



Maison de l'Europe de Paris

Mardi 31 janvier

18h30-20h30

Maison de l'Europe de Paris

Prendre le projet européen au sérieux

Jean-Marc Ferry

Pourquoi une telle exhortation, aujourd'hui ?

Cela fait maintenant quelque vingt ans que la question : *Pourquoi faire l'Europe politique ? L'Europe, pour quoi faire ?* — cette question demeure sans réponse publique claire et forte, en quelque sorte, évidente.

Cependant, que perçoit-on ordinairement de l'Europe au quotidien ?

- Principalement, de la législation ou, pour mieux dire, de la réglementation, des *disciplines*. Ce que l'on nomme « gouvernance » (européenne), c'est une sorte de gestion passant par une régulation fortement technique qui, pour l'essentiel, vise à assurer les conditions d'une libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux.

Du fait que l'Union européenne semble mettre en exergue l'arsenal non seulement technique ou instrumental, mais également idéologique ou doctrinal, de ladite « politique de l'offre », avec ses « désinflations compétitives » et ses « ajustements structurels », il n'en faut guère plus pour la soupçonner d'être avant tout un partenaire du consensus de Washington ; autrement dit, un relais, une courroie de transmission de la gouvernances mondiale néolibérale, représentée dans des instances internationales telles que le FMI, le G20, l'OMC.

Je me souviens, il y a de cela environ trois ans (si ma mémoire est juste), M. Manuel Barroso avait, devant les députés de l'Assemblée Nationale française, feint de s'étonner, voire de s'indigner de ce que l'on pût chuchoter qu'il y aurait comme un *malaise européen*. M. Barroso s'est alors livré à un exercice rhétorique de dénégation. Or le malaise était bien réel. Dans bien des milieux, l'Europe tend même à se profiler comme le mauvais objet politique par excellence.

Je pense que le malaise ne date pas d'hier ; qu'il est alimenté par sa dénégation convenue dans les milieux dits « européens » ; que l'on a tort de ne pas prendre les critiques

au sérieux sans chercher à les contourner. Au total on n'a pas remis en question le *sens* du projet politique européen.

Remettre en question le *sens* du projet européen ne veut pas dire abandonner ni même réviser ce projet. Il faut cependant s'interroger sur son sens, sa destination, sa justification, dans le contexte d'aujourd'hui. Prendre au sérieux, aujourd'hui, le projet politique d'une intégration européenne, c'est ne plus rien tenir pour allant de soi, ou comme une course qui, suivant l'image de la bicyclette, ne devrait jamais être relâchée, quels que soient les obstacles. Il me semble que l'on ne peut plus évoquer l'image d'un processus mécanique, d'un « engrenage » nécessaire, irréversible, en se contentant de déclarer qu'il faut « plus d'Europe » ; que « l'Europe, c'est bien » ; qu'on en a vitalement besoin, mais sans dire vraiment pourquoi. Reconnaissons-le : les arguments publics du discours politique, à cet égard, sont d'une grande pauvreté. On présente l'adhésion au projet européen comme une question de *foi*, avant tout, comme s'il fallait que le discours public se fasse assez creux pour épouser la manière spectaculaire avec laquelle l'Europe politique elle-même paraît se vider de sa substance, notamment, depuis le « non » français au référendum sur le traité constitutionnel.

L'Europe, à quoi bon ?

Je crois qu'en réponse à cette question on est resté fixé sur l'argument ancien : mette fin aux guerres européennes, ces « guerres en chaîne » dont parlait Raymond Aron. Or le malaise actuel est sans doute à prendre à bras le corps, ce qui suppose un renouvellement de la réflexion. A cet égard, le premier travail consiste au moins à tenter de saisir en profondeur ce dont, aujourd'hui, souffre la « cause européenne ».

Autant que je puisse voir, le *problème européen* présente trois dimensions :

- ◆ Il y a, en premier lieu, un problème de relégitimation politique du projet européen ;
- ◆ Il y a ensuite un problème de gouvernance, en ce qui concerne en particulier la gouvernance économique en zone Euro ;
- ◆ Il y a, *last but not least*, un problème de rééquilibrage institutionnel quant à l'organisation des Pouvoirs publics de l'Union.

Ce sont ces trois aspects que je propose d'examiner tour à tour.

*

A. PREMIER PROBLEME : RELEGITIMER POLITIQUEMENT LE PROJET EUROPEEN.

Les gens ne savent plus guère où va l'Europe, où elle nous mène. Y compris dans les milieux officiels, on pose la question : *Quo vadis, Europa ?*

Remontons au motif initial, fondateur, du projet européen. Il se laisse analyser de deux côtés : du côté européen et du côté américain.

- Du côté européen, l'argument était clair et simple : Plus de « guerre civile » européenne !
- Du côté américain, il s'agissait de barrer la progression du communisme et l'expansion soviétique en Europe.

Des deux côtés, le motif initial s'est, pour ainsi dire, écroulé avec le Mur de Berlin, et depuis quelque vingt ans, maintenant, une légitimation de rechange ou de relève fait défaut. Pourtant, le motif nouveau, actuel, de la poursuite de la construction d'une Europe politiquement forte est devant nos yeux : c'est la mondialisation entendue comme un risque réel de subversion des Etats par les marchés, du politique par l'économique.

Question cruciale, à cet égard : l'Europe ? Quel est son rôle, voire sa mission dans un tel contexte ?

Est-ce l'*adaptation économique* à la nouvelle situation, ainsi que le préconisent les néolibéraux ?

Ou bien est-ce plutôt la *reconquête politique* de l'économie mondialisée : domestiquer les marchés mondiaux sans en briser les mécanismes ? Pour cela, l'UE devrait pouvoir peser de tout son poids dans les grandes organisations internationales, afin de faire valoir ses propres options, notamment dans les domaines de l'énergie, de l'environnement, de l'humanitaire, de la concurrence équitable.

Une systématique des positions relatives à la forme politique de l'Europe
Suivant les interprétations du projet européen et les évaluations de la mondialisation

<p style="text-align: center;">De l'Europe</p> <p style="text-align: right;">De la mondialisation</p>	<p style="text-align: center;"><i>Adaptation économique</i></p> <p>Transmission des règles de la gouvernance mondiale et gestion des opinions publiques</p>	<p style="text-align: center;"><i>Rattrapage politique</i></p> <p>Instauration de minimas sociaux transeuropéens et domestication des marchés mondiaux</p>
<p><i>Evaluation négative</i></p>	<p style="text-align: center;">Repli sur le national (souverainisme)</p>	<p style="text-align: center;">Europe-forteresse (supranationalisme)</p>

<i>Evaluation positive</i>	Grand Marché (néolibéralisme)	Union transnationale (cosmopolitisme)
----------------------------	----------------------------------	--

Ma préférence va nettement au schéma d'une *union cosmopolitique*. Celle-ci, son pouvoir, repose sur un principe horizontal : la *concertation* entre Etats également libres et la *coordination* de leurs politiques publiques, plutôt que le schéma vertical de la *subordination* des Etats membres à une puissance publique supranationale. D'ailleurs, la méthode communautaire reposait plutôt sur le *partage* des souverainetés que sur des *transferts* de souveraineté. Dans ce schéma, la seule autorité supranationale reconnue est une autorité d'initiative et de coordination, visant à harmoniser les actions et les discours du « nouveau concert européen ».

A cet endroit se justifie une distinction conceptuelle entre, d'une part, une *souveraineté négative*, revenant en propre à chaque Etat membre pris individuellement, souveraineté négative qui se marque notamment par des droits « constitutionnels » tels que le droit de retrait et le droit de veto, et, d'autre part, une *souveraineté positive*, c'est-à-dire une capacité d'agir efficacement, et celle-ci ne peut, dans l'actuel contexte, être recouvrée que collectivement, dans et par l'union coresponsable et solidaire des Etats membres.

Justement, c'est de coresponsabilité et de solidarité que nous aurions à présent besoin pour apporter une réponse politique satisfaisante à la crise actuelle de la zone Euro.

*

B. DEUXIEME PROBLEME : ORGANISER UNE GOUVERNANCE ECONOMIQUE SOLIDAIRE.

La rhétorique de la crise européenne actuelle déploie un enchaînement de dilemmes que l'on pourrait styliser de la façon suivante :

◆ Premier dilemme : *Ou bien la récession économique, ou bien la crise financière.*

Car on n'imagine pas que l'on puisse restaurer (au Sud de la zone Euro) les équilibres budgétaires, c'est-à-dire engager l' « rigueur » sans devoir assumer une cure d'austérité.

◆ Deuxième dilemme : *Ou bien la crise financière, ou bien l'explosion sociale.*

Car on subodore que la récession économique portera ses effets de contestation politique bien au-delà d'une simple sanction électorale.

- ◆ Troisième dilemme : *Ou bien l'explosion sociale, ou bien la dissolution de l'Union européenne.*

S'il est vrai que la crise financière conduirait à une dislocation de la zone €, cœur de l'Union, ce qui sonnerait le glas de cette dernière.

- ◆ D'où le dilemme ultime, tragique : *Ou bien l'Europe, ou bien la démocratie.*

Car on voit mal comment on pourrait rencontrer à la fois les exigences des marchés et les attentes des peuples.

Chez les économistes, les « solutions », les propositions de sortie de crise ne manquent pas, depuis les exhortations lancées à la BCE pour qu'elle consente à être autre chose qu'un gendarme et assume une certaine monétisation de la dette, jusqu'aux menaces de sécession et de retour aux monnaies nationales, en passant par les hypothèses de scission de la zone € en un « €-Sud » et un « €-Nord », chacune ayant sa Banque centrale, ainsi que les appels moins dramatiques à une mutualisation, au nom du « fédéralisme », de certaines dettes, à une mise en commun de certains impôts, ou encore, à une dotation renforcée de la Banque Européenne d'Investissements afin de stimuler les investissements à long terme.

Volontiers, les recommandations d'économistes font signe vers la mise en place d'une politique économique *commune*, voire d'un gouvernement commun, un « fédéralisme exécutif ». Or c'est précisément là qu'à mon avis réside l'erreur de perspective, voire une illusion d'optique : on raisonne au fond comme si les nations membres de la zone € allaient former une *societas magna* face à laquelle les instances de l'Union feraient figure d'Etat fédéral inachevé.

Cette vue des choses est erronée. Elle empêche de concevoir la possibilité d'une *politique de rigueur* qui ne soit pas l'expression euphémisée d'une *cure d'austérité*. Pour nous, ici et maintenant, la question est bien celle-ci : *Comment engager, comme il se doit, une politique de rigueur sans impliquer par là une cure générale d'austérité ? Quelle gouvernance économique européenne pourrait bien rencontrer à la fois les attentes des marchés et les aspirations des peuples, en sachant concilier rigueur et croissance ?*

Il ne s'agirait certes pas de forcer la soumission des Etats membres aux disciplines de la « rigueur » budgétaire, tout en imposant une cure générale d'austérité. A rebours du schéma actuel, anti-keynésien, qui privilégie une « politique de l'offre », il s'agirait plutôt d'aménager entre les partenaires de la zone euro des tours de rôle coordonnés de relance et de restriction budgétaires. La mise en exergue de « l'exemple allemand », que tous seraient invités à suivre, me paraît contestable. On sait que les structures économiques sont fort différentes entre le « Nord » et le « Sud » de la zone Euro¹. Or l'actuelle

¹ Voici quelques données chiffrées pour illustrer la disparité apparemment croissante entre « Nord » et « Sud » de la zone € :

- Coût salarial base 100 en 1999 : Nord 111 en 2011 ; Sud 135 en 2011.

disparité entre, d'une part, un Nord industriel et exportateur net et, d'autre part, un Sud qui se spécialise dans les services non exportables, est une conséquence logique et prévisible de la création d'une vaste zone monétaire de libre circulation. Les déficits publics du Sud sont largement une conséquence de la dégradation de leurs balances extérieures, dégradation qui est elle-même un effet de la spécialisation inhérente à la logique économique de la zone. En refusant la coresponsabilité, c'est-à-dire la solidarité communautaire, l'Allemagne fait comme si son avantage actuel sous les indicateurs macroéconomiques n'était pas corrélé à la situation critique de ses partenaires. Pour paraphraser une juste parole d'Helmut Schmidt à ce sujet, les excédents du Nord (et de l'Allemagne en particulier) sont bel et bien *nos* déficits (ceux du Sud). En vérité, les maximes de ladite « politique de l'offre » ne sont pas universalisables : tout le monde ne peut pas être exportateur net, et si tout les Etats de la zone Euro avaient fait comme l'Allemagne, la récession serait générale.

C'est pourquoi l'imposition d'une cure d'austérité au Sud est inappropriée et contre-productive, outre qu'elle est injuste (avant 2008, l'Espagne et le Portugal étaient meilleurs élèves européens, suivant les critères de convergence budgétaire, que l'Allemagne et l'Autriche). Nous savions, intuitivement, que la voie d'intégration européenne passe par une solidarité de ses Etats membres, et qu'une telle solidarité requiert une sorte de conversion de l'éthos national. Si l'on veut éviter, conjurer l'avènement d'une ère européenne post-démocratique — pratiquement : si l'on veut surmonter le dilemme : ou bien la récession économique, ou bien la crise financière —, alors la voie qui, à mon avis, se recommande, en ce qui concerne la politique économique, est celle d'une *solidarité coresponsable transnationale*, fondée sur des tours de rôle keynésiens, intelligemment agencés dans le temps : temps de restriction, pour les uns, synchronisé avec un temps de relance, pour les autres : quand le Sud, comme il le doit aujourd'hui, engage la rigueur, c'est-à-dire le retour aux équilibres internes, cela implique certes une politique de restriction du crédit et de la dépense. Or, le moteur de la croissance, au Sud, c'est la consommation des ménages, non l'exportation, de sorte que, si l'on raisonne de façon conventionnelle, on est pris dans un *double bind*.

-
- Balance courante en % du PIB : Nord + 4% (avec des pics à + 7%) ; Sud - 4% en 2011, alors qu'ils étaient l'un et l'autre à 0 en 1999.
 - PIB par tête : Nord 32000 ; Sud 26000. Le Sud était à près de 90% du Nord en 2006. Il est à 84% en 2011.
 - Dépenses R&D/PIB : Nord 4,8% ; Sud 1,5. 3 fois plus de brevets triadiques par millions d'habitants au Nord qu'au Sud.
 - Chômage en 2011 : Nord 6,2% ; Sud 11,7%.
 - Plus préoccupante, peut-être, est la structure d'éducation de la population active : en 2008 (évaluation 2010 OCDE), ceux dont le niveau d'éducation est inférieur au deuxième cycle du secondaire représentent, au Nord, 18% de la population active, contre 41% pour le Sud.
- Le pronostic d'experts est que la désindustrialisation du Sud est un phénomène probablement irréversible, de même que le déficit courant. Je reviendrai sur ce pronostic et ce qui le justifie.

En revanche, si l'on raisonne de façon décentrée, le dilemme est surmonté, et il l'est aisément... à condition de sortir de l'enfermement solipsiste pour *prendre au sérieux le projet européen*, en perspective d'une solidarité transnationale.

Il se trouve que nous avons aujourd'hui, en tant que Français, Allemands, Italiens, Espagnols, etc., cette opportunité qu'offre l'existence d'une union européenne dont nous faisons partie. En principe, les Etats membres devraient pouvoir assumer leur interdépendance et la valoriser même dans un principe de solidarité et de coresponsabilité.

Ainsi : le Nord pourrait, lui, relancer l'activité par la dépense, en consentant à des déficits budgétaires dits « de plein emploi », en direction du Sud. Le Nord est aujourd'hui en situation keynésienne de relance. Les importations induites au Nord par la dépense budgétaire additionnelle pourront tirer en avant, via des exportations, l'activité économique du Sud qui, par hypothèse, est en phase keynésienne de déflation. C'est ainsi que la rigueur est possible sans impliquer l'austérité.

Se recommande par conséquent, non pas une politique économique *commune*, leitmotiv des fédéralistes, mais une politique économique *concertée* et *coordonnée*. La structure cosmopolitique du projet européen dispose à cette forme non étatique de solidarité. Il faut certes qu'existe le complément motivationnel du côté des dispositions correspondantes chez les acteurs politiques et les nationaux. Actuellement, il manque en tout cas le complément institutionnel que représenterait une instance de coordination, autorité communautaire impartiale et indiscutable, c'est-à-dire politiquement légitime.

*

C. TROISIEME PROBLEME : REEQUILIBRER LES RAPPORTS ENTRE POUVOIRS PUBLICS DE L'UNION.

Le Conseil a un problème de responsabilité politique. La Commission a un problème de légitimité politique. Le Parlement a un problème de représentativité politique. Nous sommes fort loin d'un vaste système mettant en connexion les Parlements nationaux et régionaux entre eux, horizontalement, et verticalement dans les deux sens, *avec le Parlement européen*, lequel serait alors comme la clé de voûte et le lieu de synthèse des réclamations et propositions émanant de l'ensemble de l'espace européen, ainsi démocratiquement irrigué.

Cependant, le pouvoir gouvernemental tend à présent à se voir confisqué par le Conseil, singulièrement par le leadership franco-allemand, ce qui consacre la forme étrange d'un système intergouvernemental qui, non content de court-circuiter les procédures parlementaires, délibératives, irait jusqu'à escamoter les procédures concertatives entre Etats membres, régies par un principe d'égalité de participation.

En outre, le ralliement sur le thème montant du fédéralisme exécutif peut reposer sur un malentendu profond, si certains y voient l'opportunité de mieux transmettre les impératifs de marché aux budgets nationaux, tandis que d'autres y entrevoient la réalisa-

tion d'un Etat fédéral européen. Cette situation invite à poser clairement la question de l'opportunité d'un « fédéralisme exécutif » se confondant avec le leadership franco-allemand conférant le principal du pouvoir européen au Conseil.

En principe, le pouvoir politique européen repose sur des concertations entre les Etats membres et sur une coordination de leurs politiques publiques, plutôt que sur la subordination de ces Etats à une puissance publique supranationale. La pratique d'une souveraineté horizontalement partagée renvoie davantage au schéma d'une Union cosmopolitique qu'à celui d'un Etat fédéral ou même d'une Fédération d'Etats.

Il reste que l'UE est en souffrance d'un « Sujet » capable de parler d'une seule voix et d'agir de façon efficace. Or, plutôt que de consacrer le caractère « gouvernemental » du Conseil, il conviendrait, me semble-t-il, de revenir à la méthode communautaire, mais sans la dogmatique dont s'assortissait sa rhétorique de l'« engrenage », et tout en renforçant, par un élargissement du collège électoral de son Président, l'autorité de la Commission, sans préjudice pour la souveraineté des Etats membres. S'il doit être politiquement légitime, investi d'une autorité politique suffisant à lui assurer un rôle de coordination démocratiquement incontestable, le Président de la Commission devrait pouvoir recevoir l'onction d'un large collège électoral. On peut imaginer que chacun des Vingt-Sept élise un candidat en Congrès ; que le Parlement européen retienne par exemple dix personnalités parmi les vingt-sept « candidats » ; qu'enfin le Conseil élise un Président de la Commission parmi les dix retenus par le Parlement. Ainsi le Président de la Commission jouirait-il d'une légitimité politique suffisant à assurer son autorité — non sa souveraineté ! —, en tant que coordinateur des politiques publiques des Etats membres.

*

S'il m'est permis, en guise de conclusion, de poser la question, importante et délicate, d'une Constitution pour l'Europe, j'aimerais la formuler ainsi :

Comment concevoir une Constitution pour l'Europe de sorte qu'elle ne conduise pas à l'impasse politique ?

Pour répondre à cette question, je propose de faire un bout de chemin avec le Prof. Joseph Weiler, constitutionnaliste internationalement reconnu en tant que spécialiste de la question européenne, en suivant l'une des prémisses qu'il met en place afin d'étayer la thèse — à laquelle je ne souscris d'ailleurs pas — d'une « Europe chrétienne ».

Joseph Weiler distingue deux aspects dans une Constitution : un aspect technique et un aspect symbolique. L'aspect technique a trait à l'organisation des Pouvoirs publics et donc à la répartition et la définition des compétences de chacun. L'aspect symbolique concerne l'identité collective du peuple auquel s'adresse la Constitution.

Le Professeur Weiler — là, je cesse de le suivre — renvoie cette identité collective à un patrimoine spirituel ou culturel — par exemple, en ce qui concerne l'Europe, l'héritage

chrétien qui, selon lui, n'a pas à être occulté ou dénié (comme c'est actuellement le cas), mais au contraire affirmé, mis en exergue au point de représenter une référence constitutive.

Je retiens cependant de sa proposition l'idée qu'une Constitution recèle une composante symbolique et que cette composante est essentielle à l'idée de la Constitution politique en général. Cette admission présente un intérêt stratégique appréciable, car si l'on réserve la partie technique à des traités, tandis que la partie symbolique pourrait représenter le « cœur constitutionnel » (auquel pourrait s'annexer le contenu des traités), alors la conditionnalité du texte soumis à l'approbation des peuples serait maximale. Il est clair, en effet, que ceux des peuples qui d'aventure refuseraient le corpus symbolique pourraient sans problème être considérés comme s'excluant eux-mêmes de l'Union, pour autant que ce corpus symbolique consiste dans des engagements normatifs fondamentaux, à la manière d'un Contrat social européen.

Ces engagements normatifs fondamentaux devraient dans ce cas être formés de telle sorte qu'ils soient pour ainsi dire irrécusables. Un tel corpus, on l'a dit, serait logiquement composé de trois éléments : des *droits fondamentaux*, ceux des individus, mais aussi les droits fondamentaux des peuples ; des *valeurs constitutives* : égalité participative, concertation, dialogue et recherche du consensus, tolérance et non-discrimination, ainsi que des *principes politiques* de base, spécifiques de l'Union : principes d'attribution, de subsidiarité, de proportionnalité, de confiance mutuelle, de reconnaissance mutuelle, co-souveraineté, solidarité et coresponsabilité, ainsi que les méthodes de coordination et d'harmonisation et vis-à-vis de la périphérie, la conditionnalité positive, le multilatéralisme, la coopération².

Qui, quelle nation, quel Etat peut refuser ces principes fondamentaux de la justice politique sans s'exclure lui-même de l'Union ? C'est cette force symbolique qui assure la conditionnalité maximale de l'offre constitutionnelle. Autrement dit : si vous ne voulez pas de ce « cœur constitutionnel », propre à fédérer les peuples acquis aux principes de l'Etat de droit démocratique, alors vous vous mettez *ipso facto* en dehors de l'Union. Cela serait d'ailleurs conforme à la hiérarchie des critères de Copenhague ainsi qu'à la belle déclaration de Laeken : « *La seule frontière que trace l'Union européenne est celle de la démocratie et des droits de l'homme* ». Encore une fois, le corpus symbolique d'une telle Constitution pourrait sans forcer revêtir la signification d'un Contrat social européen, et cela, quelle que soit la dimension de l'Union, l'extension qu'elle serait appelée à pren-

² Pour l'adoption de la Constitution, on peut imaginer cette procédure : d'abord la réunion d'une Assemblée constituante (modèle Convention) composée de personnalités qui ne représentent qu'elles-mêmes (même si cette postulation est contrefactuelle). Soumission ensuite du texte élaboré aux Etats membres, à la fois directement aux Exécutifs et aux Parlements nationaux ainsi qu'au Parlement européen, à la Commission et à la CJCE. Puis, mobilisation massive des médias qui devront se saisir de toute demande d'amendement émanant d'un Etat membre ou du Parlement européen ou de la Commission. C'est le Président de l'Union qui arrêterait le texte définitif et qui déciderait de le soumettre à l'approbation de chaque peuple membre.

dre : un tel corpus normatif est parfaitement valable pour 27 ou 30 membres comme pour 6. Cependant, les dispositions plus techniques, portant organisation des Pouvoirs publics de l'Union et recouvrant ce que l'on nomme l'acquis communautaire, ne seraient annexées qu'au coup par coup au noyau constitutionnel nécessairement minimal (et lisible par tout un chacun !), moyennant des ratifications nationales. La Constitution processuelle de l'Union trouverait ainsi son impulsion ailleurs que dans l'engrenage de traités successifs prenant l'allure de coups de force ratés. C'est en regard ou en perspective d'une telle Constitution postétatique (car elle ne se propose pas avant tout d'organiser une souveraineté mais d'assurer une reconnaissance commune de droits, de valeurs et de principes) que, paradoxalement, se profile un État européen.

Jean-Marc Ferry

*