécision du Parlement et faire élire le président de la Commission par les députés européens parmi les têtes de liste des grandes familles politiques, aux élections européennes. Mais aussi associer la Confédération européenne des syndicats à la prise de décision concernant les salariés et intégrer un Traité social européen au parachèvement de l'Union économique et monétaire.

« L'Europe se fera dans les crises, écrivait Jean Monnet, elle sera la somme des solutions apportées à ces crises ».⁵⁹ Inventons et appliquons les solutions à la crise multiforme que connaît aujourd'hui notre Union. Faisons-lui accomplir ainsi de nouveaux pas en avant.

59. Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976.

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-059-5

© EDITIONS FONDATION JEAN-JAURES
12 CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS
www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETSGRAPHICS
Achevé d'imprimer par l'imprimerie PANOPLY

AOÛT 2013

Henri Weber

Europe. Pour un second souffle

Pour sauver et réorienter l'Union européenne, la gauche doit relever trois défis : surmonter la crise des dettes souveraines et bancaires, mettre en œuvre une nouvelle croissance, forte et durable, démocratiser les institutions européennes pour les rendre plus responsables, légitimes et efficaces.

Dans cet Essai, Henri Weber propose une réponse socialiste à ce triple défi, un véritable « second souffle ». Une impulsion vitale pour éviter que les peuples ne se détournent, plus encore, de l'idéal européen.

www.jean-jaures.org



9 782362 440595

ISBN : 978-2-36244-059-5

6 €