

Pour une Europe enfin politique

par Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez

La crise du projet européen est démocratique : critiques et partisans du traité de démocratisation de l'Europe s'accordent sur ce point. Mais, pour T. Piketty *et al.*, les premiers restent ancrés dans une tradition communautaire qui ne réussit plus à répondre aux défis posés au gouvernement de la zone euro.

Peut-être faut-il commencer, après avoir remercié Shahin Vallée et Laurent Warlouzet pour leur lecture attentive de notre projet de traité de démocratisation de l'Europe (T-Dem), et avant même d'en discuter les points critiques, par un relevé des écueils auxquels s'expose toute discussion sur la réforme de la politique de la zone euro. Le terrain de la réforme des traités européens a tout en effet du champ de mines, surtout pour qui entend — comme nous avons souhaité le faire dans le cadre du T-Dem — dépasser l'opposition rituelle des points de vue « souverainistes » et « communautaires ». Fortement teintée d'expertise, la discussion peine souvent à échapper au tir croisé des rappels à l'ordre de l'infaisabilité juridique, politique ou économique qui semble souvent primer la question axiologique quant à l'orientation même du projet européen.

L'espace des (im)possibles européens

Aussi intéressants soient-ils, les commentaires auxquels nous souhaitons apporter ici quelques éléments de réponse n'échappent pas complètement à cette ligne de pente : S. Vallée comme L. Warlouzet considèrent tous deux que le T-Dem relève, fondamentalement, du domaine de l'utopie. Il n'aurait ainsi aucune chance d'être accepté par une Allemagne tout entière fondée, depuis 60 ans, sur l'indépendance des institutions et politiques monétaires. C'est sans doute lui faire beaucoup d'honneur que de penser qu'une proposition iconoclaste du type de celle du T-Dem, lancée en pleine campagne électorale et depuis le champ

académique, aurait pu être reprise *in extenso* par les capitales européennes. L'un des enjeux bien réels de la rédaction de ce texte était en revanche de démontrer, à l'encontre de cette idée selon laquelle les traités européens feraient avant tout exister un espace d'*impossibilité*, qu'il y a bien du jeu et de la marge pour une refondation politique. En cela, le T-Dem prend très au sérieux les enseignements d'une décennie de traités *ad hoc* adoptés en dehors du cadre institutionnel unique de l'Union, de « politiques de conditionnalité » construites à la limite des mandats des institutions de la zone euro, mais aussi de conflits d'interprétation aigus entre cours constitutionnelles autour des traités fondateurs de la zone euro, qui ont bien montré de quel bois souple était faite en réalité l'Europe — pour peu qu'une volonté politique s'y dessine. Le T-Dem entend précisément souligner que l'heure n'est plus à l'antienne de l'infaisabilité ou à la timide politique des petits pas ; et qu'après le point d'orgue de la crise grecque, la démocratisation du gouvernement de la zone euro n'est rien de moins que le nom de code du plan de sauvetage nécessaire à une Europe politique prise dans la tourmente d'une polycrise sans équivalent historique.

Au delà, S. Vallée comme L. Warlouzet semblent, au fond, critiquer les options du T-Dem à partir d'une position commune que l'on peut appeler — faute de mieux — « communautariste ». Le second insiste sur le fait que « le déficit démocratique » que l'on croit déceler de manière spécifique à l'échelon européen n'a rien à envier à la faiblesse des institutions nationales et que, dans ces conditions, une solution pourrait passer « par la politisation plus explicite de la Commission ». Plus nettement encore, le premier soutient que « c'est parce que la Commission européenne ne dispose pas du pouvoir réel de gouverner l'euro et ne dispose pas d'un budget ou des prérogatives nécessaires » que « la gouvernance de la zone euro » serait à ce point déficiente ; il conviendrait alors de centraliser les pouvoirs à son profit, et de donner ainsi enfin aux institutions supranationales les pouvoirs nécessaires pour s'imposer face aux égoïsmes politiques et économiques nationaux. C'est donc bien à la tradition communautaire que puisent nos commentateurs en liant la résolution de la crise politique actuelle de l'Union économique et monétaire au renforcement d'un binôme « Parlement européen-Commission européenne » réputé débarrassé des « contingences de la politique et des alliances nationales » et capable *de ce fait* d'atteindre l'intérêt général européen.

Mais là encore, le T-Dem opère un choix différent. Prenant appui sur plus d'une décennie de travaux de sciences sociales dans le domaine de l'économie politique¹, de la science politique², de la sociologie³, du droit de l'Europe⁴, notre proposition découle de la conviction scientifiquement étayée que le projet européen a connu une profonde inflexion

¹ Michel Aglietta et Nicolas Leron, *La double démocratie*, Paris, Seuil, 2017.

² Voir notamment Christopher Bickerton, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford, Oxford University Press, 2012 ; ou encore Uwe Puetter, *How a Secretive Circle of Finance Ministers Shape European Economic Governance*, Manchester, Manchester University Press, 2006.

³ Voir les points de vue de Kenneth Dyson, *States, Debt, Power*, Oxford, Oxford University Press, 2014, de Wolfgang Streeck, *Du temps acheté. La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, Paris, Gallimard, 2014, et aussi, sous un angle politique différent mais partageant bien des points de ce diagnostic, la critique habermasienne de « l'autocratie post-démocratique » que constitue le gouvernement de la zone euro.

⁴ Mark Dawson, Henrik Enderlein et Christian Joerges (dir.), *Beyond the Crisis. The Governance of Europe's Economic, Political and Legal Transformation*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

depuis le traité de Maastricht. Sous l'effet de l'intégration monétaire comme de la crise économique et financière de la dernière décennie, on a en réalité changé d'Europe. Tant qu'il s'agissait de créer et de gérer ensemble un marché commun, ou encore de mettre en place des normes environnementales ou sanitaires, l'Europe pouvait fonctionner avec son architecture primitive, « communautaire », qui place la Commission européenne aux avant-postes politiques, sous le contrôle des États-membres et du Parlement européen.

Mais avec l'union monétaire et les politiques multiples de coordination et de surveillance construites dans l'urgence pour sauvegarder l'euro *whatever it takes*, le terrain de la politique européenne s'est brusquement étendu au cœur de la souveraineté des États. Il n'intervient plus seulement sur ce qui a été défini dans les traités comme le domaine communautaire (l'économie, le marché, la monnaie, la concurrence), mais aussi, bien au delà, au cœur de ce qui constitue les pactes politiques et sociaux des États (les politiques sociales, le droit du travail, la définition des budgets et, du même coup, le vote de l'impôt). Il touche, en d'autres termes, à la raison d'être des parlements nationaux telle qu'elle est définie par la Magna Carta de 1215 !

À ce constat s'en ajoute un autre : un gouvernement de la zone euro s'est progressivement différencié au cœur de l'Union européenne ; un centre de pouvoir s'est constitué autour du pôle central de l'Eurogroupe (c'est-à-dire dans cette enceinte informelle regroupant les bureaucraties économiques et financières nationales, la Commission et la BCE) qui s'est imposé en quelques années comme un des lieux décisifs de la définition des orientations économiques fondamentales des États (privatisation, réforme du marché du travail, niveau de retraites, etc.)⁵. Mieux. La crise aura démontré, par les effets asymétriques de l'intégration monétaire et l'aggravation des inégalités économiques et sociales au sein de la zone euro, que l'avenir des 19 États-membres dépend de leur capacité à réorganiser en profondeur ce « gouvernement » : en le dotant d'une capacité à investir dans des biens publics communs, à conduire l'harmonisation fiscale et sociale ou encore à construire la solidarité par une mutualisation des dettes ; autant de leviers sans lesquels on sait désormais que la monnaie commune n'est pas viable.

Replacer la démocratie au cœur des politiques européennes

C'est pour toutes ces raisons que le T-Dem entend avant tout prendre acte de cette nouvelle donne qui a fait entrer l'Europe de la zone euro dans l'ère des « compétences partagées » et repartir de ce constat d'un brouillage sans précédent de la ligne de démarcation

⁵ On peut renvoyer ici aux descriptions peu flatteuses de l'Eurogroupe faites par Pierre Moscovici dans de nombreuses interventions.

le « national » et l'« européen ». Dans ce cadre, repenser la démocratie européenne, c'est sortir de l'opposition aujourd'hui paralysante entre problèmes nationaux et solutions européennes, et c'est réfléchir à un cadre démocratique où pourraient être légitimement débattues et décidées les politiques d'harmonisation fiscale et sociale, de convergence budgétaire et de coopération économique nécessaires au développement futur de la zone euro.

Le traité de démocratisation de l'Europe propose donc un cadre institutionnel démocratique et pluraliste pour ce gouvernement de la zone euro. Il préconise la création d'une assemblée *ad hoc*, chargée de contrôler étroitement ce gouvernement, composée pour un cinquième de parlementaires européens et pour quatre cinquièmes de parlementaires issus des parlements nationaux (T-Dem, art.2-4). Difficile de croire en effet que la formule « communautaire » traditionnelle pourrait suffire à la tâche, en confiant au seul Parlement européen la charge de définir les orientations budgétaires, les priorités économiques et les politiques fiscales de la zone euro. Au delà même du risque réel de voir les parlements nationaux progressivement dépossédés de leurs prérogatives fondamentales, vidant ainsi les démocraties nationales d'une part essentielle de leur substance, il faut dire que la composition de l'assemblée parlementaire de la zone euro serait plus en phase avec une théorie démocratique qui veut que ce soient en effet les représentants des citoyens sur lesquels s'appliquent les décisions politiques, qui doivent être chargés de discuter et de prendre lesdites décisions. Si une commission du Parlement européen était chargée de contrôler l'Eurogroupe, l'on se retrouverait dans cette situation bancal où les représentants de 27 États-membres participeraient à la définition des politiques et des réformes envisagées dans les 19 États de la zone euro !

Nombreux sont ceux qui ont pris ainsi acte de cette nouvelle donne et qui pensent ainsi qu'un parlement et un budget de la zone euro doivent être placés au cœur de l'agenda réformateur européen. Le président de la République et le Commissaire européen aux affaires économiques et financières en paraissent aujourd'hui convaincus — davantage du reste qu'ils ne le semblaient il y a 5 mois quand ce projet a initialement été rédigé. Et l'idée n'est pas absente en Allemagne, loin s'en faut, puisque c'est là qu'elle a ses soutiens les plus actifs, de l'actuel secrétaire d'État aux affaires européennes Michael Roth (SPD)⁶ à l'ancien ministre des Affaires étrangères, Joschka Fischer ; Angela Merkel elle-même n'y semble pas complètement hostile — à condition sans doute qu'elle soit en position d'écarter de la conduite des affaires européennes l'intransigeant Schäuble.

Reste bien sûr à savoir si l'on peut miser, comme le fait le T-Dem, sur les parlements nationaux pour changer le *statu quo* bruxellois. Il ne faut pas se cacher les difficultés propres que ne manquerait pas de faire surgir une telle assemblée de parlementaires nationaux : comment aménager un travail politique européen, comment éviter les effets de spécialisation autour d'un petit groupe de ses membres, comment contrecarrer les effets de l'asynchronie

⁶ Michael Roth, « Der Euro braucht ein Parlament. Für eine Avantgarde von Demokratie und Solidarität », *Friedrich Ebert Stiftung*, Novembre 2011.

électorale européenne des parlements élus selon 19 calendriers, etc. ? Aussi valides soient-elles, ces remarques sont moins à nos yeux des objections (au fond, tout projet politique européen est affecté par ces dynamiques) qu'une invitation à poursuivre la réflexion sur les conditions pratiques d'un tel parlementarisme transnational⁷. Reste, plus fondamentalement, que la « somme des parlementaires nationaux » évoquée par Shahin Vallée à propos de l'Assemblée parlementaire de la zone euro, parce qu'elle s'effectuerait sous régime de publicité et de délibération, parce qu'elle se construirait avec les oppositions parlementaires, mais aussi parce qu'elle serait tirée par l'aiguillon des parlementaires européens (un cinquième des parlementaires de l'APZE), serait bien plus à même d'arracher l'Eurogroupe à la logique notoirement opaque, inefficace et asymétrique des intérêts nationaux et de l'inscrire dans une dynamique politique transnationale. De ce fait, loin d'être intergouvernementale comme le dit S. Vallée, notre solution parie sur la capacité de cette assemblée à être un lieu privilégié de la *demoi-cratie* européenne tout à la fois ancrée dans une pluralité des espaces publics nationaux et capables de faire enfin émerger les clivages, les identités et les solidarités (c'est-à-dire les biens publics concrets) qui arracheront le projet européen à l'isolement et à l'indifférence diffuse qui constituent en fait le premier des défis européens.

Le coût du *statu quo*

Qu'il nous soit enfin permis de conclure par une question à nos deux contradicteurs : que proposez-vous exactement, si ce n'est la défense du *statu quo* et de l'équilibre institutionnel actuel ? Après tant de défiance exprimée face à la construction européenne depuis 20 ans, référendum après référendum, après que le Brexit a montré que l'ensemble du processus d'intégration pouvait sombrer, l'inertie nous semble une position indéfendable. Shahin Vallée comme Laurent Warloutzet semblent partager notre insatisfaction sur l'Eurogroupe des ministres des Finances, son opacité, son emprise croissante sur la gouvernance de la zone euro, et surtout son incapacité à prendre des décisions majoritaires apaisées, à l'issue d'une véritable délibération publique et démocratique. Mais par quelles voies proposent-ils de sortir de cet équilibre ?

Sans le formuler explicitement, tous deux semblent avoir en tête un modèle où la Commission reprendrait le dessus, en s'appuyant principalement sur le Parlement européen, et en contournant largement l'Eurogroupe. Cette vision pose deux problèmes. D'abord, il serait sain de présenter jusqu'au bout leur solution. Notre proposition est bien sûr critiquable et améliorable, mais elle a au moins le mérite de la précision. En particulier, notre projet de Traité prévoit explicitement qu'en cas de désaccord entre l'Eurogroupe et l'Assemblée parlementaire de la zone euro, en particulier sur le vote du budget de la zone euro, alors c'est

⁷ Un séminaire organisé aux Universités Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris 2 Panthéon-Assas et Paris Ouest-Nanterre se tiendra durant l'année pour approfondir certains des points clefs du T-Dem (pour tout renseignement, semtdem@gmail.com).

l'Assemblée parlementaire qui aura le dernier mot (T-Dem, art.12-15). Si S. Vallée propose que le Parlement européen sous sa forme actuelle (en formation zone euro) ait le dernier mot sur l'Eurogroupe en cas de désaccord, alors cela mériterait d'être écrit clairement. Et si ce n'est pas ce qui est proposé, et qu'en réalité l'Eurogroupe devrait selon lui conserver sa capacité de blocage actuel, alors le *statu quo* institutionnel demeure.

Ensuite et surtout, il nous paraît en réalité indispensable, si l'on souhaite véritablement sortir de la logique intergouvernementale actuelle et des impasses de l'Eurogroupe, de repenser fondamentalement la structure du parlementarisme européen, et d'accorder une place centrale aux membres des Parlements nationaux. La raison en est simple : pour réduire l'emprise des exécutifs nationaux sur les décisions européennes, il est naturel de mettre au centre du jeu les instances sur lesquelles les exécutifs des États-membres fondent leur légitimité, à savoir les Parlements nationaux. Sauf à refuser tout lien contraignant entre les institutions démocratiques nationales et européennes, ce qui ne semble ni réaliste ni souhaitable. Cette proposition permettrait aussi d'europaniser profondément la vie politique des États-membres : à chaque élection législative nationale, les partis et les candidats devront débattre de leur programme d'action pour l'Assemblée parlementaire de la zone euro, et ne pourront plus se contenter de se défaire sur des institutions européennes prétendument affranchies de tout contrôle ; ou, tout du moins, ils ne pourront plus se défaire aussi aisément que dans le système actuel. Sans doute notre proposition est-elle imparfaite et incomplète. Il nous semble salutaire, toutefois, que le débat institutionnel européen s'appuie enfin sur des propositions et contre-propositions précises. Cela permettra de juger sur pièces, et de trouver ensemble les meilleures solutions.

Publié dans lavedesidees.fr, le 3 octobre 2017.