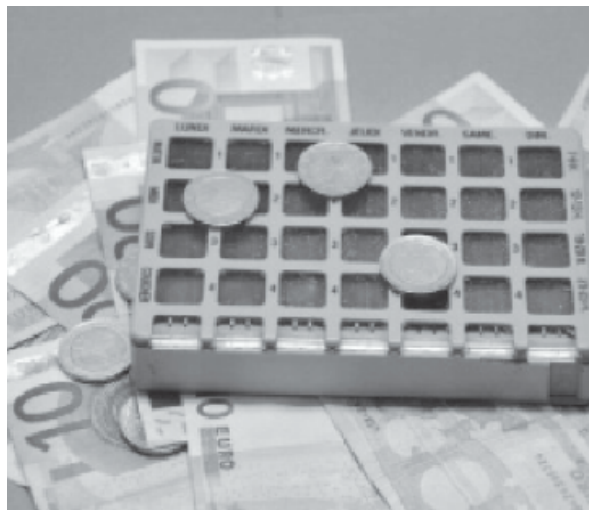


# NOTES



## Crise Européenne : Posologie du fédéralisme

Tony Andréani

Note de la Fondation Gabriel Péri

janvier  
2013

## CONSTRUCTION EUROPÉENNE :

### Posologie du fédéralisme.

*Tony Andréani*

#### Table des matières

<b><i>I. Quel « saut fédéral » ?</i></b> .....	p.4
Une gouvernance par les règles .....	p. 7
Un fédéralisme au service des entreprises .....	p. 10
Un Traité de stabilité au bénéfice des banques .....	p. 11
Que resterait-il pour une véritable politique économique fédérale? .....	p. 13
Silence sur les origines principales des dettes publiques .....	p. 16
Quand le fédéralisme budgétaire se fait modeste.....	p. 17
Une Union bancaire, certes, mais sur quelles bases?.....	p. 23
Comment comprendre cette obstination allemande? .....	p. 25
<b><i>II. Le fédéralisme contre la démocratie</i></b> .....	p.28
Le marché unique ou l'hyper fédéralisme technocratique.....	p. 29
La nomenclatura européenne.....	p. 34
Vers un super-fédéralisme technocratique.....	p. 38
La fiction démocratique du fédéralisme technocratique.....	p. 40
Le fantasme d'un véritable fédéralisme européen.....	p. 43
L'échec prévisible du fédéralisme technocratique.....	p. 45
Comment déconstruire un fédéralisme mortifère?.....	p. 47
<b><i>III. Pour un fédéralisme de subsidiarité</i></b> .....	p.51
Ce qu'il faut de fédéralisme, et pas plus .....	p. 52
Des institutions enfin démocratiques .....	p. 57
<b><i>Conclusion</i></b> .....	p.66

---

## *Quel saut fédéral ?*

---

Devant la crise de l'euro les voix se multiplient pour en appeler à un fédéralisme européen, qui serait la seule solution logique et réaliste à cette crise, et, plus généralement, à l'impasse dans laquelle les traités européens<sup>(1)</sup>, dans leur état actuel, sont en train de conduire le Vieux Continent. Mais rien n'est moins clair que ce que l'on entend par là, et qu'on présente comme un nécessaire saut politique. Je voudrais ici fournir d'abord quelques éléments pour un décryptage.

Les discours politiques partent généralement des deux prémisses suivantes. L'Europe est une belle idée, parce qu'elle a rendu possible une sorte de « paix perpétuelle » entre ses nations et parce que celles-ci ont en commun des principes démocratiques de choix des gouvernants, une protection des libertés individuelles, des droits sociaux sans équivalent dans le monde. Mais les citoyens de toutes ces nations, reconnaît-on, sans être opposés à la construction européenne, sont largement « eurosceptiques », tant en ce qui concerne l'abandon de nombre de leurs droits politiques, attachés à leur souveraineté, à des instances non élues, qu'en ce qui concerne ses avantages économiques, dont le moins qu'on puisse dire est qu'ils ne sont pas évidents. Et la crise de l'euro, comme principale institution fédérale de l'Union européenne (avec son corollaire, la Banque centrale européenne) a rebattu la donne. Car l'éclatement de la zone euro signifierait, dit-on, l'acte de décès, sinon de toute la construction européenne, du moins de son ciment le plus fort (il est significatif que le traité de Lisbonne n'ait prévu aucune modalité de sortie de cette zone).

Le raisonnement paraît impeccable. Actuellement plusieurs pays de la zone euro, et non des moindres, sont soumis à la pression des marchés financiers, c'est-à-dire de tous ces investisseurs institutionnels internationalisés, qui leur imposent pour leurs emprunts des

---

<sup>1</sup> Le traité de Lisbonne (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009), ne remplace pas les traités antérieurs, mais, comme chacun d'eux, vient modifier les traités précédents, auxquels il renvoie souvent pour tel ou tel article, ce qui en rend la lecture à peu près incompréhensible pour le profane, et compliquée même pour le juriste. Les principaux traités, avant celui de Lisbonne, sont le traité de Rome (entré en vigueur en 1958), le traité de Bruxelles (entré en vigueur en 1967), l'Acte unique (entré en vigueur en 1987), le traité de Maastricht (entré en vigueur en 1993), qui crée l'Union européenne, le traité d'Amsterdam (entré en vigueur en 1999), le traité de Nice (entré en vigueur en 2003).

taux d'intérêt insoutenables, car la charge des intérêts ne conduit qu'à renforcer les dettes publiques, et finalement condamne ces pays à la récession, même quand ils font tout pour réduire la dépense publique. Donc point d'autre solution que de mutualiser ces dettes en partie (en recourant à un mécanisme européen dit de solidarité) ou plus largement (en créant des euro-obligations), ce qui ramènerait, au moins partiellement, à la situation antérieure, où tous les pays empruntaient au même taux. Voici maintenant la mineure du syllogisme: puisqu'on ne peut laisser tel ou tel pays s'endetter librement en profitant de la garantie fournie par les autres, il faut un contrôle centralisé des budgets. Et la conclusion: la seule issue est un *fédéralisme budgétaire*. Deuxième étage du raisonnement: la crise étant due largement au comportement des banques, qui, ayant été livrées à elles-mêmes, ont pu spéculer sans frein, il faut surveiller l'action de ces banques, d'autant plus qu'elles ont investi, pour les plus grandes au moins, tout l'espace européen (par exemple les banques allemandes ou françaises sont engagées pour des milliards d'euros en Grèce, en Espagne ou en Italie), et que le défaut dans un pays touche les banques de tous les autres pays. Or les autorités de régulation de chaque pays agissent en ordre dispersé, ce qui permet à telle ou telle banque de faire des affaires dans les pays voisins, s'ils sont plus laxistes. Donc il faut un *fédéralisme bancaire*, soit une seule et unique entité européenne de régulation, sachant que le comité de Bâle (qui fonctionne sous l'égide de la Banque des règlements internationaux, laquelle n'a aucun pouvoir de contrainte) ne saurait remplir cet office.

Mais ce fédéralisme soulève trois problèmes cruciaux:

1° Quel serait donc le gouvernement européen qui le mettrait en œuvre? 2° Ce fédéralisme peut-il n'être qu'un fédéralisme financier, concernant les finances publiques et la finance privée? 3° Peut-on lui donner une forme et un contenu démocratiques?

Voyons cela de plus près.

## Une gouvernance par les règles

Le fédéralisme dont il est question signifie-t-il l'instauration d'un « gouvernement économique » - vieille antienne des socialistes français? Pas du tout. S'il y avait un gouvernement économique, cela voudrait dire, à défaut d'un pouvoir fédéral unifié, que les représentants des différents pays de la zone euro négocieraient régulièrement les contraintes budgétaires et bancaires qu'ils s'imposeraient. Mais l'Allemagne de Mme Merkel ne l'entend pas du tout de cette oreille. Il s'agit pour elle de fixer des règles intangibles. Tel est le sens du Pacte budgétaire européen, qui est le titre III d'un traité appelé « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance », issu de l'accord entre Angela Merkel et Nicolas Sarkozy, que 25 gouvernements sur 27 ont signé (les deux pays non-signataires étant la Grande-Bretagne et la République tchèque), et qui est en voie de ratification. Ce Traité est un traité intergouvernemental, le Pacte n'étant obligatoire que pour les pays de la zone euro. Il entrera en vigueur quand 12 pays de cette zone l'auront ratifié<sup>(2)</sup>.

Rappelons sa principale disposition<sup>(3)</sup>. Le déficit budgétaire « structurel »<sup>(4)</sup> (c'est-à-dire corrigé des variations conjoncturelles), ne doit pas dépasser, à moyen terme, 0,5 % du PIB par an, l'objectif ultime étant un budget « en équilibre ou en excédent » - ce qui, notons-le déjà, revient à interdire pratiquement le financement public de l'investissement par l'emprunt en l'absence d'excédent budgétaire. Au-delà de ce seuil les États devront automatiquement le corriger, selon des principes proposés par la Commission européenne concernant la nature, la taille, les délais des mécanismes de correction. Ces règles devront être introduites dans les législations nationales sous forme de dispositions contraignantes et permanentes, de

<sup>2</sup> À la date du 1<sup>er</sup> janvier 2013 seize États l'ont déjà ratifié, dont douze de la zone euro (la France comprise).

<sup>3</sup> Il y en a d'autres concernant la dette publique: au-delà de 60 % du PIB, elle doit être réduite au rythme d'un vingtième par an, calculé sur les trois dernières années.

<sup>4</sup> Le déficit structurel dépend de la mesure de l'écart entre la croissance effective et la croissance potentielle (la tendance de long terme). Une notion qui fait problème, car le long terme n'est connu qu'a posteriori. Son calcul du reste ne fait consensus ni au plan international ni même à l'échelle européenne. Qui va l'effectuer? La Commission européenne?

préférence constitutionnelles (c'est ce qu'on appelle « la règle d'or budgétaire »). En cas de non-respect la Commission pourra infliger des amendes d'un montant de 0,5 % du PIB, et il faudrait une majorité qualifiée du Conseil (très difficile à obtenir) pour s'y opposer. La Cour de Justice de l'Union européenne peut enfin être saisie par un État qui estimerait qu'un autre État signataire n'a pas introduit cette règle dans son droit national, et appliquera aussi des amendes.

Il fallait donner ces détails pour comprendre qu'il s'agit d'un mécanisme comparable à celui qui régit la concurrence entre entreprises. Là, c'est la Commission européenne qui est gardienne des règles, qui prend des décisions d'autorisation ou non, et qui applique des sanctions, quitte à ce que la Cour de Justice, saisie par une entreprise plaignante, les invalide. Mais ici il s'agit de la *concurrence entre États*: ceux-ci doivent appliquer les mêmes règles budgétaires, quoique puissent vouloir leurs Parlements et quels que soient leurs projets et leurs prévisions économiques. Une nouvelle illustration donc de la « concurrence libre et non faussée » inscrite au cœur de la construction européenne, même si elle ne l'est plus exactement à son fronton. On comprend que l'on ait pu appeler ce fédéralisme budgétaire un « fédéralisme coercitif et punitif »: il dépossède chaque État de sa prérogative principale, celle de définir son budget, lequel devra désormais être contrôlé par la Commission tout au long du processus de son élaboration, et il sanctionne financièrement tout écart par rapport aux règles.

Or cela correspond très exactement à la version allemande du libéralisme, l'ordolibéralisme. Selon cette conception, émanant de théoriciens allemands conservateurs des années 1930, l'État n'a d'autre responsabilité que de créer un cadre légal et institutionnel de l'économie pour y maintenir une concurrence « libre » (c'est-à-dire ouverte dans tous les domaines, y compris dans celui des services publics) et « non faussée » (c'est-à-dire excluant les monopoles et, en principe, les oligopoles). C'est donc un État ordonnateur et non interventionniste, à la différence de l'État keynésien. Il ne sera plus responsable de la politique monétaire, qui sera confiée à une banque centrale indépendante, dévouée à la stabilité monétaire et à une faible inflation. Il le sera de la politique budgétaire, mais à condition qu'elle soit équilibrée (pas de déficit). Il ne s'occupera que

fort peu de politique sociale, celle-ci étant laissée à la négociation entre les employeurs et les syndicats, - ce qui a fait parler d'une « économie sociale de marché ». Voilà donc ce qui inspire toute la politique allemande depuis l'après-guerre et toute la construction européenne. Et l'on voit ce que veut dire « fédéralisme européen »: la soumission de tous les États à ces règles et la surveillance de leur application par les Parlements nationaux, sous le contrôle non d'un gouvernement européen, mais d'institutions indépendantes comme la Commission européenne et la Cour de Justice de l'Union européenne. C'est bel et bien de « gouvernance » qu'il s'agit, à savoir une simple administration selon des règles préétablies. Donc une conception a minima de la démocratie, qui consiste seulement à édicter les règles correspondant aux principes précités. Autrement dit encore, une « souveraineté » populaire réduite aux acquêts et sévèrement corsetée, ce qui est le grand rêve des libéraux.

## Un fédéralisme au service des entreprises

Toute entreprise capitaliste vise à réduire ses « charges », c'est-à-dire ses impôts et ses cotisations sociales, et ce d'autant plus que la concurrence est vive. Il en va de même pour les États européens, poussés par leurs entreprises, même quand les gouvernements, lorsqu'ils sont de gauche ou de coalition, le font plus ou moins à contre cœur et à contre-courant de leurs opinions publiques. Comme ils se font concurrence entre eux, ils vont chercher à réduire les impôts sur les entreprises et le niveau de protection sociale pour être eux aussi compétitifs (gagner des parts de marché à l'exportation et attirer les investissements étrangers). C'est ainsi que la concurrence, si elle est libre (ainsi le veut le marché unique), est aussi complètement faussée par ce dumping fiscal et social, depuis longtemps dénoncé, mais jamais véritablement combattu, sous prétexte que la politique fiscale et la politique sociale relèvent du niveau national. Dans les débats en cours sur le fédéralisme, *il n'est jamais question d'un fédéralisme fiscal et social*. C'est un fédéralisme qui ne sert que les entreprises et leurs investisseurs, en leur fournissant un environnement propice à leurs activités (peu d'impôts, des prix stables, la plus grande liberté en matière de droit du travail et de couverture sociale des salariés). C'est un fédéralisme où les États eux-mêmes adoptent la logique entrepreneuriale.

Et cela est d'autant plus vrai que, dans la zone euro, les États sont privés de l'arme de la dévaluation, et même d'une action sur la valeur de la monnaie unique. En effet, même si la politique de change est en principe du ressort des instances politiques (en premier lieu le Conseil européen, réunion des chefs d'État ou de gouvernement), elle est en fait régie par la Banque centrale européenne, qui soutient un euro fort, notamment pour en faire une grande monnaie de réserve.

Enfin la politique monétaire échappe complètement aux États, donc à ce qui devrait être une fonction d'un véritable gouvernement économique. Elle est du seul ressort de la BCE, qui n'a d'autre mission que le maintien de l'inflation à un faible niveau, sans considération de la croissance et de l'emploi, à la différence par exemple de la FED états-unienne.

## Un Traité de stabilité au bénéfice des banques

Sous ses couverts de bonne gestion des finances publiques, le Traité vise avant tout à sauver le système bancaire, tel qu'il est. En réduisant les déficits publics au plus bas et les dettes des États, il s'agit de rassurer les marchés, c'est-à-dire en premier lieu les banques, sur la solvabilité de ces derniers. En écartant toute restructuration des dettes, à l'exception de celles de l'État grec, on évite de leur faire payer en partie la note d'une crise financière dont elles sont largement responsables. En refusant tout financement direct par la Banque centrale européenne, on leur conserve d'énormes occasions de profit (elles empruntent à faible taux à la BCE et ont prêté entre deux et vingt fois plus cher aux États). Certes la BCE a relancé récemment (sous conditions) un programme d'achat de titres publics sur le marché secondaire (celui de la revente) pour faire baisser leurs taux d'intérêt, mais ces derniers restent substantiels. Et c'est bien parce que tous les plans de soutien aux pays en difficulté n'avaient pas suffisamment rassuré les marchés, que le Traité est là pour ce faire.

Que les pouvoirs européens veuillent parer au « risque systémique » lié à des défaillances bancaires on peut le comprendre (et, à ce titre, approuver le projet d'union bancaire dont il sera question plus loin), mais il s'agit ici de préserver à tout prix le profit de banques qui sont encore malades de leurs excès passés et présents. La raison pour laquelle les banques sont l'objet de tant d'attentions est qu'elles ne fournissent pas seulement du carburant, sous forme de crédits, à l'économie, mais encore contrôlent, en tant que banques d'investissement, avec les grands fonds et les compagnies d'assurances, *plus de 40 000 sociétés multinationales*<sup>5</sup>. La finance européenne ne vit donc pas seulement en surplomb de l'économie réelle, elle en possède une part importante des actifs. Il ne fallait surtout pas la mettre en situation de devoir en vendre.

<sup>5</sup> On trouve ainsi, en bonne place parmi les 50 entités qui sont « les maîtres du monde », des banques françaises comme Natixis, Société générale, CNEC et Paribas.

En cherchant à sauver ce système bancaire, les gouvernements européens se tirent pourtant une balle dans le pied. Car d'une part ces banques, pour se refaire une santé, vendent de grandes masses de titres de dette publique déjà en voie de dévalorisation, ce qui fait chuter encore plus leurs cours, et, pour retrouver des bénéficiaires, elles réclament des taux d'intérêt de plus en plus élevés pour souscrire de nouveaux titres<sup>(6)</sup>. Elles sont ainsi au cœur de cette pression des marchés qui s'exerce sur les États. D'autre part elles contribuent, par les restrictions de crédit et par l'appel à des cures de rigueur (pour sécuriser leurs titres de dette) à déprimer l'activité économique, ce qui met les États de plus en plus en difficulté pour réduire leurs déficits et pour alléger leurs dettes. *C'est ainsi que la fragilité des banques fragilise les États et que la fragilité des États fragilise les banques.*

<sup>6</sup> Sauf pour les titres allemands, avec lesquels elles peuvent même perdre de l'argent, mais qu'elles estiment leur apporter une sécurité absolue.

## Que resterait-il pour une véritable politique économique fédérale ?

Pas grand-chose. C'est là que le « pacte pour la croissance », défendu par François Hollande, en complément du Pacte budgétaire européen, montre ses limites.

Pour qu'il y ait un plan susceptible de relancer une zone euro entrée en récession, il faudrait un budget européen digne de ce nom, comme dans tous les États proprement fédéraux. Or ce n'est pas le 1 % du PIB versé par chaque pays qui peut en faire office, une contribution que tous les pays, à commencer par les plus gros contributeurs, tendent encore à réduire, pour alléger leurs finances publiques, et dont un tiers va à la politique agricole commune. Le pacte fait référence aux « fonds structurels »<sup>(7)</sup> (un autre tiers du budget européen), mais leur montant (55 milliards d'euros) reste inchangé : ils seront seulement redéployés.

Il est question d'accroître le rôle de la Banque européenne d'investissement<sup>(8)</sup>, en augmentant son capital, pour lui permettre financer quelques grands projets européens, pour une soixantaine de milliards d'euros, mais cette idée, qui semble faire consensus, ne mène pas bien loin, car cette Banque doit au préalable emprunter sur les marchés financiers (elle ne reçoit pas de dépôts) et, même si ses critères d'attribution des crédits (au secteur privé) s'inspirent de finalités européennes, elle n'est d'aucune façon une banque « politique », obéissant à un quelconque plan<sup>(9)</sup>. Enfin on évoque des

<sup>7</sup> Les fonds structurels européens accordent des aides qui viennent s'ajouter aux aides des États sans les remplacer, et qui visent notamment à promouvoir le développement de régions en retard, à soutenir l'emploi, à réorienter l'agriculture dans les zones rurales et la pêche. Plusieurs pays, dont l'Allemagne et la France, ont proposé que, dans le contexte actuel, les aides structurelles soient suspendues pour les pays qui ne réduisent pas leurs déficits.

<sup>8</sup> Créée par le Traité de Rome, la BEI a comme actionnaires tous les États membres de l'UE et son Conseil des gouverneurs est composé par leurs Ministres des Finances. Elle finance actuellement quelque 60 milliards d'euros de projets dans des domaines divers (transports, énergies renouvelables, réseaux de transport transeuropéens, soutien de l'innovation etc.).

<sup>9</sup> Au reste un accord politique sur de grands projets serait difficile en Europe, car les priorités des États sont différentes et l'on pourrait prévoir de dures et obscures batailles pour l'attribution de soutiens financiers. On se souviendra par exemple des difficultés et des attermoissements pour mettre en place le système GPS Galileo.



« *project bonds* », qui serviraient à financer des infrastructures européennes, mais il ne s'agit que d'obligations destinées au secteur privé et garanties par l'Union, pour lesquelles l'accord risque d'être laborieux. De toute façon, ce ne sont pas quelques dizaines de milliards d'euros (on parle de 120 milliards d'euros sur trois ans, à peine le budget de l'Union sur un an) qui peuvent redonner du tonus à la croissance en Europe, et c'est donc aux États de se débrouiller. Mais, pour cela, ils devraient emprunter et l'on soutient que le niveau élevé des dettes publiques, y compris en Allemagne, ne le permet pas<sup>(10)</sup>. On en arrive donc à ce qui est présenté comme un préalable : réduire le niveau de la dette.

Pour réduire le niveau de la dette publique, il n'y a que deux solutions. La première est l'inflation, qui dévalorise automatiquement les créances anciennes. Solution rejetée parce la doctrine veut que l'inflation soit la plus basse, et parce que ce sont tous les rentiers qui en pâtiraient, en fait plus que les salariés et les retraités, qui auraient des moyens politiques de lutter contre une dégradation de leurs revenus. La seconde solution serait précisément la croissance, qui améliorerait les rentrées fiscales et augmenterait le versement des cotisations sociales. Mais le désaccord reste entier sur les moyens de cette croissance. Là où la gauche miserait sur l'effet d'entraînement de nouvelles dépenses publiques, dans une optique keynésienne (lesquelles seraient cependant extrêmement contraintes par l'adoption de la « règle d'or budgétaire »!), la droite libérale ne jure que par les « réformes structurelles », qui se résument en un mot : plus de concurrence pour une meilleure offre.

Telle est la potion qui est déjà administrée dans plusieurs pays européens. On ouvrira tout d'abord de nouveaux métiers à la concurrence : chauffeurs de taxi, notaires, pharmaciens, etc. Mais rares sont les cas où la concurrence fait baisser effectivement les prix, et nombreux sont ceux où c'est en réalité un service public qui

<sup>10</sup> Il le permettra encore moins aux pays qui auront ratifié le Pacte de stabilité. À noter que, si ce Pacte avait été appliqué en 2008-2009, les plans de relance décidés par la majorité des pays de la zone euro n'auraient pu être mis en œuvre, sinon au prix de lourdes amendes. À noter aussi que la dette japonaise dépasse les 200 % du PIB sans ruiner le pays. Mais elle est financée en quasi-totalité par les ménages japonais.

se trouve dégradé. Prenons l'exemple du « secteur libre » dans les hôpitaux français. On a assisté à une envolée des prix des consultations et des interventions. On peut imaginer ce qui se passerait si l'ensemble des praticiens était déconventionné, comme on peut imaginer les perversions qui résulteraient d'une liberté des prix des médicaments. Il s'agit ensuite de « flexibiliser » le travail, en rendant les licenciements plus faciles, en abaissant les normes qui protègent les salariés, en diminuant leur niveau de couverture sociale<sup>(11)</sup>. Le dumping social battrait son plein, sans autre résultat que de renforcer la guerre sociale dans un cadre où le gros des exportations se fait au sein de la zone euro : ceux qui gagneraient des parts de marché le feraient au détriment des autres, et l'effet serait à somme nulle. On pourrait peut-être améliorer la compétitivité des entreprises européennes sur le marché mondial, mais l'abaissement du coût du travail ne sera jamais assez significatif pour damer le pion aux pays émergents (il est bon de préciser ici que le coût du travail n'entre que pour 4 à 10 % dans le prix des marchandises importées de Chine...). La troisième « réforme structurelle » consiste à retarder l'âge du départ à la retraite, sous prétexte de l'allongement de la durée de vie (il faudrait plus de cotisants pour assurer la retraite par répartition d'un plus grand nombre de retraités)<sup>(12)</sup>. En fait une fois de plus il s'agit de ne pas alourdir les « charges » des entreprises, sans aucun effet, au contraire, sur la réduction du chômage, qui devra être, lui aussi, moins indemnisé. Une logique sans fin. Alors que les véritables sources de la croissance sont ailleurs : dans la recherche-développement, dans la formation des travailleurs, et, *last but not least*, dans leur motivation au travail et leur inventivité, que toutes les technologies sociales de réduction des coûts tendent à détruire ou à stériliser.

<sup>11</sup> La troïka (Commission, FMI, BCE), dans ses dernières « recommandations » au gouvernement grec, a fait fort : elle suggère de faire travailler les Grecs six jours par semaine (plus exactement de relever le seuil maximal légal de jours ouvrés par semaine, celui qui déclenche les heures complémentaires). Mesure régressive, et mesure absurde dans un pays où la demande locale s'est effondrée.

<sup>12</sup> C'est ce qu'exige, entre autres mesures censées doper la compétitivité, le Pacte pour l'euro, adopté le 11 mars par les pays de la zone euro et par quelques autres pays.

## Silence sur les origines principales des dettes publiques

Le discours dominant met la faute sur des États imprévoyants, laxistes, mal gérés (notamment au niveau de la collecte des impôts). Ce n'est pas tout à fait faux, on y reviendra, mais cela occulte les raisons profondes des dettes publiques accumulées au cours des années. La première est que la concurrence fiscale a conduit les États européens à réduire toujours plus les impôts et taxes sur les entreprises pour rendre leurs produits plus compétitifs et pour attirer les investissements étrangers, d'où la baisse des recettes fiscales<sup>(13)</sup>. Une concurrence qui a aussi tiré vers le bas l'impôt sur le revenu et le patrimoine des plus riches dans le souci affiché de combattre la délocalisation fiscale des particuliers, voire des dirigeants d'entreprises (en l'absence d'accords entre pays européens)<sup>(14)</sup>. Une deuxième raison est que les États ont dû s'endetter lourdement pour renflouer un système bancaire à la dérive. Deux raisons qui rendent les dettes publiques largement illégitimes, en particulier au regard du droit français (qui stipule qu'elles doivent être contractées « dans l'intérêt général de la collectivité »). Enfin une troisième raison tient au mode de financement des dettes publiques, abandonné aux marchés financiers. Deux experts ont calculé que, si la France avait remboursé ses emprunts à taux zéro, sa dette elle-même aurait été réduite à zéro, ou presque, en 2007 (donc avant les 500 milliards d'euros rajoutés pendant le quinquennat Sarkozy)<sup>(15)</sup>. Or la Banque de France, puis la BCE, auraient pu souscrire une partie au moins de cette dette à ce taux ou à peu près, ce qui est interdit à cette dernière par les Traités. Une autre partie aurait pu être souscrite

<sup>13</sup> Ce qui explique en grande partie la baisse des recettes de l'État. Ainsi les dégrèvements et remboursements ont réduit en France, en 2011, ces recettes, les faisant passer de 337,2 milliards d'euros à 254, 6 milliards.

<sup>14</sup> Un rapport du député UMP Carrez, en juillet 2010, montre que, en annulant l'ensemble des baisses d'impôts votées depuis 2000, l'État aurait économisé au moins 80 milliards d'euros, mettant ses budgets à l'équilibre. Or ces baisses ont profité aux catégories les plus aisées.

<sup>15</sup> Cf. André-Jacques Holbecq et Philippe Derruder, *La dette publique, une affaire rentable*, Éditions Yves Michel, 2011.

directement par les épargnants résidents, alors qu'elle est détenue largement par des non-résidents (en France à plus de 60 %), et une troisième partie par les investisseurs institutionnels résidents, dans les deux cas à des taux d'intérêt, administrés ou non, qui auraient alors été inférieurs à ce qu'ils ont été.

## Quand le fédéralisme budgétaire se fait modeste

Les dettes publiques sont anciennes, et personne ne s'en plaignait tant qu'elles faisaient le bonheur des rentiers du monde entier, avec des intérêts qui n'étaient pas mirobolants, mais avec l'assurance de la solvabilité des États débiteurs. Elles se sont considérablement aggravées quand il a fallu procéder au sauvetage des banques, gangrenées par des créances pourries.

Les acteurs des marchés financiers se sont tout d'un coup aperçus que plusieurs États européens risquaient fort de ne pas être solvables, surtout dans une situation de croissance faible, voire de récession. Du coup, en suivant les agences de notation, ils ont cessé de considérer la monnaie unique comme une garantie de remboursement valant également pour tous les pays de la zone et ont réclamé des taux d'intérêt de plus en plus élevés pour les emprunts des États les plus en difficulté – des taux qui automatiquement accroissent leur dette publique. Tout cela est maintenant tous les jours à la une de l'actualité, au point que l'éclatement de la zone euro fait désormais partie, pour les investisseurs, des scénarios possibles, voire souhaitables à des fins de spéculation.

Il faut s'arrêter ici un moment sur les raisons qui ont conduit plusieurs pays européens au bord de la « faillite » (c'est-à-dire à l'impossibilité, sinon de payer les intérêts échus, du moins de se refinancer à des taux qui ne soient pas usuraires)<sup>(16)</sup>. On a dit qu'ils

<sup>16</sup> Il faut le rappeler, un État ne peut pas faire faillite à proprement parler (aucun créancier ne pourra venir saisir ses biens). Par ailleurs il importe de relativiser la dette publique. Dans le cas français, le poids de la dette ne représente que 3,25 % du patrimoine national, et la dette nette des opérateurs publics (c'est-à-dire nette de leurs avoirs financiers et des biens nets qu'ils détiennent) seulement 1/5 % du PIB (soit environ 420 milliards d'euros).



s'étaient reposés sur les faibles taux d'intérêt qui leur étaient demandés jusque-là pour laisser filer la dépense publique. C'est vrai, mais la crise est surtout venue des banques, qu'on a laissé distribuer du crédit à tout va, aussi longtemps que les affaires marchaient bien. On citera ici le cas de l'Espagne, un pays pourtant bien géré (faible dette publique, excédent budgétaire), qui s'est trouvé brutalement devant une énorme bulle immobilière, laquelle, en éclatant, a mis dans le rouge la plupart de ses banques. En second lieu les États européens ont eu des politiques économiques divergentes : les uns misaient sur la consommation pendant que les autres mettaient l'accent sur l'investissement. Les premiers ont de ce fait connu le déficit commercial, pendant que les autres engrangeaient des excédents à l'exportation. L'Allemagne, pour ne citer qu'elle, n'est devenue le « moteur » de l'économie européenne que parce qu'elle a joué au cavalier solitaire. Dans un marché unique, où 60 % des exportations se font à l'intérieur de l'Union, et une grande partie à l'intérieur de la zone euro, le résultat est mathématique : les excédents commerciaux des uns sont les déficits des autres. Reste un troisième facteur, ce qu'on appelle « les écarts de compétitivité ». Il ne faut pas nier qu'un pays comme l'Allemagne s'est doté d'atouts que d'autres pays n'ont pas, notamment un très bon système de formation professionnelle, une recherche constante de l'innovation et de la qualité, et un assez bon climat social dans ses petites et moyennes entreprises, mais l'écart de compétitivité tient aussi à une forte dégradation de ses conditions salariales (baisse du pouvoir d'achat, emplois à moins de cinq euros l'heure). Ce n'est pas tout. Les États en difficulté ont renoncé à toute cohérence économique, en se spécialisant comme le voulait la théorie des avantages comparatifs. Ils viennent seulement de comprendre que la désindustrialisation minait tout leur tissu productif. Mais encore : les pays dits « vertueux » ont largement délocalisé des maillons entiers de leur chaîne productive, gardant pour eux l'amont de la recherche et l'aval de l'assemblage. Ils ont ainsi profité des bas salaires et des faibles normes fiscales et sociales des pays de l'Est européen. C'est particulièrement le cas de l'Allemagne.

Au total on voit ce qu'il en coûte de faire jouer la concurrence libre et faussée entre États, même si certains ont des responsabilités particulières dans la crise qui les affecte. Rien de tout cela ne se

produirait dans un État fédéral, parce que les normes y sont relativement unifiées, parce que les travailleurs y sont mobiles, parce que l'État central mène une politique économique globale et qu'il vient à la rescousse des États en perte de vitesse. Et tout semble donc militer pour en faveur d'un véritable fédéralisme européen. Mais voyons où, concrètement, nous en sommes avant d'engager une discussion générale sur la nature, la portée, la faisabilité de ce fédéralisme.

On a créé, non sans atermoiements, un Fonds européen de stabilité pour venir en aide à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal. Il ne s'agissait aucunement d'un transfert de ressources financières, mais de prêts consentis à des taux certes inférieurs à ceux du marché, mais d'abord très élevés, avant qu'ils ne fussent révisés à la baisse. Ce fonds provisoire doit être relayé par un « Mécanisme européen de stabilité » institué le 8 octobre 2012 et doté d'une capacité de prêt de 500 milliards d'euros, eux-mêmes empruntés solidairement (les États allocataires participent aussi à l'émission de ses titres, à proportion de leur poids économique) auprès des marchés financiers.

Les prêts sont consentis dans des conditions drastiques : les États bénéficiaires doivent réduire leur déficit budgétaire et leur dette publique selon un calendrier précis, et les mesures pour y parvenir leur sont imposées. On connaît par exemple le cas de la Grèce : la « troïka », constituée d'experts de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du FMI, est venue surveiller l'application des mesures (baisse du nombre de fonctionnaires et des retraites, trains de privatisations, etc.) ainsi que le respect du calendrier, et des tranches de prêts n'ont été consentis que si les rapports étaient favorables. Le remède a finalement été pire que le mal, mais les États créanciers continuent à dire que « les engagements doivent être tenus ». On comprend qu'un État comme l'Espagne refuse encore une telle mise sous tutelle, et, de fait, l'aide fournie pour lui permettre de recapitaliser ses banques n'a pas été assortie de telles conditions.

Quoi qu'il en soit, le Mécanisme ne dispose pas de capacités suffisantes pour aider par des prêts de grands États comme l'Espagne ou l'Italie, dont les dettes, quand il s'agit de les refinancer, dépassent de très loin ses capacités. Et les pays « vertueux » (Allemagne, Pays-Bas, Finlande, Autriche) n'entendent pas le renforcer, car, disent-

ils, ce serait « payer pour les autres » (mais soyons clairs : cela signifie pour eux emprunter à des taux plus élevés que ceux auxquels ils se financent habituellement, pour prêter ensuite aux États « fautifs » à des taux substantiels, mais moins que ceux qui sont exigés de ces derniers par les marchés, ce qui revient en fait, intrinsèquement, à une opération quasiment blanche pour les premiers). La solidarité a ses limites... Par suite la proposition des « euro-bonds », qui signifie une extension du Mécanisme (une mutualisation élargie des dettes, les États de la zone euro empruntant collectivement<sup>17</sup>), donc à un taux raisonnable, pour ensuite prêter aux États membres qui ont des besoins de refinancement) devient tout à fait inacceptable - même si elle est prônée par les plus réputés économistes internationaux.

Est aussi venue de quelques experts allemands une proposition allégée d'euro-bonds. Toutes les parts de dettes publiques qui dépassent 60 % du PIB (la limite légale inscrite dans le Traité de Lisbonne) seraient stockées dans un Fond d'amortissement des dettes anciennes, et les pays concernés (y compris l'Allemagne, dont la dette atteint les 80 %) les rembourseraient au Fonds dans un délai de 25 ans à un taux modéré. En attendant le remboursement le Fonds emprunterait auprès des marchés financiers à un taux qui serait raisonnable (il pourrait être de 3 % pour des créances à 10 ans). L'idée est d'alléger le poids des dettes des pays en difficulté afin qu'ils puissent rapidement les réduire et revenir à l'équilibre budgétaire et à un endettement ne dépassant pas les 60 %. Ils devraient, pour bénéficier de cet allègement, adopter « la règle d'or ». Le principe de ce Fonds a été adopté par le Parlement européen, mais il se heurte à nouveau à l'opposition du gouvernement allemand, qui n'entend pas contribuer à un instrument de refinancement des dettes qui lui coûterait plus cher que ses propres emprunts, et qui invoque les Traités, lesquels interdisent à un État (et à la Banque centrale) de financer un autre État.

<sup>17</sup> Les euro-obligations seraient émises au nom de l'Union, et non à celui des États membres. C'est donc l'Union qui les garantirait, ce qui représenterait un bond en avant dans le fédéralisme budgétaire, une partie plus ou moins grande des dettes publiques étant mise en commun.

Il y aurait bien une solution : à défaut d'un financement direct des dettes publiques par la Banque centrale européenne, l'attribution d'une licence bancaire au Mécanisme européen de stabilité permettrait à celui-ci d'emprunter non auprès des marchés, mais auprès de la Banque, à des taux qui pourraient être très faibles. L'Allemagne ne veut pas en entendre parler.

Dans ces conditions il n'y avait plus que la BCE pour servir de pompier, en jouant en quelque sorte un rôle fédéral à la place des États, et en prenant des libertés avec sa sacro-sainte indépendance et l'obligation qui lui est faite par les Traités de ne pas financer un État : elle a annoncé qu'elle achèterait des titres de dette publique d'une maturité pouvant aller jusqu'à 3 ans, et ceci de façon illimitée, tout en posant ses conditions (à savoir que les États qui la sollicitent soient éligibles au Mécanisme de stabilité, et à sa conditionnalité). Cependant il s'agit de les acheter non point directement, mais sur le marché secondaire (celui des titres déjà émis et en circulation sur les marchés) pour en faire baisser les taux. Cela signifie que les marchés financiers restent les juges de paix, et ceci totalement pour les titres de plus de 3 ans, et qu'aucun problème de fond n'est réglé. Au surplus le pompier risque de ne pas pouvoir éteindre longtemps le feu sur l'euro : si un gouvernement ne remplit plus les conditionnalités du Mécanisme européen de stabilité, ou bien la BCE interrompra ses achats et la spéculation repartira, ou bien elle les poursuivra et se heurtera à l'opposition farouche de l'Allemagne et d'autres contributeurs au Mécanisme.

Tout ceci nous montre bien où est l'aporie d'un fédéralisme européen. La solution des euro-obligations n'a de sens que dans un véritable système fédéral, où un pouvoir central (Conseil européen, et/ou Parlement) décide d'emprunter pour tous les États qui le composent. La solution de la licence bancaire suppose que la BCE refinance le Fonds qui prête aux États, ces derniers empruntant en fonction d'une politique budgétaire qu'ils décideraient en commun. Dans les deux cas c'est un pouvoir politique qui prend la main. Or c'est absolument contraire à la vision ordo-libérale d'un État simple régulateur et d'une banque centrale indépendante. *Le fédéralisme budgétaire ne peut être que modeste, parce que l'État doit rester modeste*, et parce qu'il ne faut pas que la coopération entre

États l'emporte sur la concurrence entre eux. Cela implique aussi que chaque État n'accepte des règles communes que dans un cadre limité, et qu'il n'apporte des garanties aux autres que sous les conditions les plus strictes. Nous reviendrons tout à l'heure sur les raisons probables du blocage allemand, mais le cœur du problème est bien là. Et il va donner lieu à un étrange chassé-croisé, où l'on verra l'Allemagne réclamer un « saut fédéral », alors qu'elle entend limiter strictement la solidarité, et la France reculer devant une union politique, qui est pourtant le réquisit d'une mutualisation des dettes. Et ce alors que les peuples ne sont pas disposés à aliéner une part trop grande de leur souveraineté, à la fois pour des raisons socio-historiques et parce qu'ils restent attachés à l'exercice de leurs droits démocratiques dans l'espace de l'État-nation.

## Une Union bancaire, certes, mais sur quelles bases ?

Du fait de l'interdépendance entre les pays de la zone euro et de leurs banques, du fait que les banques des pays en difficulté doivent acheter des titres publics dont les marchés ne veulent plus guère, l'idée est de soutenir les systèmes bancaires d'une triple façon : en les faisant superviser par des organismes communs, qui seraient la Banque centrale européenne pour les plus grandes d'entre elles, et une autorité européenne de régulation pour toutes ; en garantissant tous les dépôts ; en créant un fonds destiné à accompagner la fermeture de banques insolubles. Soutenue par la Banque des règlements internationaux et par le FMI, l'idée paraît logique et aurait pour avantage d'alléger la contrainte qui pèse sur les banques de fournir toujours plus d'actifs de qualité en caution auprès de la Banque centrale européenne, et ensuite de ne pas laisser chaque État se débrouiller avec des banques qu'il lui faut recapitaliser quand leur bilan les rend suspectes. Seul le premier volet a été adopté, le 13 décembre dernier - les autres supposant une forte solidarité financière. Mais l'union bancaire est-elle susceptible de prévenir de nouvelles crises bancaires, lesquelles ont joué, on le sait, un rôle majeur dans la grande crise du capitalisme financiarisé ?

Pour cela, c'est le fonctionnement même des banques qu'il faudrait transformer. La régulation bancaire dont il s'agit, suivant en cela les accords proposés par la Banque des règlements internationaux, consiste pour l'essentiel à imposer aux banques un renforcement de leurs fonds propres, ce qui revient à accroître le pouvoir de leurs actionnaires, lesquels sont soucieux comme toujours d'une rentabilité financière à court terme, alors que l'ancien instrument des réserves obligatoires, quasiment remis au placard sous la pression des banques, est bien plus efficace pour contrôler la capacité des banques à faire du crédit (on le voit bien encore aujourd'hui avec l'exemple de la Chine<sup>(18)</sup>). Quant au système d'assurance des

<sup>18</sup> Il est de 1 % en Europe, alors qu'en Chine il oscille entre 15 et 20 %, selon que les autorités décident de relâcher ou de restreindre l'offre de crédits.

dépôts, il est certes important pour éviter les paniques bancaires, mais le seul moyen véritablement efficace pour mettre les dépôts à l'abri est de séparer les banques de dépôt et de crédit des banques d'affaires, comme Roosevelt l'avait fait et comme la France l'a fait après 1945, et ce d'autant plus que la régulation de la finance de marché n'a guère progressé et que la banque spéculative trouve toujours les moyens de la déborder. Cette séparation a aussi l'avantage de réduire la taille des banques et de diminuer le pouvoir de pression et d'influence qu'elles exercent sur le pouvoir politique. Enfin la création d'un Fonds pour résoudre les défaillances de certaines banques qui serait financé par une taxe sur le secteur bancaire dans son ensemble n'est approuvée aujourd'hui que par six pays, dont la France et l'Allemagne, ce qui est insuffisant pour instaurer une « coopération renforcée » autorisée par les Traités. Il faudrait alors se rabattre sur des prêts du Mécanisme européen de stabilité - qui devrait emprunter à cet effet. Mais le gouvernement Merkel y est pour le moment opposé : le Mécanisme doit servir à aider des États, lesquels pourront alors recapitaliser leurs banques (en accroissant leurs déficits...), mais pas directement des banques elles-mêmes. L'Union bancaire n'offrira donc que peu de protection contre le retour des crises financières.

Au total on voit que *le fédéralisme envisagé comme la porte de sortie de la crise de l'euro et de l'Union serait très circonscrit*. Répétons-le : pas de fédéralisme fiscal et social, un fédéralisme budgétaire essentiellement punitif, un fédéralisme bancaire minimal, point de mutualisation des dettes souveraines au-delà des « aides » apportées, en quantité limitée, par le Mécanisme européen, donc pas d'eurobonds, pas d'assouplissement de la politique monétaire de la zone euro par peur de l'inflation, pas de relance de grande ampleur, qui alourdirait déficits et dettes. L'argument de Mme Merkel, soutenue en la matière par son opinion et même par son opposition, est que l'Allemagne n'a pas à payer pour les autres et qu'elle ne peut prendre le risque de voir d'autres États mener sur son dos des politiques laxistes. Le « saut fédéral » sera en fait sur mesure.

## Comment comprendre cette obstination allemande ?

Il est difficile de croire qu'elle soit sans arrière-pensées. Les dirigeants allemands ont accredité l'idée que la bonne santé de l'économie allemande était le résultat des « efforts » consentis par les salariés allemands au cours des premières années de la décennie écoulée (sévère réduction de la protection sociale et des droits du travail, baisse du pouvoir d'achat), qui auraient dopé sa compétitivité. Et les Allemands d'approuver l'idée que les autres pays européens auraient dû mener la même politique sociale, qu'ils n'ont donc pas à venir en aide aux cigales alors qu'eux ont été des fourmis. Il est douteux cependant que les dirigeants n'aient pas compris que les ressorts du dynamisme allemand étaient tout autres : d'abord la forte demande des pays émergents en matière de machines-outils, un créneau où l'industrie allemande était bien plus forte que celle des autres pays européens, qui l'avaient largement déserté, d'où un boom des exportations ; ensuite un marché du travail moins flexible sous certains aspects qu'ailleurs (usage massif du chômage partiel et de la réduction du temps de travail en période de crise) ; puis, comme nous l'avons déjà signalé, l'effet d'entraînement venu justement de ce que dans le même temps d'autres pays européens augmentaient le pouvoir d'achat des salariés et les dépenses publiques. Si tous les pays avaient été aussi « vertueux » que l'Allemagne, son économie ne se serait pas aussi bien portée. Mais il y a autre chose que les dirigeants allemands ne disent pas à leurs concitoyens : si l'Allemagne emprunte à des taux très bas, et aujourd'hui négatifs (les investisseurs paient pour lui prêter), ce n'est pas tellement parce qu'ils sont admiratifs devant le modèle allemand que parce qu'ils n'ont plus confiance dans la solvabilité d'autres pays européens. Ce qui a permis à l'Allemagne d'économiser 70 milliards d'euros sur les intérêts versés au cours des quatre dernières années. Autrement dit, elle a, à cet égard, tiré profit de la crise. Si les dirigeants allemands savent tout cela, pourquoi leur obstination ? Il y a à cela des raisons idéologiques : leur allégeance à l'ordo-libéralisme, comme nous l'avons vu, leur volonté de réduire la sphère publique au profit

du privé, l'austérité budgétaire contraignant aux privatisations et laissant l'investissement aux entreprises privées, et, plus généralement, leur aversion envers toute forme d'intervention de l'État ou de socialisation du financement<sup>(19)</sup>.

Mais on peut encore se demander si le blocage opéré par le gouvernement allemand n'a pas aussi pour dessein caché de faire éclater la zone euro en poussant les pays du Sud, ou du moins certains d'entre eux, à la quitter volontairement. Peut-être les dirigeants allemands croient-ils réellement qu'une cure d'austérité, comportant notamment une forte contraction du secteur public, pourrait à la longue rétablir les conditions d'une croissance en abaissant considérablement le coût du travail et en attirant les investissements étrangers – en clair en permettant aux États riches de délocaliser vers les États appauvris, en profitant de l'aubaine de privatisations à vil prix (et de citer l'exemple de la Lettonie). Deux raisonnements cyniques, qui ne sont pas à exclure. Le plus probable est qu'ils sont disposés à plus de fédéralisme (le fédéralisme budgétaire, le fédéralisme bancaire, et peut-être une coordination des politiques économiques), mais seulement à leurs conditions et après la résolution de la crise. C'est en ce sens qu'ils ont évoqué plusieurs idées pour une union politique, telles que l'élection du président de la Commission au suffrage universel ou la création d'une deuxième Chambre, composée de représentants des parlements nationaux. Car il s'agirait de *donner une onction démocratique à un fédéralisme technocratique*, un fédéralisme technocratique déjà bien installé dans la construction européenne, qu'il faudrait seulement parachever. C'est de lui que nous devons parler maintenant. On verra ensuite qu'un authentique projet fédéraliste ne peut être qu'une vue de l'esprit, étant donné la réalité socio-historique des nations européennes.

<sup>19</sup> Cette aversion a aussi une origine dans ces traumatismes de l'histoire allemande que furent l'hyperinflation des années 1920 et le nazisme, d'où l'attachement des Allemands au principe d'une banque centrale indépendante et leur méfiance vis-à-vis du politique. Mais elle sert fort bien les intérêts de la bourgeoisie allemande. Et elle n'a pas à peser *ad vitam aeternam* sur la construction européenne.

---

## *Le fédéralisme contre la démocratie*

---



Il faut donc en venir à la question centrale : un fédéralisme européen est-il souhaitable ? Et, si oui, quel fédéralisme ? Un véritable fédéralisme ? Un fédéralisme des États Nations, si tant est que ce ne soit pas un oxymore ? Un fédéralisme circonscrit, comportant certaines institutions fédérales (donc différent comme tel d'une confédération), mais préservant la souveraineté des États ? Avant d'en venir au cœur de la question, il faut d'abord dresser un état des lieux.

### **Le marché unique ou l'hyper fédéralisme technocratique**

Dans la plupart des discours sur l'Union européenne, on fait comme si le fédéralisme n'existait pas encore, était le chemin salvateur à emprunter. *Mais il existe déjà dans de nombreux domaines*, et particulièrement dans celui du marché unique, et de quelle façon ! Un bon indicateur en est celui des lois d'origine européenne relativement aux lois d'origine nationale.

Il y a toute une bataille sur les pourcentages : les directives d'origine européenne représentent-elles 80 % ou 20 % des lois adoptées, par exemple, par le Parlement français ? Tout dépend. Certains domaines semblent, en suivant les Traités, ne relever que des autorités nationales, en gros le domaine régalien (défense, justice, police, éducation), le domaine social (le droit du travail, la protection sociale) et le domaine fiscal, tout en étant plus ou moins impactés par les lois européennes. Ce n'est pas un hasard : il s'agit de maintenir une concurrence sociale et fiscale entre les pays européens, et on y reviendra. Mais au moins dans le domaine du marché unique des biens et des capitaux, le fédéralisme est quasi-total (c'est là que l'on peut parler de 80 %).

Rappelons comment les choses se passent. La Commission européenne (23 000 fonctionnaires) est seule, en principe, à avoir le droit d'initiative (mais elle peut être fortement sollicitée par le Conseil européen – celui des chefs d'État ou de gouvernement –, par le Conseil – des ministres, et même par le Parlement). Elle prépare

donc chaque année 2000 « règlements » (c'est-à-dire des lois d'application directe) et « directives » (c'est-à-dire des lois qui doivent être transposées, dans un certain délai, en droit national). Et elle le fait dans le secret de ses bureaux, sans aucun rapport direct avec les administrés. Alors qu'une autorité gouvernementale nationale, même très bureaucratisée, doit prendre le pouls de ces derniers, être sensible à leurs demandes ou à leurs réclamations, et finalement se soumettre à un débat et à un vote parlementaires au moins pour le passage par la loi (les décrets d'application sont une autre chose), la Commission élabore ses directives et règlements sous la seule pression des lobbies installés à Bruxelles, forts souvent d'une compétence qu'elle n'a pas et aux effectifs bien plus nombreux qu'elle. Or 70 % des lobbyistes représentent des entreprises privées, 20 % des entreprises publiques et 10 % seulement la société civile. Certes les propositions de la Commission passent ensuite, pour acquérir force de loi, devant le Conseil des ministres seul ou avec le Parlement européen, mais ceux-ci ne disposent que de peu de temps et de moyens pour les examiner et éventuellement les contester. Entrons un peu plus avant dans ce fonctionnement technocratique. Les commissaires (un par pays) sont les signataires des propositions et peuvent encore avoir un rapport lointain avec les populations concernées, mais le gros du travail est fait par les directeurs de cabinet et leurs équipes. Les ministres les examinent, mais l'essentiel du travail est fait par leurs représentants permanents (le Coreper). Le Parlement a des commissions pour examiner les textes, mais ensuite la discussion est rapide (5 minutes par intervenant). En définitive la plupart des propositions de la Commission passent comme lettre à la poste.

Le résultat est une inflation de textes, qui vont parfois dans un détail jamais vu dans aucun pays fédéral, et qui ne sont jamais aussi innocents qu'ils peuvent paraître. L'économiste pourra se féliciter de ce marché unique qui standardise les produits, économise des coûts de transaction, facilite la vente et l'achat dans tout l'espace européen. Il oublie le détail de toute cette mécanique bien rodée. C'est une bonne chose par exemple que la taille des caractères sur les étiquettes des produits alimentaires ait le même format dans tous les pays européens, mais il faut voir aussi ce que contient cette éti-

quette et ce qu'elle ne contient pas<sup>(20)</sup>, quelle taille est réservée aux différents éléments de la nomenclature. Pour prendre des exemples connus, que faut-il appeler « chocolat » : un produit qui ne contient que de la graisse de cacao, ou un produit qui contient d'autres graisses ? Pourquoi existe-t-il une directive qui établit un catalogue des semences autorisées, et exclut pratiquement les « variétés de conservation » correspondant aux semences anciennes ?<sup>(21)</sup> Pourquoi les concombres commercialisables doivent-ils avoir telle forme ? On ne contestera pas ici l'intérêt d'une certaine normalisation, notamment en matière sanitaire, mais il suffit d'avoir l'œil un peu exercé pour comprendre que bien des directives ou règlements, dans leur détail, semblent bien avoir été rédigés par les lobbyistes eux-mêmes, parfois contre la normalisation elle-même<sup>(22)</sup>. Sans doute le lobbying pénètre-t-il les institutions démocratiques dans tous les pays, de ma-

<sup>20</sup> Christophe Deloire et Christophe Dubois (*Circus politicus*, Éditions Albin Michel, 2012, p.304-306) narrent un épisode du Parlement européen, lors duquel plusieurs députés ont proposé un code couleur pour informer les consommateurs aisément sur le contenu nutritionnel des aliments, à l'instar du code énergétique apposé sur des produits électroménagers. L'industrie a dépensé des milliards d'euros pour faire barrage à cet amendement de toutes les façons (harcèlement, désinformation) et y est parvenue.

<sup>21</sup> On peut admettre à la rigueur qu'il existe un tel catalogue pour les semences protégées par des droits de propriété intellectuelle. Mais les semences anciennes et nouvelles qui ne le sont pas appartiennent au domaine public. Les interdire c'est juridiquement porter atteinte à la libre circulation des marchandises et pratiquement réduire une biodiversité européenne qui a déjà été réduite de 75 %. Or il se trouve que la Cour de Justice européenne vient de donner raison, sur plainte d'un semencier, à la Commission, avec l'argument que les semences autorisées permettent une « productivité accrue » et en invoquant un risque sanitaire imaginaire, alors même que les semences autorisées sont, elles, bourrées de pesticides.

<sup>22</sup> Un exemple frappant est celui de la normalisation du poids de certains produits. Une directive ancienne fixait la contenance des plaquettes de beurre ou des boîtes de petits poids (250 ou 500 grammes). Elle était alors favorable aux producteurs, car elle facilitait la circulation des produits dans les pays de l'Union, et était appréciée des consommateurs pour sa simplicité. Mais la Commission européenne a proposé, en 2007, de la « libéraliser », selon ses propres termes. Désormais les producteurs pourront choisir librement le contenu des contenants (par exemple 300 grammes ou 600 grammes). On en devine la raison : cela leur permet de diminuer subrepticement la quantité par emballage sans diminuer les prix, ou du moins de rendre plus difficile la comparaison des prix. Certains pays ont essayé de s'y opposer, mais sans succès. La Commission, gênée aux entournures, a souhaité que soit affiché le prix au kilo et au litre, mais a laissé aux États le soin d'appliquer cette mesure. On sait la difficulté pour le consommateur de comparer les prix des produits, et plus encore quand ces précisions ne sont pas affichées clairement dans les rayons des supermarchés.

nière officielle ou occulte, mais on ne l'a jamais vue agir aussi efficacement. Même aux États-Unis, où le lobbying est une institution, il est contrebalancé par de puissantes associations de consommateurs, alors qu'elles sont faibles et dispersées dans l'espace européen.

En matière financière, la Commission n'est pas en reste, dans sa volonté de libéraliser et d'uniformiser, mais elle est beaucoup moins innovante quand il s'agit de modifier les traités en sortant de son rôle de « gardienne ». Ce n'est pas d'elle que sont venues les propositions les plus nettes de fédéralisme budgétaire et bancaire que nous avons examinées dans la première partie, mais plutôt des gouvernements. Il en va de même pour les propositions de régulation du secteur financier, venues surtout des gouvernements et du Parlement (ainsi pour la surveillance des agences de notation ou l'encadrement des CDS). On ne s'en étonnera pas. Dans la Commission c'est le lobby bancaire et financier qui est à la manœuvre, plus encore que dans les instances politiques, qui ont quelques comptes à rendre à leurs opinions publiques. Censée être un moteur de la construction européenne, la Commission manque d'imagination.

Là où l'hyper fédéralisme technocratique atteint des sommets, c'est dans le champ de la concurrence elle-même<sup>(23)</sup>. Dans un État fédéral normal (États-Unis, Inde, Canada, etc.) il existe bien des lois qui combattent les abus de position dominante et des instances pour les sanctionner, mais celles-ci restent sous l'autorité du pouvoir politique, généralement bienveillant envers les grandes firmes, mais soucieux de leur impact économique. Ici c'est – ainsi le veulent les Traités – une instance indépendante, la Commission, qui a tout pouvoir, qui est seul juge et arbitre, hors de tout contrôle du Conseil ou du Parlement européen, sans autre limitation qu'un recours éventuel devant la Cour européenne de justice. Sa direction de la Concurrence, forte de 800 fonctionnaires, peut, comme le ferait un juge d'instruction, mais sans demander aucune autorisation et avec ses propres agents, débarquer, souvent après dénonciation, dans n'importe quelle entreprise de l'Union, fouiller ses comptes,

<sup>23</sup> À noter que l'établissement des règles de la concurrence est une compétence exclusive de l'Union, alors que le marché intérieur est, en principe, une « compétence partagée » (avec les États).

saisir ses ordinateurs, et finalement rendre son verdict (l'interdiction de telle ou telle restructuration, acquisition ou fusion, l'imposition de lourdes amendes). Toute opération capitalistique de quelque ampleur au sein d'un État européen doit préalablement lui être soumise, et l'État en question pourra seulement tenter de négocier quelques accommodements ou délais. Enfin, et peut-être surtout, elle est seule juge des aides d'État qui pourraient être accordées, elle est même experte dans la chasse à toute « aide déguisée ». Peu importe ici l'intérêt qu'y trouve tel ou tel État, ou même l'intérêt pour l'Union européenne, il faut que cette aide ne « fausse pas la concurrence ». On ne peut rêver meilleur instrument aux mains des multinationales, pour lesquelles l'intérêt national n'est pas une préoccupation majeure, ni même l'intérêt européen. Elles peuvent certes y rencontrer des limites à leur volonté de dominer un marché, mais elles ne risquent rien tant qu'il y a oligopole. Elles sont assurées de ne pas avoir en face d'elles des entreprises publiques jouissant de quelque avantage (y compris au niveau de la rémunération de l'actionnaire) et ont même tous les moyens de pousser à leur privatisation sous le prétexte d'abus de position dominante.

C'est décidément une étrange institution que cette Commission européenne. Il est clair que Commissaires, Directeurs et chefs de cabinet sont tous formés dans le même moule idéologique, à commencer par les Français, assez nombreux. Mais que se passe-t-il dans la tête de tous ces fonctionnaires, pour qu'ils soient devenus des ayatollahs de la concurrence ? Il est clair également qu'ils sont environnés de groupes d'experts, de conseillers spéciaux, de représentants d'agences, et bien sûr des lobbies omniprésents. Mais, probablement, se sentent-ils investis d'une grande mission : réaliser l'Europe au quotidien, et pour cela uniformiser, standardiser, sanctionner. Ajoutons qu'ils vivent en cercles fermés, en quelque sorte hors sol, et qu'ils sont fort bien payés. Cependant ils ne sont que la partie la plus visible d'une technocratie beaucoup plus étendue, qui s'est emparée de tous les pouvoirs en Europe.

## La nomenclatura européenne

La Commission, exception faite de son pouvoir exclusif dans ses domaines réservés de la concurrence et du commerce extérieur, n'est pas une instance totalement indépendante (ce sont les commissaires qui sont censés être indépendants et n'avoir en vue que l'intérêt général européen). Car, finalement, si elle a bien le monopole de l'initiative législative, ce sont le Conseil et le Parlement européen (dans les domaines de « cogestion » pour ce dernier) qui donnent force de loi à ses propositions. En revanche il existe deux institutions européennes totalement indépendantes et dont les décisions sont sans appel. Il s'agit d'abord de la Banque centrale européenne, dont les statuts garantissent l'indépendance totale. Personne ne sait comment elle élabore et édicte la politique monétaire, ni comment chaque gouverneur (il y en a un par État de la zone euro) s'est exprimé en son sein et a voté. Le contraste est frappant avec la FED états-unienne. Si l'on peut comprendre que les débats n'y soient pas publics en temps réel (il ne faut pas donner trop de signaux aux marchés, qui s'empresseraient de les exploiter à des fins spéculatives), celle-ci en publie les minutes au bout de quelques semaines, et chaque citoyen d'un État américain peut savoir comment le gouverneur de sa propre banque centrale a voté. Rien de tel avec la BCE. La règle du secret y est absolue, et seul son Président publie de temps en temps un communiqué. La deuxième instance indépendante est la Cour de Justice de l'Union européenne, avec ses trente-cinq magistrats, désignés par les gouvernements. Son pouvoir est immense, car non seulement les décisions du Conseil et de la BCE tombent sous sa juridiction (ce qui va déjà plus loin que pour n'importe quelle Cour constitutionnelle), mais encore elle joue le rôle d'un super-tribunal administratif et commercial. En outre sa jurisprudence pèse sur l'interprétation des Traités<sup>(24)</sup>. Et tout ceci encore dans le plus grand secret.

<sup>24</sup> Sur la puissance de cette Cour de Justice (5557 arrêts rendus sur la période 1952-2007) et sa volonté de faire prévaloir, à travers un certain nombre d'arrêts, le droit européen sur les droits nationaux, cf. François Denord et Antoine Schwartz, *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Éditions Raisons d'agir, 2009, p. 80-88.

Il faut maintenant aller au-delà des formes institutionnelles pour s'apercevoir que le pouvoir dirigeant en Europe est, d'une manière générale, détenu par une toute petite élite qui se coopte, derrière le rideau des instances qui ont un caractère politique (intergouvernemental ou parlementaire) et qui cautionnent l'attribution des postes. C'est là qu'on peut parler véritablement d'une nomenklatura. On se souvient que la nomenklatura soviétique était un appareil clandestin, qui cachait soigneusement ses privilèges et sa composition. Or, en enquêtant sur le personnel dirigeant européen (celui de la Commission, celui de la BCE, celui de la Cour de Justice de l'Union européenne, plus quelques fonctions politiques récentes – celle du Président du Conseil européen, celle du Président de l'Eurogroupe, celle du Haut Représentant de l'Union aux Affaires étrangères et à la politique de sécurité) et sur les hommes politiques qui le mettent en selle, on découvre qu'ils sont très souvent liés à certains cénacles totalement ignorés du grand public et fonctionnant dans la plus grande discrétion : la Commission Trilatérale, sous forte influence états-unienne, où l'on retrouve, à côté d'hommes politiques, les patrons des plus grandes multinationales, la Conférence Bildenbergh, où se réunissent également hommes d'affaires et têtes politiques venant des deux côtés de l'Atlantique (dont les commissaires européens à la concurrence). Plus souterraine encore, mais désormais mieux connue, est l'influence des grandes banques états-unienne, et tout particulièrement de Goldman Sachs, où ont exercé des fonctions, entre autres, Romano Prodi (ex Président de la Commission et ex-Président du Conseil italien), Mario Draghi (actuel Président de la BCE), Mario Monti (ex-commissaire à la concurrence et actuel chef du gouvernement démissionnaire italien). On n'oubliera pas non plus le rôle de conseil et de pression qu'a joué, dans la promotion du marché unique, l'European Round Table of Industrialists, réunion de grands patrons européens.

Nous nous trouvons donc devant « une superclasse invisible qui dispose de réseaux pour orienter la décision politique en contournant le suffrage universel », comme le disent excellemment, preuves à l'appui, Christophe Deloire et Christophe Dubois. Tous ses membres sont de fervents partisans d'un fédéralisme européen, mais d'un fédéralisme à leur sauce. Ils ne redoutent rien tant que

la consultation des peuples, et ne se privent même pas pour le dire. Ils savent faire revoter ces peuples, quand un référendum a quand même eu lieu et qu'il leur a donné tort, ils savent précipiter votes ou ratifications parlementaires, pour éviter des débats gênants. Ils excellent à se présenter comme des dirigeants avisés et responsables face à des démagogues ou des populistes.

On contestera peut-être le terme de « nomenklatura » en objectant que tous les systèmes démocratiques sont plus ou moins oligarchiques, que les dirigeants y sont toujours soumis à de puissants intérêts privés, et que la construction européenne n'est pas pire que les autres régimes, qu'elle offre du moins quelques garanties de droit, et même une possibilité, il est vrai très encadrée, d'initiative populaire<sup>(25)</sup>. Cette objection n'est pas recevable, car cette classe invisible est le *produit d'un système unique dans le monde*, exception faite des dictatures à proprement parler. Si l'on voulait tenter une comparaison avec le système politique chinois, il n'est pas sûr qu'elle soit à l'avantage du régime politique européen. Au moins, en Chine, le parti (presque) unique est une pyramide qui repose sur 80 millions de membres, qui plonge donc ses racines dans la société, et qui sait ce que c'est qu'un intérêt national. Ce qu'il faut bien voir, à notre avis, est que la nomenklatura européenne est le *produit d'un système* qui a été bâti, volontairement ou non, pour lui mettre le pied à l'étrier. Nous avons vu ses origines dans l'ordo-libéralisme, mais ensuite tout a été fait pour le perfectionner, et il ne faut pas oublier que la rédaction du texte des Traités (des centaines de pages) a été, à la virgule près, le fait de cette nomenklatura elle-même, désireuse de s'entourer, avec l'aide de ses conseillers et de ses juristes, de tous les garde-fous et de tous les pare-feu nécessaires. Aussi ne faut-il pas s'y tromper : certes il y a bien en Europe de vrais fédéralistes, des députés en général, qui croient vraiment aux États-Unis d'Europe, mais pour la nomenklatura le fédéralisme n'est qu'un instrument pour

<sup>25</sup> Introduit par le Traité de Lisbonne, le référendum d'initiative populaire n'en a que le nom. Les citoyens européens, sous certaines conditions de nombre et de composition, peuvent solliciter la Commission pour qu'elle dépose un projet de loi devant le Parlement, mais celle-ci peut refuser pour des raisons non seulement de forme, mais encore de fond. Il ne s'agit donc que d'un droit de pétition.

satisfaire à la fois ses ambitions et sa clientèle de grands banquiers et de grands patrons de multinationales, tout en jurant de son engagement au service de la cause européenne.

Si l'on en veut une preuve, et une seule, comment comprendre que l'Union européenne ne se soit pas dotée d'un minimum de protectionnisme, qu'elle ait refusé depuis ses origines de donner valeur légale à toute forme de préférence communautaire<sup>(26)</sup> ? Outre l'a priori idéologique, il y a au moins deux raisons. La première est qu'il fallait laisser la porte grande ouverte aux établissements financiers et aux grandes compagnies états-uniennes. C'est l'un des sens, depuis le début, de l'euro-atlantisme, cultivé dans les cercles dont nous avons parlé. La deuxième raison est que cela arrange les multinationales européennes, puisque cela les autorise, au nom du libre-échange et en se drapant dans le principe de réciprocité, à investir à l'étranger, où se trouvent de nombreux et vastes marchés, et d'où il est possible de réimporter en Europe produits à bas coût et bénéfiques, tout en pratiquant l'optimisation fiscale. Car c'est là une évidence : une multinationale est par définition apatride, elle n'est rattachée à un territoire national que par le recrutement de ses dirigeants et l'aide qu'elle peut obtenir (souvent après chantage à la délocalisation) de l'État en question.

<sup>26</sup> La préférence n'est pas exclue (il existe bien un tarif extérieur commun, en moyenne de l'ordre de 3 % - ce qui n'a guère de portée), mais elle n'a aucune valeur juridique. Aucune entreprise, aucun pays ne peut s'en prévaloir pour se protéger. À noter qu'il existe cependant un domaine où la préférence est de mise : c'est celui de la libre circulation des travailleurs !

## Vers un super-fédéralisme accru

C'est dans ce contexte qu'il nous faut relire les projets, examinés précédemment, d'un fédéralisme budgétaire et d'un fédéralisme bancaire. Ils viendraient parachever le fédéralisme technocratique, en ne laissant aux nations que tout ce qui n'intéresse pas la nomenclatura, ses supports et ses séides, et qui permet encore aux États de se prévaloir de quelque souveraineté. Aujourd'hui déjà les élus nationaux n'ont aucun droit de regard sur la Banque centrale européenne ni sur les fonds de secours de la zone euro, alors qu'ils sont appelés à les garantir.

À ce fédéralisme technocratique il faut un modèle économique, et c'est le modèle allemand, qui se résume, comme nous l'avons vu, à quelques maîtres mots, lourds d'idéologie sous leur apparence technique<sup>(27)</sup> : compétitivité, concurrence généralisée, large privatisation des services publics, « réformes structurelles », équilibre budgétaire. La crise des dettes publiques et de l'euro est un moyen de l'imposer aux États récalcitrants. Ce modèle, qui fut ouvertement revendiqué en particulier par la droite française, est la matrice des conditions imposées par la troïka (Commission, BCE, FMI), du Pacte pour l'euro et du Pacte budgétaire. La réalité est pourtant aveuglante : seule l'Allemagne serait la gagnante de ce fédéralisme punitif, mais elle finirait elle-même par y perdre, car une Europe en récession, c'est un grand marché qui se tarit, et déjà apparaissent les premiers signes qu'elle est aussi touchée. Tout cela est proprement incompréhensible si l'on se place au point de vue de l'intérêt général. Mais la nomenclatura, par étroitesse de vue ou par égoïsme, n'en a que faire, car cette dégradation ne perturbe en rien les intérêts de ses membres ni ceux de ses clients, bien au contraire. Eux n'ont pas de problème de salaires, de retraites, de chômage, de précarité, d'assurance maladie, de logement, de fins de mois. Pour eux l'essentiel est

<sup>27</sup> Il faudrait ne plus entrer dans le jeu de ce vocabulaire. On devrait par exemple remplacer « compétitivité » (pour laquelle tous les moyens sont bons) par « compétence commerciale » (qui désignerait les atouts licites que possède une entreprise par rapport aux autres). On devrait cesser de parler de « réformes », là où il s'agit de contre-réformes relativement aux droits chèrement acquis par les travailleurs. On ne devrait évoquer que « les avantages de la concurrence », de manière à ne pas escamoter tous ses travers et tous ses méfaits.



qu'ils continuent à bénéficier du prélèvement sur la richesse produite opéré par la rente financière. Pour eux la crise des dettes est une aubaine pour exiger de nouvelles privatisations. Pour eux elle est une formidable opportunité pour imposer leurs « réformes », c'est-à-dire le renforcement des politiques néolibérales, autrement dit la domination du capitalisme financiarisé. Le seul problème est que le « déficit démocratique » de la construction européenne devient une évidence aux yeux de tous, dès lors que les autorités nationales sont contraintes d'avouer qu'elles n'ont plus guère de marges de manœuvre. Aussi la nomenclatura et ses suppôts cherchent-ils les moyens de donner à leur fédéralisme une onction démocratique. On va voir qu'il s'agit de poudre aux yeux.

## La fiction démocratique du fédéralisme technocratique

C'est, très logiquement, surtout d'Allemagne que sont venues les propositions, puisqu'elle est l'inspiratrice de la « gouvernance » européenne, qu'elle se présente comme le modèle à suivre et que son poids économique lui confère le rôle de l'architecte en chef.

Une première proposition est celle de l'élection du Président de la Commission au suffrage universel par tous les Européens<sup>(28)</sup>. Remarquons d'abord que, pour que cette élection ait un sens, il faudrait qu'il y ait plusieurs candidats, avec des programmes différents. Or les difficultés apparaissent immédiatement : ces candidats seraient de parfaits inconnus pour les citoyens de 26 pays sauf un, et peut-être même aussi pour ce dernier ; il faudrait que leurs programmes soient connus<sup>(29)</sup> et compris de tous les Européens, ce qui suppose qu'ils soient minimaux ; il faudrait définir des critères pour l'éligibilité (par exemple des parrainages, ou bien le recueil d'un certain nombre de signatures, mais selon quels pourcentages entre les pays?). Ces difficultés « techniques » sont telles qu'il faudrait se rabattre sur l'option la plus réalisable, celle de l'élection par le Parlement européen.

Quand on sait le peu d'intérêt que les citoyens européens portent aux élections européennes, on imagine quel serait le taux d'abstention s'agissant d'une élection au suffrage universel, et le désintérêt qui se manifesterait, si l'élection de ce Président de la Commission était le fait du Parlement européen. Les défenseurs d'un fédéralisme européen ne peuvent ignorer cet état de fait, mais cela sans doute ne les inquiète guère, l'essentiel pour eux étant qu'il y ait une apparence de procédure démocratique.

<sup>28</sup> Soutenue par Angela Merkel, la proposition a été approuvée par les délégués au Congrès de son parti, la CDU, en novembre 2011. François Hollande semble pencher, lui, pour l'élection du Président de la Commission par le Parlement européen (dans un entretien publié par *Le Monde* du 18 octobre 2012).

<sup>29</sup> Ils seront, disent les partisans de cette idée, diffusés par les télévisions de tous les pays (on suppose en traduction simultanée), comme si cela suffisait.

Mais surtout cette élection suppose que la Commission européenne continue à être ce qu'elle est, c'est-à-dire cet appareil d'État technocratique dont nous avons parlé précédemment. Participer à cette élection reviendrait à cautionner le mode de « gouvernance » qui est au fondement des institutions européennes, et c'est bien ce qui est recherché.

Une proposition plus ambitieuse est celle de l'élection d'un éventuel Président de l'Union au suffrage universel. Il rencontre les mêmes obstacles techniques que l'élection d'un Président de la Commission. Mais, de plus, il faudrait savoir quel serait son rôle : celui d'un authentique Président d'un État fédéral à régime présidentiel, avec tous les pouvoirs, tout l'appareil administratif, tout le poids budgétaire qui vont avec, dans des États fédéraux comme les États-Unis, le Canada, le Brésil et quelques autres ? Ou bien celui d'une figure symbolique et arbitrale, notamment lorsqu'il faut régler une crise gouvernementale, comme en Allemagne ? Ou bien un simple coordonnateur et facilitateur, comme l'est l'actuel Président du Conseil européen, Herman Van Rompuy ? La première hypothèse étant exclue, restent les secondes, mais quels sont les citoyens qui, en Europe, vont se mobiliser pour une élection de si faible portée ? Ici, à nouveau, le taux d'abstention a toutes chances d'être faramineux.

Une proposition plus intéressante<sup>(30)</sup> est la création d'une deuxième Chambre, composée de représentants des Parlements nationaux, mais elle soulève deux questions de principe. Cette Chambre serait-elle une chambre basse, comme l'est en fait le Sénat français (la Chambre des députés ayant toujours le dernier mot), une Chambre haute, comme aux États-Unis (où aucune loi fédérale ne peut être votée sans son accord et où ses responsabilités sont plus étendues que celles des Représentants), ou une Chambre aux pou-

<sup>30</sup> Elle est venue du ministre des Finances allemand, Wolfgang Schäuble. Pour celui-ci il faudrait également renforcer le Parlement européen en lui donnant un pouvoir d'initiative législative. Mais son ambition démocratique ne va pas plus loin : la Commission verrait ses pouvoirs étendus et deviendrait un vrai gouvernement, dont seul le Président serait élu au suffrage universel. Angela Merkel s'est prononcée aussi pour une deuxième Chambre, mais celle-ci serait pour elle constituée par le Conseil des chefs d'État et de gouvernement, la Commission devant être, pour elle aussi, le gouvernement de l'Union.

voirs intermédiaires, comme en Allemagne (où elle a un pouvoir de veto absolu sur toutes les lois qui touchent aux pouvoirs des Länder et un pouvoir suspensif sur les autres) ? Question évidemment cruciale pour savoir de quel type serait un fédéralisme européen, et nous y reviendrons. Mais vient la deuxième question, non moins importante : quelle serait l'étendue d'un éventuel pouvoir législatif européen bicaméral ? Actuellement le Parlement européen, qui n'a pas de pouvoir d'initiative législative (il ne peut que solliciter la Commission), ne peut légiférer qu'en accord avec le Conseil, selon un processus de codécision extrêmement lent et laborieux, et dans certains domaines et non dans d'autres (sont exclus 21 domaines, dont la politique étrangère et de sécurité, le marché intérieur, les tarifs douaniers, où le Conseil décide seul, la fiscalité, la politique sociale pour partie, où le Conseil ne fait que consulter le Parlement et décide à l'unanimité, et enfin, bien sûr, la politique monétaire, qui est du seul ressort de la Banque centrale). Quand on examine la liste de ces domaines d'exclusion, on voit immédiatement que ce sont politiquement les plus importants, ou ceux qui permettent le mieux à la concurrence entre États européens de s'exercer. Ainsi le pouvoir intergouvernemental reste-t-il dominant. Et l'on a vu ce que signifie le fédéralisme budgétaire impliqué par le Pacte budgétaire : l'abandon d'un aspect essentiel de la souveraineté des États au profit d'autorités indépendantes, non seulement au détriment des gouvernements, mais encore du Parlement européen. Dès lors cette seconde Chambre, même si elle est « haute », serait, en ce qui touche à ces domaines essentiels, une coquille vide.

## Le fantasme d'un véritable fédéralisme européen

Venons-en à l'essentiel : un fédéralisme européen peut-il être autre chose qu'une simple façade ? La question est généralement laissée dans le plus grand flou depuis le débat, en 2005, là où il eut vraiment lieu, sur le Traité constitutionnel européen (lequel fut rejeté, rappelons-le, par les peuples lors des référendums français et néerlandais). À cette époque beaucoup d'opposants, accusés de ne pas avoir de « plan B », en avaient des ébauches<sup>(31)</sup> : le Parlement européen serait le seul législateur, ou bien la codécision serait étendue à tous les domaines de compétences, ceux-ci étant toutefois limités par le principe de subsidiarité, il y aurait des lois de l'Union pour réaliser une harmonisation fiscale et sociale « vers le haut », etc. Tout cela supposait l'écriture d'un nouveau Traité, consacrant des abandons considérables de souveraineté de la part des États. Mais, depuis lors, la situation s'est aggravée avec la reprise sous forme de « mini-traité », à quelques virgules près, du Traité constitutionnel (ce fut le Traité de Lisbonne de 2007) et la crise de l'euro, qui a remis en question une union monétaire fondée sur une monnaie unique, laquelle non seulement n'a pas rempli ses promesses, mais a accentué les vices de structure de la construction européenne<sup>(32)</sup>. Et elle devient intenable avec la succession de traités qui, pour endiguer cette crise, visent à renforcer le fédéralisme technocratique. Aujourd'hui pourtant le projet d'une « autre Europe » reste d'inspiration fortement fédérale. On y a surtout ajouté ou développé des propositions antilibérales, notamment un désarmement des marchés financiers, une intervention directe de la BCE dans le financement public des États, une révolution fiscale à l'échelle européenne, des mesures de relance massives, une séparation des banques de détail et des

<sup>31</sup> Je les avais évoquées dans un article sur « Le piège européen », qui passait en revue quelques propositions institutionnelles, telles qu'une Chambre mixte (composée d'élus européens et d'élus nationaux), un Parlement bicaméral, ou encore un système de codécision généralisé entre le Parlement et le Conseil, chaque ministre se devant d'être assisté par deux parlementaires nationaux, un de la majorité et un de l'opposition, mandatés par leur Assemblée d'origine.

<sup>32</sup> Sur un historique de la crise de l'euro et sur ses raisons, sur son bilan négatif sur tous les plans (tel qu'il ressort des statistiques européennes elles-mêmes), sur les propositions inabouties pour en sortir, cf., sur mon blog, le texte *Collapsus en Europe*.

banques d'affaires, une socialisation du secteur bancaire<sup>(33)</sup>. Mais tout porte à penser que ce projet, qui ne va jamais bien loin dans le détail institutionnel, fait la part trop belle au fédéralisme et verse en partie dans le fantasme.

Qu'on le veuille ou non, les pays européens sont profondément différents par la langue, l'histoire, les coutumes, les traditions politiques, bref par tout ce qui a fait et fait encore des nations. Et ces réalités nationales sont si fortes que les gens, lorsqu'elles sont bousculées, a fortiori par des cadres institutionnels incompréhensibles pour eux, et qui ne leur apportent aucun mieux-être, se montrent de plus en plus eurosceptiques, quand ils ne souhaitent pas le retour à l'ordre ancien. C'est vrai pour l'Europe à 15, mais peut-être plus encore pour les nouveaux entrants de l'Est européen, farouchement soucieux de conserver une souveraineté dont ils ont été privés à l'époque où ils étaient des satellites de l'Union soviétique<sup>(34)</sup>. Le fédéralisme n'est, hormis chez quelques rares hommes politiques d'avance convaincus, qu'un *programme d'économistes*, pour lesquels les acteurs économiques sont des êtres désincarnés, identiques d'un pays à l'autre, des économistes qui n'ont, au mieux, qu'une faible conscience des réalités sociologiques et historiques. Comme le disait De Gaulle, avec son sens de la formule imagée, « on ne fait pas une omelette fédérale avec ces œufs durs que sont les nations ». L'idée fédérale, c'est vrai, inspire encore souvent la gauche critique, mais sans qu'elle mette les cartes sur la table. Quand un philosophe comme Habermas réclame « plus d'intégration » européenne, il ne s'aventure pas à entrer dans les détails<sup>(35)</sup>. Alors il vaut mieux avouer franchement que c'est le principe même d'un vrai fédéralisme européen qu'il faut remettre en cause, et qu'il est urgent de rouvrir le débat sur les institutions. Car le temps presse.

<sup>33</sup> Cf. en particulier les propositions alternatives de l'association ATTAC.

<sup>34</sup> Plusieurs pays d'Europe orientale ont déjà pris leurs distances avec l'euro : la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne. Ce n'est sans doute pas seulement parce qu'ils ont intérêt à garder leur monnaie, mais aussi parce qu'ils craignent une perte accrue de souveraineté.

<sup>35</sup> Dans un article publié dans *Le Monde* du 27 août 2012, « Plus que jamais l'Europe », Peter Bofinger, Jürgen Habermas et Julian Nida-Rümelin plaident pour « une démocratie supranationale permettant un gouvernement commun sans que soit pour autant adoptée la forme de l'État fédéral », et ceci d'abord au sein de la zone euro pour permettre de préserver la monnaie unique, notamment en mutualisant une partie des dettes publiques. Mais ils ne disent quasiment rien des réformes institutionnelles que cela impliquerait.

## L'échec prévisible du fédéralisme technocratique

La zone euro glisse vers la récession (le FMI prévoit une récession de 0,3 % en 2012). Plus les pays, de leur propre chef, ou contraints et forcés par les conditions qui leur sont posées par les États européens créanciers, essaient de réduire leurs déficits budgétaires, plus les pauvres s'y appauvrissent, plus le chômage y progresse (il a dépassé les 10 % dans la zone), plus la protection sociale y diminue. Le Pacte budgétaire, d'ailleurs largement anticipé par toute une série de lois déjà très contraignantes et punitives, va inéluctablement encore aggraver la situation, car il impose des restrictions telles et des délais si courts que la spirale récessive ne pourra que s'aggraver. Comme le disent les économistes, il aura une action « pro cyclique », c'est-à-dire qu'il accentuera la tendance en cours, alors que seules des politiques de relance, via un accroissement des dépenses publiques (le seul moteur que les gouvernements sont en mesure de contrôler), permettraient de l'inverser. Cela signifierait, certes, plus de déficit, plus de dettes, mais la croissance retrouvée finirait par les éponger. Il faut le redire, *la dette publique est une chose normale quand il s'agit de financer des investissements* – ce que les entreprises font tous les jours. Au lieu de quoi, le Pacte interdit pratiquement, à défaut d'excédent budgétaire de quelque ampleur, les investissements publics, et ce n'est pas le 1 % de PIB du budget européen, ni les 120 milliards de crédits injectés sur trois ans dans la zone euro, qui pourront favoriser une relance. Cette politique est donc véritablement suicidaire. Les dirigeants européens en ont vaguement conscience, mais comptent sur la BCE pour sauver les pays les plus en difficulté: en rachetant massivement leurs titres de dette sur le marché secondaire, elle pourrait faire baisser les taux exorbitants qui sont exigés d'eux par les marchés financiers. Même si ce soutien n'était pas assorti de conditionnalités aussi strictes que dans les cas précédents (grec, portugais, irlandais), cela ne serait qu'un remède provisoire, car le carcan du Pacte budgétaire continuera à les étrangler.

C'est l'euro lui-même qui a les plus grandes chances d'être emporté. La BCE, dit-on, ne laissera pas faire, car sa « mission » est de le sauver. Mais elle ne peut agir sur le fond du problème, qui est le déséquilibre structurel des balances commerciales de nombreux pays de la zone, et non des moindres (France, Italie, Espagne...) résultant de leurs « écarts de compétitivité », qui réduisent leurs capacités exportatrices. Certains croient que, en réduisant drastiquement le coût de travail, par des baisses de salaires et de charges sociales, ils vont redevenir des fournisseurs des autres pays européens, à la place des pays de l'Est européen (notamment la Slovaquie et le Pologne), du Maghreb, de la Chine, etc. C'est impossible, parce que l'écart est trop important pour être comblé, parce que le coût du travail n'est que l'un des paramètres, parce que leur demande déprimée pèsera sur l'ensemble de la zone... et parce que les populations n'accepteront plus une telle paupérisation. Tout laisse donc à penser que les règles du Pacte budgétaire ne pourront être respectées (rappelons que celles du Traité de Maastricht ont été violées pendant de nombreuses années par l'Allemagne et par la France) et qu'il finira comme un chiffon de papier. Mais, entre-temps, la situation sera devenue dramatique pour une Union européenne qui est encore la première puissance économique mondiale.

La zone euro ne résistera pas à la tourmente. Tout laisse prévoir qu'elle ira vers un éclatement d'ici quelques mois ou quelques années. Et ce qu'il en restera peut-être ne sera pas en excellente posture, car des problèmes internes subsisteront et les problèmes externes (une demande européenne affaiblie, une concurrence encore plus sauvage) mineront l'ensemble européen.

Il va bien falloir, sous la pression des circonstances, changer de cap. Mais il vaudrait mieux que cela se fasse d'une manière délibérée. Et d'abord pourquoi ne pas sortir de l'euro? Pourquoi ne pas décider de ne plus appliquer des traités mortifères? La question mérite assurément d'être posée.

## Comment déconstruire un fédéralisme mortifère ?

Il faudrait d'abord, disent certains économistes, et pas seulement de gauche, en finir avec le système de l'euro, cette institution fédérale inadaptée à l'Europe telle qu'elle est. On devrait faire retour à une simple monnaie commune, dans lesquelles les monnaies nationales restaurées se convertiraient selon des parités, négociables entre les gouvernements, qui varieraient dans une bande de fluctuation. Cela rendrait possibles des dévaluations limitées des monnaies nationales, permettant aux pays aux balances commerciales déficitaires de rétablir leur équilibre. Ce retour pourrait se faire de manière ordonnée, en passant par une étape intermédiaire où des euro-francs, par exemple, émis par la banque centrale nationale, garderaient leur parité avec l'euro. Comme ce serait une opération à hauts risques si elle était décidée par un seul pays (pas seulement dans l'urgence, mais pour montrer le mouvement), des mesures devraient être prises immédiatement pour éviter la fuite des capitaux et de l'épargne, effrayés par les perspectives de dévaluation, ainsi que la spéculation jouant sur cette dévaluation (il faudrait rétablir un contrôle des changes, interdire notamment les ventes à découvert), et pour trouver les moyens de financer largement la dette publique hors marchés financiers par le financement partiel venant de la Banque centrale, par un appel - problématique - à la souscription adressé aux résidents, par un emprunt forcé auprès des investisseurs institutionnels résidents. Décréter une restructuration de la dette publique détenue par les banques (rééchelonnement, annulation partielle), ce qui en soi serait parfaitement justifié au vu des immenses profits qu'elles ont réalisés au travers de comportements spéculatifs, serait une mesure plus délicate, car elle les mettrait en difficulté face à leurs concurrentes. Admettons que toutes les précautions soient prises, et que, dans un deuxième temps, le retour à la monnaie nationale se fasse dans de bonnes conditions. Il faudrait encore que le mouvement soit suivi par d'autres pays, et cette sortie de l'euro ne réglerait pas tous les autres problèmes de fond liés aux Traités.

Une voie plus radicale consisterait à passer plus rapidement à la monnaie nationale et à sa dévaluation. Elle implique une nationalisation des banques et compagnies d'assurances nationales pour

les obliger à soutenir le crédit et l'investissement dans le pays, une restructuration des dettes pour alléger les finances publiques, et bien sûr un financement national de la dette publique et un contrôle des changes strict pour faire face à la spéculation. Une voie qui s'inscrit en rupture complète avec le néolibéralisme, ce dont on pourrait se féliciter, mais qui consiste en fait à prendre congé de l'Union pour un jour rebâtir une Europe complètement différente.

Ces stratégies de déconstruction, qui ne manquent certes pas de sens, font cependant problème de plusieurs façons, outre les risques qu'elles comportent. Le premier obstacle est qu'elles rencontreront l'hostilité farouche de tous les gouvernements de droite en Europe, y compris de ceux qui sont dans les pires difficultés, tant que la crise européenne n'aura pas pris des dimensions absolument dramatiques. Le second obstacle est que les peuples n'y sont pas préparés, ni forcément disposés. Des sondages récents nous donnent une idée de l'état des opinions. Si les Allemands jugent que, sans l'euro, leur situation serait meilleure (pour 44 % d'entre eux) et bien meilleure (pour 21 %), en France seulement 36 % des sondés jugent qu'elle serait meilleure, alors que 56 % l'imaginent pire, et en Pologne 70 % l'imaginent pire<sup>(36)</sup>. L'euro-scepticisme vient ainsi paradoxalement des citoyens des pays qui ont trouvé le plus d'avantages dans l'euro (mais s'explique, on l'a dit, parce qu'ils ne veulent pas « payer pour les autres »). Même paradoxe concernant l'Union européenne : 49 % des Allemands jugent que leur situation serait meilleure sans la construction européenne, alors que ce n'est le cas que pour 34 % des Français et 41 % des Polonais. La troisième difficulté est que la stratégie de sortie de l'euro *n'ouvre pas sur un avenir clair*. S'agit-il d'une sortie de l'Union européenne, pour construire à terme une toute autre Europe, beaucoup plus large, bien moins contraignante, franchement antilibérale et, mieux encore, d'orientation socialiste<sup>(37)</sup> ? C'est une perspective séduisante, mais elle appellerait une expli-

<sup>36</sup> Sondage effectué par la Fondation Bertelsmann en juillet dernier dans trois pays de l'Union. Un autre récent sondage indique que 56 % des Italiens regrettent l'entrée de la Péninsule dans la zone euro.

<sup>37</sup> C'est la perspective dessinée par Jacques Nikonoff dans *Sortons de l'euro ! Restituer la souveraineté monétaire du peuple*, Éditions Les mille et une nuits, 2011.



citation des contours de cette nouvelle Europe (entre une simple zone économique de coopération et une Fédération réellement démocratique), et elle paraît irréaliste à court terme. Ou bien s'agit-il d'une réorientation de l'Europe telle qu'elle est, comme semblent le souhaiter les Français qui, à 67 %, jugent que l'Union « va plutôt dans la mauvaise direction » depuis la ratification de Maastricht et qui, pour ceux qui ont voté oui en 1992, choisiraient aujourd'hui le non à 64 %<sup>(38)</sup> ? Mais pour aller vers quelle Europe ? C'est là que, à notre avis, il faut proposer *un véritable « plan B »*. Il ne faut pas rêver : ce plan ne rencontrera pas facilement une adhésion, ni parmi les populations, mal informées et soumises au pilonnage des voix autorisées et des médias, ni encore moins parmi les élites européennes. Mais il aura au moins l'avantage de présenter une alternative crédible, de fournir des armes intellectuelles et un outil de persuasion. *Les citoyens européens ne recommenceront à s'intéresser à l'Europe que si on leur montre quel pourrait être un bout du chemin prometteur – et pas seulement comment se défendre dans une implacable guerre économique mondiale.*

C'est dans cette perspective de réorientation que s'inscrit la stratégie de « désobéissance » prônée du côté du Front de gauche<sup>(39)</sup>. On peut la résumer ainsi. Puisqu'il est illusoire de penser qu'un grand mouvement de contestation va soulever toute l'Europe et que des élections vont amener au pouvoir, dans les vingt-sept pays, des partis résolus, d'une manière ou d'une autre, à jeter les bases d'une autre Europe, il faut bien qu'un pays décide, de manière unilatérale, de s'émanciper du consensus régnant, sans rompre pour autant avec l'Union ni avec l'euro, par des actes de désobéissance constructive, c'est-à-dire ouvrant et montrant le chemin vers une refondation. Le premier acte consiste à résoudre le problème de la dette publique nationale en demandant à la Banque centrale du pays de financer (en euros) une partie de cette dette à la fois par des rachats sur

<sup>38</sup> Sondage réalisé par l'IFOP et publié le 17 septembre dernier.

<sup>39</sup> On en trouvera la défense et l'illustration la plus précise dans le livre de Jacques Généreux *Nous, on peut ! Manuel anticrise à l'usage du citoyen*, Éditions du Seuil, 2012. C'est cette stratégie aussi que j'ai défendue tout au long d'une dizaine d'articles publiés sur mon blog au cours des deux dernières années (dans la rubrique Europe).

le marché secondaire et par un financement direct. Cela ne peut manquer de susciter l'ire de la Banque centrale européenne, mais elle n'a pas le pouvoir d'exclure le pays en infraction de l'Union monétaire, seuls les autres États pouvant prendre une telle décision, qui n'est d'ailleurs nullement prévue dans les traités. Or d'une part ils prendraient là une lourde responsabilité, d'autre part la plupart, en particulier l'Allemagne, n'auront aucun intérêt à le faire, car ils tirent grand avantage du maintien de la zone euro dans son intégralité, surtout si le pays rebelle pèse lourd dans cette zone. Mais ce ne serait pas le seul acte de désobéissance à accomplir, car il ne s'agit pas seulement de trouver une issue à la crise de la dette souveraine (en s'appuyant aussi sur d'autres formes de « nationalisation » de la dette), il faut encore pouvoir mener une autre politique pour redresser l'économie du pays. Un grand nombre de mesures peuvent être prises à l'échelle nationale (ample réforme fiscale, nationalisation de grandes banques, pour qu'elles puissent prêter à taux très bas, séparation des banques de dépôt et des banques d'affaires, plafonnement du rendement obtenu par les actionnaires, etc.), mesures que l'Union européenne ne peut interdire, mais qui vont se heurter à un certain nombre de ses règles, concernant en particulier les aides d'État (par exemple des banques publiques qui se contenteraient d'un faible taux de rentabilité seront accusées de fausser la concurrence). Dès lors il faudra élargir le champ de la désobéissance.

Quelles formes celles-ci pourra-t-elle revêtir ? On pourrait exiger des dérogations en menaçant d'invoquer le « compromis de Luxembourg », qui permet à un État de s'opposer à une décision communautaire, lorsque des « intérêts très importants » sont en jeu, jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé<sup>(40)</sup>. La désobéissance peut aussi prendre la forme de la non-transposition d'une nouvelle directive, de la suspension d'une autre, du refus de payer les amendes prévues,

<sup>40</sup> Le gouvernement du général De Gaulle ayant pratiqué pendant quelques mois une politique de la chaise vide pour s'opposer à la généralisation du vote à la majorité qualifiée, qui menaçait la souveraineté nationale, ce compromis a été conclu en 1966, et n'a jamais été juridiquement abrogé. Rappelons aussi combien le Royaume uni est passé maître dans l'art de négocier des clauses d'exemption. Il se propose aujourd'hui d'abandonner en bloc quelque cent trente politiques européennes d'ici à 2014, avant qu'elles ne passent sous le régime du droit commun européen.

en parant par des contre-mesures aux oppositions virulentes venant de la Commission, d'autres États, de la Cour de Justice européenne, telles que la suspension des versements au budget européen.

Cette stratégie de désobéissance constructive est sans doute plus réaliste que les stratégies de sortie, immédiate ou à terme de l'euro. Elle n'a pas d'effet sur le taux de change, puisqu'on reste dans l'euro. Elle ne fera pas fuir l'épargne, mais seulement quelques grandes fortunes et des capitaux hautement spéculatifs, les unes et les autres étant fort peu utiles à l'économie nationale du fait de leur côté prédateur (on devra quand même organiser un contrôle sélectif du mouvement des capitaux). La vraie difficulté, à mon avis, de cette stratégie est qu'elle suppose une majorité politique déterminée à agir dans ce sens, et que cette majorité doit s'appuyer sur une opinion largement favorable, qui aurait compris que c'est la seule issue pour se sortir d'une situation calamiteuse, et qui soit en même temps persuadée qu'une refondation de l'Union européenne est possible en sachant quelle forme elle prendrait. Or le fameux « plan B » reste assez flou sur le plan économique, au-delà de quelques lignes générales, et surtout ne dit quasiment rien des institutions politiques de « l'autre Europe ».

Voici donc quelques lignes directrices de ce qui pourrait être une réorientation de l'Union européenne, compte tenu des analyses précédentes.

---

## *Pour un fédéralisme de subsidiarité*

---

## Ce qu'il faut de fédéralisme, et pas plus

J'entends par fédéralisme de subsidiarité non davantage de fédéralisme, dans une sorte de fuite en avant qui ne fera qu'aggraver le fédéralisme technocratique et l'hyper fédéralisme qui sévissent aujourd'hui, mais le fédéralisme juste nécessaire et suffisant dont les pays européens peuvent avoir besoin, sans aliéner une part trop grande de leur souveraineté, et en y adhérant en toute connaissance de cause. Le principe de subsidiarité signifiait que ne devaient être traités à un niveau supérieur que les problèmes qui ne pouvaient être correctement traités à un niveau inférieur<sup>(41)</sup>. C'est de cela qu'il s'agit. Pour reprendre les choses dans l'ordre de notre exposé, commençons par le fédéralisme budgétaire, qui est intimement lié à la question du financement des dettes publiques

*Chaque État doit rester libre de définir sa politique budgétaire*, le niveau de son déficit, le niveau de sa dette et le calendrier de leur résorption. Cela implique qu'il puisse s'émanciper suffisamment de la tutelle des marchés financiers, laquelle, dans le système de l'euro, le contraint de faire appel aux autres États, lorsque les taux d'intérêt exigés par ces marchés sont insoutenables et font faire boule de neige à la dette elle-même. Comment ?

D'abord en faisant appel à la banque centrale. Mais, comme la BCE se refuse, au nom des Traités, à prêter directement aux États, et n'achètera leurs titres de dette sur le marché secondaire que sous des conditions drastiques, il ne reste que deux solutions. Certains économistes estiment que les Traités autorisent la BCE à prêter à la Banque européenne d'investissement ou à des organismes publics de

<sup>41</sup> Encore faut-il que ce principe soit formulé de manière rigoureuse. Yves Salesses avait montré (*Propositions pour une autre Europe. Construire Babel*, Éditions du Félin, 1997, p.436-439) que sa formulation en termes « d'objectifs mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau national » ouvrait la voie à une extension indéfinie des compétences de l'Union. Et ce d'autant plus que le capitalisme tend à s'emparer de tout : « Le capitalisme a tendance à tout transformer en marchandise. Les notions d'activité économique et d'entreprise peuvent ainsi être indéfiniment étirées [...] On trouve toujours mille bonnes raisons pour estimer qu'une action peut « être mieux réalisée » au niveau supérieur ». Il faut, dit Salesses, remplacer « le mieux » par le « nécessaire », et ce qui doit nécessairement être traité au niveau supérieur ne peut être laissé à un corps juridictionnel, mais doit être contrôlé par les corps politiques constitués.

crédit, tels que, en France, la Caisse des dépôts et des consignations, lesquels pourraient à leur tour prêter aux États à des taux raisonnables. C'est peu convaincant, car les conditionnalités resteraient insupportables, comme elles le sont aujourd'hui, et de toute façon on verrait probablement des États « vertueux » s'y opposer. Aussi je ne vois d'autre solution pour un État que celle, préconisée par plusieurs économistes, de donner l'ordre à sa propre banque centrale de financer en euros une partie de son déficit (il faut rappeler ici que la BCE n'est qu'un consortium des différentes banques centrales, et que toutes les mesures qu'elle décide sont appliquées par celles-ci). On dira que ce serait là un coup de force, qui détruirait l'idée même d'une banque centrale européenne responsable de l'euro. Mais ce ne sera pas un coup de force : l'État en question devra justifier qu'il décrète ce financement non pour son fonctionnement, mais uniquement pour ses investissements, et il devra démontrer que ces investissements sont effectivement des investissements d'avenir, permettant une (bonne) croissance qui servira à améliorer ses rentrées fiscales, donc à réduire son déficit et *in fine* sa dette. *On acceptera ici tous les contrôles, mais on ne transigera pas sur le principe*. Certains autres États prendront-ils le risque de dénoncer ce financement, et donc d'expulser cet État de la zone euro ? Ils y regarderont à deux fois, surtout s'agissant de grands pays comme la France, l'Italie ou l'Espagne, et en porteront la responsabilité.

Pour échapper à la tutelle des marchés financiers l'État devra aussi « nationaliser » en partie sa dette, c'est-à-dire faire directement appel aux épargnants résidents pour acheter ses bons du Trésor (plusieurs voix, même à droite, ont souligné les avantages de ce recours direct<sup>(42)</sup>). Enfin il obligera les établissements financiers résidents

<sup>42</sup> Cf., Frédéric Salat-Baroux et Vincent Mahé, « Pourquoi il faut maintenant renationaliser notre dette. Montrons aux marchés que la France est crédible », in *Le Monde* du 10 juillet 2012, et Philippe Brossard, « L'État pourrait se financer directement auprès des ménages », in *Le Monde, Économie et entreprise*, 5 juin 2012. La « nationalisation » de la dette a de multiples avantages : elle permet de se libérer en partie des marchés financiers internationaux, voire de les rassurer (cf. l'exemple du Japon, qui a une énorme dette, mais détenue presque en totalité par les Japonais, ce qui l'a mis à l'abri d'une crise de la dette souveraine) ; elle offre un produit d'épargne sécurisé aux résidents ; elle a un sens « patriotique », l'épargnant national sachant qu'il finance son État.

(banques, compagnies d'assurances) à souscrire certains quotas de sa dette, et ceci à des taux raisonnables, de préférence administrés. Rien dans les Traités ne l'interdit (encore) aujourd'hui.

Il s'agit donc de récuser le fédéralisme budgétaire coercitif et punitif, tout en acceptant certaines conditions et certains contrôles, donc un fédéralisme subsidiaire. Bien sûr il pourrait y avoir une autre voie: la négociation et la coordination des politiques budgétaires. Elle n'a pratiquement aucune chance d'aboutir aujourd'hui tant les conceptions sont divergentes et tant elle se heurterait à la dogmatique d'une « gouvernance selon les règles » favorable aux marchés financiers.

S'agissant à présent du *fédéralisme bancaire*, on reconnaîtra qu'il présente des aspects positifs dans la mesure où il vise à contrôler l'activité de banques qui sont de fait continentales. La BCE pourrait effectivement avoir un pouvoir de supervision, la garantie des dépôts serait une bonne chose, ainsi que l'existence d'un Fonds financé par les banques servant à la liquidation de banques insolubles. Mais on ne saurait accepter le diktat d'un modèle bancaire unique. La BCE ne pourra, notamment, exiger que des banques publiques se comportent comme des banques privées, selon les mêmes principes de « gouvernance » et de rentabilité. Elle devra seulement veiller à ce que, elles aussi, soient solvables (quitte à leur fixer un ratio de fonds propres) et respectent des critères prudentiels. *Chaque État devra pouvoir choisir le système bancaire qu'il trouve le meilleur.* Nous l'avons dit, le système le plus sûr selon nous est celui de la séparation des banques de dépôt et des banques d'investissement, plutôt que celui du « cantonnement » des activités<sup>(43)</sup>. Il entre donc parfaitement dans le projet de la garantie des dépôts à l'échelle européenne. Quant au projet d'un Fond de liquidation, il ne soulève pas d'objection. Donc, en matière bancaire, le fédéralisme subsidiaire que nous préconisons sera plus étendu qu'en matière budgétaire, car il

<sup>43</sup> Alors que le cantonnement des activités se fait à l'intérieur d'un même groupe, par exemple sous la forme d'une filialisation, la séparation le fait éclater en banques distinctes, ce qui a l'avantage de réduire la taille de ces mastodontes que sont les banques universelles, le risque systémique qu'elles continuent à faire peser et leur pouvoir de pression.

ne présente pas les mêmes enjeux de souveraineté, mais se gardera bien d'être intégral.

Nous avons souligné l'absence de toute volonté de *fédéralisme fiscal et social*. Mais là nous changeons forcément de registre. Ce qui vient d'être dit ne suppose pas un changement radical des institutions européennes, il n'en va plus de même avec ces nouveaux domaines, qui, actuellement, sont le champ clos de la concurrence entre États. Les gouvernements ont libre cours, avec la bienveillance de la Commission, pour abaisser les normes afin de réduire les coûts de main-d'œuvre et d'attirer les investissements étrangers, dont ceux des pays riches de l'Union. Donc, en ces domaines, il faudrait non pas moins, *mais plus de fédéralisme*, et il ne faut pas compter sur la nomenclatura pour faire avancer résolument une harmonisation<sup>(44)</sup>.

Mais il faut préciser d'abord ce que l'on entend par harmonisation. D'abord les systèmes fiscaux et le niveau des contributions obligatoires (oublions le terme idéologique de « prélèvements ») étant très différents d'un pays à l'autre, il n'est pas question de les unifier. Ici encore ce serait attentatoire aux souverainetés nationales, d'autant plus que ces contributions sont la source principale des budgets. Il s'agit seulement de définir des taux et des assiettes communes pour certains impôts, essentiellement ceux qui actuellement faussent la concurrence comme l'impôt sur les sociétés ou les taxes sur les plus-values. De même les systèmes de protection sociale diffèrent énormément d'un pays à l'autre, et tout ce que l'on peut souhaiter, c'est qu'il existe un socle substantiel en matière de durée du travail, d'indemnisation du chômage, de salaire minimum, etc.

Mais on ne peut évidemment exiger des pays européens en retard de développement qu'ils adoptent les mêmes normes que ceux qui sont plus avancés. C'est d'ailleurs à ce titre que des pays comme l'Irlande, les pays baltes et d'autres pays de l'Est européen ont justifié leur bas niveau d'imposition et de protection sociale: cela leur

<sup>44</sup> Même la création d'une assiette fiscale unique pour les sociétés intervenant dans au moins deux pays européens est restée dans les tiroirs de la Commission. Cette assiette découragerait les grandes entreprises de loger leurs bénéfices dans leurs filiales domiciliées dans les pays les moins taxés. Une étude récente a montré que, en France, les entreprises du CAC 40 ont un taux moyen d'imposition de 8 %, alors que celui des petites entreprises est de 28 %.

permettait d'être compétitifs. À ce problème il y a deux solutions, présentées depuis longtemps. La première consiste à leur proposer d'élever leurs normes, selon un calendrier à déterminer, et de recevoir en échange des aides venant de fonds structurels européens pour leur permettre de se mettre petit à petit à niveau. La seconde consiste à établir des droits de douane temporaires entre ces pays et le reste des pays de l'Union, dans les secteurs où la productivité est du même ordre de grandeur, de manière à restaurer une concurrence normale, puis et à les leur reverser pour qu'ils puissent rattraper les autres en matière sociale et en matière fiscale (on les appellera des « montants compensatoires sociaux »)<sup>(45)</sup>. La première solution nous paraît plus praticable, mais les deux devraient être débattues dans les nouvelles institutions européennes. Alors, quelles seraient ces nouvelles institutions qui seraient à la fois plus démocratiques et plus respectueuses des souverainetés nationales ?

<sup>45</sup> Cf. Jacques Sapir, *La fin de l'eurolibéralisme*, p. 148-151.

## Des institutions enfin démocratiques

On ne fera ici qu'évoquer les très grandes lignes.

Les nations européennes sont des réalités historiques profondément diverses, on l'a souligné. Et un demi-siècle de « construction européenne », plusieurs Traités et des dizaines de milliers de règlements et de directives n'ont pu effacer cette diversité. C'est ce qui fait leur richesse, qu'elles ont essaimée aux quatre coins du monde, notamment lors des grands mouvements migratoires. On ne peut souhaiter qu'un processus d'uniformisation en fasse des États aussi homogènes culturellement que ceux des pays fédéraux. *On ne peut souhaiter qu'elles perdent leur inventivité historique*, et ce particulièrement en matière politique, laquelle est déjà bien érodée par le fonctionnement actuel de l'Union. Il faut donc reconstruire celle-ci de manière à ce qu'elle respecte les spécificités, des modes d'habitat aux manières de table, des cultures artistiques aux cultures politiques. L'hyper fédéralisme, décrit précédemment, est non seulement une aberration démocratique, mais encore un facteur d'appauvrissement considérable de la diversité. Appuyé sur les Traités, il met en particulier hors jeu toute forme de socialisme, même la plus modérée<sup>(46)</sup>. C'est dans cet esprit à la fois de conservation et d'innovation qu'il faut, à notre avis, repenser les institutions européennes.

S'il n'existe par, à parler strictement, de citoyenneté européenne, vécue et revendiquée comme telle, il y a bien des intérêts et un certain nombre de valeurs mis en commun depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, ce dont on ne peut que se féliciter. Dans une véritable démocratie ils doivent se manifester à travers des représentants, et, de manière plus directe, mais plus compliquée à cette échelle, des référendums. Si le Parlement européen est aujourd'hui si peu populaire, c'est parce que les citoyens ignorent à peu près tout de ses pouvoirs et de son fonctionnement. En revanche tous sont

<sup>46</sup> Comme le disait sans ambages le grand apôtre du libéralisme, Alain Madelin, à propos du Traité de Maastricht, ce dernier « agit comme une assurance-vie contre le retour à une expérience socialiste pure et dure » (cité par François Denord et Antoine Schwartz, op. cit., 107). Le défunt Traité constitutionnel européen entendait graver dans le marbre constitutionnel cette mise hors la loi.



persuadés qu'il existe une Commission qui leur impose des règles et des décisions qui vont souvent à l'encontre de leurs intérêts et de leurs souhaits. La faute certes en revient aux gouvernements qui se défont sur elle des mesures impopulaires, alors qu'elles n'ont pris force de loi que parce qu'ils les ont approuvées, voire suscitées. Mais ils n'ont pas tout à fait tort, car nous vivons dans cet étrange système où un corps de fonctionnaires a le monopole de l'initiative législative<sup>(47)</sup>. Que dirait-on si, au niveau national, on laissait à quelques hauts fonctionnaires le soin d'écrire des textes de loi ?

Dans l'Union européenne à reconstruire le Parlement devrait avoir, conjointement avec le Conseil européen, ce pouvoir d'initiative. *Mais il serait désormais le seul législateur*, dans tous les domaines qui seraient des domaines de compétence de l'Union, et qui devraient être redéfinis, chapitre par chapitre, section par section<sup>(48)</sup>. Mais les nations n'y trouveront pas leur compte. Et c'est pourquoi l'idée d'une deuxième Chambre, qui les représenterait, apparaît comme une nécessité, et ce devrait être *une Chambre haute, qui aurait le dernier mot*.

Sa composition pose un problème: Malte aura-t-il autant de représentants que l'Allemagne, comme aux États-Unis, où chaque État, du plus petit au plus grand, désigne deux sénateurs? La réponse dépend des pouvoirs qui seraient ceux de cette seconde

<sup>47</sup> Aujourd'hui le Parlement a bien un droit d'initiative législative, mais, rappelons-le, il consiste seulement à demander à la Commission de faire une proposition, et c'est elle qui en décide.

<sup>48</sup> Actuellement les traités distinguent les domaines qui sont de la compétence exclusive de l'Union (on ne s'étonnera pas d'y trouver l'établissement des règles de la concurrence, et la politique monétaire – pour les pays de la zone euro), les domaines de compétence partagée entre l'Union et les États (qui concernent notamment le marché intérieur, certains aspects de la politique sociale et l'environnement), les compétences pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres (qui n'imposent pas d'harmonisation) et les compétences visant à garantir la coordination des politiques. On pourrait croire que la compétence partagée implique un droit d'approbation ou de veto des Parlements nationaux. Il n'en est rien. Elle signifie que les États membres peuvent agir *uniquement si l'UE a décidé de ne pas exercer sa compétence*. À notre sens les compétences exclusives devraient être strictement limitées, la ligne de frontière dans les compétences partagées bien tracée, et les compétences nationales clairement énumérées.

Chambre<sup>(49)</sup>. Il nous semble que l'on peut s'inspirer ici du modèle allemand: elle aurait notamment, comme le Bundesrat, un pouvoir de veto suspensif (appelant donc une nouvelle discussion à la Chambre basse, l'actuel Parlement européen) et un pouvoir de veto absolu sur telle ou telle décision qui serait à la fois contraire à un intérêt national et sans aucune justification sérieuse d'ordre technique<sup>(50)</sup>. On peut imaginer que, dans une Chambre haute qui serait composée à la proportionnelle de la population des États, soient définis des quotas pour ces votes (des minorités qualifiées), de telle sorte que les petits États ne soient pas exclus de fait de la décision, mais puissent trouver des alliés, sans pouvoir bloquer les décisions comme dans un système de parité entre les États<sup>(51)</sup>. Le processus législatif serait-il plus long qu'aujourd'hui? La navette entre les deux Assemblées ne serait pas plus compliquée que l'actuel processus de codécision avec le Conseil, processus qui disparaîtrait. Et le gain en démocratie serait énorme. Car les représentants des nations seraient en contact permanent avec les Parlements nationaux dont ils sont issus, auxquels ils devraient demander des mandats et devant lesquels ils seraient tenus de rendre compte. Le lobbying auprès de la Commission perdrait beaucoup de son poids, puisque celle-ci deviendrait une simple administration, et le lobbying auprès de

<sup>49</sup> Cette proposition n'est pas nouvelle. Elle a été avancée notamment par Yves Salesse dans un livre qui, quoique datant de 1997, reste une référence par la qualité de l'analyse et la richesse des propositions (op. cit., 453), reprises en bref dans son *Manifeste pour une autre Europe* (même éditeur, 2004). Il a fallu attendre l'actuelle crise européenne pour qu'elle soit évoquée dans les milieux allemands.

<sup>50</sup> Pour donner un petit exemple qui défraie en ce moment la chronique, la Commission a proposé d'ouvrir l'appellation « Château » en usage dans les vignobles du Bordelais aux viticulteurs du monde entier, et ceci même avec le terme en français. C'est contraire aux intérêts français et techniquement insoutenable. C'est une argumentation que comprendraient sans doute fort bien les viticulteurs italiens ou espagnols, et il serait probablement aisé, au sein de la Chambre haute, de trouver une minorité de blocage.

<sup>51</sup> Il s'agit donc de retrouver, au niveau de la Chambre haute, à côté d'une procédure de majorité qualifiée pour l'approbation des lois, qui serait du même type que celle qui est définie par le Traité de Lisbonne pour les votes au sein du Conseil, une procédure de minorité de blocage comparable à celle qui est également prévue par le même Traité (ces procédures ne seront applicables qu'à partir de novembre 2014). Mais la seconde serait moins stricte (la minorité de blocage dans ce Traité exige l'accord de 4 États représentant plus de 35 % de la population, des seuils qui nous paraissent trop élevés).

cette Chambre haute aussi, puisqu'elle ne ferait que répercuter les positions des Parlements nationaux.

*L'immense pouvoir législatif<sup>(52)</sup> d'une Europe qui s'occupe de presque tout se verrait limité, d'une part par la réduction de ses domaines de compétence exclusive, d'autre part par le pouvoir de veto des nations.*

Sous le premier aspect le point essentiel concerne la *restitution du champ des services publics* à la juridiction des *États membres*. Pour une raison bien simple: les services publics sont le support de la citoyenneté<sup>(53)</sup>. Or la citoyenneté, pour l'essentiel, n'a de sens que dans le cadre national. Ceci reste admis pour certains domaines régaliens, tels que la justice, la défense, les affaires étrangères, l'éducation - ce qui par ailleurs n'empêche pas d'adopter certaines dispositions ou politiques communes (dans le cadre de ce qu'on appelle des « compétences partagées » ou des « actions de coordination », ou encore à travers des « coopérations renforcées »). Mais il n'en va pas de même dans d'autres domaines qui fournissent des biens sociaux, tels que la santé, l'énergie, ou les transports en commun. Comme ces domaines sont plus ou moins payants, ils sont considérés comme relevant des « règles de la concurrence » (compétence exclusive de l'Union) - avec un bémol sur le fait qu'ils comportent un élément défini comme « service d'intérêt général » (autrement dit l'existence d'un minimum accessible à tous), supposant comme tel des

<sup>52</sup> En principe l'Union n'édicte pas des lois, la tâche revenant aux Parlements des différents pays (l'Union peut commander aux institutions, mais pas aux citoyens). Elle n'édicte que des « règlements », qui sont d'application directe dans les législations de ces pays, et des « directives », qui doivent être adaptées au droit national (« transposées ») dans des délais impartis. Mais la question juridique est loin d'être tranchée: le droit européen est-il supérieur ou non au droit national? Cela donne lieu à toutes sortes d'arguties et de contorsions au sein de la Cour de Justice de l'Union européenne, qui penche pour la première alternative, et des Hautes Cours (Conseil constitutionnel en France, Cour de Justice de Karlsruhe en Allemagne, etc.), qui sont plus soucieuses de la primauté du droit national. Elles occupent des volumes entiers de jurisprudence. Ce flou juridique permet toutes sortes de manipulations politiques, la dernière en date étant la décision du Conseil constitutionnel français autorisant, contre toute logique, l'adoption du Pacte budgétaire par une simple loi organique, susceptible d'être votée par l'Assemblée nationale à la majorité simple.

<sup>53</sup> C'est un thème que j'ai longuement développé, à la suite de biens d'autres auteurs, dans un article « Services publics et citoyenneté », repris dans mon livre *Dix essais sur le socialisme du XXI<sup>e</sup> siècle*, Éditions Le temps des cerises, 2011.

compensations. Cette négation de la spécificité des services publics a été, on le sait, une machine de guerre contre leur caractère public et un encouragement à leur privatisation. C'est ainsi que de grandes entreprises françaises de service public ont vu leur statut contesté au prétexte que, bénéficiant de la garantie de l'État pour leurs emprunts, elles recevaient des « aides publiques déguisées »<sup>(54)</sup>. Voilà qui ne saurait plus être admis: ces entreprises ne doivent pas entrer dans le champ de la concurrence normale, et il est parfaitement légitime qu'elles soient, d'une manière ou d'une autre, soutenues par l'État. Aucun statut ne doit leur être imposé par l'Union, ni aucun mode de gestion (elles n'ont pas à être rentables comme des entreprises privées). Ce retour des services publics dans les compétences nationales pose évidemment des problèmes du fait que les différents pays n'ont pas la même conception de leur périmètre: ce serait là affaire de négociation lors de la rédaction d'un nouveau traité (ou de la révision des anciens). Il fait également problème lorsque les entreprises de services publics sont (s'il y a lieu) en concurrence avec des entreprises d'autres pays ou lorsqu'elles sont présentes dans d'autres pays de l'Union où elles viendraient concurrencer leurs entreprises, mais il suffirait d'admettre que les unes et les autres jouissent, si elles remplissent effectivement les mêmes missions, d'un traitement égal, selon la libre volonté des États. Nous n'en dirons pas davantage dans cette question complexe, mais de toute première importance<sup>(55)</sup>.

<sup>54</sup> La Commission européenne avait contesté le statut d'EPIC (établissement public à caractère industriel et commercial) de La Poste au motif que celui-ci lui offrait une garantie financière illimitée implicite de l'État, faussant la concurrence. Elle a obtenu gain de cause, comme précédemment pour EDF, Gaz de France, Aéroports de Paris, qui sont de ce fait devenus, avant elle, des sociétés anonymes, à capitaux plus ou moins publics. Mais le gouvernement français entendait maintenir ce statut pour d'autres opérateurs publics. La Cour de Justice de l'Union européenne vient de lui donner tort, si bien que la SNCF, la RATP, Réseau ferré de France, les Ports autonomes et bien d'autres EPIC sont menacés de perdre leur statut.

<sup>55</sup> La question se pose en particulier pour les banques, dont il devrait être admis qu'elles ont une fonction de service public, ce qui, selon nous, exige leur nationalisation (au moins pour les plus importantes d'entre elles), - mais sous une forme nouvelle. Dans la panique qui a fait suite à la crise financière, les nationalisations qui ont eu lieu n'ont pas été contestées, étant entendu qu'elles seraient provisoires. Mais elles pourraient bien l'être à nouveau, au motif que des entreprises publiques auraient un statut privilégié. L'union bancaire en gestation ne doit pas conduire à leur imposer des règles uniformes, qui affaibliraient leur mission.

En ce qui concerne la production de tous les autres biens, le pouvoir de veto des nations (suspensif ou absolu) pourrait s'opposer à quantité de règlements ou directives sur la découpe des poulets, la couleur des phares de voiture, la courbure des concombres, la définition de l'appellation « chocolat », etc. Les États où les normes écologiques sont les plus en pointe pourraient bloquer des décisions où les industriels ont essayé d'imposer leurs lois. Il est probable que les normes sanitaires seront plus facilement acceptées par tous les pays, car elles vont de l'intérêt de tous, mais non sans discussion. On peut apporter des garanties supplémentaires à l'application du principe de subsidiarité en ce qui concerne la portée des domaines de compétence de l'Union. Actuellement leurs limites sont extensibles et les directives, qui ne devraient être que de simples orientations, deviennent si détaillées qu'elles se rapprochent des règlements, laissant peu de marge d'appréciation. Les parlements nationaux devraient pouvoir s'opposer, au nom du principe et arguments à l'appui, à l'adoption d'un texte, ou en demander la remise en chantier, alors que le Traité de Lisbonne ne leur attribue qu'un rôle des plus minces<sup>56</sup>. Ils le feraient par l'intermédiaire de leurs représentants dans la Chambre haute.

Quant à la Chambre basse, l'actuel Parlement européen, elle prendrait de l'importance dans les esprits des citoyens européens si elle disposait du pouvoir d'initiative législative, et non seulement celui d'examiner les propositions venant de la Commission et de les amender. Ses débats devraient être nourris et rendus publics dans les médias européens (avec leurs traductions), selon ce qui se fait de mieux dans les démocraties européennes. On a suggéré que les partis deviennent véritablement des partis européens. Cela nous

<sup>56</sup> Les rédacteurs du Traité de Lisbonne (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009) ont bien eu conscience que les Parlements nationaux avaient été traités jusque-là comme quantité négligeable. Mais ils ont fait le service minimum : les principales dispositions sont qu'ils devraient recevoir directement, et dans le même temps que le Parlement européen et le Conseil, les projets d'actes législatifs, et qu'ils pourraient émettre un avis motivé concernant la conformité de ces projets au principe de subsidiarité, dans un délai de huit semaines. Mais d'abord des quotas restreignent ce dernier droit : il faut que ces avis motivés soient partagés par au moins un tiers des voix attribuées aux Parlements nationaux. Ensuite les instances européennes concernées ont toute liberté de maintenir le projet, de le modifier ou de le retirer.

paraît totalement irréaliste, car les traditions politiques font que les partis en Europe n'ont ni les mêmes pratiques, ni le même poids, ni les mêmes orientations selon les pays, mais il serait utile que les citoyens européens connaissent leurs positions, ce qui les aiderait à comprendre ce qui se passe chez leurs voisins et comment ils réagissent aux propositions de loi venant de leurs propres partis.

Le pouvoir de veto de la Chambre haute (qui, bien sûr, peut aussi proposer, même en l'absence de veto, des amendements) nous paraît fondamental, car *elle exprime la voix des nations*. On objectera qu'il risque d'entraîner blocages, voire paralysie. Eh bien, c'est tant pis ou... tant mieux. Certes, pour l'Europe technocratique et ultralibérale, cela sera vu comme une catastrophe, mais précisément c'est là le moyen de lui donner un coup d'arrêt, si une minorité qualifiée, au nom d'intérêts nationaux, s'empare de ce pouvoir de veto, et n'est plus condamnée à de simples actes de désobéissance par rapport aux Traités tels qu'ils sont. Et qu'importe si cela retarde le « processus de construction » de l'Europe. *L'Union européenne ne peut être une construction solide et durable si elle se fait contre les peuples.*

*Le Conseil des chefs d'État et de gouvernement sera l'exécutif* - et non pas le Conseil (des ministres). Il faut bien mesurer l'importance de ce changement. Actuellement ce dernier se décompose en 10 Conseils (dix ministères européens en quelque sorte) qui, multipliés par le nombre d'États, représentent 270 ministres, totalement inconnus du grand public, sauf (et encore...) pour ceux qui viennent de son propre pays. Ces derniers n'ont de comptes à rendre qu'à leur propre gouvernement, et l'on ne sait pas, en général, quelle position ils ont pris. Au contraire le Conseil des chefs d'État et de gouvernement, avec ses 27 membres, devient visible par tous les Européens. Il ne saurait, bien sûr, se consacrer à temps plein aux affaires européennes, chacun de ses membres étant très largement occupé par la politique nationale. Il délèguera donc la plupart de ses tâches à des « ministres », qui seront plutôt comme des chargés de missions. Mais c'est lui qui sera responsable. Il ne ressemblera pas, évidemment, à un gouvernement traditionnel, qui est normalement homogène. Ce sera, par la force des choses, un gouvernement de compromis entre des intérêts nationaux - les nations s'exprimant aussi par ce moyen, plus biaisé que celui des représentants. Il devra

obtenir la confiance des deux Chambres en leur présentant son *programme*<sup>(57)</sup>, établi selon un principe de majorité largement qualifiée (pour éviter le blocage par une petite minorité de ses membres). S'il ne l'obtient pas à une majorité également qualifiée, et s'il se heurte au pouvoir de veto suspensif de la Chambre haute, il devra revoir sa copie. On ne peut exclure la possibilité d'une « crise gouvernementale », si la confiance est définitivement refusée. Mais le Conseil européen y regardera à deux fois avant de s'engager dans un conflit, car celui-ci entraînerait, avec sa démission, un retour devant les urnes pour le Parlement (dans ses deux Chambres).

L'intergouvernementalité n'aura évidemment pas disparu, l'Union n'étant pas un État fédéral, mais le gouvernement européen sera contraint à une certaine cohérence, s'il doit soumettre un programme aux Chambres, et les orientations cesseront de se décider au niveau du Conseil, comme c'est en fait le cas aujourd'hui, à travers les laborieuses et obscures tractations que l'on sait.

Reconnaissons-le, l'ensemble du processus politique sera beaucoup plus lent qu'aujourd'hui, mais il ne permettra plus les coups de force de l'actuelle technocratie européenne. Pour faire une comparaison, il sera plus proche du régime parlementaire allemand que du système présidentiel à la française, mais le premier est bien plus démocratique que le second et, au bout du compte, pas moins efficace que lui. Quant à la Commission, elle ne sera plus ce quasi-gouvernement technocratique qu'elle est aujourd'hui, mais une simple administration chargée des tâches d'exécution, comme l'est, du moins en principe, toute administration nationale.

*En résumé les deux changements majeurs sont un pouvoir restauré des nations via la Chambre haute et une stricte limitation des compétences de l'Union, garantie précisément par cette Chambre haute, qui pourrait s'adresser à la Cour de Justice de l'Union*

<sup>57</sup> Un programme pour le temps d'une législature. Cela n'a rien à voir avec des Traités, qui engagent sur le long terme (comme l'actuel Traité de stabilité), et qui relèvent d'autres procédures. S'il s'agit d'une révision limitée des Traités existants, il est concevable qu'elle soit soumise au Parlement (dans ses deux Chambres) à une majorité largement qualifiée. Si elle est d'importance, la voie référendaire devrait être de rigueur, avec un vote de préférence le même jour dans tous les pays, pour que le débat dépasse les frontières.

pour consultation, mais qui resterait juge en dernière instance de l'interprétation des textes (à une majorité qualifiée)<sup>(58)</sup>.

On dira peut-être que tout cela ressemble fort à un vrai système fédéral, avec ses deux Chambres. Il n'en est rien. Le pouvoir exécutif n'est pas désigné par une quelconque nation européenne, mais constitué par les chefs d'État et de gouvernements des États nations. Il n'y a pas de Président de l'Union, élu de manière directe ou indirecte. Quant aux deux Chambres, leurs pouvoirs se limitent strictement aux domaines de compétence de l'Union.

<sup>58</sup> Il ne faut pas confondre cette question de la délimitation des compétences avec celle du pouvoir de veto dans le cadre de l'exercice d'une compétence reconnue comme telle. On dira peut-être que l'Union réclame l'arbitrage d'un juge suprême de type Conseil constitutionnel, comme il en existe dans les États, fédéraux ou non. Nous ne le croyons pas. L'Union n'étant pas un État, avec sa Constitution, ce serait à la Chambre haute d'interpréter le Traité (qui n'est pas une Constitution). Par ailleurs ce ne sont pas seulement les représentants des États qui pourraient soulever la question de la subsidiarité, mais aussi les Parlements nationaux, s'adressant en tant que tels à la Chambre haute, jugeant à la majorité qualifiée.

## Conclusion

La question est actuellement posée : la marche vers un fédéralisme budgétaire et bancaire n'implique-t-elle pas plus de fédéralisme politique ? Les Allemands, ou plutôt leurs principaux partis (la population est nettement moins enthousiaste) semblent à peu près seuls à le souhaiter, à condition de changer le moins possible les institutions, avec les dirigeants espagnols (syndicats inclus) et portugais. François Hollande renvoie la question à plus tard, quand l'Europe se sera montrée plus solidaire, peut-être en ayant conscience de ce que cela signifierait en perte accrue de souveraineté et des oppositions que cela rencontrerait dans la population française. On ne voit pas ailleurs en Europe de chauds partisans d'un « saut fédéral ». Mais la politique des petits pas, et des petits compromis, n'est plus à la hauteur de la situation, au moment où la zone euro est de plus en plus délabrée, où la « solidarité » est de plus en plus impopulaire auprès des citoyens européens, et où le repli nationaliste devient une tentation de plus en plus forte, exploitée par des partis d'extrême droite en progression partout.

Le plus raisonnable, dans cette conjoncture, serait de mettre fin provisoirement à l'euro, l'union monétaire n'ayant de sens que dans un État suffisamment fédéral, et d'organiser un retour général et maîtrisé vers les monnaies nationales, tout en maintenant une « monnaie commune » pour les échanges à l'intérieur de l'actuelle zone euro (les monnaies nationales ne seraient convertibles qu'avec elle) et avec l'extérieur de la zone<sup>59</sup>. Chaque pays pourrait ainsi

<sup>59</sup> C'est la porte de sortie proposée par de nombreux économistes : « Mesure n° 20 : si la crise de l'euro mène à son éclatement, et en attendant la montée en régime du budget européen, établir un régime monétaire intra-européen (monnaie commune type bancor) qui organise la résorption des déséquilibres des balances commerciales au sein de l'Europe » (*Manifeste d'économistes atterrés*, Éditions Les liens qui libèrent, 2010, p.51). Elle est défendue, avec beaucoup d'arguments, par Jacques Sapir (*La démondialisation*, Éditions du Seuil, 2011, p. 254). Il est intéressant qu'un observateur extérieur, qui n'a pas partie liée avec le secteur financier, l'ancien ministre des Finances du Brésil, Luiz Carlos Bresser-Pereira, préconise aussi, après avoir noté qu'une monnaie unique n'est possible que dans un État fédéral, un retour concerté aux monnaies nationales : « Chacun des dix-sept pays reviendrait le même jour à sa propre monnaie ; immédiatement les États les plus endettés procéderaient à une dévaluation pour regagner de la compétitivité, avant de revenir à une bande de fluctuation des changes comme avant la création de l'euro » (*Le Monde* du 7 août 2012). Ce consensus étant improbable, Jacques Sapir défend une action unilatérale de l'État français

dévaluer sa monnaie, ce qui est un moyen de retrouver de la compétitivité, mais ce devrait se faire en concertation, afin d'éviter les dévaluations compétitives. Cette porte de sortie est présentée comme un cataclysme, et pourtant un marché unique existait bien avant l'euro et la croissance se portait plutôt mieux. Reconnaissons pourtant que, depuis, la pression des marchés et de la spéculation a pris une telle ampleur que les dégâts pourraient être importants. C'est là que la réforme bancaire et l'union bancaire pourraient effectivement limiter les risques.

L'abandon de l'euro ne serait pas vu comme une tragédie par les populations. Certes elles se sont habituées à cette monnaie, apprécieraient de pouvoir voyager en Europe sans faire d'opération de change, et redoutent les variations de prix liées à la variation des cours de change ainsi que la dévaluation de leur épargne, mais cela n'implique guère d'attachement sentimental. Ce sont surtout les milieux d'affaires et la finance qui y sont hostiles, parce que la fin de l'euro compliquerait les transactions et qu'ils ne veulent rien qui puisse limiter leurs mouvements, et surtout pas le moindre contrôle des changes, même temporaire. L'Allemagne est aussi particulièrement attachée à l'euro, car il lui est profitable pour ses exportations dans l'Union et pour ses importations en provenance des pays européens extérieurs à la zone euro, tant qu'il est à un niveau suffisamment élevé. Mais le prix à payer pour opérer le sauvetage de la zone euro deviendra insupportable pour les populations (c'est bien la première fois depuis la Seconde guerre mondiale que l'on a vu les salaires, les retraites, les protections sociales baisser dans plusieurs pays dans de telles proportions, et ce n'est pas fini).

Renoncer pour quelques années à l'euro pour se contenter d'une monnaie commune ne veut pas dire se priver des avantages d'un grand marché assorti de politiques communes, en matière écologique, en matière de grands travaux, de recherche et d'innovation, en matière sociale, bien qu'elles soient moins aisées à mener qu'avec une monnaie unique. Cette issue à la crise de la zone euro serait en un sens un pas en arrière, mais il faut parfois faire un pas en arrière

(sans doute suivie par d'autres États encore plus en difficulté) qui, sans abandonner dans l'immédiat l'euro, permettrait au moins d'alléger les contraintes pesant sur le financement de la dette en la faisant financer en partie par la Banque de France. Ce financement partiel nous paraît, en tout état de cause, une nécessité, euro ou pas (cf. supra).



pour faire ensuite des pas en avant. Malheureusement elle a très peu de chances de se réaliser de manière raisonnée et concertée. La stratégie de « désobéissance constructive », qui vise à brusquer les règles du jeu de la zone euro pour les faire évoluer sans abandonner la monnaie unique, paraît donc la plus efficace, mais il faut qu'elle soit au service d'un projet européen susceptible de convaincre les populations.

Si l'on voulait vraiment sauver l'euro, sortir de ces expédients que sont le Mécanisme de stabilité et les prêts conditionnels de la BCE, il faudrait qu'il existe un véritable budget européen qui opère des transferts des pays riches (grosso modo, les pays du Nord) vers les pays appauvris (les pays du Sud) et les pays pauvres (les pays de l'Est), pour leur permettre de retrouver une base industrielle, des filières de production, de la capacité exportatrice, et in fine de la compétence commerciale. Ce serait cela, la véritable solidarité européenne<sup>60</sup>. C'est en traitant de l'affectation de ce budget (qui devrait être au moins de 2 % des PIB), qui serait présenté par le Conseil, mais voté par le Parlement européen, comme cela se fait dans les cadres nationaux, que pourrait être aussi élaborée et décidée une politique économique européenne (soutenant l'investissement ou la consommation) quelque peu unifiée – et non plus selon le laborieux processus itératif actuel, où l'on se dispute souvent des bouts de chandelle. Quant aux transferts, ils ne se feraient pas sans conditions. Il faudrait notamment qu'ils ne viennent pas alimenter des bulles, immobilières ou autres, et c'est là que la régulation

<sup>60</sup> On évoque actuellement dans les cercles dirigeants européens cette idée de doter la zone euro d'un budget spécifique, destiné à seconder les pays en difficulté, pénalisés par une politique monétaire unique. Pour certains il s'agirait par exemple de les aider à alléger leurs problèmes de chômage par des transferts automatiques venant des budgets nationaux des pays en meilleure santé (et sous contrôle de leur parlement), transferts qui leur serviraient à améliorer leur prestations chômage, et donc aussi à soutenir leur demande interne, il y aurait là, une forme, limitée certes, mais réelle de solidarité. Mais pour Herman Van Rompuy ce budget de la zone euro aurait une toute autre finalité, à savoir aider financièrement les pays qui s'engageraient dans des « réformes structurelles » destinées, en réduisant le coût du travail, à améliorer leur compétitivité - ce qui s'inspire des « arrangements contractuels », chers à Mme Merkel, que devraient passer les pays avec les autorités européennes -, dans une logique qui ne peut qu'aggraver la récession générale (car les « coûts du travail » ne sont rien d'autre que les revenus des salariés, et les réduire ne peut qu'affaiblir la demande intérieure européenne).

bancaire pourrait remplir son office. On objecte généralement que les citoyens européens ne sont pas prêts à voir une partie de leurs impôts aller vers une destination inconnue et sans aucune garantie sur leurs retombées pour eux. Mais, si les affectations étaient décidées par un Parlement qui serait plus proche d'eux, où des droits de veto pourraient jouer, il n'est pas sûr qu'ils éprouveraient les mêmes réticences. La solidarité commence là où l'on est prêt à mettre de l'argent dans un pot commun. En outre chacun des pays contributeurs nets verrait en même temps ses exportations s'accroître vers les pays aidés, du fait que ceux-ci se trouveraient en meilleure santé.

Mais l'euro n'est pas le seul problème. *Il n'est que le révélateur et le catalyseur des travers qui caractérisent la construction européenne depuis ses origines, et qui n'ont fait que s'accroître.* L'Union européenne telle qu'elle est devenue est une prison pour les peuples et elle menace chaque jour un peu plus ce qu'on appelle le modèle social européen. Comme les vieux Empires, elle pourrait bien finir par se disloquer, mais, on peut l'espérer, sans des conséquences aussi tragiques, car le mouvement démocratique est passé par là et a créé des institutions assez robustes. On présente le plus souvent cette désagrégation comme un cataclysme, pour effrayer les populations. L'Europe ne serait plus à même de tenir son rang face à des puissances continentales comme les États-Unis, la Chine, l'Inde, le Brésil ou la Russie. L'histoire récente nous montre que des pays de taille moyenne ou même plus petits, même si l'on fait exception pour les pays pétroliers assis sur leur rente, vont tout aussi bien que les pays européens. La globalisation impose certes des accords régionaux (pour créer un vaste marché, pour mettre en place des coopérations en matière de recherche, d'environnement, etc.), mais elle ne commande pas une intégration poussée. La dislocation de l'Union européenne (autrefois souvent regardée comme un modèle dans le reste du monde) serait cependant regrettable à bien des égards, et pas seulement économiques.

Il ne faut certes pas magnifier l'Union, comme le font les chantres bien trop intéressés à son maintien, enfermés dans leur bulle, loin du quotidien des Européens. Doit-on à la construction européenne cette « zone de paix » que l'attribution d'un prix Nobel vient de célébrer ? En réalité les peuples européens n'avaient plus le moindre

désir de replonger dans le cauchemar provoqué par les nationalismes. Ce n'est pas la construction européenne qui les a rendus pacifiques, d'autant plus qu'elle s'est faite sans eux, au sein d'une petite élite politico-administrative sous forte influence états-unienne<sup>(61)</sup>. La guerre froide a plus fait pour mettre les peuples de l'Ouest européen dans le même bateau que leur aspiration à une union politique. On n'oubliera pas non plus que la désunion européenne a permis, et même suscité, le démembrement de la Fédération yougoslave, les guerres qui s'ensuivirent et pour finir l'intervention de l'OTAN. On ne peut pas dire non plus que les Européens aient, grâce à la construction européenne, plus d'affinités entre eux que par exemple les Américains du Sud. On cherchera vainement un « rêve européen » qui ait soulevé les habitants de l'Union. Mais il est incontestable qu'elle a eu un rôle positif dans la promotion des libertés civiles, de certains principes démocratiques, d'un esprit de laïcité. Il ne s'agit donc aucunement de revenir à l'égoïsme et à l'intolérance des anciens États nations.

Ce sont dans les prochaines années que le sort de l'Union va se jouer. Il n'est pas encore trop tard pour sauver ce qui peut être sauvé, et même l'euro, qui n'est aujourd'hui qu'un carcan. Mais il faudrait sortir des discours creux et trompeurs et transformer de fond en comble les institutions. Plus tôt ce débat s'engagera, plus loin il ira en profondeur, plus il mobilisera toutes les couches des sociétés européennes, et mieux ce sera.

---

<sup>61</sup> Pour un historique très complet et très éclairant de la construction européenne, lire Yves Sablesse, op. cit., deuxième partie. Sur les péripéties de la politique française vis-à-vis de cette construction européenne, et notamment sur le ralliement des socialistes français à son orientation libérale, on apprendra beaucoup de ce grand témoin que fut Jean-Pierre Chevènement, à qui l'on doit aussi une analyse extrêmement lucide de la crise actuelle, ainsi que des propositions pour en sortir, avec, à défaut, un « plan B » (*La France est-elle finie ?* Éditions Fayard, 2011).