

En attendant l'Europe

par Laurent Warlouzet

Le traité proposé par Piketty *et al.* permet de dépasser l'opposition stérile entre souverainistes et fédéralistes. Mais, plutôt que de démocratiser l'Europe, la création d'une nouvelle assemblée risque d'accroître encore la confusion institutionnelle ambiante, affirme L. Warlouzet.

Recensé : [Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez](#), *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil, 2017, 96 p., 7,50 €.

Alors que l'Union européenne était largement vilipendée par la plupart des candidats à l'élection présidentielle, surgissait dans le débat un petit opus s'efforçant de promouvoir une critique constructive de l'Union européenne. Il est le produit d'une association inédite entre l'économiste Thomas Piketty, une juriste, Stéphanie Hennette, et deux politologues versés dans les approches socio-historiques, Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez. Ce travail collectif et interdisciplinaire constitue donc une contribution bienvenue des sciences sociales à un débat politique d'où elles sont souvent absentes. L'ouvrage s'articule autour de la proposition d'un nouveau traité de démocratisation de la zone euro, le « T-Dem ».

Pour le défendre, les auteurs ont opté pour un style clair et pédagogique. L'ouvrage est court, moins d'une centaine de pages, et une large part en est consacrée au projet de traité, détaillé article par article, ainsi qu'à un utile glossaire présentant les diverses institutions européennes. Il participe ainsi du débat sur la réforme de la zone euro, qui est animé par de multiples rapports officiels ou contributions d'experts¹. Ce problème reste brûlant car même si

¹ Sur les propositions officielles les plus récentes, voir : « Commissioner Moscovici's remarks on deepening of Europe's Economic and Monetary Union », Commission européenne, communiqué de presse, 31 mai 2017 ; Pervenche Bérès et Reimer Böge, *La capacité budgétaire de la zone euro*, Parlement Européen, rapport de la Commission des affaires économiques et monétaires et de la Commission des budgets, Parlement Européen, 13 février 2017 ; Commission européenne, *Livre blanc sur le futur de l'Europe de la Commission Juncker. Réflexions et scénarios pour l'UE à l'Horizon 2025*, (2017) 2025, 1er mars 2017 ; sur les dernières livraisons des experts, voir

la zone euro a surmonté sa crise existentielle récente, la plupart de ses membres – et pas seulement la Grèce – souffrent d’une situation économique et sociale dégradée comme en témoignent des taux de chômage et de pauvreté élevés, ou bien encore des inégalités croissantes. Laissons de côté les enjeux propres à la politique française – cet ouvrage s’inscrivant dans les réflexions autour du programme de Benoît Hamon – pour se concentrer sur les aspects proprement européens de la proposition, son ambition et ses limites.

Une nouvelle assemblée pour démocratiser la zone euro

Le T-Dem serait un traité signé uniquement entre les membres de la zone euro. Il créerait une assemblée qui instillerait une dose de débat démocratique dans la gouvernance de la zone euro, stigmatisée comme technocratique et obsédée par l’austérité. Ce nouveau parlement serait composé essentiellement de parlementaires nationaux, avec l’adjonction possible de parlementaires européens. Plusieurs scénarios de désignations sont envisagés par l’ouvrage qui, après plusieurs simulations, conclut que cette nouvelle enceinte pourrait avoir une majorité de gauche. Point crucial, cette chambre serait dotée de très larges prérogatives afin, non seulement de proposer des législations, mais aussi de contrôler étroitement le fonctionnement quotidien de tout un écheveau d’institutions et de procédures (Troïka, Semestre européen, etc.) accusées de fonctionner en vase clos, sourdes aux aspirations des peuples. L’assemblée disposerait d’un pouvoir d’expertise propre, indépendant de celui de la Commission européenne ou de la Banque centrale européenne (BCE), afin de participer à l’émergence d’un débat contradictoire sur les grands équilibres macro-économiques de la zone. Elle aurait un pouvoir de co-production de l’ordre du jour des réunions majeures de la zone euro, des plus visibles, comme celles de l’Eurogroupe, aux plus techniques, comme celles du Comité économique et financier qui regroupe les hauts fonctionnaires préparant les réunions des ministres de l’économie et des finances (dites Ecofin). Le débat politique, guidé selon les auteurs par une majorité de gauche, reprendrait ainsi l’ascendant sur une technocratie obsédée par les règles d’équilibre budgétaire.

Cette proposition ambitieuse s’inscrit clairement dans les travaux antérieurs des auteurs, notamment ceux d’Antoine Vauchez sur la démocratisation des institutions européennes indépendantes (BCE, Commission, Cour de Justice)², et ceux de Thomas Piketty sur les effets délétères d’une austérité excessive et sur les nécessaires réformes de la

notamment le compte-rendu du même ouvrage in : Shahin Vallée, « Pour un traité de démocratisation de l’Europe », 19 avr. 2017, *Les invités de Mediapart*; une réflexion d’un ancien parlementaire européen d’inspiration fédéraliste : Andrew Duff, *The Protocol of Frankfurt : A New Treaty for the Eurozone*, Bruxelles, European Policy Center, 2017 ; une contribution sur la solidarité financière : André Sapir, Dirk Schoenmaker, *We need a European Monetary Fund but how should it work?*, Bruegel, 29 mai 2017.

² Antoine Vauchez, *Démocratiser l’Europe*, Paris, Seuil, La République des idées, 2014.

zone euro³. Dans un débat politique souvent confondant de médiocrité sur l'Europe, cette contribution semble bien plus raisonnable que les propositions démagogues de certains candidats à la présidentielle passée. Le mérite de ce livre est de se concentrer sur une réforme ciblée, la création d'une seule institution, qui permettrait de répondre à trois problèmes réels : le déficit démocratique européen, l'excès d'austérité dans le traitement de la crise de la zone euro, et la nécessité de développer une Europe à plusieurs vitesses. Toutefois, ce projet paraît aussi bien utopique qu'insuffisant pour atteindre ces objectifs ambitieux.

Un T-Dem largement utopique

On peut douter qu'un tel projet puisse trouver une traduction politique réelle. Les auteurs reconnaissent que l'Allemagne aurait toutes les chances de s'opposer au projet de T-Dem, mais ils la résolvent par un argument purement juridique : l'article 20 du futur T-Dem prévoit sa mise en œuvre après la ratification de seulement 70 % des États, ce qui permettrait en théorie de se passer de l'accord allemand. L'ouvrage estime bien entendu que cette voie ne serait ni la plus souhaitable ni la plus probable. On peine à imaginer que la principale puissance économique et monétaire de la zone euro puisse se voir imposer un tel traité, qui mettrait à bas le principe intangible sur lequel elle a bâti sa prospérité : l'indépendance de la politique monétaire par rapport au politique. Rappelons que le deutschemark, garanti par une institution monétaire indépendante, est né en 1948, avant même la RFA. La volonté de le sanctuariser par rapport au pouvoir politique s'ancre tant dans le souvenir de l'hyperinflation de 1923, que dans celui des manipulations monétaires incessantes du pouvoir hitlérien destinées à financer le réarmement puis la guerre⁴. Certes, les auteurs du T-Dem ne préconisent pas de mettre fin à l'indépendance de la BCE, mais ils proposent d'attribuer à l'assemblée un pouvoir décisionnel dans des champs que nombre de dirigeants allemands souhaitent laisser aux organes dits indépendants que sont la BCE, la Commission européenne, la Cour de Justice et le FMI afin justement de limiter au maximum l'ingérence politique.

Par ailleurs, la perception largement partagée en Europe d'une réussite économique allemande fait douter de la possibilité que la France réunisse autour d'elle une majorité de 70 % des États de la zone euro. Si le modèle économique et social allemand n'est pas exempt de défauts (la loi Hartz IV restant notamment décriée pour ses conséquences sociales), il est en tout cas certain qu'il séduit actuellement bien au delà de la France. Dépassons la focalisation excessive sur une Allemagne souvent accusée de tous les maux pour considérer le

³ Voir notamment son entretien sur le « Manifeste pour une union politique de l'euro » de 2014 qu'il avait co-signé : « Piketty : « Il est surprenant qu'un des candidats européens vienne d'un paradis fiscal » », interview sur le site web www.euractiv.com, 13 mai 2014.

⁴ Sur ce point, voir notamment : Frédéric Clavert, *Hjalmar Schacht, financier et diplomate, 1930-1950*, Bruxelles, Peter Lang, 2009 ; Adam Tooze, *Le salaire de la destruction : formation et ruine de l'économie nazie*, Paris, Les Belles lettres, 2012.

cas d'autres acteurs. En effet, de nombreux pays hors de la zone euro, la Pologne au premier chef, se sont toujours opposés à une structure trop différenciée des institutions européennes, craignant d'être relégués dans une seconde division. Mais le principal obstacle pourrait venir de la France elle-même. Les gouvernants français accepteront-ils une telle délégation de souveraineté vers des institutions supranationales, et *in fine* l'émergence d'un Parlement doté de prérogatives plus larges que l'Assemblée nationale française ? Tout au long de l'histoire de l'Union européenne, les gouvernants français n'ont jamais été favorables au renforcement du parlementarisme européen. Ce facteur est sans doute lié au fait que la Ve république et la Communauté économique européenne, l'ancêtre de notre Union européenne, sont nées en même temps en 1958⁵. La réaffirmation d'un pouvoir exécutif français stable et puissant ne saurait s'encombrer d'un parlementarisme associé à l'instabilité de la IVe République. Les gaullistes comme la plupart des socialistes ont partagé ce consensus. Ainsi, même si Benoît Hamon était devenu Président de la République, on peut douter qu'il aurait soutenu un tel saut parlementaire.

Utopique T-Dem

Imaginons toutefois que le T-Dem soit adopté, quelles seraient ses conséquences concrètes pour la gestion de la zone euro ? Là encore, les prévisions des auteurs paraissent mâtinées d'optimisme. Il n'est pas sûr qu'une majorité anti-austérité émerge, non seulement du fait du poids démographique de l'Allemagne et des pays d'Europe du Nord, mais aussi car de nombreux Européens du Sud et de l'Est ne tirent pas les mêmes enseignements de la crise grecque que les auteurs. Une partie des élites et des populations de pays comme l'Irlande, le Portugal ou l'Espagne, qui ont profité de la solidarité européenne pour se relancer au prix de sacrifices sociaux considérables, ou celles de pays de l'ancienne Europe soviétique qui ont accepté des mutations radicales dans les années 1990, n'est pas disposée à assister sans réserve un pays parfois plus riche que le leur⁶. Certes, les réflexions se multiplient, y compris au sein du FMI, sur la nécessité d'alléger une dette grecque insoutenable, et pour utiliser l'arme budgétaire afin de conforter la reprise économique dans une Europe qui reste marquée par les cicatrices des dévaluations internes. Mais elles n'aboutissent nullement à une carte blanche

⁵ Le Traité de Rome a été signé le 25 mars 1957 pour une application au premier janvier 1958. La Commission européenne est donc née en 1958. Le Marché Commun a quant à lui été progressivement mis en œuvre à partir du premier janvier 1959. Sur les gouvernements français et le Parlement Européen : Pierre Haroche, « Transposer la Cinquième République. Le régime politique national comme source de la politique européenne de la France », in *Politique Européenne*, 2017/1, 55, pp. 116-142

⁶ D'après Wolfgang Schäuble, 15 des 19 ministres des finances de la zone euro étaient partisans d'une ligne dure envers la Grèce lors des négociations cruciales de juillet 2015 où une sortie – temporaire ou permanente – de la Grèce de la zone euro a été très sérieusement envisagée : Jean Quatremer, « Wolfgang Schäuble : “quinze pays étaient en faveur du Grexit” », *Libération*, 20 octobre 2015 ; les critiques de certains pays d'Europe centrale et orientale ont été relayées par la presse internationale : Joanna Berendt, « Little Sympathy for Greece in Eastern Europe », *New-York Times*, 8 juillet 2015 ; Girts Orests, « Baltic states' advice to Greece: “Do as we did” », *Deutsche Welle*, 20 juillet 2015.

pour ouvrir les vannes de la dépense publique partout en Europe. Le débat actuel porte plutôt sur l'augmentation des investissements et de la consommation dans des pays en excédent comme l'Allemagne.

Des pistes pour résoudre le déficit démocratique

Plus généralement, on peut douter que le T-Dem puisse régler le déficit démocratique dont souffre l'Union européenne. La création d'une nouvelle institution viendrait ajouter de la confusion à un système déjà complexe. La réunion du Parlement européen dans un format zone euro serait sans doute plus simple. Les auteurs espèrent que le déficit démocratique serait comblé par une « socialisation parlementaire transnationale » qui ferait émerger un débat public européen contradictoire. Cependant, il est vraisemblable que, comme pour le Parlement européen actuel, des dynamiques transnationales se combineraient avec le maintien de réflexes nationaux puissants, surtout si des députés nationaux peuplent majoritairement cette chambre.

L'attribution de pouvoirs considérables à cette nouvelle assemblée remettrait en cause l'équilibre institutionnel actuel, et notamment le monopole du pouvoir de proposition de la Commission qui constitue la base du système communautaire depuis plus de 60 ans⁷. Ce système est évidemment critiquable mais il est sans doute plus efficace qu'une discussion intergouvernementale sans fin dans le cadre du Conseil, ou d'une assemblée constituée en partie de parlementaires nationaux. Une politisation plus explicite de la Commission serait sans doute préférable et permettrait de déchirer le voile pudique de la présumée indépendance totale des commissaires, censés agir au nom d'un intérêt européen partagé par l'ensemble du Collège. Dès les années 1960, le commissaire français socialiste Robert Marjolin, soucieux de développer une planification européenne au bénéfice des investissements collectifs, s'est heurté au commissaire allemand chrétien-démocrate Hans von der Groeben, concentré de son côté sur l'exigence du respect des principes de libre concurrence⁸. Si de tels débats se manifestaient plus explicitement, par la publication d'opinions minoritaires par exemple, ils pourraient sans doute contribuer à nourrir le débat démocratique qui se poursuivrait ainsi au Conseil européen et au Parlement.

Surtout, répondre au déficit démocratique européen suppose un effort en France même, et pas seulement à Bruxelles. En 2014, les élections européennes ont donné lieu à l'affrontement de projets politiques incarnés par des candidats en chair et en os communs à

⁷ Pour un développement plus long sur argument, voir : Jean-Louis Bourlanges, Elie Cohen, « T-Dem: l'urgence démocratique européenne selon le PS », site web Telos.fr, 21 mars 2017. <http://www.telos-eu.com/fr/vie-politique/t-dem-lurgence-democratique-europeenne-selon-le-ps.html>

⁸ Sur ces querelles au sein de la Commission des années 1960 aux années 1980 : Laurent Warlouzet, *Le choix de la CEE par la France (1955-1969)*, Paris, Igpde, 2011 ; Laurent Warlouzet, *Governing Europe in a Globalizing World. Neoliberal Europe and its Alternatives following the 1973 Oil Crisis*, Londres, Routledge, 2017.

toute l'Europe. Le social-démocrate Martin Schulz affrontait alors le chrétien-démocrate Jean-Claude Juncker, cependant que la jeune candidate des Verts Ska Keller crevait les écrans⁹. Or quasiment personne n'en a entendu parler en France car les grands médias, y compris les chaînes publiques, ont refusé de retransmettre les interviews et les débats entre ces candidats transnationaux, dits « Spitzenkandidat » (de l'allemand « Spitzen », sommet). Le recours à un néologisme allemand, adopté dans toute l'Europe, est en lui-même révélateur du désintérêt français pour ce processus de compétition parlementaire.

Enfin, le déficit démocratique n'est pas propre à l'Union européenne. Il existe aussi à l'échelle nationale, comme le montrent les taux d'abstention, le succès des candidats protestataires ou l'incompréhension généralement suscitée par un laci d'institutions territoriales illisibles. Et on ne saurait oublier que les contraintes que « Bruxelles » nous impose sont en fait des normes de bonne gestion que les dirigeants français ont eux-mêmes promues. Dès 1982, alors que la France était l'un des principaux emprunteurs sur les marchés internationaux, Jacques Delors, alors Ministre de l'économie et des finances, avait fixé l'objectif de déficit public à 3 % de la richesse nationale produite, en accord avec le Premier ministre Pierre Mauroy et le Président François Mitterrand. Cette norme ne date donc pas du Traité de Maastricht. Ne pas la respecter revenait à prendre le risque de se retrouver dans la situation humiliante du Royaume-Uni, obligé de recourir à l'assistance du FMI en 1976, ou aujourd'hui de la Grèce.

Concluons néanmoins sur une note positive : ce livre est une contribution utile et informée au débat sur la réforme des institutions européennes, loin des positions antithétiques des souverainistes ou des fédéralistes. Certes, ses propositions peuvent paraître largement utopiques, mais pas plus que d'autres réformes utiles régulièrement discutées comme l'alignement du mandat de la BCE sur celui de la Réserve fédérale américaine, la création d'un Fonds monétaire européen ou les progrès vers une harmonisation fiscale et sociale ciblée (d'ailleurs évoquée dans le livre mais trop rapidement)¹⁰. Sur le plan institutionnel, une association plus précoce et plus systématique des parlements nationaux au processus de décision (qui existe dans certains pays comme le Danemark) pourrait constituer un embryon de solution au clivage entre les scènes nationales et européennes¹¹. Par ailleurs, la possibilité de réunir le Parlement européen existant dans un format limité à la seule zone euro, associé à des pouvoirs de contrôle élargis, serait sans doute plus réaliste pour renforcer l'intégration politique de la zone euro et contribuer ainsi à la réduction du déficit démocratique... si toutefois les médias français et européens se font le relais de son activité. On touche ici au cœur de l'enjeu du T-Dem : démocratiser l'Europe passe autant par Paris (et toutes les capitales nationales) que par Bruxelles ou Strasbourg.

⁹ Les autres Spitzenkandidat étant le libéral Guy Verhofstadt et Alexis Tsipras pour la gauche européenne.

¹⁰ Ces pistes de réformes sont évoquées dans divers ouvrages évoqués dans la note 1.

¹¹ Cette exigence a été formulée explicitement dans une lettre émanant de 20 des 28 parlements nationaux envoyée à la Commission en juin 2016 ; Benjamin Fox, « National MPs demand more say in EU law-making », EU Observer, 27 juin 2016.

Publié dans lavedesidees.fr, le 27 septembre 2017.