

Vices et dérives de la construction européenne, le risque de l'ordo-fédéralisme

Article par Pervenche Berès pour la Revue socialiste

Janvier 2013

Pour ma génération, non pas celle qui a connu la guerre, mais celle qui, avec François Hollande, est convaincue que "L'Europe est notre avenir", la crise que connaît l'Europe frappe comme un rappel à l'ordre. Elle oblige à regarder dans le rétroviseur pour comprendre d'où viendrait la faute. Interroger les vices de la construction européenne, c'est interroger la méthode Monnet et au-delà, aussi bien au regard des politiques de l'Union que du dispositif institutionnel qui les met en œuvre.

C'est renseigné par la crise actuelle, qui à l'échelle de l'Union est d'abord une crise de la zone euro, que l'on pourra corriger la trajectoire.

Face au défi de la réconciliation de vieux États-nations, la méthode Jean Monnet devait apporter une logique de l'engrange, celle des petits pas qui devait rendre plus acceptable la transition vers plus d'intégration.

Paradoxalement, au moment où l'Europe telle que voulue par les pères fondateurs, constitue un grand ensemble de paix capable de peser à l'échelle du monde, elle donne l'impression d'être la plus critiquée, notamment au sein d'États comme l'Espagne ou le Portugal où la valeur ajoutée européenne ne faisait pas de doute avant le début de la crise.

Pour exercer un regard critique sur cette évolution, il faut examiner les chantiers inachevés de l'Union, l'absence de reconnaissance du facteur d'intégration forcée que constitue l'euro et les risques de dérive vers une forme que l'on peut qualifier d'ordo-fédéralisme.

L'Union européenne : une succession de chantiers inachevés

Au point de départ de la construction européenne, bâtie sur le couple franco-allemand, l'équilibre s'organise entre la Politique agricole commune (PAC) et le marché commun. Au fil des ans, la difficulté de faire évoluer ces politiques explique largement les impasses actuelles.

Dès le milieu des années 70, la question de l'évolution de la PAC est posée et reste aujourd'hui encore ouverte. Pour le marché commun, l'étape importante est sa transformation en un marché intérieur avec l'Acte unique européen en 1986 qui crée une dynamique cohérente quoique très inégalement mise en œuvre. En vertu de ce traité, le marché intérieur devait être accompagné par cinq politiques : la capacité monétaire, la politique sociale, la cohésion économique et sociale, la recherche-développement et

l'environnement. La dynamique de la question monétaire l'a emporté sur toutes les autres. Initié par Jacques Delors, ce n'est pas pour rien que l'Acte unique européen comporte ces volets complémentaires. Cependant, depuis, les progrès, en dehors de la monnaie ont été trop lents, conduisant les Socialistes, en particulier Français, à demander inlassablement des avancées en matière d'harmonisation fiscale, la définition de normes sociales minimales et des stratégies de convergences ainsi qu'un vrai cadre protecteur des services publics. Pour la fiscalité, question sur laquelle l'Acte unique est silencieux, la logique du marché intérieur va l'emporter et créer une situation lourde de conséquence avec la libre circulation des capitaux en Europe au 1^{er} juillet 1990 sans fiscalité de l'épargne. Dans le domaine social, la prise en compte de la volonté britannique de passer de l'harmonisation à la reconnaissance mutuelle ne favorise pas l'intégration.

Cette évolution transforme le marché intérieur en un enjeu en tant que tel : c'est la victoire de ceux qui pensent qu'il suffirait à créer de la richesse et des emplois. Nous plaidons à l'inverse que pour produire tous ses effets, le marché intérieur soit mis au service d'un projet commun en l'absence il agit exclusivement comme un facteur d'intégration négative.

Parallèlement, la relative faiblesse de la croissance et les lacunes en termes de compétitivité conduisent la Commission européenne et les Etats membres à initier en 2000 la stratégie de Lisbonne. Celle-ci évite d'avancer sur les sujets sensibles d'harmonisation ou de politique industrielle et, reposant sur la méthode ouverte de coordination - c'est-à-dire la bonne volonté des États- entretient l'illusion qu'elle pourrait servir de politique économique à l'Union.

Face à la crise, au printemps 2009, Mario Monti élabore le mandat d'une mission sur l'achèvement du marché intérieur que lui confiera plus tard le Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso. L'idée paraissait intéressante de mettre en valeur l'intérêt mutuel des parties à avancer de manière équilibrée alors que la crise risquait de favoriser les protectionnismes. Malheureusement, la déception est au rendez-vous et le projet repris par le Commissaire Michel Barnier dans l'Acte pour le marché unique continue de reposer sur l'idée que le marché intérieur en tant que tel suffit à créer de la valeur ajoutée et qu'on peut l'achever sans le même degré d'ambition vis à vis de l'harmonisation fiscale et la définition de minima sociaux. A contrario, c'est la raison pour laquelle dans le rapport sur l'analyse de la crise que m'a confiée le Parlement européen, j'ai plaidé pour l'instauration d'une Communauté européenne de l'énergie et une politique industrielle au service d'un nouveau modèle de développement tourné vers la sauvegarde du modèle social européen et la préservation de l'environnement¹.

¹ Résolutions du Parlement européen sur la crise financière, économique et sociale, 20 octobre 2010 (P7_TA52010)0376) et 6 juillet 2011 (P7_TA(2011)0331)

On retrouve le même inachèvement dans le domaine de l'Union économique et monétaire (UEM), largement identifié avant l'éclatement de la crise². Dès les travaux préparatoires du passage à l'euro du comité Delors, la question de l'équilibre entre l'union économique et l'union monétaire est posée.

Après le passage à l'euro, deux phénomènes se conjuguent qui expliquent en grande partie la crise actuelle.

Tout d'abord, après la convergence autour des critères de Maastricht pour le passage à la monnaie unique, des divergences de compétitivité entre les économies de la zone sont apparues installant des déséquilibres macro-économiques. Lors des travaux préparatoires du comité Delors, ce risque avait été identifié et la réponse apportée reposait sur la conviction que les marchés les corrigeraient. Or, la monnaie unique a joué comme un facteur de polarisation des activités au sein de l'eurozone. Pourtant, dès la fin de l'année 1998, le Parlement européen adoptait un rapport sur le besoin d'outils spécifiques permettant d'amortir un choc asymétrique³. Ce phénomène a été documenté par la littérature économique au milieu des années 2000, mais la Commission ne l'envisage comme une question centrale que dans son rapport de mai 2008 sur le bilan des 10 ans de l'euro, tandis que les marchés ne commencent à en tenir compte à propos de la Grèce qu'en novembre 2009 après l'élection de Georges Papandréou, qui révèle la réalité de la situation budgétaire de son pays.

D'autre part, le Pacte de stabilité "et de croissance" (PSC), seul outil de pilotage de la politique économique dont disposent les États de la zone, apparaît comme un instrument insuffisant pour valoriser le potentiel de création de richesse attendu du passage à l'euro. De plus, il conduit à mettre l'accent sur la surveillance de la dette publique et laisse, comme la politique monétaire, totalement de côté celle de l'endettement privé. Avec ce dispositif, l'euro a protégé jusqu'à un certain point les économies de la zone, mais n'a pas stimulé.

Ce débat aurait pu être utilement ouvert alors que le président de la Commission Romano Prodi considérait dès 2002 le Pacte comme "stupide". Cependant, la révision intervenue en 2005 à la demande de l'Allemagne, soutenue par la France, aura été une occasion manquée. Parce qu'elle donnait l'impression d'être complaisante avec les grands États membres, elle a provoqué des dégâts psychologiques qui ont empêché le véritable débat économique d'avoir lieu.

Par ailleurs, la politique monétaire est conduite dans une approche très marquée par les années 90, où, après des années d'inflation, la stabilité des prix est considérée comme majeure, sans objectif de création d'emploi alors même que les délocalisations et la baisse des coûts de production avec la mondialisation conduisent à une baisse des prix

² *Les cinq chantiers de l'euro*, Revue française d'économie, n°4/vol XX, avril 2006

³ Résolution du 16 décembre 1998 sur les mécanismes d'ajustement en cas de chocs asymétriques, rapport d'Alman Metten (Socialiste, PB), 1998/2134(INI)

des biens de consommation. Encore aujourd'hui, l'objectif retenu est celui de la stabilité des marchés financiers alors que doit être posée la question de la bonne allocation des capitaux et de leur contribution au financement de l'économie réelle européenne. La conception du rôle initial de la Banque centrale européenne (BCE) la prive par ailleurs d'une fonction essentielle, celle d'intervenir comme prêteur de dernier ressort pour acheter de la dette souveraine sur le marché primaire.

Sur le plan institutionnel aussi, le chantier est inachevé tandis que les nouveaux domaines d'intégration et la crise bousculent la méthode communautaire. La Commission, dotée d'une expertise sur les sujets de marché intérieur, est faible sur les sujets nouveaux pour l'Union et singulièrement la zone euro, ce qui explique largement le recours à l'expertise du FMI. Avec la crise, une contradiction se creuse : elle nécessiterait une réponse se traduisant par davantage d'intégration de la part des dirigeants européens mais ceux-ci ayant confirmé le président Barroso à son poste à la tête de la Commission pour qu'il soit leur secrétaire général répugnent à lui déléguer plus de compétences. La crise a renforcé le poids des exécutifs, rendant ainsi la négociation plus compliquée, ceux-ci devant défendre leurs points de vue respectifs avant de parvenir à un accord. La création d'un poste de président du Conseil européen en concurrence quasi-permanente avec le président de la Commission a également accru la complexité du dispositif.

Marché intérieur, euro, union politique : un triangle mal posé

Le dernier traité qui maintient l'équilibre initial de la construction communautaire est l'Acte unique en 1986 dont nous avons déjà analysé l'enjeu dans un numéro spécial de cette revue consacré à l'Europe⁴.

L'étape suivante, celle du traité de Maastricht, marque le début d'une Europe à plusieurs vitesses qui introduit la structure dite des trois piliers, le premier étant les politiques communautaires, dont l'UEM fait partie, le deuxième la politique étrangère et le troisième la sécurité, la liberté et la justice. Avec le traité de Maastricht, les États membres ne participent plus à tout et la méthode communautaire ne s'applique qu'au premier pilier. Au nom de l'ambiguïté créatrice et de l'impossibilité d'aller plus loin entre Français et Allemands, cette rupture est entérinée. Elle apparaît comme un arrangement temporaire en attendant que tous les États membres rejoignent l'euro. Il faudra attendre le traité de Lisbonne en 2007 pour abandonner cette structure. Cependant, la situation créée par la dérogation accordée au Royaume-Uni hostile au projet de monnaie unique, sans empêcher les autres d'avancer, n'a pas été dépassée et la perspective d'adhésion de ce pays à l'euro paraît s'éloigner. En agissant ainsi, on a eu l'impression de résoudre un problème, mais on en a de fait engendré beaucoup d'autres !

⁴ In *Europe : comment rebondir*, Revue socialiste, n°15-16 mai 2004

Cette situation a permis de dissimuler le désaccord franco-allemand. En organisant un référendum sur le traité de Maastricht, François Mitterrand avait une vision claire de l'enjeu que représentait la monnaie unique pour l'intégration. Cependant, après le référendum, la classe politique française a agi comme si elle ne voulait pas ouvrir les chantiers suivants, les reliquats de la négociation. Pierre Bérégovoy avait pourtant plaidé pour un "gouvernement économique" mobilisant les ministres des finances sur les enjeux de croissance, de compétitivité ou de bonne gestion des finances publiques. Jacques Delors le dit autrement quand il insiste pour que le pilier monétaire de l'UEM soit équilibré par un renforcement du pilier économique. Ces demandes se sont progressivement traduites par la montée en puissance de l'Eurogroupe auquel le traité de Lisbonne octroie un pouvoir de décision propre. Cette demande française, fragilisée par une situation des finances publiques dégradée et par une perte de compétitivité sous la présidence de Nicolas Sarkozy, souffre surtout de ne pas être nourrie de propositions pour la traduire en dispositif opérationnel compte-tenu d'une réticence à toute augmentation du pouvoir de la Commission.

Du côté allemand, on parle d'union politique, expression figurant dans le mandat de la négociation conduisant au traité de Maastricht défini à Rome le 15 décembre 1990, préoccupation qu'on retrouvera lorsque Wolfgang Schäuble et Karl Lamers, respectivement président et porte parole pour les affaires européennes du groupe CDU-CSU au Bundestag, proposent en 1994 la formation d'un noyau dur de l'UEM. Le gouvernement d'Alain Juppé n'y répond pas, comme nous-mêmes dans l'opposition.

Cette ambiguïté aurait du être levée lors de la clause de rendez-vous que le traité de Maastricht avait fixé en 1996, mais le traité d'Amsterdam qui en sera issu n'apporte aucune avancée significative si ce n'est une clause de rendez-vous qui aboutira à la négociation du traité de Nice en 2000.

Puisqu'il n'y a pas d'accord entre la France et l'Allemagne sur les étapes suivantes de l'intégration⁵, les deux partenaires s'accommodent d'une cote mal taillée et l'absence du Royaume-Uni du dispositif permet d'éviter les questions en suspens. Dès lors, à quinze on fait semblant que cela n'a pas d'importance puisque le Conseil Ecofin enregistre les résultats de l'Eurogroupe, alors que les seuls sujets que ce dernier traite sont ceux compatibles avec la logique du marché intérieur.

La réalité, c'est que la dynamique d'intégration de l'euro, monnaie unique de l'Union, n'est officiellement inscrite dans les traités que depuis le traité de Lisbonne. L'euro est la fille du marché intérieur mais celui-ci ne survivrait pas à sa disparition. Dès le passage à l'euro, les questions politiques et économiques qui y sont liées auraient dû devenir déterminantes. La monnaie unique changeait la donne de l'Union en devenant un vecteur d'intégration à marche forcée. C'est pourquoi l'euro ne devait pas être pensé comme une

⁵ Voir aussi sur ce point Jean Pisani-Ferry, *Le réveil des démons, la crise de l'euro et comment en sortir*, Fayard, novembre 2011, ch 4 *Un seul lit pour deux rêves*

coopération renforcée, y compris parce que tout les États membres, sauf deux (le Royaume Uni et le Danemark) avaient vocation à y adhérer.

Une littérature abondante a été produite sur le fait de savoir s'il pouvait exister une monnaie sans État ou une politique monétaire sans gouvernement économique. Pourtant dans le triangle euro, marché intérieur, union politique, c'est le marché intérieur qui a continué à occuper la place du haut et non l'euro. Ainsi, après le passage à l'euro au 1^{er} janvier 1999, le grand chantier dont la définition est confiée au baron Lamfalussy est celui du Plan d'action pour les services financiers. Ce plan est rendu possible et nécessaire avec le passage à l'euro mais il est construit comme une question de marché intérieur et non comme la matière première de la politique monétaire. De la même manière, après le début de la crise, le rapport de Jacques de Larosière sur la régulation et la supervision financière en Europe est traité comme une question de marché intérieur. Plus récemment, la mise en place d'une Union bancaire entre les mains de la BCE, voulue par François Hollande, n'a été possible qu'en échange d'un droit de veto pour les États non membres au sein de l'Autorité bancaire européenne (ABE) installée à Londres. Que l'on cherche à combiner euro et marché intérieur n'est pas un problème en soi, mais cela le devient lorsque cela interdit de poser les questions essentielles pour le bon fonctionnement de la zone euro.

Ce n'est qu'aujourd'hui, après l'entrée en vigueur du traité sur la convergence, la stabilité et la gouvernance (TSCG), la montée en puissance du Bundestag sur l'autorisation des mécanismes de soutien financés par l'Allemagne et les conséquences de l'utilisation effective des compétences propre de l'Eurogroupe permise par le traité de Lisbonne en 2007 qu'est reposée la question d'une organisation spécifique des membres de la zone euro⁶. Lorsqu'en octobre 2011, j'avais proposé une sous-commission où seuls les députés représentant un État membre de l'euro aurait eu le droit de vote j'avais du me résoudre à un compromis se limitant à évoquer l'adaptation de la structure du Parlement européen aux nouvelles configurations du Conseil spécifiques à la zone euro. Lorsqu'en mars 2011, le Parlement européen négocie avec les États membres la modification de l'article 136 du traité pour autoriser la mise en place du mécanisme européen de stabilité (MES), il accepte une entorse majeure à la méthode communautaire au motif que cela lui permet de rester dans le jeu dès lors qu'il n'existe pas de ressources propres pour financer le MES. Cette étape accompagnée de la jurisprudence de la cour de Karlsruhe a conduit le Bundestag à intervenir de plus en plus directement dans des affaires censées relever de la méthode communautaire. N'ayant pas été capable de consolider les bases de l'euro par temps calme, les États membres et singulièrement la France et l'Allemagne ont été en première ligne pour colmater en temps de crise les brèches de l'euro sans union politique et sans gouvernement économique, conduisant à des actions menées trop tard et avec trop peu d'ambition.

⁶ Résolution du 1^{er} décembre 2011 du Parlement européen sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques (A7-0384/2011)

Tout cela a été rendu possible parce qu'entre la France et l'Allemagne, la priorité de l'euro a finalement été plus subie que revendiquée et a permis aux Britanniques de jouer leur propre stratégie, parfois au détriment de l'euro lui-même en particulier en servant de plaque tournante aux grandes banques d'investissement américaines. Ont ainsi pu se développer des politiques inappropriées que ni la Commission européenne ni l'Eurogroupe ne corrigeaient, pas plus que la BCE, comme l'illustrent les bulles immobilières en Espagne ou en Irlande. Dans son discours du, le premier ministre britannique, David Cameron, conforte cette approche. Il ne veut que l'Europe de l'union libre et du marché intérieur. Cette vision n'est pas compatible avec ce que les Etats membres de la zone euro ont du faire pour sauver l'euro et de ce qu'ils devront faire à l'avenir. Il appartient notamment à la France et à l'Allemagne de trouver les voies et moyens pour lui répondre.

L'intégration solidaire ou le risque rampant de l'ordo-fédéralisme

Dans ce contexte, la crise née aux Etats-Unis en 2007, devenue à partir de février 2010 une crise de la zone euro, a conduit les droites conservatrices en Europe à renforcer le PSC et à favoriser des politiques d'austérité visant à réduire l'endettement public dans la droite ligne de l'ordo-libéralisme où les institutions fédérales et notamment la Commission et la Cour de justice sont mises au service de la sanction pour permettre au marché de fonctionner⁷.

Si la chancelière Merkel défend avec autant de vigueur le renforcement de l'union budgétaire - et le strict respect des mécanismes de surveillance budgétaire adoptés ou en cours de finalisation (6 pack, TSCG, 2 pack) - c'est moins par engagement europhile que pour élaborer les garde-fous institutionnels nécessaires à la limitation du champ de la solidarité financière allemande à l'égard de l'eurozone : cette conception ordofédérale vise à conjurer la perspective d'une union de transfert assumant les déséquilibres macroéconomiques entre Etats fédérés partageant la même monnaie.

Après la fin des critères de Maastricht, le PSC avait été inventé pour maintenir la pression ex post des critères. Aujourd'hui, ce qui est proposé avec la contractualisation des relations entre la Commission et les Etats membres en difficulté pourrait être de même nature. Avec la fin des missions de la troïka, cette contractualisation, avec "l'instrument de convergence et de compétitivité", des relations entre la Commission et les Etats membres doit permettre de continuer à surveiller la mise en œuvre des réformes structurelles.

⁷ Christian Laval, Pierre Dardot, *La nouvelle raison du monde*, La découverte, 2009

Or pour progresser, il faudrait pouvoir dialoguer sur des bases solides à partir d'un bilan, qui reste à faire, et identifier sereinement les gagnants et les perdants de l'euro.

Fondée uniquement et de manière incomplète sur le pilier monétaire, l'UEM ne s'est jamais dotée des prérogatives de politique économique indispensables au bon fonctionnement de l'eurozone en raison de l'absence d'une part d'une coordination effective des politiques économiques menées au niveau national et d'un budget communautaire suffisant d'autre part - le rapport Werner en 1970 estimait nécessaire de le porter à un niveau compris entre 5% et 10% du PIB européen - afin d'assurer une réelle convergence des performances macroéconomiques entre les différentes parties de la zone euro. Ce débat est aujourd'hui relancé autour de l'idée d'une capacité budgétaire.

L'élection de François Hollande change la donne et suscite une grande attente autour du concept d'intégration solidaire qui doit notamment se traduire par un accroissement substantiel du budget de l'Union européenne/de la zone euro fondé sur des ressources propres (TTF, taxe carbone, pourcentage de l'impôt sur les sociétés) et par une mutualisation partielle des dettes souveraines des Etats membres de la zone euro afin d'assurer la stabilité financière de l'UEM. Enfin, le PSC devrait également être reconfiguré pour être au service de la création de richesse et d'emploi par l'inclusion d'une règle d'or intelligente excluant du calcul du déficit public les dépenses d'investissement productif. Elles seront au cœur du rendez-vous électoral européen de 2014.