

Michel Nicolas
Aglietta Leron

LA DOUBLE DÉMOCRATIE

*Une Europe politique
pour la croissance*

Seuil

Michel Aglietta et Nicolas Leron

LA DOUBLE DEMOCRATIE

Une Europe politique pour la croissance

Table

INTRODUCTION

1. L'ENTROPIE DU SYSTÈME POLITIQUE EUROPÉEN

2. L'ÉCLIPSE DU SOUVERAIN EN ZONE EURO

3. FONDER LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE, RECOUVRER LA PUISSANCE PUBLIQUE

CONCLUSION. RETROUVER LA DIMENSION HISTORIQUE DU PROJET EUROPÉEN

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS

BIBLIOGRAPHIE

Introduction

La mutation du régime de croissance et le spectre de la stagnation séculaire

Nous sentons bien que nous faisons face à l'incertitude radicale de l'avenir plus intensément que jamais depuis la Seconde Guerre mondiale. Nous éprouvons les symptômes d'une crise systémique de longue durée dans de multiples dimensions : économique, financière, sociale, environnementale et géopolitique. L'inquiétude des populations est nourrie par le désarroi des élites politiques. Le spectacle atterrant de la campagne électorale américaine, la montée des populismes dans de nombreux pays, le glissement vers l'autoritarisme pour certains et la défiance des citoyens vis-à-vis des institutions et des corps intermédiaires mettent en évidence des dysfonctionnements majeurs dans la démocratie représentative. La fin de l'histoire, annoncée par Francis Fukuyama aux lendemains de la chute du mur de Berlin, nous semble déjà de l'histoire ancienne. L'avènement de puissances continentales en Asie et l'éveil de l'Afrique bouleversent ce qui reste de l'ordre international du second XX^e siècle. Quelle sera la place de l'Europe ? Elle dépend de la volonté des peuples qui la composent, donc des mouvements qui agitent les sociétés civiles, mais aussi des perspectives que les élites politiques sont capables ou non d'ouvrir et des impulsions qu'elles sont capables ou non de donner.

Pour tenter d'interpréter les interactions entre les différentes dimensions des transformations en devenir, l'idée de stagnation séculaire a été avancée. Considérée dans une approche historique, cette hypothèse suggère que nous vivons une époque de transition liée aux révolutions industrielles que le capitalisme engendre. Les révolutions industrielles nourrissent l'accumulation du capital sur de longues périodes parce qu'elles bouleversent la vie des sociétés. Chacune de ces révolutions produit non seulement des innovations technologiques et de nouveaux types d'entreprises pour les déployer, mais aussi les institutions qui déterminent la cohérence d'un régime de croissance, en créant et consolidant les comportements qui vont permettre l'appropriation des innovations dans les modes de vie.

Toutefois, les temporalités de ces mutations sont discordantes, de sorte que le régime de croissance en dégénérescence, en l'espèce le régime de la finance globalisée, coexiste avec celui qui n'est qu'émergent et qui n'a pas encore établi ses institutions régulatrices. Un nouveau modèle se dessine peu à peu : celui de l'intégration du monde par les biens publics globaux qui consacre pleinement la valeur des ressources de la planète. Elle implique que l'humanité reconnaisse l'importance des « communs » qu'elle a en partage en dépit des divisions qui la déchirent.

Le débat sur la stagnation séculaire s'inscrit dans l'interprétation des phénomènes économiques « atypiques » qui accompagnent ces mutations. Nous observons un état persistant d'incapacité de l'économie à réaliser simultanément le plein emploi, à atteindre une cible d'inflation et à maintenir la stabilité financière. Le fléchissement des gains de productivité dans l'ensemble des pays avancés en constitue sa manifestation la plus spectaculaire. Les raisons de la faiblesse des gains de productivité sont multiples, allant de la démographie à l'exacerbation des inégalités sociales. Cependant, la cause proche déterminante se trouve dans le marasme persistant de l'investissement productif à la fois public et privé.

Notre réflexion se déploie dans ce contexte global et se veut une tentative de faire comprendre les raisons pour lesquelles l'Europe est plus gravement atteinte que d'autres régions du monde. Car la crise européenne s'est greffée sur les forces dépressives globales. La crise financière de la zone euro à partir de 2010 a révélé des failles structurelles bien plus profondes et plus anciennes qui rendent largement compte de l'impuissance de l'Europe à s'arracher de son marasme. Ces failles sont l'absence de puissance publique au niveau de l'Union européenne (UE) et l'incomplétude de l'euro. Le cadre institutionnel dans lequel l'Europe s'est construite rencontre un obstacle mortel devant les défis de notre temps, tel est le fond du propos du présent essai.

L'impasse de l'Europe de la règle et la tentation de l'autoritarisme

L'UE se voit durement remise en cause aujourd'hui. L'impensable – mais pourtant prévisible à l'aune du temps long – s'est produit : un État membre, le Royaume-Uni, a souverainement décidé d'exercer son droit de retrait, quarante-trois ans après son adhésion à la Communauté économique européenne. Persiste néanmoins au plus profond des consciences des élites, mais également des peuples, l'idée européenne. Au plus fort de la crise et de son lot d'humiliations, les Grecs sont restés attachés à la monnaie unique. Le « Brexit » suscite quant à lui une contestation au plus haut niveau en Écosse et en Irlande du Nord, au point de relancer la perspective d'une indépendance pour la première et d'une réunification avec l'Irlande pour la seconde. L'idée que les nations européennes séparées ne sont pas à la mesure du nouvel ordre mondial tel qu'il se dessine pour le reste du siècle demeure vivace dans nos têtes, presque inexpugnable. Hier comme aujourd'hui, l'Europe apparaît de manière évidente comme la bonne échelle pour répondre aux grands défis de notre temps. Mais le cumul des frustrations européennes menace l'UE de sombrer dans un processus de déconstruction. Après l'épopée des pères fondateurs et la relance européenne des hommes d'État s'offre à nos yeux la fébrilité inquiète des gestionnaires de crises.

Le primat de l'Europe des règles et l'impuissance publique qui en dérive caractérisent la cristallisation d'un système d'interdépendances négatives entre les États membres. Les peuples européens parviennent à la conclusion que, si l'Europe est pourtant une nécessité historique en principe, elle devient dans le vécu concret des existences un poids, un fléau pour certains, au point d'envisager le retrait brutal au risque du déclin plutôt que la mort lente par asphyxie. Cette anémie du politique en Europe pourrait provoquer à nouveau le réveil du démon de l'autoritarisme. Pris dans l'impasse mortifère de l'alternative entre ce qui peut être

perçu non complètement à tort comme un autoritarisme technocratique supranational et un autoritarisme politique nationaliste, il est fort à parier que les peuples pencheront en dernier recours en faveur de la deuxième voie.

La fin du fameux consensus permissif qui s'est transformé à partir du traité de Maastricht (1992) en doute, en critique, puis en rejet frontal, correspond à la crise de la méthode qui a jusqu'ici prévalu dans l'histoire de la construction européenne : la méthode des petits pas, ou encore « méthode Monnet ». L'établissement de solidarités *de facto*, essentiellement économiques, par l'intégration de secteurs stratégiques mais circonscrits et de faible intensité politique (*low politics*), a permis de dresser les fondations institutionnelles de la construction européenne. Ce processus a lancé une première dynamique historique, surmontant l'échec de la voie fédérale, acté par l'enterrement de la Communauté européenne de défense en 1954. Cette méthode, que les politistes nomment le néo-fonctionnalisme, renvoie à une logique horizontale, celles des politiques publiques, de l'Europe des projets, des harmonisations législatives et de la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales au sein du marché intérieur. Cette horizontalité néo-fonctionnaliste heurte de plein fouet aujourd'hui la verticalité du politique. L'intérêt économique bute sur l'identité politique, les règles européennes sur les souverainetés étatiques. La méthode des petits pas a épuisé ses potentialités et devient un obstacle. Il faut aujourd'hui refondre le pacte politique constitutif européen.

Pour une analyse de la crise de la zone euro à partir du politique

Partir du politique et de la démocratie pour comprendre la crise européenne et discerner une voie de sortie par le haut, tel est le parti pris du présent livre. Notre objectif est de proposer une analyse systémique, donc pluridisciplinaire, de la crise qui frappe l'Europe en articulant les dimensions économique (lien organique entre monnaie et souverain politique, entre dette et société), politique (système politico-institutionnel de l'UE et ses effets sur les systèmes politiques nationaux) et juridique (souveraineté juridique étatique et problème de l'articulation des ordres juridiques de l'UE et des États membres, de la Cour de justice européenne¹ et des cours suprêmes et constitutionnelles nationales).

Notre réflexion se veut une critique de l'analyse économique dominante de la crise de la zone euro, qui tombe bien trop souvent dans l'écueil du postulat de la neutralité de l'économie (économisme) ou s'en tient à une stricte analyse macroéconomique sans articulation avec la question de la légitimité politique. Cette analyse « économiciste » part du problème de la sous-optimalité de la zone euro pour en souligner les dysfonctionnements produits par l'asymétrie entre une monnaie unique quasi fédérale et un ensemble de politiques économiques nationales faiblement coordonnées. De là, l'analyse courante conclut à la nécessité « fonctionnelle » d'une union bancaire et d'une union budgétaire, qui elles-mêmes appellent à terme une union politique, avec à la fin – et à la marge – de l'analyse la question de la légitimité démocratique. Celle-ci débouche généralement sur des propositions d'ingénierie institutionnelle sans grande portée intrinsèque, du type parlement de la zone euro, ministre des Finances de la zone euro.

Notre analyse veut renverser cette perspective fonctionnaliste en prenant pour point de départ la question du politique au sein du système politique européen. Le politique est, de manière constitutive, relié à la monnaie, à la dette, au budget et à la souveraineté juridique. Toute communauté politique pour persister dans le temps doit être en mesure de démontrer à ses membres sa capacité de se constituer comme puissance publique. Toute démocratie, qu'elle soit locale, nationale ou européenne, appelle un parlement doté d'un véritable pouvoir budgétaire, avec le vote des recettes fiscales et des dépenses publiques, c'est-à-dire qui offre aux citoyens la possibilité de se prononcer sur des grandes alternatives macroéconomiques et

sociétales. C'est bien l'anémie du politique, avec l'impuissance publique et la dissolution du souverain, tant au niveau de l'UE qu'à celui des États membres, qui est le cœur du problème de la crise européenne. La sous-optimalité de la zone euro est davantage un effet qu'une cause, tandis que la démocratie constitue le point de départ et d'arrivée de toute réflexion sur l'Europe politique.

L'analyse économique courante reste « collée » au niveau des politiques publiques, soit l'union bancaire, l'union fiscale, ou encore l'union budgétaire. Au contraire, notre analyse veut se situer au niveau du politique, soit la monnaie, la dette, le budget et la démocratie, en lien avec la vie politique, c'est-à-dire l'appartenance et la participation citoyenne à un ordre politique perçu comme légitime et dont les politiques publiques sont issues. Le budget sera d'abord compris non pas comme une question de politique budgétaire, avec le projet d'une union budgétaire en tant que stabilisateur macroéconomique, mais comme un élément constitutif de la démocratie représentative. De même, la dette sera comprise non pas comme une question d'équilibre des finances publiques, mais comme un élément instituant toute société vis-à-vis d'elle-même, et la monnaie non pas comme une commodité neutre, mais comme une dimension consubstantielle à toute souveraineté politique.

Pour une Europe puissance publique

La méthode des petits pas est révolue. Le contexte historique actuel appelle un nouvel acte politique fondateur européen, ainsi que le furent l'institution du marché commun ou la création de l'euro. Cet acte, nous le situons dans un budget européen, avec sa double dimension d'élément constitutif d'un ordre politique démocratique (biens communs) et de stabilisateur macroéconomique (dépassement des rivalités provoquées par les asymétries entre les nations).

L'architecture du système politique européen, composé du niveau politique de l'UE et de celui des États membres, est travaillée en son sein par une dynamique entropique qui se caractérise par une politisation négative. Le clivage classique gauche / droite tend à s'effacer au profit d'un clivage pour ou contre l'Europe, pour ou contre l'ouverture au monde et à l'autre. Le cadre institutionnel de l'UE n'offre pas de possibilité d'actions européennes d'ampleur qui changent la vie de ses citoyens, tout en pesant de tout son poids sur les marges d'action des États membres. Le marché intérieur étouffe peu à peu l'État-providence. Certains États membres en tirent avantage, tandis que d'autres se voient à la peine, sans pouvoir réellement changer l'orientation d'ensemble en raison des règles décisionnelles de l'UE donnant une prime à celui qui s'accommode du *statu quo*. Il s'ensuit un cercle vicieux qui corrode peu à peu la démocratie en Europe.

La création de la monnaie unique avec l'Union économique et monétaire n'a pas seulement institué une politique monétaire quasi fédérale, elle a plus fondamentalement modifié l'architecture du système politique européen par la rupture du lien organique entre le souverain politique et la monnaie. Cette rupture a transformé les relations entre les pays membres de la zone euro en un jeu à somme négative c'est-à-dire un jeu où au total il y a plus à perdre qu'à gagner. Elle a, en conséquence, accentué la dynamique entropique qui sape l'assise démocratique de nos sociétés en Europe. Tout l'objet de notre étude est d'analyser cette dynamique, de démontrer sa dimension systémique et d'identifier un nouveau levier de modification du pacte politique européen permettant de passer d'un jeu à somme négative à un jeu à somme positive.

Le budget européen, comme point de départ et non comme hypothétique point d'arrivée selon la téléologie néo-fonctionnaliste des petits pas, constitue, selon nous, le levier à actionner, c'est-à-dire l'objet central de la grande négociation historique à engager entre les États membres, et en premier lieu entre la France et l'Allemagne. Notre chemin de sortie de crise

refuse l'alternative « le fédéralisme ou la mort », entre les partisans des États-Unis d'Europe et les partisans de la sortie de l'UE. C'est pourquoi nous défendons l'idée d'un recouvrement de la puissance publique européenne par l'institution d'un budget européen, ouvrant la voie à une fonction d'emprunteur et d'investisseur en dernier ressort européen. Autrement dit, il importe d'aborder le problème en termes de capacité (puissance publique) et non pas de compétence (souveraineté juridique).

C'est l'avènement d'une véritable puissance publique européenne qui permettra le recouvrement de la puissance publique nationale, et donc la revitalisation des démocraties nationales. Cela peut paraître paradoxal si l'on raisonne dans une logique de jeu à somme nulle, voire négative, mais devient parfaitement intelligible si l'on conçoit la possibilité d'un jeu à somme positive entre le niveau politique de l'UE et celui des États membres. La forme politique qui ressortirait de l'ensemble serait alors celle d'une double démocratie.

Le premier chapitre développe une analyse politico-institutionnelle du système politique européen et de sa dynamique interne d'entropie, défi immense auquel est confrontée la démocratie sur notre continent. Cette dynamique de politisation négative est aggravée au sein de la zone euro par la rupture du lien organique entre le souverain politique et la monnaie, dimension étudiée au deuxième chapitre qui mobilise une approche politique de l'économie. À partir de cette analyse d'ensemble, associant économie, droit et science politique, le troisième chapitre propose une voie alternative à l'utopie vaine du fédéralisme comme à l'illusion triste du repli national, en dessinant les contours d'une Europe puissance publique, assise sur un budget européen consacrant le Parlement européen comme instance démocratique, car doté d'un véritable pouvoir budgétaire. Elle permettrait d'instituer une fonction d'investisseur en dernier ressort européen, c'est-à-dire qui conférerait aux Européens la possibilité de faire société en s'endettant collectivement autour de la production de biens communs pour eux-mêmes et pour les générations futures.

1. Par commodité de langage, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) devenant, avec la disparition de la Communauté européenne consécutive à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), nous utilisons dans le présent texte la dénomination « Cour de justice européenne ».

CHAPITRE 1

L'entropie du système politique européen

L'étude de la nature politique de l'UE donne l'image d'une corne d'abondance théorique. Elle ne fut vraiment investie par les universitaires qu'à partir des années 1990 dans le contexte du traité de Maastricht et de la fameuse formule de la fédération d'États-nations lancée par Jacques Delors. Comment caractériser l'UE ? Comment la penser selon les termes classiques de la science politique, alors que celle-ci comme discipline est essentiellement née par et pour l'analyse du phénomène étatique ? Fallait-il inventer une nouvelle taxinomie afin de saisir une nature manifestement hybride, empruntant à la fois à l'État fédéral et à l'organisation internationale ?

D'aucuns mirent en garde contre le risque d'une fuite en avant dans le *sui generis*, le sur-mesure théorique, certes créatif mais bien souvent sans grande rigueur conceptuelle, ni débouché politique. Ces mises en garde furent peu entendues. La production d'appellations théoriques nouvelles se révéla prolifique. Pour n'en dresser qu'un florilège : organisation régionale, entité quasi fédérale, union cosmopolitique, entité post-nationale, *commonwealth* mixte, confédération coopérative, empire civil, gouvernement néo-médiéval, demoï-cratie, association d'États, *polity* multi-niveaux, fédération d'États-nations, objet politique non identifié.

La question de la nature politique de l'UE n'est donc pas – et ne saurait être ? – définitivement tranchée en science politique. La réponse dépend d'ailleurs en grande partie de l'angle d'analyse adopté, qu'il soit philosophique, macro-institutionnel, socio-organisationnel, ou encore géopolitique. Mais la manière de la formuler doit être elle-même interrogée. Il ne s'agit pas tant, selon nous, de définir son essence que d'analyser son architecture, ses techniques et ses pratiques, ses savoirs et ses discours, c'est-à-dire de discerner les contours et les déterminants du jeu européen et des effets de ce jeu, leurs spécificités et leurs portées. Nous analyserons ci-après le jeu européen comme un système, certes lui-même sous-système d'un système mondial, mais système possédant sa propre autonomie relative. Nous nous attacherons alors à en dégager les forces internes.

Nous voyons ce système européen comme étant fondamentalement mû par une dynamique d'ordre entropique. L'entropie, mot dérivé du grec *entropê*, signifie l'action de se transformer. Le terme fut introduit par le physicien allemand du XIX^e siècle Rudolf Clausius afin de compléter la deuxième loi de la thermodynamique qui établit l'irréversibilité des échanges thermiques. L'énergie utile d'un système dérive inéluctablement vers une énergie non utile. La fonction d'état d'entropie renvoie à la notion de désordre qui ne peut que croître au cours d'une transformation réelle du système donné. En théorie de la communication, l'entropie correspond à la mesure de l'incertitude d'un message donné à partir de celui qui le précède. L'entropie caractérise alors le degré de désorganisation ou de manque d'information d'un système au fur et à mesure que celui-ci évolue dans le temps. Contrairement à la première loi de la thermodynamique, selon laquelle « rien ne se perd, rien ne se crée » (principe de conservation), l'entropie contient l'idée d'une perte irrémédiable et croissante, l'idée d'un épuisement progressif de tout système lorsque celui-ci se met en mouvement. Le mouvement génère par son propre fait le désordre de l'ordre initial. La transformation est dégradation.

Le système politique européen, dans son architecture actuelle, est un système entropique. Son *statu quo* n'est pas statique. Il produit, par l'effet même de son propre entraînement interne, une dynamique d'affaissement global de la démocratie en Europe. La ligne d'horizon prévisible, en prolongeant le trait, plonge dans des eaux sombres. L'esquisse d'un glissement progressif vers des régimes nationaux semi-autoritaires commence à se révéler sous notre regard interdit. La « démocratie non libérale » hongroise de Viktor Orbán – selon ses propres

termes – et la Pologne réactionnaire du parti Droit et Justice pourraient nous apparaître rétrospectivement comme les prolégomènes d'un nouveau crépuscule européen.

L'entropie du système politique européen se matérialise par une dynamique de politisation négative globale, tant au niveau de l'UE qu'au niveau de ses États membres. Nous entendons par « politisation négative » le cumul des phénomènes de diminution de la participation des citoyens à la définition des politiques menées par les gouvernants *via* le vote sur des alternatives identifiées, d'opposition grandissante à l'UE en tant que telle, de fort discrédit des partis de gouvernement et de montée en puissance des partis néopopulistes, avec la tentation autoritaire d'une partie non négligeable de l'électorat. La politisation négative renvoie à l'idée d'un double mouvement d'évidement de la substance démocratique et, de manière plus sourde mais non moins réelle, de remise en cause progressive de la forme même du cadre démocratique.

Le système politique européen comme jeu complexe à deux niveaux

L'UE constitue un niveau politique en soi, distinct de celui des États membres. À la différence d'un État fédéral qui absorbe les États fédérés, les États membres de l'UE ne se dissolvent pas dans l'ordre juridico-politique de l'UE. Bien que fortement enchevêtrés à celui-ci, les ordres juridico-politiques nationaux persistent. Ils demeurent souverains. Il faut penser cette dualité constitutive de l'Europe politique. Celle-ci renvoie à un système à deux niveaux, formé par le niveau politique de l'UE et celui des États membres. Plus que l'UE *stricto sensu*, c'est cet ensemble, que nous nommons « système politique européen », dont il faut analyser l'architecture et les dynamiques internes.

Le système politique européen est fondamentalement un jeu complexe à deux niveaux¹. « Complexe » car le système politique européen engage de manière intense, tant pour le niveau politique de l'UE que pour celui des États membres, les trois dimensions du politique, à savoir le régime ou ordre juridico-politique, les politiques publiques et la vie politique au sens de compétition pour le pouvoir (autrement dit *le* politique, *les* politiques, *la* politique, et en anglais : *polity*, *policies* et *politics*). L'UE constitue, en effet, un nouveau niveau politique – disons supranational par commodité de langage – qui s'ajoute au niveau étatique, sans s'y substituer ni le subsumer pleinement. L'effet produit par le niveau supranational sur le niveau national est complexe et global. Les trois dimensions du politique de chacun des deux niveaux (UE et États membres) interagissent entre elles de manière non linéaire et multidirectionnelle, avec des boucles de rétroaction. Ainsi, les politiques publiques (*policies*) de l'UE n'interagissent-elles pas seulement avec les politiques publiques nationales, mais également avec la politique au sens de compétition électorale (*politics*) de l'UE et celle des États membres (*voir figure 1.1*).

Nous préférons la notion de jeu complexe à deux niveaux à celle de gouvernance multi-niveaux. Cette dernière, fortement mobilisée par la science politique dans son étude de l'UE, décrit bien les interactions complexes entre les dimensions politiques quant aux politiques publiques (*policies*) et aux mobilisations sociales (*politics*), mais peine en revanche à offrir un modèle théorique des transformations de l'État et de ses conséquences en matière de régime juridico-politique, avec notamment la question de sa légitimité politique (*polity*). Les phénomènes de régionalisation (transfert de pouvoirs de l'État central vers les niveaux infra-étatiques) et d'interactions entre sphère publique et sphère privée que vise à saisir la notion de gouvernance multi-niveaux demeurent toutefois mineurs dans l'explication macroscopique des dynamiques qui travaillent la structure de l'État souverain en Europe et plus largement le système politique européen. À ce niveau d'analyse macroscopique, le niveau étatique, avec en premier lieu le principe de souveraineté, « écrase » les niveaux infra-étatiques, et donc la dimension multi-niveaux, comme facteur explicatif du processus d'intégration européenne.

<i>Les deux niveaux du système politique européen</i>	<i>Les trois dimensions du politique</i>		
Union européenne	Ordre juridico-politique (<i>polity</i>)	Politiques publiques (<i>policies</i>)	Élections et compétition pour le pouvoir (<i>politics</i>)
États membres	Ordre juridico-politique (<i>polity</i>)	Politiques publiques (<i>policies</i>)	Élections et compétition pour le pouvoir (<i>politics</i>)

FIGURE 1.1. Le système politique européen comme jeu complexe à deux niveaux

Notre compréhension du système politique européen comme jeu complexe à deux niveaux fait écho à la conception tripartite de la Fédération telle que théorisée par le constitutionnaliste français Olivier Beaud¹. Celui-ci rejette la conception binaire du fédéralisme qui repose sur la dichotomie entre l'État fédéral et la confédération comme les deux seules formes politiques possibles car déterminées par le *locus* de la souveraineté (la souveraineté résidant de manière exclusive soit dans l'État fédéral, soit dans les États confédérés). L'adoption d'une conception tripartite – avec la fédération, les États membres et la Fédération, instance formée par les deux premières – permet de penser les rapports multidirectionnels entre la fédération (ici, le niveau de l'UE) et les États membres. La fédération n'est pas la somme des États membres regroupés. Elle possède sa propre autonomie et interagit avec les États membres, eux-mêmes conservant leur autonomie, dans le cadre d'ensemble de la Fédération. C'est précisément ces interactions complexes que nous voulons appréhender à travers la notion de jeu complexe à deux niveaux. Le système politique européen, qui correspondrait à ce qu'Olivier Beaud appelle la Fédération, n'est pas le troisième niveau d'un jeu complexe. Il *est* ce jeu complexe, composé des deux niveaux de l'UE et des États membres.

Au-delà des facteurs contextuels, qu'ils soient internes ou externes, économiques, sociaux, politiques ou culturels, la structure du système politique européen produit des effets propres en ce qu'elle contraint l'ordre des possibles politiques et guide de manière sous-jacente l'évolution de l'intégration européenne. Les institutions comptent en tant que système de contraintes et d'opportunités. Elles comptent également en tant que cadre normatif et, plus fondamentalement, en tant que cadre cognitif, c'est-à-dire comme espace des possibles pensables. Au niveau macrostructurel, les institutions jouent essentiellement aux niveaux des processus décisionnels, de la participation électorale et de la légitimité de l'ensemble, chacune de ces dimensions du politique interagissant avec les autres.

L'UE : un ordre juridico-politique sans vie politique ni politiques publiques

L'UE comme politiques publiques sans vie politique

L'UE est souvent qualifiée de *policies without politics*, de politiques publiques sans processus décisionnel porté par des élections européennes dignes de ce nom et, plus largement, ancré dans une vie politique européenne structurée par des partis politiques européens eux-mêmes

articulés à une opinion publique européenne. L'espace public européen est la grande arlésienne de l'Europe politique : désespérément recherchée à coups de campagnes de communication institutionnelle, jamais trouvée ¹.

L'UE équivaut bien davantage à un régime fonctionnel, bâti pour et légitimé par sa capacité à produire des politiques sectorielles supranationales délivrant une plus-value, un gain d'utilité, par rapport à ce que pourraient faire les États membres pris individuellement. Telle était bien la logique de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. La fusion sectorielle d'intérêts – idée chère à Jean Monnet – permet de sortir de la non-coopération entre entités politiques qui ont pourtant globalement intérêt à coopérer. L'UE, comme système de délégation de compétences sectorielles, se fonde alors sur une légitimité fonctionnelle, c'est-à-dire de résultats (*outputs legitimacy*). Elle doit faire la preuve de son utilité, démontrer sa capacité à apporter des solutions à des problèmes de dimension continentale, sous peine d'apparaître elle-même comme le problème et non plus la solution.

L'UE n'est ni une organisation internationale classique, ni un système parlementaire, ni un système de séparation des pouvoirs, mais un système d'équilibre institutionnel entre différentes légitimités : la légitimité démocratique, incarnée par le Parlement européen qui représente les citoyens européens, la légitimité étatique, représentée par les gouvernements des États membres, et la légitimité du projet d'intégration européenne, portée par la Commission, gardienne des traités et de l'intérêt général européen. Est alors central le problème de la délégation au sein de l'UE, dès lors que toute délégation de pouvoir peut remettre en cause cet équilibre. La réponse donnée à cet enjeu constitutif réside dans la coopération loyale entre les différents niveaux de régulation. À ce titre, l'UE peut être vue comme le coordinateur d'un réseau de régulateurs nationaux, ou encore comme l'animateur d'un réseau transnational de régulation. Sa nature serait alors celle d'un « État régulateur », selon l'analyse du politiste italien Giandomenico Majone ¹. Ce dernier met l'accent sur l'importance du rôle des institutions européennes non majoritaires – Cour de justice européenne, Banque centrale européenne (BCE), Commission européenne et agences de régulation – en ce qu'elles permettraient de produire des politiques dites Pareto-efficientes, c'est-à-dire avec des gagnants mais pas de perdants à la différence des politiques redistributrices, selon une logique de coopération par régulation supranationale.

D'autres travaux de science politique démontrent, toutefois, que l'UE ne se limite pas à une fonction stricte de régulation Pareto-éfficace et mène bien des politiques publiques, opérant de ce fait une certaine redistribution géographique et sociale avec des gagnants et des perdants. L'UE frappe alors par sa fragmentation sectorielle. Selon le secteur donné, elle sera tantôt intégrée et puissante – et redistributrice –, tantôt seulement présente à la marge, avec un simple rôle de facilitateur ou de superviseur. À côté du niveau d'intégration (transferts ou non de compétences à l'UE) doit être également prise en compte, en effet, la portée de l'intégration (le degré de supranationalisme ou d'intergouvernementalisme du mécanisme décisionnel). Sur la base de cette différenciation sectorielle, certains verront d'abord dans l'UE un système de gouvernance fonctionnelle transnationale qui déstructure l'unité de l'État.

En revanche, point de véritable vie politique (*politics*). La légitimité d'incarnation, d'identité, ou encore de processus (*inputs legitimacy*, par opposition à la légitimité de résultats, *outputs legitimacy*), lui fait principalement défaut. Les citoyens européens n'existent, pour l'essentiel, que dans la sphère juridique, comme agents économiques et sujets de droits bénéficiant de la liberté de circulation au sein de l'UE telle que définie – de manière extensive – par la jurisprudence de la Cour de justice européenne. Le sentiment d'appartenance, « d'être européen », n'existe réellement que chez certains individus militants ou certains groupes professionnels très circonscrits. L'appartenance européenne est d'abord géographique et juridique, c'est-à-dire vécue sur un mode rationnel, déductif : « Je suis européen parce que je

suis le citoyen d'un pays qui se situe géographiquement en Europe. » Les dispositions des traités européens relatives à la citoyenneté européenne ne disent pas autre chose : « [...] Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ¹. »

Il est vrai que certains travaux de science politique, notamment ceux du politiste britannique Simon Hix, observent depuis une dizaine d'années une tendance à la politisation du Parlement européen. Ces travaux mettent au jour une logique de vote qui tend à se structurer selon l'axe gauche-droite et plus seulement selon les intérêts nationaux ². Hix estime d'ailleurs que cette politisation doit être renforcée afin de combler le déficit démocratique de l'UE. La plupart des politiques de l'UE ne sont pas Pareto-é efficientes, avec des gagnants mais sans perdants, mais bien redistributives, avec des gagnants et des perdants. Par ailleurs, les politiques de l'UE ne sont pas neutres politiquement. La logique de compromis et la tendance au *statu quo*, du fait des multiples veto jalonnant le processus décisionnel européen, tendent à produire des politiques de centre droit, souvent en décalage avec les préférences des citoyens européens. Une parlementarisation de l'UE, avec un Parlement européen politisé selon un axe classique gauche / droite et désignant politiquement le président de la Commission européenne en fonction du résultat des élections européennes, devrait, selon lui, permettre aux citoyens de prendre conscience de l'importance politique de l'UE et du poids de leur vote aux élections européennes.

Mais la thèse de la politisation de l'UE, toutefois, est combattue par ceux qui y voient le risque majeur d'une politisation non pas des choix politiques, mais des questions constitutionnelles (pour ou contre l'UE). Par ailleurs, ces derniers soulignent la grande faiblesse des partis politiques européens, incapables de canaliser les forces politiques éparses des citoyens européens. Enfin, une politisation de l'UE, qui tenterait de manière simpliste de reproduire au niveau supranational le modèle de la démocratie parlementaire nationale, pourrait bloquer le processus décisionnel européen fondé sur l'équilibre des intérêts et la logique du compromis ¹. À tout le moins, afin de respecter l'équilibre des légitimités sur lequel repose l'UE, il faudrait, selon d'autres, contrebalancer la montée en puissance du Parlement européen vis-à-vis de la Commission européenne, en rendant cette dernière également responsable politiquement devant le Conseil des ministres. Une approche médiane considère, enfin, l'UE comme étant d'une nature consociative, à l'instar de la Belgique ou de la Suisse dont les régimes se fondent sur une logique de compromis permanent avec la prise en compte systématique des intérêts spécifiques des entités infra-étatiques. Si cette nature consociative réduit la polarisation du débat politique, elle permettrait néanmoins de dépasser les blocages institutionnels au moyen d'une coopération entre les élites, selon une logique de démocratie délibérative ².

Mais tendance à la politisation du Parlement européen ou pas, l'espace public demeure résolument national. Point de communauté imaginée européenne, seulement des communautés imaginées nationales ³. De ce fait, les élections européennes demeurent encore des élections secondaires, de mi-mandat national, qui mobilisent de moins en moins les électeurs européens. L'analyse classique de Karlheinz Reif et Hermann Schmitt, qui ont forgé au début des années 1980 la notion d'« élections nationales de second rang » pour caractériser les élections européennes, ne semble pas à ce stade pouvoir être fondamentalement remise en cause ¹. Le taux de participation aux élections européennes (au niveau agrégé de l'UE) connaît un déclin quasi constant : 62 % en 1979, 59 % en 1984, 58,5 % en 1989, 56,7 % en 1994, 49,5 % en 1999, 45,5 % en 2004, 42,9 % en 2009 et 43,1 % en 2014. De même en France, avec un taux de participation de 60,7 % en 1979, 56,7 % en 1984, 48,8 % en 1989, 52,7 % en 1994, 46,8 % en 1999, 42,8 % en 2004, 40,6 % en 2009 et 42,4 % en 2014. L'innovation en 2014 du système des *Spitzenkandidaten*, selon lequel chaque parti politique

européen avait désigné et mis en avant une tête de proue européenne qui en cas de victoire avait vocation à devenir le futur président de la Commission européenne selon une logique parlementaire, n'a pas significativement changé la donne. Les débats télévisés entre les têtes de listes européennes sont ainsi remarquablement passés inaperçus en France, relégués sur une chaîne à faible audience de la TNT.

Si la très faible participation électorale aux scrutins européens s'inscrit dans une dynamique plus large de déclin du système électoral dans son ensemble et peut également être rapportée aux taux de participation électorale des autres grandes démocraties comme les États-Unis (seulement 57,5 % de participation pour l'élection présidentielle américaine de 2012 opposant Barack Obama à Mitt Romney), elle n'en demeure pas moins nettement en deçà de la participation des principales élections nationales en Europe. L'élection présidentielle française de 2012 mobilisa 80,4 % des inscrits, contre 42,4 % pour les élections européennes de 2014 en France. De même, les élections fédérales allemandes de 2013 comptèrent 71,6 % de votants, pour seulement 48,1 % de votants aux élections européennes de 2014 en Allemagne. Le taux d'abstention aux européennes de 2014 franchit même les 80 % en République tchèque et en Slovaquie, quand il n'est « que » d'environ 40 % pour les élections législatives de ces deux États membres. Un tel écart structurel entre la vie politique nationale, qui demeure le centre de gravité de la démocratie, et la vie politique de l'UE, flottant hors de portée des représentations mentales des citoyens et de leur vécu politique, appuie notre conclusion selon laquelle la vie politique de l'UE n'est pas significative d'un point de vue systémique. Pris au niveau macroscopique du système politique européen, il n'y a pas de véritable vie politique de l'UE, qui peut alors se caractériser comme une somme de politiques publiques sans vie politique (*policies without politics*) (voir figure 1.2).

<i>Les deux niveaux du système politique européen</i>	<i>Les trois dimensions du politique</i>		
Union européenne	Ordre juridico-politique (<i>polity</i>)	Politiques publiques (<i>policies</i>)	Élections et compétition pour le pouvoir (<i>politics</i>)
États membres	Ordre juridico-politique (<i>polity</i>)	Politiques publiques (<i>policies</i>)	Élections et compétition pour le pouvoir (<i>politics</i>)

FIGURE 1.2. L'UE comme somme de politiques publiques sans vie politique

L'UE comme ordre juridico-politique sans politiques publiques

Toutefois, le modèle de l'UE comme somme de politiques publiques sans vie politique trouve une limite dans le fait que la dimension des politiques publiques européennes fait de plus en plus défaut. Il est à noter que nous entendons par « politiques publiques », à ce stade du raisonnement, les politiques décidées par l'exécutif et le législateur, c'est-à-dire les politiques publiques *stricto sensu* résultant d'un processus électoral. Nous excluons de notre raisonnement, pour le moment, les politiques mises en œuvre par des institutions indépendantes non élues, comme par exemple la politique monétaire de la BCE – autre aspect des politiques publiques qui sera l'objet du deuxième chapitre. En s'en tenant à cette

définition étroite des politiques publiques, force est de constater que l'UE est de moins en moins capable – si tant est qu'elle l'ait jamais été – de produire des politiques publiques structurelles contrebalançant les effets du marché intérieur – tandis que celui-ci s'approfondit de plus en plus – ou répondant à une crise économique. Aux yeux des citoyens, l'UE n'apporte pas la preuve tangible de son impact positif dans leur vécu quotidien.

L'asymétrie entre le marché intérieur – comme espace de libre circulation des agents économiques (travailleurs, capitaux, entreprises, marchandises, services) et non économiques (citoyens européens : étudiants, retraités, patients, conjoints ou parents non européens de ressortissants de l'UE...) – et les politiques publiques européennes redistributrices s'approfondit de manière structurelle. Cette asymétrie entre ce que le politiste allemand Fritz Scharpf nomme l'intégration négative (soit la suppression des réglementations nationales contraires au droit de l'UE) et l'intégration positive (soit l'harmonisation législative et politique européenne) s'explique par la nature différente de leurs moteurs respectifs et des acteurs en jeu¹.

La force de l'intégration négative

L'intégration négative repose essentiellement sur la capacité de la Cour de justice européenne, aidée par la Commission européenne et les juridictions nationales, à interpréter de manière extensive les traités européens. Elle renvoie à l'ordre juridique de l'UE, à sa capacité de s'imposer et de se développer à l'intérieur même des ordres juridiques nationaux. Par le jeu notamment des dispositions relatives aux libertés de circulation et au principe de non-discrimination en raison de la nationalité, la Cour de justice européenne parvient à faire tomber quasiment n'importe quelle situation concrète sous l'emprise du droit de l'UE, et donc de son propre contrôle juridictionnel – d'où le « succès » de l'intégration juridique amplement étudiée depuis une trentaine d'années par les juristes et les politistes.

Ainsi, le père d'enfants binationaux, belges et espagnols, nés et vivant depuis toujours en Belgique, pourra-t-il obtenir du droit de l'UE que soit écartée en Belgique l'application de la loi belge réglementant l'attribution du nom patronymique (transmission du seul nom du père), au profit de la tradition espagnole (transmission des noms du père et de la mère), au motif que l'imposition de la loi belge pourrait, potentiellement, porter atteinte à la libre circulation de ses enfants si un jour ils désirent vivre en Espagne¹. Cet exemple peut paraître anecdotique, voire caricatural. Il montre néanmoins la capacité assez extraordinaire d'immixtion du droit de l'UE dans à peu près n'importe quels domaines de la vie nationale, y compris les plus régaliens et les moins prévus ni voulus dans l'esprit des rédacteurs des traités européens, c'est-à-dire des gouvernements nationaux.

Autre exemple : le principe de subsidiarité consacré par le traité de Maastricht dans l'optique de limiter l'extension incontrôlée des compétences de l'UE a également été « retourné » par la Cour de justice européenne, qui s'est attribué le contrôle de son interprétation et de son application juridique au nom de son monopole d'interprétation des traités européens. La subsidiarité a trait à la répartition des compétences entre l'UE et les États membres ; elle constitue à cet égard un principe de nature constitutionnelle. La Cour, en se faisant juge de la subsidiarité, s'auto-attribue la compétence juridictionnelle de définir les compétences de l'UE et donc, par la négative, celles des États membres. D'aucuns en déduisent que la Cour détient de ce fait la souveraineté juridique, la *Kompetenz-Kompetenz*, pour reprendre la terminologie des juristes allemands pour qui la souveraineté se définit comme la compétence de définir soi-même ses propres compétences et celles des autres instances.

Cette force interne du droit de l'UE n'est pas une découverte récente. Lord Mackenzie Stuart, président britannique de la Cour de justice européenne de 1984 à 1988, évoquait déjà cette capacité du droit de l'UE de surgir *in the most unlikely corners* (« dans les recoins les plus

improbables »). Cette propriété est telle qu'aujourd'hui les juristes européens parlent même de l'émergence d'un droit de l'UE de la nationalité. La nationalité relève pourtant du cœur même de la souveraineté étatique. Comment la Cour de justice européenne procède-t-elle donc pour s'immiscer dans ce domaine des plus réservés ? La technique est bien rodée : la Cour commence par rappeler, d'un ton humble et solennel, que « la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre », mais, ajoute-t-elle, que « cette compétence [...] doit être exercée dans le respect du droit communautaire [...] ». L'exercice de la souveraineté étatique, y compris dans ce qu'elle a de plus intime, à savoir la nationalité ou l'état civil, est un exercice sous condition, celle de respecter le droit de l'UE tel que défini et construit par la Cour.

Mais cette capacité du droit de l'UE à s'infiltrer dans les domaines les plus réservés des ordres juridiques nationaux se fait, toutefois, sur un mode particulier : celui de la sanction d'une réglementation nationale (réglementaire, législative, voire constitutionnelle) contraire au droit de l'UE. L'intégration négative est alors une formidable machine à déréglementer les législations nationales qui constituent aux yeux du droit de l'UE autant d'entraves et de gênes potentielles à la libre circulation intracommunautaire. Et du fait qu'elle repose essentiellement, d'une part, sur un traité signé une fois pour toutes, très difficilement modifiable, et, d'autre part, sur une juridiction supranationale sur laquelle les États membres n'ont que peu de prise et dont l'intérêt institutionnel est d'étendre le plus possible le champ d'application du droit de l'UE afin d'élargir mécaniquement le champ de son propre pouvoir juridictionnel, l'intégration négative connaît une dynamique qui ne s'est jamais démentie depuis le début de la construction européenne.

La faiblesse de l'intégration positive et la concurrence réglementaire

L'intégration positive, en revanche, pour des raisons institutionnelles inverses, connaît un développement bien moindre. Elle repose au mieux, en effet, sur un processus décisionnel intégré, la fameuse « méthode communautaire » selon laquelle la Commission européenne propose, le Conseil des ministres – au mieux à la majorité qualifiée ¹, mais bien souvent à l'unanimité lorsqu'il s'agit de domaines dits sensibles – et le Parlement européen adoptent, puis la Commission européenne exécute. Les acteurs disposant d'un pouvoir de veto sont nombreux et leurs intérêts et préférences divers, parfois irréconciliables, notamment pour des actions d'ampleur. La mécanique est lourde et peu opérante lorsqu'il s'agit d'aborder des sujets comme l'harmonisation fiscale ou celle des régimes nationaux de protection sociale, et plus généralement de tout domaine structurant la société et touchant au cœur de l'État-providence.

La capacité décisionnelle de l'UE dans le cadre de la méthode communautaire est certes améliorée par la position stratégique de la Commission européenne. Son monopole d'initiative, d'une part, réduit la complexité dans la recherche d'une position acceptable par tous et, d'autre part, lui permet de mener au sein de l'espace des possibles acceptables par tous son propre agenda politique – sous réserve de la capacité et de la volonté du président de la Commission, et dans une moindre mesure des commissaires, d'exercer un *leadership* politique. En effet, sans la Commission européenne comme *honest broker*, c'est-à-dire comme intermédiaire impartial et visant l'intérêt commun tout en ménageant les intérêts particuliers, la règle de l'unanimité ou de la majorité qualifiée appliquée à des États membres toujours souverains rendrait particulièrement difficile la prise de décision collective. Les petits États membres craindraient de se voir progressivement minorés par les grands États membres. Les États membres du Sud anticiperaient une dominance des États membres du Nord. En substance, l'UE tendrait à être régie par le jeu de la puissance et donc de la méfiance mutuelle, à l'instar du système international. Dans ce type de système, tout en respectant *a*

minima le principe de souveraineté, c'est-à-dire la non-imposition à un État, même en situation de grande faiblesse relative vis-à-vis de ses partenaires, d'une décision contraire à ce qu'il considère relever de ses intérêts vitaux, le résultat du jeu coopératif sera davantage favorable aux intérêts des États puissants en raison de leur capacité à « tirer » vers eux le centre de gravité de l'accord collectif. Seule une instance indépendante, au-dessus des intérêts particuliers et habilitée à décider de la localisation du centre de gravité de l'accord au sein des possibles politiques (la zone de recoupement des intérêts particuliers), permet de sortir d'une pure logique de puissance. La Commission européenne est cette instance – lorsqu'elle joue effectivement son rôle – qui confère à l'UE sa nature originale, entre l'État fédéral et la confédération d'États souverains. L'UE n'est pas souveraine, mais la souveraineté d'un État membre n'est plus tout à fait la même que celle d'un État classique.

Il n'en reste pas moins que l'intégration positive, c'est-à-dire la capacité du législateur européen (Conseil des ministres et Parlement européens) à décider et à faire, reste bien moins dynamique, comparée à l'intégration négative (la capacité des institutions européennes indépendantes à agir par la régulation). Nous mesurons aujourd'hui, par exemple, combien il est difficile de mener des politiques macroéconomiques communes. À ce sujet, Fritz Scharpf distingue les harmonisations relatives aux produits (standards de qualité) de celles relatives aux processus de production (coût de la main-d'œuvre, fiscalité...). Pour les premières, les incitations à l'harmonisation sont assez fortes en raison de la capacité des États à établir unilatéralement – c'est-à-dire sans subir de pression économique à la baisse des niveaux de réglementation – des standards qualitatifs (santé et environnement notamment), car ceux-ci peuvent constituer un facteur de compétitivité grâce à l'« effet de certification » et / ou avoir un certain effet protectionniste. L'effet de certification permet, effectivement, de pallier la déficience d'un marché lorsque les informations valables sur la qualité des produits manquent, ce qui empêche alors les produits de meilleure qualité d'être récompensés par le marché. On parle ainsi d'« effet Californie » pour décrire la capacité de l'État de Californie à instaurer dans les années 1970, puis d'imposer aux autres États des États-Unis d'Amérique par le jeu de la concurrence réglementaire « par le haut », des normes d'émission plus rigoureuses pour la production automobile. Il est vrai que, dans le cas californien, l'effet de certification fut couplé à un effet protectionniste, cet État ayant le pouvoir d'exclure de son marché local les automobiles ne respectant pas les normes d'émission qu'il avait fixées. Les constructeurs, qui ne pouvaient se passer du marché californien en raison de sa taille stratégique, finirent par s'aligner « par le haut » sur la réglementation californienne.

Le marché intérieur de l'UE peut ainsi, en matière de standards de qualité des produits, n'avoir aucun effet significatif sur les réglementations des États membres, mais également enclencher un processus de réglementation européenne « par le haut ». L'UE démontre alors sa capacité de légiférer afin d'assurer une certaine harmonisation en matière de standards et de normes, d'où l'image d'une Europe bruxelloise parfois excessivement tatillonne en matière de normes environnementales ou sanitaires – l'influence des lobbies dans ce processus de réglementation étant un autre sujet.

Il en va autrement pour l'harmonisation relative aux processus de production, autrement dit à l'environnement économique (salaires, droit du travail, fiscalité, droit des affaires...) qui, sans modifier la qualité commerciale du produit, diminue ou augmente son coût de production. Il est à noter qu'il n'en va pas de même lorsque les caractéristiques des processus de production deviennent des caractéristiques du produit, comme le respect de l'environnement, la garantie d'absence de travail d'enfants ou les labels d'origine géographique ou qualité (le « *made in France* » par exemple), qui peuvent avoir un impact sur l'attrait commercial du produit. Excepté ce cas spécifique, les réglementations relatives aux processus de production sont sensibles à la concurrence des autres systèmes réglementaires du même espace de libre-

échange, ce qui induit alors une pression économique à la baisse de ses propres niveaux de réglementation. Au sein du marché intérieur, les États membres bénéficiant sur ce plan réglementaire d'un avantage comparatif seront incités à maintenir le *statu quo* réglementaire européen, c'est-à-dire à défendre une absence d'harmonisation « par le haut », ce que leur permettent l'unanimité ou la majorité qualifiée, par opposition aux États membres qui veulent harmoniser « par le haut » afin de neutraliser cette concurrence réglementaire qui leur est économiquement défavorable.

Cette difficulté à harmoniser les législations nationales dans les domaines clés que sont la fiscalité ou le droit du travail n'est pas palliée par l'édiction de politiques européennes venant en surplomb et lissant les écarts de compétitivité. Outre la faiblesse du budget de l'UE, aux alentours de 1 % du PIB de l'UE, toute politique européenne, même financée, bute là encore sur le jeu délicat des négociations entre gouvernements nationaux au sein du Conseil européen et du Conseil de l'UE. Les États membres préférant le moins-disant budgétaire auront toujours le dessus sur ceux prônant la dépense européenne. Seules quelques politiques sectorielles européennes, telles la politique agricole commune (PAC) ou la politique de cohésion (les fonds structurels), ont pu être mises en place avec succès. Mais, parce qu'elles sont le fruit de négociations interétatiques au moment même de la rédaction des traités, elles relèvent davantage de l'ordre juridico-politique de l'UE que de sa capacité à légiférer et édicter de nouvelles politiques publiques. C'est ainsi que la France, jouant à son tour l'avantage du *statu quo*, est en mesure d'empêcher toute remise en cause significative de la PAC et de son niveau de financement.

La prime au statu quo et l'impuissance fonctionnelle de l'UE

Cette « prime au *statu quo* », qui découle de l'architecture même du système politique européen, explique pour l'essentiel la faiblesse structurelle de l'intégration positive. Seul un passage à la majorité simple pourrait surmonter ce tropisme à l'inertie, les tenants du changement se retrouvant alors au même niveau que les tenants de l'immobilisme. Mais des raisons évidentes de légitimité et d'intérêts interdisent – dans un avenir envisageable – un tel passage à la majorité simple, car la majorité qualifiée et l'unanimité permettent de rassurer les États membres quant à ce qu'ils considèrent comme leurs intérêts vitaux, c'est-à-dire comme relevant du cœur de leur souveraineté nationale. Cette difficulté à légiférer ou décider de politiques publiques au niveau européen correspond à ce que Fritz Scharpf nomme le *joint-decision trap*, le piège de la décision conjointe. Celui-ci peut se définir comme le maintien de la règle de l'unanimité ou de la quasi-unanimité, au prix de l'inefficacité fonctionnelle, par les gouvernements nationaux afin de garantir que le résultat du système décisionnel supranational n'aboutira pas à des décisions contraires à la fois aux préférences des électeurs des gouvernements nationaux et à leurs propres intérêts institutionnels de gouvernants¹. Cependant, cela a pour corollaire la « prime au *statu quo* » dont bénéficient ceux qui tirent un avantage particulier de la conservation du système dans son état actuel. Cet effet pervers sape la confiance mutuelle sur laquelle reposent le bon fonctionnement du jeu collectif et, plus fondamentalement, son acceptation par l'ensemble des participants. Le jeu risque alors de se gripper, tant du fait des partisans du non-changement qui préfèrent le déclin de l'immobilisme qu'en raison de ceux qui en pâtissent et expriment alors de plus en plus leur mécontentement et leurs crispations.

De manière systémique, la relative inertie de l'intégration positive de l'UE conduit à une certaine diminution tendancielle de sa capacité à agir et à apporter des solutions aux problèmes qui se posent aux citoyens européens (*problem-solving gap*), au fur et à mesure que l'UE intègre de nouveaux États membres et cherche à légiférer dans des domaines de plus en plus sensibles. Reste alors l'UE comme ordre juridico-politique porté et déployé par les institutions européennes indépendantes (vigueur de l'intégration négative), sans véritables

politiques publiques (faiblesse de l'intégration positive) et encore moins de vie politique (absence d'espace public européen). Or un cadre juridico-institutionnel, s'il est perçu comme n'apportant même plus de gains d'utilité (légitimité fonctionnelle / de résultats), ne saurait se légitimer seul, par l'adhésion à sa propre existence (légitimité d'identité), contrairement à ce qu'a pu penser le philosophe allemand Jürgen Habermas¹ et les tenants d'un patriotisme constitutionnel. Une construction politique repose *a minima* sur sa capacité à générer des bénéfices pour ses sujets (légitimité fonctionnelle / de résultats), et a besoin, lorsqu'elle prétend prendre de l'ampleur et se généraliser, d'incarner quelque chose, d'avoir et de donner du sens collectif à ses membres (légitimité d'identité). Un ordre juridico-politique ne fonctionnant que pour et par lui-même, pour et par la *rule of law* (l'État de droit), tend à se transformer et à être perçu comme un monstre froid, une bureaucratie étrangère, oppressante et surtout illégitime. L'Europe comme un « eux », et non comme un « nous ».

La plus-value de l'Europe, autrefois admise par les peuples (le fameux « consensus permissif »), n'est plus si évidente à leurs yeux depuis les années 1990, qui marquent avec le traité de Maastricht le passage de l'Europe économique à l'Europe politique. Les citoyens européens sont de plus en plus nombreux à remettre en cause la légitimité de l'UE, voire son existence. Le niveau de leur défiance vis-à-vis de l'UE, avec de fortes disparités entre États membres, était de 36 % à l'automne 2004 et a atteint 55 % au printemps 2016, avec un pic à 60 % aux printemps 2012 et 2013. En février 2015, les quatre « grands » États membres, Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni, affichaient des taux de défiance respectifs de 48 %, de 54 %, de 49 % et de 57 %, tandis que les citoyens de la Grèce, de Chypre et de l'Espagne semblaient proches de la rupture avec respectivement 70 %, 71 % et 63 % d'opinions défavorables². Selon l'Eurobaromètre de mai 2016, 55 % des Européens pensent que leurs voix ne comptent pas dans l'UE (avec un pic à 67 % au printemps 2013). L'image de l'UE, si elle semble connaître une embellie depuis 2013, demeure fortement mitigée auprès de ses propres citoyens : 34 % déclarent avoir une image positive de l'UE, contre 27 % ayant une image négative et 38 % une image neutre. Peut-être plus inquiétant encore, les écarts de perception de la situation économique entre États membres sont extrêmes : 83 % des Allemands estiment la situation économique bonne, quand 85 % des Français et 97 % des Grecs la jugent mauvaise. En revanche, l'attachement à la monnaie unique apparaît solide : 68 % des citoyens des États de la zone euro se prononcent en sa faveur (un soutien stable dans le temps : 70 % en 2004), quand seulement 26 % la rejettent (25 % en 2004)¹.

Le défaut de politisation du niveau politique de l'UE – malgré une tendance relative à la politisation des votes au sein du Parlement européen –, à la fois dans sa dimension de participation des citoyens européens au jeu politique de l'UE et dans la capacité de l'UE à engager des politiques publiques structurantes, révèle une Union qui se résume essentiellement à un ordre juridico-politique sans politiques publiques, ni vie politique (*polity without politics and policies*) (voir figure 1.3).

Cela ne va pas sans affecter le niveau politique national. Les deux niveaux du jeu complexe que constitue le système politique européen ne sont pas étanches l'un à l'autre, mais au contraire interagissent de manière multidirectionnelle. La prégnance de l'ordre juridico-politique de l'UE dans les ordres juridico-politiques des États membres va croissant. Cet effet de pénétration tend à se transformer, de manière réelle et perçue, en un effet d'enserrement, voire d'étouffement des démocraties nationales. D'où la révolte grandissante et généralisée contre l'UE. Il n'y a pas aujourd'hui un seul État membre qui ne nourrisse en son sein une forte contestation vis-à-vis de l'Europe, y compris l'Allemagne. Le niveau de défiance actuel à l'égard de la construction européenne est d'une ampleur inédite. Il déstructure et recompose la vie politique nationale des États membres.

<i>Les deux niveaux du système politique européen</i>	<i>Les trois dimensions du politique</i>		
Union européenne	Ordre juridico-politique (<i>polity</i>)	Politiques publiques (<i>policies</i>)	Élections et compétition pour le pouvoir (<i>politics</i>)
États membres	Ordre juridico-politique (<i>polity</i>)	Politiques publiques (<i>policies</i>)	Élections et compétition pour le pouvoir (<i>politics</i>)

FIGURE 1.3. L'UE comme ordre juridico-politique sans politiques publiques, ni vie politique

La politisation négative des démocraties nationales

L'UE n'est pas souveraine, elle repose sur le principe d'attribution des compétences, selon lequel les États membres souverains délèguent au niveau supranational une partie de leurs compétences tout en conservant la possibilité de les rapatrier un jour. Ce qui pourrait laisser penser que la faible légitimité démocratique de l'UE ne pose pas de véritable problème, vu que celle-ci repose *in fine* sur la volonté des États souverains dans lesquels s'incarne et se vit la démocratie. Seuls ces derniers seraient alors véritablement concernés par la question de la légitimité démocratique.

Cependant, un certain nombre d'éléments suggèrent le contraire : le renforcement substantiel *via* l'UE des exécutifs nationaux sur les parlements nationaux – ces derniers étant la plupart du temps sommés d'entériner les décisions des premiers prises à Bruxelles –, la faiblesse du Parlement européen, qui joue davantage un rôle de veto que celui d'un vrai législateur européen, sans oublier la perception des élections européennes comme des élections nationales de second ordre avec un taux de participation faible et en déclin quasi constant. Le lien ténu entre le choix des électeurs et l'orientation des politiques européennes, ajouté à la complexité du système institutionnel de l'UE, engendre un fort sentiment de distance de l'Europe. L'UE, qui tend à produire des politiques ordolibérales de centre droit favorisant les grandes entreprises par rapport aux travailleurs, n'offre pas à ses citoyens une véritable possibilité de sanctionner politiquement les choix politiques qui s'écartent de leurs préférences.

Plus problématique encore, l'emprise grandissante de l'ordre juridico-politique de l'UE sur le niveau politique des États membres contraint fortement les marges d'action de ces derniers en vue de mettre en place des grandes politiques publiques voulues par les citoyens. Il s'ensuit une dynamique de politisation négative des démocraties nationales. Celle-ci se manifeste par un recul du clivage gauche / droite, accompagné d'un fort discrédit des partis de gouvernement, et par la montée concomitante des partis néopopulistes. Le système politique européen dans son ensemble voit alors son assise de légitimation s'effriter lentement mais sûrement. La dynamique centripète d'agrégation continue à l'UE de nouveaux États membres semble laisser place aujourd'hui à une dynamique centrifuge d'*exit*, de rupture de certains États membres vis-à-vis de l'UE, soit par la sortie complète ou partielle (sortie de la zone euro

ou de l'espace Schengen), soit par une remise en cause du socle des valeurs démocratiques de l'UE tout en restant à l'intérieur de celle-ci.

Le poids de la « Constitution ordolibérale » de l'UE sur les politiques publiques nationales

La vigueur de l'ordre juridico-politique de l'UE, opposée à la faiblesse de ses politiques publiques et à la quasi-absence de sa vie politique, pèse sur le niveau politique national, et ce dans ses trois dimensions. L'intégration négative, analysée plus haut, renvoie essentiellement à un processus continu de déréglementation des législations nationales contraires au droit de l'UE. Toute loi nationale, toute politique publique nationale se doit de se conformer au droit de l'UE, notamment aux principes de libre circulation intracommunautaire et de non-discrimination en raison de la nationalité, ainsi qu'au droit européen de la concurrence et aux règles budgétaires européennes. Des dérogations sont toujours possibles, mais il s'agit bien de dérogations qui doivent être dûment justifiées et proportionnées, sous le contrôle de la Cour de justice européenne et de la Commission européenne comme autorité de la concurrence. Les politiques macroéconomiques de transformation sociale ou simplement de contrebalancement des effets négatifs du marché intérieur sont alors prises dans une sorte de double état. L'inefficacité de l'intégration positive au niveau de l'UE (absence de véritables politiques publiques de l'UE) et le carcan de l'intégration négative (vitalité et prégnance de l'ordre juridico-politique de l'UE) enserrant le niveau politique national.

La doctrine constitutionnelle de la Cour de justice européenne ou la théorie de la nature propre du droit communautaire

La naissance du droit de l'UE – qu'on a appelé et qu'on appelle encore parfois le droit communautaire – comme droit à la fois externe et autonome, mais intégré aux ordres juridiques nationaux souverains, a profondément bouleversé l'ordonnement juridique moderne, tel qu'il a été pensé dans la première moitié du XX^e siècle et consacré au lendemain de la Seconde Guerre mondiale avec la montée du constitutionnalisme en Europe. Le droit né des traités européens ne concernait à cette époque, toutefois, qu'un champ juridique restreint : le charbon et l'acier, le nucléaire, l'union douanière et la libre circulation des marchandises, les pratiques anticoncurrentielles et quelques politiques communes. Dans les années 1950, le droit communautaire était assimilé tout au plus à une branche particulière du droit international, celle des organisations régionales. Sa nature sectorielle et sa portée initialement limitée peuvent d'ailleurs expliquer l'indifférence relative dans laquelle sept magistrats siégeant sur le plateau du Kirchberg à Luxembourg ont pu rendre dans les années 1960 deux arrêts fondateurs à l'origine d'un enchevêtrement complexe d'ordres juridiques qui bousculera de manière inédite les catégories de la pensée juridique.

Ces deux décisions rendues par la Cour de justice européenne, les arrêts quasi canoniques *Van Gend en Loos* de 1963 et *Costa c / ENEL* de 1964, postulent la nature particulière d'un droit externe aux ordres juridiques nationaux qui, en vertu de sa nature propre, produit ses effets directement au sein de ces derniers (principe de l'effet direct), sans que l'on puisse lui opposer une norme juridique nationale, fût-elle de rang constitutionnel (principe de primauté). Ces principes, complétés plus tard par celui de la responsabilité de l'État membre pour violation du droit communautaire, ont été qualifiés de « constitutionnels » ou de « doctrine constitutionnelle » de la Cour de justice européenne. Cette dernière a en effet inventé de manière jurisprudentielle, c'est-à-dire par ses propres décisions de justice, des principes structurant l'ordre juridique de l'UE en lui conférant une autonomie et une effectivité, une armature fondamentale en quelque sorte.

Tout l'enjeu pour la Cour était, au moyen de ces deux arrêts, d'ériger le système juridique né des traités en ordre juridique autonome, distinct à la fois du droit international et du droit national, c'est-à-dire souverain d'un point de vue juridique – même si le terme de

souveraineté n'est jamais prononcé par la Cour. Il s'agissait d'opérer une rupture conceptuelle avec le droit international, sans véritable force juridique effective, et d'imposer un nouveau paradigme : celui d'un droit européen qui a force de droit dans les États membres. Dans son arrêt *Van Gend en Loos* de 1963, la Cour énonce que « la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international ¹ ». Dans son arrêt *Costa c / ENEL* de 1964, elle franchit le pas sémantique et affirme solennellement que, « à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la Communauté économique européenne a institué *un ordre juridique propre*, intégré au système juridique des États membres [...] et qui s'impose à leurs juridictions ² ». Cette position est réaffirmée avec l'arrêt *Commission c / Luxembourg* de la même année, dans lequel la Cour énonce que « le traité ne se borne pas à créer des obligations réciproques entre les différents sujets auxquels il s'applique, mais établit *un ordre juridique nouveau* qui règle les pouvoirs, droits et obligations desdits sujets ¹ ». L'ordre juridique de l'UE, plus qu'un nouvel ordre juridique de droit international, est un ordre juridique original et autonome qui prétend exister par lui-même. Il se dit *sui generis*, seul en son genre. Il s'adresse aux États membres, mais également aux individus. Dès 1986, soit presque vingt ans avant le référendum sur le traité constitutionnel européen de 2005, la Cour qualifia les traités européens de « charte constitutionnelle de base » ² puis, en 1991, de « charte constitutionnelle d'une communauté de droit » ³. Il s'agit là d'une lutte sémantique, d'un postulat d'identité nécessairement arbitraire et péremptoire. Selon les mots de la Cour, les principes d'effet direct et de primauté du droit communautaire découlent de cette « nature » ou « essence » propre de l'ordre juridique de l'UE, et non des ordres juridiques nationaux – postulat inédit pour une cour extranationale.

La Cour ne cessera ensuite de « constitutionnaliser » l'ordre juridique de l'UE, qui se présente pourtant comme fonctionnel et incomplet, à partir des principes fondateurs d'effet direct et de primauté du droit de l'UE. Seule interprète autorisée des traités, elle développera toutes les potentialités de ces principes de nature constitutionnelle pour « déployer la plénitude de leurs effets, d'une manière uniforme dans tous les États membres ⁴ ». Par une interprétation qualifiée de constructive ou de « téléo-systémique », c'est-à-dire en s'attachant aux objectifs (téléologique) et à la logique même du système des traités (systémique), tout en s'émancipant d'une lecture littérale ou historique des traités (c'est-à-dire en s'attachant à la volonté initiale des rédacteurs des traités), la Cour a ainsi substantiellement accru l'effet utile du droit de l'UE, son domaine d'application, et donc son emprise sur le droit national, et contribua de manière décisive à la construction juridique de l'Europe – ce que l'on a appelé plus haut l'intégration négative.

La « Constitution économique européenne » : genèse et expansion

Les libertés de circulation des facteurs économiques et le droit de la concurrence consacrés dans les traités européens forment ce que les juristes appellent la « Constitution économique européenne ». Le terme « Constitution » appliqué à ces règles européennes, bien que formellement inscrites dans un traité de droit international, permet de traduire la force et le caractère presque intangible de ces lois d'airain européennes. Les quatre grandes libertés de circulation (marchandises, travailleurs, services et capitaux) constituent le socle à partir duquel le droit de l'UE a pu trouver sa propre consistance, puis s'étendre et s'imposer progressivement aux ordres juridiques nationaux. Ce développement de l'intégration juridique européenne, qui confine à l'hypertrophie, n'était pas prévu à l'origine, ni par les rédacteurs des traités, ni même par les juges de la Cour de justice européenne. Il s'est déployé progressivement, étape par étape, mû par une logique interne propre.

Une fois posés les grands principes constitutionnels de l'ordre juridique de l'UE, la Cour s'est ensuite attachée à déployer les grands principes matériels des traités, à savoir les libertés économiques et le droit de la concurrence. Ce déploiement jurisprudentiel fut davantage la

conséquence d'un vide, celui laissé par l'incapacité de l'UE à légiférer – ce qu'on a appelé l'« eurosclérose » des années 1970 –, que celle d'un plan concerté. Face à l'enlèvement du marché commun, la Cour, avec le concours du service juridique de la Commission européenne, révolutionna sa lecture des dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, puis étendit son invention jurisprudentielle aux autres libertés économiques.

La volonté de la Cour d'assurer l'effectivité du droit de l'UE l'a conduite en effet à adopter une logique finaliste qui lui donne une grande liberté d'interprétation des textes. De ce fait, et selon la plupart des juristes, le droit de l'UE est « un espace en expansion continue », un droit aux « contours mouvants » qui se caractérise par un « effet envahissant », selon les termes de l'actuel président de la Cour Koen Lenaerts, qui parle également de *spillover effect* (effet d'engrenage) et de *competence creep* (compétence rampante) du droit de l'UE pour décrire sa capacité à s'immiscer dans les domaines *a priori* réservés aux droits nationaux.

Cette logique finaliste implique pour la Cour une conception large du champ d'application du droit de l'UE et donc une souplesse dans l'interprétation de ce que les juristes appellent la condition de « rattachement communautaire ». Ce point, d'apparence technique, est d'importance. Le « rattachement » désigne le droit applicable à la situation d'espèce donnée, autrement dit le droit compétent. Le critère du rattachement fait partie des conditions de recevabilité d'un recours en justice. On parle de compétences *ratione materiae* pour désigner le critère du type de droit applicable, comme le droit de la concurrence ou encore le droit des étrangers, de compétences *ratione personae* s'agissant du critère du sujet de droit, comme le citoyen, le consommateur ou encore l'entreprise, de compétences *ratione loci* pour le critère territorial et de compétences *ratione temporis* pour le critère temporel. Le droit de l'UE ne peut s'appliquer à un litige que si la situation d'espèce correspond à une situation « intracommunautaire », c'est-à-dire que si elle se rattache au champ de compétences du droit de l'UE.

D'autre part, le droit de l'UE n'est applicable à un litige qu'à la condition que la mesure incriminée ait un effet restrictif sur les échanges intracommunautaires. La Cour retient à cet égard une conception pratique, et non seulement formelle, de l'entrave. Il n'y a entrave que dans la mesure où le marché intérieur en est affecté dans son bon fonctionnement, c'est-à-dire à partir du moment où il y a une atteinte à la concurrence libre et non faussée. Cela exclut de ce fait les entraves au commerce extérieur à l'UE (sauf pour les produits mis en libre pratique dans l'UE), mais également les entraves circonscrites à une situation purement nationale, autrement dit sans l'intervention à quelque niveau que ce soit d'un acteur ou facteur ressortissant d'un autre État membre. Les juristes appellent également « élément d'extranéité » la dimension intracommunautaire d'une situation, par opposition à une situation purement nationale. Le droit de l'UE ne peut s'appliquer à une situation que si celle-ci met en jeu, de manière directe ou indirecte, actuelle ou potentielle, un franchissement de frontière entre deux ou plusieurs États membres. En effet, les libertés de circulation consacrées par les traités ne valent qu'entre les États membres. Ne bénéficiant pas des libertés de circulation et du principe de non-discrimination en raison de la nationalité, les situations purement nationales ne relèvent que du droit national. De cette distinction entre situations intracommunautaires et situations purement internes peuvent d'ailleurs naître des discriminations à rebours, où un ressortissant national se voit défavorisé dans son propre État (car étant dans une situation purement interne pour laquelle le droit de l'UE ne s'applique pas) vis-à-vis d'un ressortissant d'un autre État membre (en situation intracommunautaire, donc bénéficiant du droit de l'UE).

Cependant, là encore, la Cour n'a cessé de réduire la portée des situations purement internes en rendant quasi virtuelle la condition d'extranéité. Ainsi, dans l'affaire *Pistre* de 1997, la législation française relative à l'utilisation du label « montagne », pour des produits fabriqués et commercialisés uniquement dans des régions montagneuses françaises, constitue aux yeux

de la Cour une entrave au commerce intracommunautaire ¹. Celle-ci a jugé, en effet, que cette réglementation était discriminatoire à l'encontre des marchandises importées des autres États membres car le fait de les empêcher d'utiliser le qualificatif « montagne » pour leur commercialisation en France pouvait avoir des effets sur leur libre circulation.

Ensuite, quant au critère matériel du rattachement, c'est-à-dire le fait de savoir si l'objet d'un litige entre dans le champ d'une disposition du traité, la Cour s'émancipe de toute définition juridique nationale. Elle use en effet des notions autonomes, propres à son ordre juridique. Cela se justifie par le fait qu'il serait impossible d'avoir un droit de l'UE commun à l'ensemble des États membres, donc véritablement effectif, si chacun d'eux recourait dans son application du droit de l'UE à ses propres définitions nationales. Nous aurions alors autant de droits de l'UE que d'États membres. La concurrence au sein du marché commun, en principe libre et non faussée, serait en pratique distordue et par conséquent non effective. La Cour donne ainsi sa propre définition de ce qu'elle entend par « marchandise », à savoir « les produits appréciables en argent et susceptibles, comme tels, de former l'objet de transactions commerciales ¹ ». Peu importe la nature, la sophistication, la valeur marchande ou la destination du produit, du moment qu'il possède une valeur vénale, il relève du champ d'application du traité et tombe donc sous le coup du droit de l'UE. Il en va de même pour la notion de travailleur, que la Cour définit comme « une personne [qui] accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération ² », ou encore la notion de service, qui renvoie à toute prestation fournie contre rémunération par des acteurs économiques indépendants.

La Cour s'est ensuite attachée à étendre au maximum la notion d'entrave aux libertés de circulation économique au point que quasiment n'importe quelle mesure nationale – réglementaire, législative ou même constitutionnelle – ne semble pouvoir échapper au couperet du droit de l'UE. Les traités européens interdisent, s'agissant des marchandises, les droits de douane et les restrictions quantitatives, mais également les mesures « ayant un effet équivalent » à des droits de douane et des restrictions quantitatives. Dans un premier temps, par l'arrêt *Dassonville* de 1974, la Cour donne une interprétation extrêmement large de la notion d'effet équivalent, puisqu'elle dispose que « toute réglementation commerciale des États membres, susceptible d'entraver directement ou *indirectement*, actuellement ou *potentiellement* le commerce intracommunautaire, est à considérer comme mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives ¹ ». Peu importe le degré de l'affectation du commerce intracommunautaire : un effet restrictif, même minime, suffit à déclencher l'application du droit de l'UE. La seule limite à cette définition extensive de l'effet équivalent concerne les mesures n'ayant qu'un effet restrictif purement hypothétique ou aléatoire. Ce schéma vaut pour les autres libertés de circulation (travailleurs, services et capitaux). Outre l'interdiction des discriminations en raison de la nationalité, la Cour étend la sanction à toute entrave même non formellement discriminatoire.

Si toute mesure nationale peut ainsi être jugée contraire au droit communautaire, le traité prévoit néanmoins une série de dérogations aux libertés de circulation. Ces dérogations, qui sont d'interprétation restrictive et non admises en cas d'harmonisation européenne du domaine concerné, sont fondées sur l'idée d'ordre public et concernent les règles relatives à la police administrative (moralité publique, sécurité publique), à la police sanitaire, à la protection des Trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, et à la protection de la propriété industrielle ou commerciale. Ces dérogations n'étant pas suffisantes pour éviter l'incompatibilité de pans entiers de législations nationales vis-à-vis du droit de l'UE, la Cour inventa d'elle-même, dans son fameux arrêt *Cassis de Dijon* de 1979, de nouvelles dérogations jurisprudentielles : les « exigences impérieuses d'intérêt général ».

Selon les termes de la Cour, « les obstacles à la circulation intracommunautaire, résultant des disparités des législations nationales relatives à la commercialisation des produits en cause, doivent être acceptés dans la mesure où ces prescriptions peuvent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs [...] ² ». Elle complétera au fil de sa jurisprudence la liste des dérogations possibles : la protection de l'environnement, la défense de la création cinématographique, la protection des travailleurs, la protection du consommateur, la garantie de la sécurité routière, ou encore la protection des droits fondamentaux.

À cet égard, le fait que la Cour considère la protection des droits fondamentaux comme une dérogation légitime, mais devant être justifiée et proportionnée, aux libertés de circulation économiques est topique de l'ordonnement de l'ordre juridique de l'UE et plus largement d'un processus d'intégration négative qui repose sur une dynamique de déréglementation des législations nationales *via* les libertés de circulation. Dans l'affaire *Schmidberger* de 2003 ¹, la Cour se retrouve confrontée à la nécessité de mettre en balance le principe de libre circulation des marchandises et le principe de liberté d'expression et de réunion, tous deux consacrés dans les traités. La structure du raisonnement de la Cour est frappante. Cette dernière commence par « [...] rappeler que, selon une jurisprudence constante, les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect [...] ». Mais, pour autant, les droits fondamentaux, malgré leur reconnaissance solennelle dans l'ordre juridique de l'UE, se voient traités comme des dérogations possibles, mais pas automatiques, aux libertés de circulation. La Cour le formule de la manière suivante : « Le respect des droits fondamentaux s'imposant ainsi tant à la Communauté qu'à ses États membres, la protection desdits droits constitue un intérêt légitime de nature à justifier, en principe, une restriction aux obligations imposées par le droit communautaire, même en vertu d'une liberté fondamentale garantie par le traité telle que la libre circulation des marchandises. » Aux dires de la Cour, le respect des droits fondamentaux n'est considéré que comme une dérogation légitime aux libertés de circulation. Plus encore, ils semblent revêtir, à ses yeux, un caractère moins fondamental que les libertés de circulation, considérées, elles, comme des « libertés fondamentales ». La Cour reconnaît, certes, aux autorités nationales « un large pouvoir d'appréciation ». Mais, dans leur interprétation de la légitimité à faire respecter les droits fondamentaux au détriment des libertés de circulation, « il y a néanmoins lieu de vérifier si les restrictions apportées aux échanges intracommunautaires sont proportionnées au regard du but légitime poursuivi [...] ».

Cela dit, la Cour sait faire preuve de prudence et se montrer conciliante vis-à-vis des États membres lorsque sont en cause des principes relevant du cœur même de leur ordre sociopolitique, sans toutefois abandonner la structure de son raisonnement juridique. Ainsi, elle a reconnu dans son arrêt *Omega* de 2004 ¹ la possibilité pour l'Allemagne de déroger à la liberté de prestation de service au motif de la protection de la dignité humaine. L'affaire avait trait à l'interdiction en Allemagne par les autorités publiques d'un « laser-drome » (jeu de simulation de guerre qui utilise des pistolets laser et des gilets équipés de capteurs) en raison du fait que « jouer à tuer » constitue une atteinte à la dignité humaine et donc à l'ordre public allemand. L'équipement étant fourni par une entreprise britannique, la société visée invoqua une violation de la liberté de prestation de service garantie par le droit communautaire. La difficulté de l'affaire *Omega* tenait en ce que le droit fondamental en cause concernait le respect de la dignité humaine, dont seule l'Allemagne avait fait un droit fondamental en soi, autonome, à la différence des autres États membres, qui l'envisagent davantage comme une notion transversale et donc non invocable en tant que telle. Or, selon la jurisprudence établie

de la Cour, pour être également garanti dans l'ordre juridique de l'UE, un droit fondamental constitutionnel doit être partagé par un certain nombre de constitutions nationales, ce qui n'était pas le cas dans l'affaire *Omega*. La Cour fit néanmoins preuve de souplesse en reconnaissant, en décalage avec sa jurisprudence constante, la légitimité de la conception allemande, nonobstant son caractère très minoritaire au sein de l'UE.

La « Constitution économique européenne » compose l'architecture matérielle de l'ordre juridique de l'UE. Le primat de ce que la Cour appelle les « libertés fondamentales », à savoir la libre circulation au sein du marché intérieur des facteurs économiques, mais également non économiques avec la libre circulation des citoyens de l'UE, contraint les marges d'action des législations et des politiques publiques nationales.

Le droit européen de la concurrence : le primat de l'impératif d'efficacité du marché sur l'enjeu de la politique industrielle

Le droit européen de la concurrence, à savoir principalement la prohibition des ententes et des abus de position dominante, le droit des concentrations et l'interdiction des aides d'État, se construit sur un schéma similaire à celui des libertés de circulation. On retrouve les mêmes enjeux juridiques et jurisprudentiels pour l'ordre juridique de l'UE et les pouvoirs de la Cour de justice.

La concurrence est la base de l'économie de marché sur laquelle repose le marché intérieur. Le bon fonctionnement de celui-ci dépend d'une concurrence « libre et non faussée », selon la formule consacrée, c'est-à-dire de l'absence de toute distorsion de concurrence. La Cour veille à prévenir toute affectation du commerce intracommunautaire. Il ne s'agit pas d'imposer une concurrence parfaite, mais efficace ou praticable. Selon les termes de la Cour, « [...] la concurrence non faussée, visée [par les dispositions] du traité, [...] implique l'existence sur le marché d'une concurrence efficace, c'est-à-dire de la dose de concurrence nécessaire pour que soient respectées les exigences fondamentales et atteints les objectifs du traité, et, en particulier, la formation d'un marché unique [...] ¹ ».

De même que pour les notions relatives aux libertés de circulation (marchandises, services, travailleurs, etc.), la Cour définit de manière autonome, selon une conception fonctionnelle et non organique, la notion d'entreprise comme « toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement » ². Elle adopte une conception large de ce que constitue l'exercice d'une activité économique : toute activité qui s'effectue contre rémunération. Elle y inclut, par exemple, la gestion des droits d'auteur, l'activité de placement d'un office public pour l'emploi, ou encore les organismes à but non lucratif qui gèrent des régimes complémentaires et facultatifs d'assurance vieillesse fondés sur le principe de la capitalisation. Seules les activités à vocation purement sociale sortent du champ définitionnel de la notion d'entreprise.

Comme pour l'effet restrictif sur une liberté de circulation, la condition d'affectation du commerce intracommunautaire est remplie, aux yeux de la Cour, « si l'accord, sur la base d'un ensemble d'éléments objectifs de droit ou de fait, permet d'envisager avec un degré de probabilité suffisant qu'il puisse exercer une influence directe ou indirecte, actuelle ou potentielle, sur les courants d'échanges entre États membres dans un sens qui pourrait nuire à la réalisation des objectifs d'un marché unique entre États ¹ ». Les expressions « directe ou indirecte » et « actuelle ou potentielle » s'appliquent ici avec la même volonté de déployer au maximum l'amplitude du filet du droit européen de la concurrence.

Au sein de chacune des sous-branches du droit européen de la concurrence, la Cour opte pour une interprétation large des notions clés. Il en va ainsi, en matière d'interdiction des ententes, pour la notion d'accord entre entreprises qui ne se limite pas à l'existence d'un contrat formel.

En effet, pour la Cour, « il suffit que les entreprises en cause aient exprimé leur volonté commune de se comporter sur le marché d'une manière déterminée ² ». Peuvent être caractérisés d'accord entre entreprises un contrat tacite, voire un simple *gentlemen's agreement*, ou des arrangements dans le cadre de réunions périodiques et institutionnalisées. En matière d'abus de position dominante, la détermination du marché pertinent au regard duquel sera jugée l'existence d'une position dominante est cruciale. En effet, plus la délimitation du marché pertinent est étroite, plus il sera aisé d'établir une position dominante pour ensuite en contrôler le possible abus. Pour ce faire, la Cour retient une série de critères afin de circonscrire le marché de produit (par exemple, le marché de la banane au lieu du marché des fruits) et le marché géographique (par exemple, une ville au lieu d'une région) en question.

Le droit européen des concentrations comme celui du régime d'interdiction des aides d'État s'inscrivent, là encore, dans une même logique d'extension de leur champ d'application et d'emprise du contrôle de la Cour. Cela ne va pas sans restreindre la capacité des États membres à mener des politiques industrielles afin de répondre à des enjeux économiques et politiques. Un gouvernement élu sur un programme électoral mettant en avant un volontarisme industriel ne pourra, une fois aux manettes de l'État, faire ce qu'il veut. Il devra inscrire son action dans le cadre du régime juridique de l'interdiction des aides d'État. Selon le traité, en effet, « sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ¹ ».

De même, un État membre ne pourra mener exactement comme il l'entend sa politique sociale, notamment en matière de service public. Certes, l'UE reconnaît l'importance de ce qu'elle nomme les services d'intérêt économique général (SIEG). Mais, là encore, toute la question réside dans l'articulation entre les libertés économiques et les SIEG. Selon les traités, les libertés économiques et le droit de la concurrence s'appliquent aux entreprises (selon la définition autonome d'entreprise de la Cour) chargées de SIEG seulement « dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie ». Toutefois, « le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union » ². Le domaine d'application de ces dispositions correspond à celui des règles du traité, soit uniquement pour des activités économiques menées par des entreprises au sens du droit de l'UE. Sont ainsi exclus du champ d'application des SIEG les organismes dont l'activité repose sur la solidarité nationale ou qui accomplissent des fonctions régaliennes, c'est-à-dire de souveraineté nationale, par exemple la navigation aérienne ou la surveillance antipollution. Les services postaux, de télécommunication, de distribution d'eau ou d'électricité, de placement de main-d'œuvre constituent, en revanche, des services marchands et sont à ce titre soumis aux règles de concurrence, tout en pouvant bénéficier de la dérogation pour les SIEG, dérogation qui doit être légitime et proportionnée, sous le contrôle de la Cour. Certes, cette dernière reconnaît la légitimité du souci d'équilibre financier des services publics. En conséquence, certaines mesures, normalement interdites au regard du droit européen de la concurrence, peuvent être justifiées – à nouveau si proportionnées et nécessaires. Cependant, toute subvention publique nationale ou locale ne saurait être par principe autorisée par le droit de l'UE et échapper à l'interdiction des aides d'État.

L'UE, qui n'a pas de politique industrielle continentale, si ce n'est au travers de sa politique de la concurrence et de la protection de la liberté des investissements intracommunautaires, étouffe, par son cadre réglementaire tel que façonné par la Cour, les politiques industrielles

des États membres. Ceux-ci doivent jongler entre l'interdiction des aides d'État et le contrôle des opérations de concentration. Les contorsions auxquelles doit se livrer tout État membre voulant mettre en œuvre une action économique volontariste conduisent celui-ci à flirter avec les limites autorisées par le droit européen de la concurrence, au risque de franchir la ligne jaune et de devoir négocier l'indulgence de la Commission européenne dans son rôle de super-autorité de la concurrence. Or l'UE connaît un triple processus de désindustrialisation européenne, de redéploiement de l'activité productive entre pays européens, avec une spécialisation territoriale doublée d'une concentration des activités compétitives dans les grandes aires métropolitaines et d'une relégation des activités à plus faible valeur ajoutée à la périphérie européenne, et de transformation des chaînes de valeur, avec l'externalisation des services aux entreprises. Cette dynamique, somme toute classique, d'absorption de la valeur ajoutée par un centre – disons l'Allemagne, pour aller vite – et d'anémie de la périphérie – le Sud européen – déstabilise profondément la cohésion du système politique européen et appelle en conséquence une recomposition géographique de la chaîne de production européenne par une diversification sectorielle et une mise en valeur des différences entre régions.

La faiblesse de l'enveloppe budgétaire de la politique de cohésion de l'UE – environ un tiers de son budget, qui lui-même ne dépasse pas 1 % de son PIB – ne lui est, sur le plan industriel, d'aucun secours. La différence de vitesse de circulation entre les capitaux et les travailleurs, au détriment des derniers, génère des poches, des bassins, puis des régions entières de chômage structurel. L'incapacité de l'UE, doublée de l'impuissance relative – mais fortement perçue – des États membres, se retrouve plus ou moins directement dans la structure des votes dans ces régions sinistrées. En France, la stratégie électorale du Front national version Marine Le Pen et ses succès fulgurants dans le Grand Est français ne constituent qu'une illustration française parmi d'autres en Europe. Il en va de même ainsi pour la structure sociogéographique du vote en faveur du « Brexit » – on repère aisément sur la carte électorale les anciens bassins industriels meurtris par le chômage.

La création de l'euro et la « Constitution budgétaire européenne » : émergence d'un intérêt européen et constitutionnalisation des politiques d'austérité

Les traités de Rome de 1957, prolongés par l'Acte unique européen de 1986, se concentraient sur la construction puis l'achèvement d'un marché intérieur européen. La « Constitution économique européenne », nous l'avons vu précédemment, place les États membres dans une situation de concurrence réglementaire. Chacun sera tenté, au regard de la nouvelle configuration d'opportunités et de contraintes du régime juridique de l'UE, de mettre en œuvre une politique de l'offre, notamment par des mesures visant à assouplir le droit du travail et à diminuer la pression fiscale sur les entreprises – et à augmenter corrélativement la fiscalité sur la consommation. Toutefois, l'achèvement du marché intérieur est, même aujourd'hui, encore loin d'être atteint – si tant est qu'il puisse jamais l'être. Si la liberté de circulation des marchandises semble réellement efficiente, acquise, ce n'est pas le cas pour les services, qui représentent pourtant le principal secteur de l'économie de l'UE. La concurrence réglementaire est ainsi relative, dans le sens où l'inachèvement du marché intérieur sur ce pan déterminant de l'économie préserve des marges de manœuvre aux États membres. Parler, du moins à ce stade, d'Europe néolibérale est une exagération. Le marché intérieur, y compris le détachement des travailleurs, ne produit pas une « casse sociale » généralisée, mais davantage une contribution significative – parmi d'autres – à l'érosion lente mais progressive de l'État-providence.

La mise en place de la monnaie unique avec le traité de Maastricht constitue à cet égard un changement de seuil. Il est à noter, toutefois, que l'acceptation de l'euro reste, à la différence du sentiment de confiance dans l'UE, majoritaire, tandis que le rétablissement des monnaies

nationales est rejeté dans la plupart des pays. Cette apparente contradiction est constatée, mais jamais vraiment analysée. Elle a pourtant une signification profonde. En créant l'euro, on a changé la nature de la construction européenne sans vouloir l'assumer. Car, dans un univers dominé par l'idéologie ultralibérale, il règne un aveuglement des élites sur ce qu'est la monnaie. N'oublions pas que la démarche dite de la méthode communautaire a consisté à faire progresser l'intégration européenne en cherchant à assurer la complétude des marchés. Dans cette doctrine, dite de l' « équilibre général concurrentiel », qui est le credo de la Commission européenne et qui se concrétise pour l'essentiel dans le développement d'un droit de l'UE tel qu'analysé auparavant, la monnaie n'a aucune part puisqu'elle est supposée inexistante ou neutre dans la théorie générale des marchés.

Bien sûr, cette conception est radicalement fautive. Comme tout citoyen le pressent aujourd'hui après avoir vu dans ses activités quotidiennes, la monnaie est le bien public le plus fondamental des sociétés unifiées par la valeur marchande. Mais ce n'est jamais une créature de l'État. C'est le rapport d'appartenance le plus général, car il crée un système de droits et d'obligations réciproques qui est le système de paiement. La légitimité de ce système implique une souveraineté au sens de la reconnaissance d'une appartenance commune, celle qui consiste à accepter la monnaie parce que les autres l'acceptent. Dans les sociétés démocratiques fondées sur un ordre constitutionnel, la légitimité de la monnaie, c'est-à-dire la continuité de son acceptation par les citoyens, est conférée à une institution appelée banque centrale. Celle-ci entretient des rapports étroits avec l'État, mais sans y être subordonnée. C'est ce qu'on appelle son indépendance. En Europe, où la souveraineté politique n'est pas conférée à l'UE, l'indépendance de la BCE est conférée par un traité, le traité de Maastricht signé le 7 février 1992. Parce qu'elle est responsable de l'intégrité de l'euro, la BCE est une puissance publique en Europe. Cette puissance est nécessairement de nature fédérale.

On peut comprendre le divorce dans l'attitude des citoyens vis-à-vis, d'une part, de l'euro (attachement) et, d'autre part, de l'UE (rejet). Les citoyens des pays de la zone euro éprouvent ce lien social qu'est la monnaie, et ils le légitiment par leur acceptation. Mais ils ne sauraient approuver une gouvernance politique intergouvernementale qui ne porte aucun intérêt commun et dont l'incapacité à élaborer des politiques susceptibles de répondre aux défis auxquels l'Europe est confrontée dégrade leur mode de vie.

On comprend aussi pourquoi la démarche communautaire est devenue incapable de faire progresser l'Europe : elle est dysfonctionnelle. Créer une entité fédérale de première importance, la banque centrale, dans un espace politique qui n'est pas fédéral, implique nécessairement une démarche originale d'élaboration d'un espace politique à deux niveaux interdépendants de souveraineté, le niveau national et le niveau adéquat à l'espace monétaire. Cette démarche n'a pas été amorcée jusqu'ici. Elle sera l'objet du troisième chapitre.

L'incomplétude structurelle de la monnaie unique fut alors compensée par des règles budgétaires : le Pacte de stabilité et de croissance (1997), avec ses fameux 3 % de déficit budgétaire annuel et les 60 % d'endettement public. Or ces règles amoindrissent de manière significative les capacités macroéconomiques des États membres de la zone euro. Face à une conjoncture économique négative, un État membre de la zone euro sera confronté à une alternative inconfortable : soit mener à plein une politique d'austérité – lesdites réformes structurelles – en abaissant au maximum de ce qui est politiquement supportable les dépenses publiques – mais sans augmenter la fiscalité des entreprises et du capital ; soit contrevenir au Pacte de stabilité et de croissance, c'est-à-dire à la règle commune européenne, en laissant plus ou moins filer les déficits et l'endettement publics.

À l'usage, le Pacte de stabilité et de croissance se révéla à géométrie variable. Sa sanction n'est pas uniforme, ni uniquement administrative ; elle est également politique. Elle dépend

du poids politique et économique du ou des État(s) membre(s) en délicatesse, ainsi que du contexte politique et économique global de l'UE, sans oublier la configuration des intérêts institutionnels du moment, de la Commission européenne en général et de son président en particulier. La France et l'Allemagne furent ainsi exemptes de toute sanction dans la première moitié des années 2000, lorsqu'elles se retrouvèrent toutes deux dans la zone rouge. En 2016, la Commission européenne adopta une posture clémente à l'égard de l'Espagne et du Portugal. Mais elle se montre généralement moins indulgente lorsqu'il s'agit de « petits » États membres, *a fortiori* ceux qui sont placés sous un programme d'assistance.

La crise des dettes publiques d'États membres de la zone euro, consécutive au sauvetage *in extremis* du système financier mondial ébranlé dans ses fondements par la crise américaine des *subprimes*, fut l'objet à partir de 2008-2009 d'une série de sommets européens de la dernière chance. Au bord de l'abîme, les chefs d'État ou de gouvernement contemplèrent, effarés, la possible, voire l'imminente, implosion de la zone euro. Les plans de sauvetage – irlandais, portugais, grecs – s'accompagnèrent d'un renforcement considérable des règles budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance, avec la production d'une série de règlements et de directives européens, mais également de règles *ad hoc* édictées hors du cadre des traités européens. Le cadre budgétaire supranational né du traité de Maastricht s'est alors mué en encadrement : Pacte de stabilité et de croissance, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, règle d'or, *six-pack*, *two-pack*, Fonds européen de stabilité financière, Mécanisme européen de stabilité financière, Mécanisme européen de stabilisation. Que ressort-il de cet écheveau institutionnel ? La mise sous tutelle progressive du pouvoir budgétaire des parlements nationaux. Ceux-ci doivent désormais faire avaliser par la Commission européenne leur projet de loi de finances, rectifier leur copie au besoin et s'exécuter. Sur un plan juridique, les États membres ne peuvent s'opposer aux sanctions prononcées par la Commission européenne à l'encontre d'un État membre pour indiscipline budgétaire qu'au moyen d'une décision à la majorité qualifiée (règle dite de la « majorité qualifiée inversée »). Auparavant, il fallait, au contraire, une décision à la majorité qualifiée pour rendre effective toute sanction contre un État membre. Et si la Commission européenne sait faire preuve de mansuétude dans l'application des sanctions à l'égard des États membres en situation de déficits budgétaires excessifs, cette mansuétude est à sa discrétion.

Plus encore, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance enjoint aux États membres d'adopter au sein de leur ordre juridique une « règle d'or » budgétaire – de préférence dans leurs constitutions nationales mêmes, la France optant toutefois pour une loi organique – interdisant au parlement national d'adopter un budget comportant un déficit structurel supérieur à 0,5 % du PIB, et ce sous le contrôle de la Cour de justice européenne.

Il ressort de cette « Constitution budgétaire européenne » un nouveau seuil d'affaiblissement structurel de la capacité des États membres, notamment ceux de la zone euro, à proposer à leurs citoyens des grandes alternatives en matière de politiques macroéconomiques. De gauche ou de droite, tout gouvernement devra bon gré mal gré inscrire son action gouvernementale dans le cadre de l'assainissement des comptes publics, tout en devant préserver la compétitivité de son environnement économique au sein du marché intérieur. Outre l'amenuisement substantiel de toute possibilité de grandes alternatives sur le plan macroéconomique, l'inversion du rapport de force entre le politique (Conseil européen) et le technico-juridique (la Commission européenne et la Cour de justice européenne) sur le plan budgétaire ne cadre avec aucune théorie de la démocratie. Il n'y a pas, en effet, de démocraties viables avec des parlements nationaux à ce point émasculés de leurs prérogatives budgétaires.

La dynamique structurelle d'effet ciseaux qui pèse sur la capacité du système politique européen dans son ensemble à faire la preuve de son utilité socioéconomique aux yeux de ses citoyens, c'est-à-dire à décider et à mener à bien des politiques publiques structurantes, n'est pas neutre politiquement. Le *statu quo*, soit l'absence d'intégration positive induite par le piège de la décision conjointe, ne se traduit pas par une inertie statique du système. Le *statu quo*, au contraire, donne libre cours à cette dynamique structurelle : la déréglementation progressive des législations nationales et, avec la concurrence intra-européenne doublée des contraintes budgétaires, l'attrition des politiques publiques nationales, notamment sociales (voir figure 1.4).

De ce fait, la gauche, en particulier la social-démocratie, plus que toute autre force politique, se trouve confrontée à un double défi : celui de défendre à la fois l'intégration européenne et un projet de transformation sociale. Le premier défi est commun aux forces politiques pro-européennes, de gauche et de droite. Les conservateurs et les libéraux font face à la même difficulté de contenir la marée montante des partis eurosceptiques, c'est-à-dire de défendre l'ordre juridico-institutionnel de l'UE contre les forces centrifuges. Ils bénéficient en revanche, sur le plan des politiques publiques, d'un avantage de taille sur les sociaux-démocrates : le primat de l'intégration négative sur l'intégration positive tend à favoriser un *statu quo* ordolibéral, avec une économie de marché régulée, un encadrement fort de la dépense publique à travers la règle d'or européenne des 3 % de déficit et des 60 % d'endettement, et une pression à l'abaissement des fiscalités nationales et à l'assouplissement du droit du travail, à savoir la mise en œuvre d'une politique de l'offre. En somme, le piège de la décision conjointe du système politique de l'UE bénéficie à la droite libérale-conservatrice, la social-démocratie ne pouvant réaliser son programme progressiste qu'en surmontant la prime au *statu quo* caractéristique du système politique européen.

<i>Les deux niveaux du système politique européen</i>	<i>Les trois dimensions du politique</i>		
Union européenne	Ordre juridico-politique (<i>polity</i>)	Politiques publiques (<i>polities</i>)	Élections et compétition pour le pouvoir (<i>politics</i>)
États membres	Limitation du champ d'action possible de la puissance publique nationale (ordre juridique politique)	Politiques publiques (<i>polities</i>)	Élections et compétition pour le pouvoir (<i>politics</i>)

FIGURE 1.4. L'ordre juridico-politique de l'UE comme carcan pour les politiques publiques nationales

De l'opposition classique à l'opposition de principe

Tout système démocratique, pour être viable, se doit de permettre l'existence d'une opposition classique, c'est-à-dire d'une opposition en matière de choix de politiques publiques. La minorité accepte le principe majoritaire uniquement parce qu'elle sait qu'un jour elle pourra, *via* les règles institutionnelles, les évolutions sociopolitiques possibles et la

force de son projet de société, être majoritaire et mettre en œuvre à son tour son programme politique. La reconnaissance du droit de la majorité à gouverner n'existe que si la minorité pense pouvoir accéder à terme, par la voie légale, à ce droit à gouverner. Mais accéder aux responsabilités formelles ne saurait suffire. L'opposition doit, une fois au pouvoir, être en mesure de réellement mettre en place son projet politique. C'est le principe même du constitutionnalisme qui définit un cadre d'exercice des pouvoirs, sans pour autant définir par avance ce que doit être le résultat de l'exercice des pouvoirs. L'impossibilité légale ou pratique d'une alternance en matière de politiques publiques conduit inéluctablement à une transformation de l'opposition classique *entre* différentes grandes alternatives programmatiques en une opposition de principe *contre* le régime juridico-politique lui-même. Le clivage principal de la vie politique ne se construit plus autour de grandes orientations de politiques publiques (gauche / droite), mais sur la question du régime, c'est-à-dire des règles du jeu elles-mêmes : régime démocratique contre régime autoritaire, ou encore appartenance ou non à l'UE.

L'inefficience du système politique européen en matière de politiques publiques macrostructurelles et le primat du droit du marché intérieur atrophient, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, la possibilité d'une véritable opposition classique. Au niveau national, car le cadre juridico-institutionnel de l'UE réduit considérablement les marges de manœuvre des gouvernements nationaux du fait de la concurrence réglementaire du marché intérieur et, pour les États membres de la zone euro, de la perte de l'instrument monétaire et, dans une certaine mesure, de l'instrument budgétaire. La seule option restante, avec ses variantes, se résume à la dévaluation interne – qui vise d'abord une compétitivité intracommunautaire, au risque d'un jeu non coopératif entre unités interdépendantes. Le succès grandissant du discours « UMPS » en France et des populismes en Europe, la montée inexorable de l'abstention et la fragilité des partis de gouvernement sont les symptômes d'une opposition classique qui s'effrite pour se muer lentement mais sûrement en une opposition de principe, et ce d'abord vis-à-vis de l'UE¹. Le discours « UMPS », développé par le Front national mais également par Debout la France, le parti de Nicolas Dupont-Aignan, est un discours antisystème, le système étant représenté par les partis de gouvernement, PS et UMP (devenu Les Républicains) en tête, accusés de mener à tour de rôle la même politique alignée sur les « diktats de Bruxelles ». Il est symptomatique que Marine Le Pen ne parle pas d'avènement d'un tripartisme en France, mais d'un nouveau bipartisme : les « patriotes » contre les « mondialistes », selon sa propre terminologie.

Lorsque l'alternance politique au sens de changement d'orientation des politiques menées par la nouvelle majorité semble – à tort ou à raison – improbable se développe alors une opposition de principe à l'ordre juridico-politique lui-même. S'agissant du système politique européen, l'opposition de principe se focalise essentiellement sur l'ordre juridico-politique de l'UE, son existence même, tout en exacerbant l'attachement à l'ordre juridico-politique national. Ordre juridico-politique de l'UE et ordres juridico-politiques nationaux sont mis en opposition frontale. C'est le repliement sur la communauté nationale, seul lieu de la légitimité d'identité assurée et rassurante, lorsque la légitimité fonctionnelle semble faire généralement défaut, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. Le « Brexit » constitue à cet égard l'état le plus avancé de ce passage à une opposition de principe. La question de l'appartenance même à l'UE vient traverser de manière quasi orthogonale l'espace politique national britannique. Elle coupe littéralement en deux les grands partis de gouvernement, le *Labour* de Jeremy Corbyn, lui-même extrêmement ambigu quant à son soutien officiel au camp du « *Remain* », et les *Tories* de David Cameron, qui a joué la carte du référendum, pensant contrer Nigel Farage de l'UKIP. Mais il s'est vu finalement doublé sur son aile droite par son challenger interne, l'ex-maire de Londres Boris Johnson, ce dernier optant pour la stratégie du

« *Leave* », à l'instar d'un Laurent Fabius – mais victorieux – en 2005 vis-à-vis du traité constitutionnel européen. Il en va de même, à différents degrés, pour l'ensemble des partis de gouvernement des autres États membres. La CDU d'Angela Merkel observe d'un œil inquiet la montée en puissance du parti Alternative für Deutschland (AfD). Le SPD de Sigmar Gabriel, en perte de vitesse depuis une décennie, n'a pas encore su surmonter la division de la gauche et renouer avec le parti eurosceptique Die Linke. En Espagne, le PSOE se voit talonné de très près par Podemos, dont le discours eurocritique séduit une partie significative de ses électeurs traditionnels. En Grèce, le Pasok s'est littéralement fait supplanter par Syriza et son leader Aléxis Tsípras devenu Premier ministre. Pour se maintenir au pouvoir, celui-ci a dû renoncer aux objectifs de rénovation des politiques sociales qui faisaient l'originalité de son programme. En France, le PS connaît un double challenge, à la fois externe avec Jean-Luc Mélenchon et interne avec les « frondeurs », qui comprennent bon an mal an une quarantaine de députés prêts à voter contre la ligne – qualifiée par beaucoup de sociale-libérale – du gouvernement de Manuel Valls. Quant aux membres du parti Les Républicains de Nicolas Sarkozy, s'ils apparaissent moins divisés en interne sur la question européenne, ils doivent néanmoins faire face au double risque d'un déport de voix vers Nicolas Dupont-Aignan et sa ligne gaullo-souverainiste, et, bien plus problématique, de la désertion d'une partie de son électorat vers le Front national. Seul le parti de Matteo Renzi semble bénéficier encore, sur le plan européen, d'une dynamique positive, grâce à sa nette victoire en Italie aux élections européennes de 2014, qui s'est accompagnée d'un gain substantiel en termes d'influence au sein des instances européennes avec la nomination de Federica Mogherini à la tête de la diplomatie européenne et de Gianni Pittella à la présidence du groupe Socialistes et démocrates du Parlement européen. Toutefois, il devra franchir le test de l'approbation de sa réforme institutionnelle par référendum.

D'ailleurs, l'ordre juridico-politique national n'est lui-même pas exempt de reproches, voire d'attaques. Les citoyens expriment des doutes accrus quant au bon fonctionnement de la démocratie, tandis qu'un nombre croissant d'entre eux se reportent sur les partis d'extrême droite et se déclarent en faveur d'un régime autoritaire dont le modèle serait, peu ou prou, la Russie de Poutine. En décembre 2013, 69 % des Français répondaient que dans leur pays la démocratie ne fonctionne pas très bien ou pas bien du tout, contre 48 % en décembre 2009, selon le baromètre de la confiance politique du Cevipof ; en 2015, ils étaient 76 % à répondre que le système démocratique fonctionne plutôt mal en France et qu'ils ont l'impression que leurs idées ne sont pas bien représentées, contre 72 % en 2013¹. De manière corrélée, la demande d'autorité n'a jamais été aussi forte : 88 % des Français répondent que l'autorité est une valeur qui est trop souvent critiquée aujourd'hui, contre 87 % en 2014 et 86 % en 2013 ; 26 % des Français répondent que d'autres systèmes politiques peuvent être aussi bons que la démocratie ; parmi ces 26 %, on retrouve majoritairement des ouvriers et les moins de 35 ans¹. Plus grave de conséquences encore, le « Brexit » pourrait enclencher une dynamique de dislocation territoriale du Royaume-Uni avec l'indépendance de l'Écosse qui avait voté en 2014 à 55 % pour rester britannique, notamment en raison de la crainte de se retrouver hors de l'UE en cas d'indépendance. Mais le « Brexit » inverse la donne. C'est en votant son indépendance que l'Écosse pourrait retrouver l'UE. Il en va de même, dans une moindre mesure, pour l'Irlande du Nord, qui a depuis explicitement manifesté des volontés de réunification avec l'Irlande.

Le passage d'une opposition classique à une opposition de principe à l'UE ne va pas ainsi sans affecter le cœur même du système politique national des États membres. Certains pourraient voir leur unité territoriale ruinée quand d'autres, à l'instar de la Hongrie ou de la Pologne, sont susceptibles de glisser vers des régimes semi-autoritaires, tandis qu'une majorité d'États membres luttent en leur sein contre la montée massive des partis

néopopulistes qui viennent déstructurer l'équilibre partisan jusqu'alors de mise depuis l'après-guerre dans les États d'Europe occidentale.

La nature entropique de l'architecture actuelle du système politique européen produit une dynamique de politisation négative systémique : les citoyens votent peu aux élections européennes et de moins en moins aux élections nationales et / ou votent de plus en plus aux extrêmes. En France, le Front national arriva en tête aux élections européennes de 2014, avec vingt-quatre sièges au Parlement européen et 24,86 % des suffrages, distançant l'UMP, qui obtint vingt sièges, et reléguant à une lointaine troisième place le PS et ses treize députés européens. Le personnel politique et plus largement la politique – mais également les journalistes et les corps intermédiaires – sont aux yeux des citoyens fortement discrédités². La perte de l'opposition classique (réelle et perçue), c'est-à-dire de la possibilité de se faire entendre sur les grandes orientations en matière de politiques publiques (prise de parole), se transforme en rejet du système (sortie). Seul l'attachement (loyauté)¹ à ce qui constitue et représente l'identité de l'unité politique de base (l'ordre juridico-politique national) permet au système de maintenir une assise de légitimation politique, mais au risque du repli nationaliste et de tous les dangers qu'il comporte, en premier lieu la tentation de se trouver un bouc émissaire, un ennemi intérieur ou extérieur (voir figure 1.5).

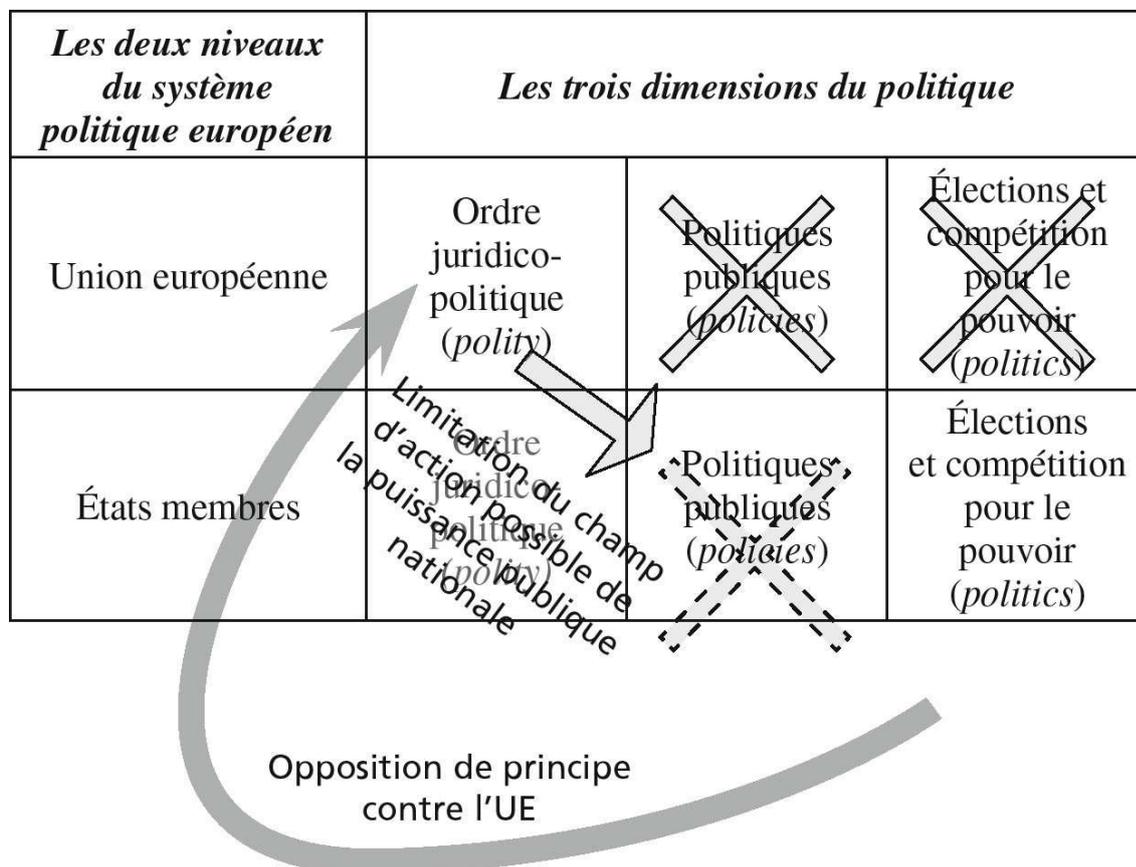


FIGURE 1.5. L'opposition de principe de la vie politique nationale à l'ordre juridico-politique de l'UE

La dissipation tendancielle de la légitimité démocratique au sein du système politique européen

Le prolongement de la perspective tracée par la dynamique de politisation négative du système politique européen débouche sur une rétractation de ce dernier autour des ordres juridico-politiques de l'UE et des États membres, ceux-ci se faisant face et s'affrontant sourdement. L'ordre juridico-politique national s'affirme comme le siège de la légitimité

démocratique et donc de la souveraineté politique et juridique, comme le rappelle avec force et fracas la Cour constitutionnelle fédérale allemande par sa décision de 2009 relative au traité de Lisbonne, au travers de laquelle elle assène que les États membres constituent « l'espace politique primaire de leurs communautés respectives ¹ », mais comme le rappelle également le Conseil constitutionnel français, qui revendique invariablement « la place au sommet de l'ordre juridique interne » de la Constitution française ².

Mais, si l'on suit ce postulat, on peine désormais à dessiner avec clarté la chaîne de légitimité démocratique partant de sa source (le souverain national) jusqu'aux gouvernants du système politique européen (les gouvernements agissant tant au niveau national qu'au niveau de l'UE dans le cadre du Conseil européen et du Conseil des ministres). La nature de jeu complexe à deux niveaux du système politique européen, qui se caractérise par l'enchevêtrement des niveaux politiques de l'UE et des États membres, brouille profondément le circuit de légitimation politique entre gouvernés et gouvernants, au point de produire un double sentiment d'impuissance généralisée des pouvoirs publics nationaux et d'autoritarisme technocratique rampant des institutions européennes.

La déconnexion entre responsabilité politique et représentation démocratique

Le lien de légitimation entre les élections politiques nationales – sans même parler des élections politiques au niveau de l'UE – et les politiques menées par les gouvernants, tant au niveau national qu'au niveau européen, est de plus en plus distendu, au risque de paraître fictif. La contrainte de la décision conjointe propre à la méthode communautaire, ajoutée au cadre réglementaire de l'UE (libertés économiques, droit européen de la concurrence, règles budgétaires), conduit à ce que les gouvernements nationaux dépolitisent leurs actions. Ceux-ci ne sont bien souvent pas élus sur un programme européen et, de plus, recourent aux stratégies d'évitement de leur responsabilité européenne – le « c'est la faute de Bruxelles », alors que chaque gouvernement siège et vote au Conseil européen et au Conseil des ministres, qui demeurent les principales instances européennes d'impulsion, pour le premier, et législative, pour le second.

À cet égard, les dernières élections nationales en Europe marquent, il est vrai, une inflexion notable. La question européenne fut souvent une thématique de campagne majeure, à travers toutefois une opposition de principe : renégocier le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ou Schengen pour l'élection présidentielle française d'avril-mai 2012, appliquer ou non le programme de la troïka pour les élections législatives grecques de janvier 2015, sortir ou rester dans l'UE pour les élections générales britanniques de mai 2015. Il est fort à parier que la question européenne sera de plus en plus centrale dans les scrutins nationaux majeurs à venir, à commencer par les élections présidentielles françaises et législatives allemandes de 2017.

Cela participe au renforcement de la tendance générale des partis politiques à se focaliser sur leur fonction gouvernementale au détriment de leur fonction de représentation. La double carence au niveau de l'UE d'un système de gouvernement par un seul parti (ou par un parti dominant) et de partis politiques à même de représenter la volonté des citoyens européens conduit à une déconnexion entre la fonction gouvernementale, effectivement exercée par les gouvernements nationaux au niveau de l'UE dans le cadre du Conseil européen et du Conseil des ministres, et la fonction représentative, absente au niveau de l'UE. Mais les systèmes parlementaires nationaux accusent aussi un déficit de légitimité démocratique grandissant, et ce pour trois raisons. Premièrement, les partis politiques nationaux se sont progressivement transformés en agences publiques liées aux États, notamment en France, que ce soit du point de vue du droit public, avec un droit spécifique des partis politiques, ou du point de vue de leur financement, essentiellement assuré par une dotation de l'État indexée sur le nombre de

parlementaires élus et de suffrages obtenus aux dernières élections législatives, les cotisations des membres constituant dorénavant une part minoritaire dans les ressources financières des partis. Deuxièmement, la fonction électoraliste, avec sa logique de cartellisation partisane (les responsables politiques partageant entre eux bien davantage que ce que chacun d'eux partage avec ses propres électeurs), s'est substituée à la fonction de représentativité de la société. Les partis de gouvernement gagnent – encore – les principales élections nationales mais ne représentent bien souvent plus qu'eux-mêmes et leurs bases militantes étroites. Troisièmement et enfin, la demande d'efficacité gouvernementale, la fragmentation et la friabilité de l'électorat, ainsi que l'accroissement des contraintes externes, notamment européennes, ajoutés à un nombre de *veto players* (c'est-à-dire d'acteurs disposant d'un pouvoir de blocage) publics ou privés toujours grandissant, achèvent cette dynamique de déclin de la fonction représentative des démocraties nationales.

Le système politique européen souffre ainsi de l'incapacité croissante à connecter les préférences politiques des citoyens au processus décisionnel global, tant au niveau européen qu'au niveau national ¹. Certes, des mécanismes de responsabilité politique (au sens d'*accountability*, c'est-à-dire d'« obligation de rendre compte de ses actions ») existent et même démontrent une certaine effectivité, avec notamment l'inclusion des groupes d'intérêts dans le processus décisionnel. De même, le Parlement européen n'est pas sans pouvoir sur la Commission européenne. Il a su, dès 1999 avec la chute de la Commission Santer pour affaire de corruption, exercer à plusieurs moments clés un véritable rapport de force politique vis-à-vis de la Commission et du Conseil européen, en annonçant son refus d'investir le nouveau collègue des commissaires, lorsque José Manuel Barroso pensait intégrer dans son équipe un commissaire italien ayant ouvertement tenu des propos homophobes, ou encore en menaçant de ne pas voter le budget de l'UE. Mais cela reste nettement en deçà de ce qu'il faudrait accomplir pour établir un véritable équilibre au niveau de l'UE entre la fonction de gouvernement et la fonction de représentation. Or le système politique européen, comme jeu complexe à deux niveaux, n'échappe pas au dilemme de la responsabilité politique à deux niveaux (*two-level accountability*), c'est-à-dire la question de l'équilibre à trouver entre la responsabilité politique nationale (*accountability at home*) et la responsabilité politique entre pairs au niveau de l'UE (*peer accountability*). La prédominance de la fonction gouvernementale sur la fonction de représentation tend à faire pencher la balance en faveur de la responsabilité entre pairs, au détriment de la responsabilité politique nationale, c'est-à-dire de l'*accountability* démocratique. Les gouvernements nationaux font ou semblent faire primer les engagements européens sur les engagements électoraux.

Les citoyens européens, en particulier ceux des États membres soumis à des programmes d'assainissement budgétaire, tendent à percevoir l'impact direct de l'ordre juridico-politique de l'UE sur leur quotidien, tandis qu'ils n'ont pas l'impression de disposer du pouvoir d'élire ou de démettre de leurs fonctions celles et ceux qui font la politique de l'UE. La figure quasi mythologique de la troïka illustre à merveille ce sentiment d'étanchéité entre la décision européenne et la sanction électorale. Ainsi, la circulation de la légitimité au sein du système politique européen propose une configuration inédite et fortement déstabilisante. Si les gouvernés légitiment par leurs votes les gouvernants nationaux dans leurs fonctions nationales, c'est-à-dire dans l'ordre juridico-politique national, cette légitimation n'atteint pas les gouvernants lorsqu'ils agissent dans l'ordre juridico-politique de l'UE. Facteur aggravant, les gouvernants nationaux et de l'UE sont, pour une part importante, les mêmes individus : les chefs d'État ou de gouvernement qui siègent au Conseil européen et les ministres qui siègent au Conseil de l'UE.

Le Parlement européen lui-même n'est pas autonome par rapport aux parlements nationaux mais s'intègre dans le même système partidaire national. Les partis politiques européens, qui ressemblent davantage à des confédérations de partis nationaux, n'ont pas le pouvoir d'investir les candidats aux élections européennes, les partis nationaux s'étant réservé cette prérogative. Le lien de loyauté entre élus parlementaires européens et partis nationaux (voire sections régionales / locales des partis nationaux) supplante largement l'hypothétique lien de loyauté des députés européens vis-à-vis de leur parti politique européen, et même vis-à-vis de leur groupe au Parlement européen. Un député européen, dont la position dans le champ politique national est souvent secondaire par rapport à celle d'un député national – c'est notamment le cas en France –, se retrouve lié aux instances dirigeantes de son parti national et, lorsque ce dernier est au pouvoir au niveau national, au Premier ministre comme chef de la majorité parlementaire pour un régime primo-ministériel ou, en France, au président de la République. Ainsi, même le Parlement européen, par ce jeu de loyauté nationale des députés européens, ne parvient pas à se constituer en sphère démocratique autonome par rapport à la sphère démocratique nationale. Il ne s'inscrit pas dans une boucle de légitimation entre les électeurs-citoyens européens et les députés européens. Les citoyens européens voient leur pouvoir électoral, c'est-à-dire leur capacité à légitimer leurs élus européens, contraint par ce plafond de verre quasi étanche qui sépare la sphère politique nationale, dans laquelle ils sont pris, et la sphère politique européenne, repliée sur les institutions européennes, à l'abri de tout pouvoir effectif de légitimation de la part des électeurs-citoyens.

La structure de la légitimation démocratique du système politique européen est ainsi fondamentalement biaisée. Elle renvoie à une boucle constituée par le double mouvement de légitimation des gouvernants par les gouvernés et d'obéissance des gouvernés aux gouvernants qui s'éloigne de celle des modèles fédéraux connus. Ces derniers, étudiés par Fritz Scharpf, relèvent soit du fédéralisme dual (avec une double boucle de légitimation directe entre les citoyens et l'État fédéral, d'une part, et les citoyens et les États fédérés, d'autre part), soit du fédéralisme unitaire (avec un lien de légitimation directe des citoyens à l'État fédéral, mais un lien d'obéissance indirecte par l'intermédiation des États fédérés). Scharpf pense pouvoir définir le modèle de l'UE comme un système de doubles boucles autonomes, le niveau national et le niveau de l'UE possédant chacun sa propre boucle de légitimation, sans que l'une vienne interférer avec l'autre ¹.

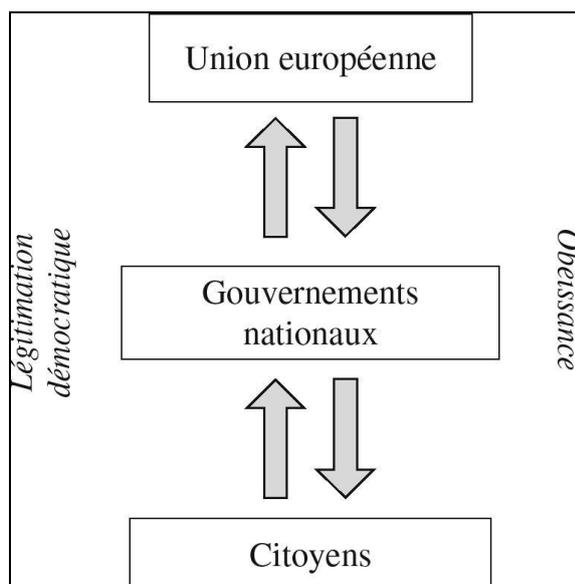


FIGURE 1.6. L'UE comme système de double boucle de légitimation autonome selon Fritz Scharpf

La figure 1.6 pourrait, en fait, correspondre à un système de jeu classique à deux niveaux de type relations internationales. Mais elle ne saurait traduire la réalité du système politique européen. Nous avons vu, en effet, que les deux sous-systèmes, celui des États membres et celui de l'UE, ne sont plus autonomes, ni imperméables l'un à l'autre. Le niveau politique de l'UE « descend » dans le niveau politique national, sans pour autant que ce dernier « monte » dans le niveau politique de l'UE. À l'inverse du modèle du fédéralisme unitaire, où la boucle montante de légitimation entre les citoyens et l'État fédéral est directe, alors que la boucle descendante d'obéissance est indirecte, le système politique européen crée un modèle où la boucle montante de légitimation entre citoyens et UE est indirecte, intermédiée par les gouvernements nationaux, tandis que la boucle descendante d'obéissance entre UE et citoyens est – ou est perçue – comme directe. Cette inversion des courants démocratiques produit inévitablement un fort déficit de légitimité du niveau politique de l'UE, l'impression d'un pouvoir extérieur et lointain qui impose sa loi de manière presque anonyme et implacable. Face à un tel sentiment d'impuissance, à l'impossibilité de s'opposer de l'intérieur (opposition classique), les citoyens ne pourront le faire que de l'extérieur, c'est-à-dire en marquant leur opposition de principe à l'UE.

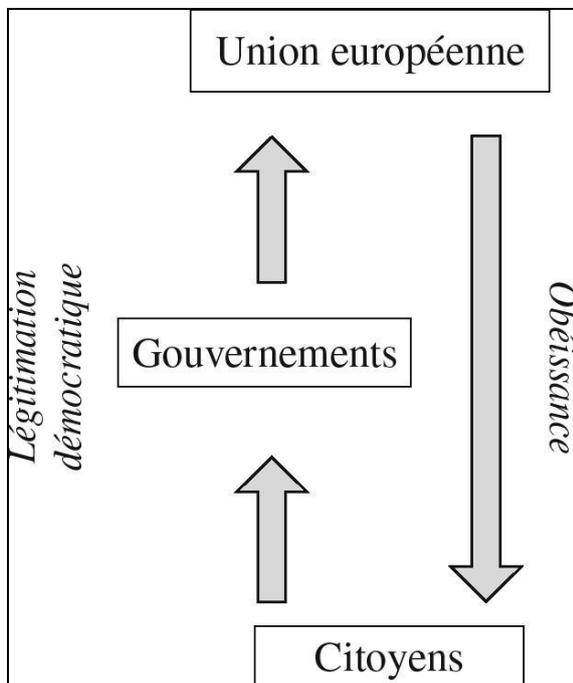


FIGURE 1.7. La déconnexion entre responsabilité politique et représentation au sein du système politique européen

La double résistance du principe démocratique national

L'asymétrie entre l'intégration négative et l'intégration positive au niveau de l'UE, conduisant à une réduction des alternatives macroéconomiques possibles au niveau national, engendre une forte perturbation du système électoral qui tend à rétracter le système politique européen sur une polarisation autour des ordres juridico-politiques nationaux et de l'UE. Restent finalement, seuls face à face, l'ordre juridico-politique de l'UE et les ordres juridico-politiques des États membres, dont le respect est assuré respectivement par la Cour de justice européenne et les cours constitutionnelles et suprêmes nationales. Le reflux des politiques publiques et, dans une moindre mesure au niveau national, de la vie politique laisse presque à nu les ordres juridiques, leurs normes de référence (constitutions pour les États membres et traités constitutifs pour l'UE) et leurs prétentions autoréférentielles inconciliables. Dernière instance de la souveraineté nationale, la suprématie juridique de la constitution nationale,

voire la suprématie du « noyau dur » de la constitution, devient l'*ultima ratio* du système politique national. Acculé, l'ordre juridico-politique national se cabre et abat sa dernière carte : le principe de souveraineté étatique, qui lui-même se reflète dans le principe démocratique.

La résistance, voire la révolte, des ordres juridico-politiques nationaux se déploie à travers deux dimensions : une résistance politique et une résistance constitutionnelle du principe démocratique. La résistance politique, que nous avons abordée auparavant, correspond au passage d'une opposition classique à une opposition de principe vis-à-vis de l'appartenance même à l'UE. La crise grecque et le « Brexit » constituent à cet égard deux exemples topiques, l'un finissant par abdiquer – du moins pour le moment –, l'autre osant consommer la rupture. Mais la résistance du principe démocratique prend également une seconde forme : la rupture constitutionnelle, c'est-à-dire le rejet ou, à tout le moins, l'arrêt de l'expansion de l'ordre juridique de l'UE. Cette fois-ci, le détonateur se situe du côté de l'Allemagne et de sa cour constitutionnelle.

En effet, la Cour constitutionnelle fédérale allemande, à l'avant-poste de la guerre de position des cours constitutionnelles nationales contre la Cour de justice européenne, dresse patiemment un mur insurmontable pour l'ordre juridique de l'UE, qui n'est et ne saurait être, aux yeux des hauts magistrats allemands, qu'un ordre juridique dérivé des ordres juridiques nationaux. Il ne peut s'auto-instituer. L'UE n'est qu'une association d'États souverains (*Staatenverbund*) qui tire sa légitimité démocratique des parlements nationaux. Elle ne saurait franchir la double limite découlant du principe démocratique qui s'incarne dans le peuple allemand souverain : le principe d'attribution des compétences de l'UE (limite de l'incompétence de l'UE à définir elle-même ses propres compétences) et le principe d'autodétermination du peuple allemand, qui doit, pour cela, retenir au niveau étatique l'essentiel des instruments politiques nécessaires à la conduite de sa destinée (limite matérielle du niveau de transferts de souveraineté). Pour les juges de Karlsruhe, où siège la Cour constitutionnelle allemande, il n'y a pas de peuple européen : le principe démocratique réside dans le peuple national, qui est et doit demeurer le seul souverain. De ce fait, toute émancipation de la lettre des traités européens de la part de l'UE est potentiellement une usurpation de pouvoir sanctionnée d'illégalité au regard de l'ordre juridique national. Tout transfert de compétences qui éviderait l'État constituerait une atteinte à la Loi fondamentale et serait contraire au principe démocratique, nous dit en substance la Cour constitutionnelle allemande, qui s'érige en veilleur ultime du processus d'intégration européenne. Il en va de même des autres cours constitutionnelles et suprêmes nationales, qui, chacune dans son style propre, dressent les mêmes remparts constitutionnels avec plus ou moins d'adresse et de détermination.

La Cour de justice européenne développe une autre grammaire qui vise, cependant, la même conclusion s'agissant de l'ordre juridique de l'UE. Les juristes européens l'appellent l'argument existentiel (*ruin argument*) : au sein des ordres juridiques nationaux, le droit de l'UE tire son autorité de lui-même, de sa nature propre, et non de ces derniers, autrement il ne saurait être effectif, utile, et ne saurait donc exister. Nous avons précédemment vu qu'au cœur de la construction d'un ordre juridique de l'UE autonome et *sui generis* se trouvent deux principes cardinaux : les principes d'effet direct et de primauté du droit de l'UE qui à la fois fondent et découlent, selon la Cour, de la nature propre du droit de l'UE, dans un raisonnement circulaire typique des constructions autoréférentielles d'identité. La Cour tient les principes d'effet direct et de primauté du droit de l'UE pour des conditions *sine qua non* de l'effectivité du droit de l'UE, donc de l'existence même de l'ordre juridique de l'UE. Le droit de l'UE est différent par nature parce qu'il exige ces deux principes qui, en retour, se justifient par la nature propre de ce droit. Ainsi, malgré le silence des traités sur ce point¹, la Cour de justice européenne a très tôt consacré ces deux principes alors érigés en principes

constitutionnels de l'ordre juridique communautaire : « *Issu d'une source autonome*, le droit né du traité ne pourrait donc, *en raison de sa nature spécifique originale*, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même². » « Le principe fondamental de la primauté de l'ordre juridique communautaire » revêt un caractère « existentiel »³, tant aux yeux de la Cour qu'à ceux des juristes européens. Le non-respect de la primauté « [compromettrait] le caractère essentiel des règles communautaires en tant que telles⁴ ». Dans son fameux arrêt *Costa c / ENEL* de 1964, la Cour affirme « que la force exécutive du droit communautaire ne saurait [...] varier d'un État à l'autre à la faveur des législations internes ultérieures, *sans mettre en péril* la réalisation des buts du traité [...] »⁵ ».

Pierre Pescatore, ancien juge luxembourgeois à la Cour de justice européenne de 1967 à 1985 et grand militant du droit de l'UE, expose l'argument existentiel en ces termes : « Le droit communautaire porte en lui *une exigence "existentielle" de primauté* : s'il n'est pas capable de l'emporter en toutes circonstances sur le droit national, il est inefficace et donc, pour autant, *inexistant*. L'idée même d'un ordre commun serait alors battue en brèche¹. » Pour lui, « c'est en vertu de *sa nature propre* que le droit communautaire [...] affirme sa supériorité ; c'est parce qu'il est le droit du tout et que l'ensemble *ne peut exister qu'à la condition* que les parties intégrantes subordonnent leurs intérêts à ceux de l'ensemble. En d'autres termes, la primauté du droit communautaire ne résulte pas d'une quelconque concession de la part du droit constitutionnel des États² ».

Les Communautés européennes puis l'Union ont été élaborées autour d'objectifs d'abord économiques puis également politiques, qui ont été inscrits dans les traités européens. Selon la Cour de justice européenne, pour y répondre, le droit de l'UE se doit d'être un droit commun à tous les États membres, c'est-à-dire un droit unitaire. Du respect des règles européennes par tous les États membres dépend « l'effet utile » du droit de l'UE, et partant l'existence même de l'Union. De ce fait, pour les juristes en droit de l'UE, « la primauté ne peut être qu'absolue ou ne pas être³ », c'est-à-dire y compris en ce qui concerne les rapports entre normes européennes et normes constitutionnelles nationales, toujours en raison de l'effectivité de l'ordre juridique de l'UE. « La primauté ne souffre pas la relativité, sauf à se nier elle-même. [...] La moindre nuance à la primauté oblige à considérer que l'on est en présence "d'autre chose" que la primauté⁴. » Il ne peut s'agir, selon eux, que d'« une primauté inconditionnelle de *tout* le droit communautaire sur *tout* le droit national¹ ».

Nous retrouvons ici la même sémantique que celle relative à la souveraineté nationale, qui ne saurait être qu'une, indivisible et absolue, ou ne pas être. Cette construction tant jurisprudentielle que doctrinale d'autonomisation de l'ordre juridique de l'UE possède toutes les caractéristiques d'un discours autoréférentiel. Le droit de l'UE, par la bouche de la Cour de justice européenne, déduit sa nature *sui generis* de sa propre nature, par un raisonnement juridique circulaire et péremptoire formulé dans les deux arrêts canonisés *Van Gend en Loos* et *Costa c / ENEL*. Le droit de l'UE jouit de l'effet direct et prime sur les droits nationaux des États membres parce qu'il est d'une nature différente de celle du droit international ; sa nature est différente du droit international car il enferme en lui-même « l'exigence existentielle » des principes d'effet direct et de primauté. La Cour pose de manière unilatérale la définition de ce qu'*est* le droit de l'UE et de comment il *doit être* pour être vraiment ce qu'il est. Ce discours autoréférentiel est un discours d'identité ou d'auto-identification qui affirme, de manière arbitraire, une ontologie donnée et revendiquée. L'ordre juridique de l'UE fonde *via* la bouche de la Cour sa propre existence. Il ne tient que de lui-même, et non des ordres juridiques nationaux, selon une conception antinomique de celle défendue par les cours constitutionnelles des États membres.

En effet, nous dit la Cour, si l'application du droit de l'UE dépendait d'une habilitation nationale (constitutionnelle ou législative), possiblement réversible ou conditionnée, les dispositions relatives aux libertés de circulation sur lesquelles repose l'essentiel de la construction européenne connaîtraient une application non uniforme entre les États membres, faussant alors le principe cardinal de non-discrimination en raison de la nationalité et sapant *in fine* le bon fonctionnement du marché intérieur qui repose sur une concurrence libre et non faussée, c'est-à-dire sur la confiance mutuelle des États membres. Conséquemment, l'ordre juridique national ne saurait exciper devant l'ordre juridique de l'UE du principe de souveraineté étatique, qu'il soit décliné en principe démocratique, en protection des droits fondamentaux ou en limite aux compétences attribuées ou transférées de l'UE. Seule la Cour, dans une position ambiguë de juge suprême du système politique européen et de partie du système politique de l'UE, est compétente, voire légitime à ses yeux, pour dire la répartition des compétences entre l'UE et les États membres, tracer et valider la limite des limites constitutionnelles avancées par les ordres juridiques nationaux et habiliter ces derniers à déroger au droit de l'UE.

L'irréductibilité des positions de principe de la Cour de justice européenne, tenante d'une primauté absolue du droit de l'UE, et des cours nationales, gardiennes de la souveraineté étatique, débouche sur un système juridique européen qui se caractérise par une « double hiérarchie avec deux triangles, une même base et deux sommets », selon les mots du vice-président du Conseil d'État français ¹. Autrement dit, une double pyramide des normes, avec une base en grande partie commune aux ordres juridiques de l'UE et des États membres, mais aux sommets irrémédiablement distincts, incommensurables l'un à l'autre.

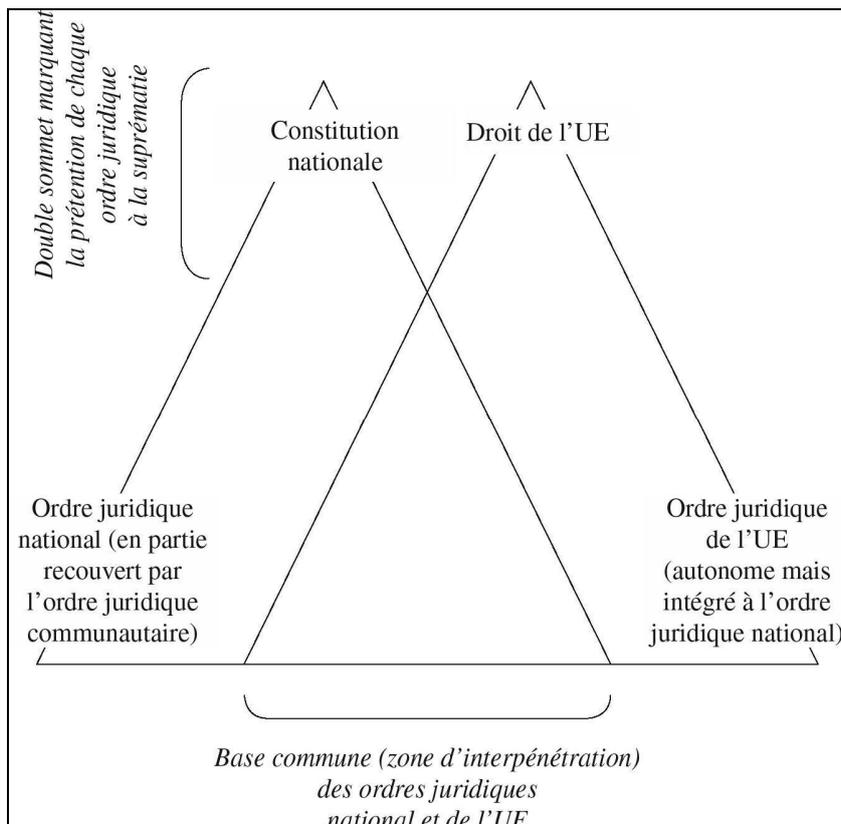


FIGURE 1.8. Architecture globale de l'espace juridique européen : la double pyramide à base commune

Les normes de références de chaque ordre juridique maintiennent leur prétention réciproque à la suprématie au sein de leur ordre juridique. Mais, en même temps, les ordres juridiques nationaux tout comme l'ordre juridique de l'UE s'adaptent de manière pragmatique aux

exigences de leur interpénétration poussée. L'équilibre trouvé jusque-là repose sur une adaptation réciproque et continue des positions de chaque cour constitutionnelle ou suprême. Cependant, l'avancée continue de l'intégration juridique européenne, ajoutée aux mesures « non conventionnelles » de la BCE pour sauver la zone euro, au risque de s'écarter de son mandat conféré par les traités et donc par les États membres souverains, fragilise cet équilibre maintenu tant bien que mal entre les ordres juridiques de l'UE et des États membres.

L'aboutissement de la dynamique de politisation négative du système politique européen, mû par sa nature entropique, correspond à cette situation paroxystique d'affrontement et *in fine* sans conciliation possible entre le régime juridico-politique de l'UE et les régimes juridico-politiques des États membres. Il s'ensuit un état de tension politique fondamentale, intenable à terme. Le *statu quo* ne peut déboucher que sur une crise majeure touchant aux piliers mêmes de l'édifice démocratique en Europe. Le *statu quo* devient mortel, son terme ne semble plus si éloigné qu'on aurait pu, il y a seulement quelques années, le penser.

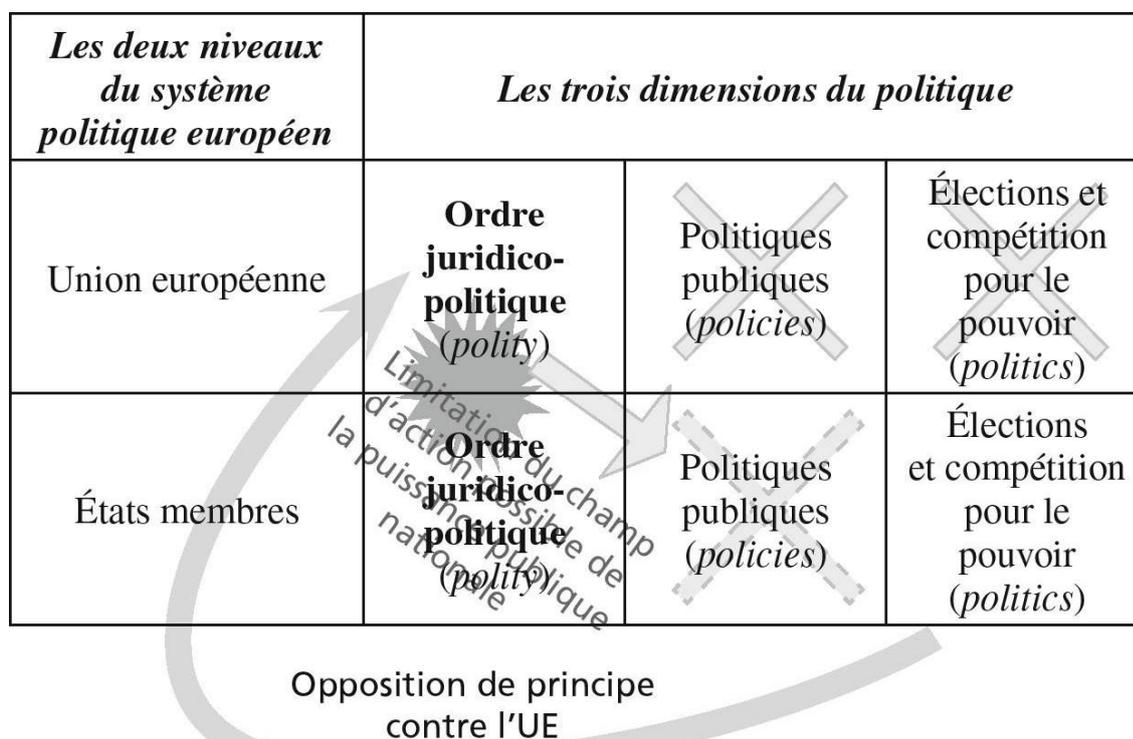


FIGURE 1.9. La polarisation du système politique européen autour des ordres juridico-politiques de l'UE et des États membres

L'impasse néo-fonctionnaliste et le déficit démocratique structurel

Le système politique européen, dans son architecture actuelle, accuse un « déficit démocratique structurel », pour reprendre la formule du constitutionnaliste allemand Dieter Grimm¹. Sa structure de jeu complexe à deux niveaux produit une dynamique systémique de politisation négative. Ce qui ne veut pas dire qu'une dynamique opposée de politisation positive n'existe pas ou ne peut émerger. Mais celle-ci se heurte ou se heurtera à cette dynamique de politisation négative puissante, car générée par la structure même du système politique européen et par sa mise en mouvement. Une politisation positive du système politique européen, organisée autour d'une opposition classique en lieu et place d'une opposition de principe, ne pourra vraiment prospérer qu'à la condition de modifier le pacte constitutif européen, c'est-à-dire d'en déplacer un ou plusieurs piliers, d'opérer un « bouger » de l'édifice.

Le *statu quo* n'est plus une option politique viable, une procrastination de moindre mal. Cette conclusion signifie la fin du paradigme néo-fonctionnaliste, la « méthode Monnet ». Cette méthode des petits pas effectués prudemment mais sûrement *via* des réalisations de fait reposait à la base sur une idée géniale : celle selon laquelle l'intégration supranationale de secteurs ciblés et peu sensibles auprès des opinions publiques (au début le charbon et l'acier, puis l'économie dans son ensemble) crée une pression fonctionnelle sur les secteurs connexes qui amène ces derniers à s'intégrer à leur tour. Pression fonctionnelle car il s'agit ici d'une mécanique autogénératrice, autonome de la volonté politique des gouvernements. L'intégration d'un secteur génère des gains d'efficacité pour celui-ci mais crée des dysfonctionnements à sa périphérie, aux points de contact avec les secteurs connexes non intégrés. L'intégration de ces derniers non seulement résorbe ces dysfonctionnements mais génère à son tour des gains d'efficacité supplémentaires pour le nouvel ensemble intégré, tout en recréant à sa périphérie de nouveaux dysfonctionnements, appelant une extension supplémentaire du périmètre de l'intégration. Ce processus se pense comme linéaire et théoriquement sans fin, si ce n'est l'horizon de l'intégration totale. Selon cette logique, l'avènement de la démocratie européenne résulterait d'une pression fonctionnelle née de l'institution d'un gouvernement économique européen, lui-même issu de la pression générée par les dysfonctionnements de l'Union économique et monétaire, elle-même instituée pour compléter le marché intérieur.

Le paradigme néo-fonctionnaliste contient sûrement sa part de vérité. Sauf que l'on a tendance à oublier qu'à côté de cette dynamique fonctionnelle les théoriciens du néo-fonctionnalisme tablaient sur l'émergence corrélée d'une dynamique proprement politique, et plus particulièrement sur un transfert de loyauté politique, du niveau national au niveau supranational. Ce ne fut pas le cas. L'intérêt ne crée pas l'identité. Plus problématique encore est la limite même de la dynamique fonctionnelle : à un certain point, les gains d'efficacité ne justifient plus les craintes – réelles ou fantasmées – de perte d'identité. Les peuples, souverains et fiers, préféreront toujours, même face aux plus grandes menaces, prendre le risque de rester eux-mêmes plutôt que de se dissoudre pour se sauver. On pourra taxer cette attitude d'égoïsme ou de naïveté à courte vue, ou bien la comprendre comme une marque d'attachement irréductible de tout peuple à son identité collective, c'est-à-dire à sa dignité et à son existence même. Il demeure qu'aujourd'hui, avec une Europe au pied du mur, la méthode des petits pas touche sa limite axiomatique. Car un processus n'est pas un acte de fondation. Il ne rompt pas avec son point de départ originel, en l'occurrence le principe de souveraineté étatique, mais s'en éloigne toujours davantage, générant extension, tensions, puis enfin rupture inéluctable. « L'union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » contient en elle-même la contradiction logique interne, l'aporie qui, au stade actuel du processus, révèle son caractère létal. Réduits à ne plus pouvoir bouger à force d'injonctions à l'intégration, les peuples européens étouffent et cherchent de l'air. Ils tentent de trouver, chacun à sa manière, dans la précipitation ou l'attentisme, un dégageant, au risque d'ouvrir la boîte de Pandore.

1. En référence à la notion de « jeu à deux niveaux » (*two-level game*) forgée par le sociologue américain Robert Putnam dans le champ des relations internationales afin d'expliquer les interdépendances entre les négociations diplomatiques (niveau international) et les enjeux de politique intérieure (niveau national), comment les uns pouvaient jouer sur les autres et réciproquement. Cf. Robert D. Putnam, « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 42 (3), 1988, p. 427-460.

1. Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2007.

1. Sur la question de l'espace public européen, cf. le cycle de conférences organisées par EuroCité, Notre Europe-Institut Jacques-Delors et Europartenaires de 2013 à 2014 (« Espace public européen », EuroCite.eu).

1. Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, Londres, Routledge, 1996.

1. Article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Simon Hix, Abdul G. Noury et Gérard Roland, « Dimensions of Politics in the European Parliament », *American Journal of Political Science*, 50 (2), 2006, p. 494-511.

1. Stefano Bartolini, « Should the Union Be “Politicised” ? Prospects and Risks », in Simon Hix et Stefano Bartolini, *Politics : The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU ?*, Paris, Notre Europe, 2006, p. 28-50.

2. Paul Margette et Yannis Papadopoulos, *On the Politicization of the European Consociation : A Middle Way between Hix and Bartolini. European Governance Papers No. C-08-01*, 2008.

3. Pour reprendre la notion d'*imagined communities* de Benedict Anderson, à savoir « imaginée » dans le sens où les membres de la communauté ne connaissent pas personnellement l'ensemble des membres de la communauté. Ceux-ci connaissent leur communauté *via* leur faculté imaginante. Le terme de communauté renvoie pour sa part à une certaine idée d'horizontalité et de fraternité entre ses membres, au-delà des différences et inégalités statutaires ou économiques. Cf. Benedict Anderson, *L'Imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme* (1983), trad. fr. Pierre-Emmanuel Dauzat, Paris, La Découverte, 1996.

1. Karlheinz Reif et Hermann Schmitt, « Nine Second-Order National Elections : A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results », *European Journal of Political Research*, 8 (1), 1980, p. 3-45.

1. Cf. Fritz Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

1. CJCE, 2 octobre 2003, *Garcia Avello*, C-148 / 02, *Rec.* p. I-11613.

1. Avec le traité de Lisbonne de 2007 et à partir du 1^{er} novembre 2014, il s'agit désormais d'une double majorité qualifiée : 55 % des États membres représentant au moins 65 % de la population de l'UE.

1. Fritz Scharpf, « The Joint-Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration », *Public Administration*, 66 (3), 1988, p. 239-278 ; *id.*, « The Joint-Decision Trap Revisited », *Journal of Common Market Studies*, 44 (4), 2006, p. 845-864.

1. *La Constitution de l'Europe* (2011), trad. fr. Christian Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 2012.

2. *Eurobaromètre spécial 430. Les Européens en 2015*, février 2015.

1. *Eurobaromètre Standard 85. Printemps 2016. Premiers résultats*, juin 2016.

1. CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, 26 / 62, *Rec.* p. 3.

2. CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c / ENEL*, 6 / 64, *Rec.* p. 1141, nous soulignons.

1. CJCE, 13 novembre 1964, *Commission c / Grand-Duché du Luxembourg et Royaume de Belgique*, 90 et 91 / 63, *Rec.* p. 1217, nous soulignons.

2. CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » c / Parlement européen*, 294 / 83, *Rec.* p. 1339.

3. CJCE, 14 décembre 1991, *Espace économique européen*, avis n° 1 / 91, *Rec.* p. I-6079.

4. CJCE, 9 mars 1978, *Administration des finances de l'État c / Société anonyme Simmenthal*, 106 / 77, *Rec.* p. 629.

1. CJCE, 7 mai 1997, *Pistre*, C-321 / 94 à C-324 / 94, *Rec.* p. I-2343.

- 1.CJCE, 10 décembre 1968, *Commission c / République italienne*, 7 / 68, *Rec.* p. 617.
- 2.CJCE, 3 juillet 1986, *Lawrie Blum*, 66 / 85, *Rec.* p. 2121.
- 1.CJCE, 11 juillet 1974, *Dassonville*, 8 / 74, *Rec.* p. 837, nous soulignons.
- 2.CJCE, 20 février 1979, *Rewe-Zentral* (dit « *Cassis de Dijon* »), 120 / 78, *Rec.* p. 649.
- 1.CJCE, 12 juin 2003, *Eugen Schmidberger*, C-112 / 00, *Rec.* p. I-5659.
- 1.CJCE, 14 octobre 2004, *Omega Spielhallen*, C-36 / 02, *Rec.* p. I-9609.
- 1.CJCE, 25 octobre 1977, *Metro c / Saba*, 26 / 76, *Rec.* p. 1875.
- 2.CJCE, 23 avril 1991, *Höfner et Elser*, C-41 / 90, *Rec.* p. I-1979.
- 1.CJCE, 6 mai 1971, *Cadillon c / Höss*, 1 / 71, *Rec.* p. 351.
- 2.CJCE, 15 juillet 1970, *ACF Chemiefarma c / Commission*, 41 / 69, *Rec.* p. 661.
- 1.Article 107, § 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- 2.Article 106, § 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- 1.Sur les notions d'opposition classique et d'opposition de principe, cf. Peter Mair, « Political Opposition and the European Union », *Government and Opposition*, 42 (1), 2007, p. 1-17.
- 1.« Baromètre de la confiance politique, vague 5 », Cevipof.com, 2014.
- 1.« Fractures françaises, vague 3 », Jean-Jaures.org, 2015.
- 2.En novembre 2015, 78 % des citoyens européens déclarent ne pas avoir confiance dans les partis politiques et 66 % dans leur gouvernement (*Eurobaromètre Standard 84. Automne 2015. Premiers résultats*, novembre 2015).
- 1.Pour reprendre le triptyque classique d'Albert Hirschman : prise de parole, défection et loyauté – *Défection et prise de parole* (1970), trad. fr. Claude Besseyrias, Paris, Fayard, 1995.
- 1.Cour constitutionnelle fédérale allemande, 30 juin 2009, *Traité de Lisbonne*, 2 BvE 2/08, BverfGE 123, 267, trad. fr. in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, p. 799.
- 2.Par exemple : Conseil constitutionnel, 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, 2004-505 DC, *Rec.* p. 173.
- 1.Cf. Peter Mair et Jacques Thomassen, « Political Representation and Government in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 17 (1), 2010, p. 20-35.
- 1.Fritz Scharpf, *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis. MPIfG Discussion Paper 12/6*, 2012, p. 17.
- 1.Ce n'est qu'avec le traité de Lisbonne de 2007 qu'il est fait mention, dans une déclaration annexe, du principe de primauté du droit de l'UE.
- 2.CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c / ENEL*, arrêt cité, nous soulignons.
- 3.CJCE, 10 octobre 1973, *Variola*, 34 / 73, *Rec.* p. 981.
- 4.*Ibid.*
- 5.CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c / ENEL*, arrêt cité, nous soulignons.
- 1.Pierre Pescatore, *L'Ordre juridique des Communautés européennes. Études des sources du droit communautaire*, Liège, Presses universitaires de Liège, 1975, p. 227, nous soulignons.
- 2.Pierre Pescatore, « Aspects judiciaires de l'«acquis communautaire» », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1981, p. 632, nous soulignons.

3. Dominique Carreau, « Droit communautaire et droits nationaux : concurrence ou primauté ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1978, p. 385.

4. Denis Alland, « Consécration d'un paradoxe : primauté du droit interne sur le droit international (Réflexions sur le vif à propos de l'arrêt du Conseil d'État *Sarran, Levacher et autres* du 30 octobre 1998) », *Revue française de droit administratif*, novembre-décembre 1998, p. 1094-1095.

1. Denys Simon, *Le Système juridique communautaire*, 3^e éd., Paris, PUF, 2001, p. 410, nous soulignons.

1. Jean-Marc Sauvé, « La Communauté européenne a 50 ans », *Les Petites Affiches*, 19 avril 2007.

1. Dieter Grimm, « Does Europe Need a Constitution ? », *European Law Journal*, 1 (3), 1995, p. 282-302.

CHAPITRE 2

L'éclipse du souverain en zone euro

Le système politique européen se caractérise par l'incertitude troublante quant à la localisation explicite du principe de souveraineté. La figure du souverain, essentielle pour l'autodétermination de nos communautés politiques, semble échapper au champ de vision des citoyens, voire se dissoudre dans un magma réglementaire. Qui est souverain en Europe ? Et, si souverain il y a, l'est-il pleinement, à tout le moins au sens constitutionnel du terme ?

L'articulation complexe des ordres juridiques de l'UE et des États membres rend la réponse mal assurée. Plus que cela, nous l'avons vu au chapitre précédent, les prétentions antinomiques de la Cour de justice européenne et des cours constitutionnelles (ou suprêmes) des États membres amènent à conclure que la souveraineté juridique semble une question non tranchée, en suspens, voire un principe schizophrène, doué d'ubiquité. Les cours constitutionnelles défendent la suprématie ultime de la constitution nationale face au droit de l'UE, tandis que la Cour affirme sans ambiguïté qu'à ses yeux le droit de l'UE prime les droits nationaux, y compris les normes constitutionnelles, dont celles consacrant la protection des droits fondamentaux. Derrière la lutte pour la définition de la norme au sommet du système juridique européen se joue la lutte pour celui qui aura le dernier mot, autrement dit qui, de la Cour de justice européenne ou des cours constitutionnelles, sera l'instance juridictionnelle suprême. La Cour de justice européenne, institution née des traités européens et en charge de les interpréter, s'auto-érige en juge des rapports entre l'UE et les États membres, c'est-à-dire entre les traités, dont elle est issue, et les constitutions nationales. Les cours constitutionnelles, elles-mêmes institutions nées des constitutions nationales et en charge de leur respect, s'auto-attribuent la responsabilité et la compétence de juger en dernière instance les rapports entre l'ordre juridique de l'UE et leur ordre juridique national. En l'absence d'une instance tierce supérieure, c'est-à-dire d'une sorte de cour constitutionnelle européenne en charge des questions de répartition des compétences entre l'UE et les États membres et qui surplomberait à la fois la Cour de justice européenne et les cours constitutionnelles nationales, la compétition entre ces dernières est inévitable. Chaque juridiction, de sa place, de son côté de la ligne de répartition des compétences, cherche à contrôler, donc à définir, le tracé de cette ligne de démarcation entre l'ordre juridique de l'UE et les ordres juridiques des États membres. De cette compétition sans conciliation possible, car la logique même de la hiérarchie des normes juridiques empêche toute dualité au sommet de l'édifice juridico-constitutionnel, naît inmanquablement l'incertitude quant à la localisation de la souveraineté juridique. Les ordres juridiques nationaux semblent conserver en dernière instance la souveraineté, mais il s'agit là d'une souveraineté juridique résiduelle, dont l'activation n'est possible qu'à un coût quasi prohibitif (crise constitutionnelle ouverte ou sortie de l'UE). La souveraineté des États membres, intangible au regard du droit international, apparaît diminuée, incertaine même, voire virtuelle.

La difficulté à répondre avec évidence à une question pourtant constitutive d'un ordre politique, à savoir la localisation du pilier sur lequel il repose, se voit aggravée par l'institution de la monnaie unique. En transférant au niveau de l'UE leurs compétences monétaires, les États membres de la zone euro se sont autodépossédés d'un attribut essentiel de la souveraineté politique. Il ne s'agit pas du pouvoir de battre la monnaie en tant que tel – la Monnaie de Paris continue d'ailleurs à produire les pièces d'euro – mais d'être l'instance monétaire de dernier ressort, c'est-à-dire l'instance qui en dernier recours prêtera en la créant la monnaie dont la société a vitalement besoin. La rupture du lien organique entre monnaie et souverain politique, qui sera analysée dans ce chapitre, constitue un nouvel effacement du souverain. La monnaie qui circule dans la zone euro est une monnaie étrangère, sans ancrage à la communauté politique dont pourtant elle irrigue l'économie. En cas de choc

macroéconomique, l'étrangeté de l'euro se fait jour. La folie de cette déliaison entre la monnaie et le souverain semble alors inconcevable. Cependant, elle est bien réelle, et produit des conséquences pratiques : la possibilité pour un État membre de la zone euro de faire faillite.

Mais la nature a horreur du vide. Le souverain, que ce soit dans sa forme juridique, monétaire ou politique, ne disparaît pas. Il persiste dans l'ombre. Son apparente dissipation n'est qu'éclipse. Lorsque le système politique européen, dont les interactions complexes internes entre les niveaux politiques de l'UE et des États membres semblaient avoir dispersé – voire égaré – de manière irrémédiable la souveraineté, entre en crise, autrement dit lorsque la dimension fondamentale du politique refait surface, le souverain oublié resurgit du fond des eaux. Il ne peut en aller autrement. Il en va ainsi de la crise des dettes souveraines au sein de la zone euro. Au moment où le risque de dislocation du système monétaire européen devenait intenable est réapparu le souverain monétaire en la figure de la BCE. Celle-ci a, de son propre chef, renoué le lien organique entre monnaie et souverain au sein de la zone euro. Elle s'est auto-instituée prêteur en dernier ressort. Pour ce faire, la BCE s'est affranchie de la lettre du mandat que lui confèrent les traités européens, c'est-à-dire qu'elle s'est auto-attribué la compétence de redéfinir ses propres compétences. Il s'agit bien là d'un acte souverain.

Mais cela ne va pas sans heurter les ordres juridico-politiques nationaux, qui se considèrent comme le seul lieu légitime de la souveraineté. La banque centrale allemande, la fameuse Bundesbank, dite « Buba », a fortement exprimé son opposition, voire son indignation, face aux mesures dites, par euphémisme technocratique, « non conventionnelles » de la BCE – alors qu'il s'agit purement et simplement d'un outrepassement de mandat. Le président de la banque centrale allemande, Axel Weber, ainsi que l'économiste en chef de la BCE, l'allemand Jürgen Stark, ont tous deux démissionné de leurs fonctions en 2011 pour protester contre le programme de la BCE de rachat des obligations d'États membres surendettés. L'actuel président de la Bundesbank, Jens Weidmann, également membre du Conseil des gouverneurs de la BCE, ne s'interdit pas de critiquer, parfois ouvertement, la politique de la BCE. Plus problématique, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a été saisie de plusieurs plaintes contre la BCE, notamment contre son programme d'opérations monétaires sur titres (*outright monetary transactions*, OMT) de 2012 et ses mesures d'assouplissement quantitatif (*quantitative easing*) de 2015. Si, jusqu'à ce jour, les juges de Karlsruhe n'ont jamais osé franchir le Rubicon en jugeant de telles mesures contraires à la Loi fondamentale allemande, ceux-ci semblent très près de passer à l'acte. Si, en effet, la Cour constitutionnelle fédérale allemande reconnaît la légalité de ces mesures non conventionnelles de la BCE, elle les assortit d'une série de réserves et de limites. Elle cherche par ce biais à lier la BCE, mais aussi la Cour de justice européenne dans son contrôle des actes de la BCE au regard des traités. Plus que cela, avec ces limites posées, elle se lie elle-même en renforçant progressivement le régime de son contrôle des actes de l'UE et ses possibles outrepassements de compétence. Les juges de Karlsruhe se forcent ainsi à se tenir au plus près des rives du Rubicon pour, le moment venu, s'empêcher toute possibilité de retraite et n'avoir comme seule action possible que le grand saut en avant : la crise constitutionnelle ouverte entre l'ordre juridique de l'UE et les ordres juridiques des États membres.

Dans le premier chapitre, nous avons analysé la dynamique entropique du système politique européen et l'anémie de la puissance publique, prise au sens étroit du terme, c'est-à-dire la capacité des exécutifs et législatifs nationaux et de l'UE à décider et mettre en œuvre des politiques publiques capables de relever les défis posés par la crise. Ce deuxième chapitre, davantage centré sur la zone euro, s'intéresse plus spécifiquement à la question de la souveraineté. Déjà affaiblie par l'UE, sur le plan de l'action publique comme sur le plan constitutionnel, la souveraineté des États membres de la zone euro connaît une altération plus

fondamentale encore : la dissociation du lien entre le souverain et la monnaie. Cette configuration se rapproche de celle de l'étalon-or en ce que les nations concernées doivent se conformer au respect de la contrainte de convertibilité à prix fixe et immuable, posée par une liquidité ultime qu'il n'est pas dans leur pouvoir de modifier unilatéralement. Mais elle s'en distingue en ce que cette liquidité ultime ne provient pas d'une réserve extérieure au système monétaire (les mines d'or). Il n'y a pas non plus abandon de la souveraineté monétaire à un État étranger, comme dans un *currency board*, où la banque centrale est réduite au rôle de caisse d'émission de sa propre monnaie en stricte proportion du montant de devises étrangères dont elle dispose. Dans l'Union économique et monétaire européenne, la liquidité ultime est émise par une banque centrale dont l'organe de direction rassemble les représentants des banques centrales nationales. La monnaie étant l'institution fondamentale de l'économie dont la légitimité procède du politique, cet enchevêtrement inédit rend problématique l'existence même d'une communauté politique au-delà des États-nations.

La rupture du lien organique entre monnaie et souverain national

La genèse du paradigme ultralibéral de l'euro

L'idée de l'État-nation a été inventée en Europe. Il a fallu pas moins de cinq siècles pour qu'elle trouve son concept adéquat dans l'ordre constitutionnel démocratique issu de la révolution philosophique des Lumières. Cet ordre s'est d'ailleurs décliné en différentes formes juridiques. Ainsi l'ordolibéralisme germanique est-il fort différent du principe républicain français. Toutefois, la démocratie représentative ne s'est réalisée dans l'ensemble de l'Europe occidentale que très difficilement, tant elle a été entravée par la lente dégénérescence de l'Empire austro-hongrois, la montée en puissance puis l'effondrement de l'Empire allemand et la tentative de sa reconstitution et de son expansion sous l'emprise nazie.

Le triomphe de la démocratie à l'issue de la Seconde Guerre mondiale a permis de rétablir un régime politique international fait d'États-nations en paix. La démocratie reposait sur un principe de citoyenneté portant un projet de progrès social pour toute l'Europe occidentale. Ce projet pouvait être décliné différemment selon les priorités des forces politiques accédant au pouvoir dans les différents pays européens. Mais il était fondamentalement partagé par l'ensemble des courants politiques et soutenu par les citoyens, qui y trouvaient un levier d'amélioration de leurs modes de vie.

La question qui s'est posée dès 1941, lorsque les gouvernements américain et britannique se sont préoccupés de l'après-guerre, était celle de l'établissement de relations internationales compatibles avec un projet de prospérité qui impliquait une influence de l'État dans l'économie beaucoup plus développée qu'à l'âge classique du capitalisme de la « Belle Époque ». L'impulsion politique en vue de construire l'ordre international d'après guerre fut donnée en août 1941 par la Charte de l'Atlantique conclue entre Franklin Roosevelt et Winston Churchill : accord solennel sur les principes pour lesquels la guerre était conduite. L'idée directrice fut la reconstruction d'un ordre multilatéral fondé sur le libre-échange. Les deux piliers devaient être la réduction des barrières aux échanges et la convertibilité des monnaies pour les non-résidents. L'essentiel des négociations portait sur le dispositif monétaire à même de structurer le multilatéralisme d'après guerre. Ce dispositif fut l'enjeu d'après négociations anglo-américaines entre John Maynard Keynes et le sous-secrétaire d'État américain au Trésor, Harry White ¹.

Bien sûr, la prépondérance stratégique des États-Unis imprégna les négociations. L'hégémonie politique, militaire et monétaire des États-Unis fut formalisée dans le système de Bretton Woods lors de la conférence tenue en ce lieu en juillet 1944. Mais Keynes réussit à sauvegarder l'essentiel : l'autonomie des nations dans le cadre de l'interdépendance. Le traité

de Rome de 1957, constitutif du marché commun européen, s'y est coulé sans apporter de concept nouveau aux relations internationales, du moins à l'origine. Cependant, comme le premier chapitre l'a montré, ce traité a légitimé l'imbrication d'un droit européen extensif et proliférant, car ne procédant pas d'une souveraineté surplombante qui donne au droit son unité et sa cohérence.

La disparition du système de Bretton Woods en 1971 a mis fin à l'ordre hégémonique réglé des relations monétaires internationales. Celui-ci résultait certes de l'unilatéralisme américain : « Le dollar est notre monnaie, mais c'est votre problème », selon la célèbre formule de John Bowden Connally, secrétaire d'État au Trésor sous la présidence de Richard Nixon. Mais le système était miné par des forces beaucoup plus puissantes, celles de l'essor du capitalisme, qui se déployaient dans l'expansion financière sans rivage à partir des années 1970. Puisque cette dernière était incompatible avec l'ordre multilatéral d'après guerre, en ce qu'elle ne respectait pas l'autonomie des États-nations.

L'expansion financière véhicule une idéologie qui sape toutes les institutions procédant de la souveraineté : l'ultralibéralisme. Car, on l'a montré au chapitre précédent sur le plan juridique, l'ultralibéralisme va bien au-delà du libre-échange. Il nie l'existence même de la société en tant que collectif qui englobe les individus dans un principe d'appartenance dont procèdent les règles de la démocratie. Selon l'ultralibéralisme, ce sont les individus, en tant qu'agents économiques, qui sont souverains. D'après les préceptes de l'économie pure, cette souveraineté se suffit à elle-même pour réguler les liens sociaux par la logique du marché. En effet, selon la conception extrême qui s'est imposée théoriquement dans les pays anglo-saxons dès les années 1970 et politiquement dans les années 1980, l'hypothèse de rationalité poussée à l'extrême peut réguler l'ensemble des liens sociaux. Au regard de cette idéologie appelée ultralibéralisme, l'État doit dépérir.

L'ultralibéralisme a pris de l'importance dans l'UE à partir des années 1980 sous l'influence britannique. Le premier tournant fut l'accord de 1987 sur l'extension du marché commun aux services financiers, qui a renforcé considérablement le poids des idées anglo-saxonnes au sein de la Commission européenne, notamment l'hostilité à la politique industrielle et aux aides d'État. Le second fut l'effondrement de l'Union soviétique au début des années 1990, qui a conduit à l'élargissement de l'UE en direction des pays d'Europe centrale et orientale, lesquels ont entièrement basculé sous l'emprise anglo-saxonne. L'équilibre des influences idéologiques en Europe en a été profondément changé.

L'ultralibéralisme se distingue de l'ordolibéralisme germanique. Ce dernier est un pôle de résistance aux impulsions de la Commission européenne, car il établit un lien indissoluble entre les institutions politiques et l'organisation économique. Dans l'ordolibéralisme, les normes juridiques sont au sommet de la souveraineté politique. L'ordolibéralisme a un point de vue pessimiste sur l'autorégulation du marché. Il rejette le postulat selon lequel la concurrence pure et parfaite est un état naturel vers lequel l'économie tend si elle n'est pas entravée par des « restrictions légales ». Au contraire, la règle juridique doit guider les interactions entre l'État et le marché pour empêcher les distorsions provoquées par les interventions discrétionnaires de l'État. Mais elle doit aussi empêcher que le jeu spontané des forces endogènes du marché ne conduise inéluctablement à faire prévaloir des pouvoirs privés dominants. L'État ne doit intervenir dans les mécanismes de marché que pour éviter les distorsions dans le système des prix, autrement dit pour empêcher que la logique de la concurrence n'induisse l'instauration d'oligopoles collusifs. Pour ce faire, il doit inscrire son action régulatrice dans le cadre institutionnel du marché par ses politiques économiques¹.

L'ordolibéralisme institue donc une véritable constitution économique dont la clef de voûte est la monnaie. La monnaie est le ciment de la nation, parce qu'elle établit le lien de confiance

le plus général. Il s'ensuit que la stabilité de la monnaie n'est pas un instrument de marché qui s'ajoute au fonctionnement concurrentiel du marché, comme elle l'est dans la conception ultralibérale de l'équilibre concurrentiel de marché. Selon la Loi fondamentale allemande, la monnaie est constitutive de l'ordre politique. Elle est le pivot des institutions économiques qui contiennent le déchaînement des rivalités engendrées par la concurrence marchande.

Au contraire, l'ultralibéralisme asservit la loi et la monnaie à l'utilité individuelle (calcul d'utilité) posée comme valeur suprême. Car l'utilité est supposée autonome dans cette vision du monde, c'est-à-dire indépendante de tout rapport social. Ou, ce qui revient au même, les rapports sociaux sont supposés ne pas avoir d'incidences économiques ou se dissoudre dans la logique prétendument universelle du choix rationnel (par exemple le marché matrimonial). C'est le postulat de la fameuse « neutralité économique ». Il s'agit d'un monde plat où seuls règnent le calcul et l'arbitrage, un monde qui refuse la verticalité de l'ordre juridico-politique. Comme le montre Alain Supiot, l'ultralibéralisme parachève sa logique en faisant du droit lui-même un objet marchand dans la doctrine *law and economics*¹. Une multiplicité de droits fait l'objet de marchandages, autrement dit d'un calcul d'utilité, pour arbitrer les conflits entre les intérêts privés. C'est le dogmatisme de « l'économie pure » poussé à l'extrême. Il prétend faire de tout comportement humain un calcul d'intérêt aboutissant à un monde dépourvu d'hétéronomie, où, comme le disait Margaret Thatcher, la société n'existe pas. Seuls existent des individus et des marchés.

L'expansion débridée de la finance dans les trente dernières années a été le fer de lance de la dictature inédite de « l'économie pure ». En faisant de l'unification des services financiers, hors de toute souveraineté surplombante, le parachèvement de son projet, l'UE en a été la terre d'élection.

Car, selon le dogmatisme économique, la finance est pensée comme une auto-organisation. Il faut bien comprendre la signification de l'hypothèse d'efficience des marchés financiers. Les marchés d'actifs (financiers, immobiliers, de matières premières) concernent le futur. Ce sont des marchés qui véhiculent des échanges de promesses et d'engagements le plus souvent contractuels. Le futur est le temps des anticipations, donc des croyances sur l'avenir. Les marchés financiers forment alors un système, une organisation par laquelle les croyances individuelles sur l'avenir interagissent pour donner lieu à une croyance collective que l'on peut appeler une convention. Le marché financier permet donc de prendre des actions présentes en fonction des croyances sur l'avenir. À partir des supputations individuelles sur le futur, la finance prétend ainsi faire émerger pour chaque actif négocié une croyance commune que les participants aux marchés tiennent pour extérieure à eux-mêmes, alors qu'ils l'ont produite collectivement. Cette croyance commune est appelée « valeur fondamentale », de sorte que la finance est postulée « efficiente »¹.

Supposer qu'un actif financier a une valeur fondamentale unique et connue de tous les acteurs de l'économie revient à nier la nature subjective, individuelle et hétérogène des anticipations. Pour postuler que le marché financier ne fait que révéler des valeurs fondamentales préexistantes, il faut faire l'hypothèse qu'il y a un modèle « vrai » de l'économie, préexistant au marché financier et connu de tous. Ce qui revient à supposer qu'il existe un agent unique représentatif de tous les participants au marché. On aboutit alors à un paradoxe. La liberté individuelle est encensée par l'idéologie ultralibérale. Mais la finance, qui est le domaine où elle doit exercer toute sa puissance, ne peut être efficiente que si les individus partagent les mêmes croyances et ont donc *in fine* les mêmes préférences. Celles-ci doivent se conformer au « modèle » vrai de l'économie. Dans cette représentation du temps, l'incertitude radicale de l'avenir a disparu. Il n'existe plus que des risques calculables en fonction de lois de probabilité objectives. L'incertitude du mouvement des sociétés se réduit à celle d'un jeu de dés.

Le problème, c'est que, dans cette conception de l'efficacité financière, il n'y a pas de différence de nature entre le temps que nécessite une cause pour produire un effet et le temps que mettent les croyances sur l'avenir à influencer l'action présente. Or il est impossible que le futur puisse agir causalement sur ce qui est son passé. On dit que l'effet de retour des anticipations sur l'action présente est contrefactuel. C'est le marché financier, et lui seul, qui objective une temporalité purement subjective. Il en résulte que le marché ne révèle pas la valeur des actifs mais la produit à partir de croyances les plus diverses et parfois les plus folles. Cette agrégation effectuée par le marché financier n'a rien à voir avec une révélation par le marché d'un « vrai » modèle préexistant. L'espace des croyances sur l'avenir est infini. C'est pourquoi tout le monde peut observer que l'auto-organisation du marché financier, si celui-ci n'est pas réglementé par la puissance publique et orienté par des investisseurs responsables, produit d'énormes engouements collectifs, des bulles spéculatives, suivies de crises et de croyances dépressives, bref tout sauf de l'efficacité.

Le danger est que cette conception de la finance efficace, lorsqu'elle devient dominante avec la globalisation financière, se suffit à elle-même. Elle ne fait aucune place à la monnaie. En effet, il est essentiel que la monnaie soit tenue pour neutre, c'est-à-dire sans incidence sur l'économie réelle, pour la validité du dogme. L'équilibre monétaire ne détermine que la valeur de la monnaie ou son inverse, le niveau général des prix. Il s'ensuit que son évolution dans le temps ne détermine que l'inflation. C'est pourquoi on n'assigne aux banques centrales, dans cette conception de l'économie pure, aucun autre rôle que celui de contrôler l'inflation. Elles n'ont pas à se préoccuper de la stabilité financière, puisqu'elle est supposée autorégulée, et encore moins du niveau de l'activité économique, puisqu'il est censé être optimal si l'État ne s'avise pas de le perturber.

En instituant l'euro, pensé comme couronnement de l'Europe de la finance, le traité de Maastricht n'a donc pas épousé l'ordolibéralisme, mais l'ultralibéralisme. La BCE, qui émet cette monnaie, a été conçue comme indépendante de tout : des États membres, de leurs dettes publiques, du budget européen et surtout des instances démocratiques européennes.

Pourquoi et comment former une union monétaire ? Ce fut la question que se posa en 1988 le comité Delors, qui ouvrit la voie à la création de l'euro ¹. Cette question dépend entièrement du fondement théorique de la monnaie. Sous l'hypothèse économiciste de la monnaie comme marchandise particulière, c'est l'approche positiviste qui prévaut. Il faut que l'espace économique considéré soit une zone monétaire optimale. Les critères prétendument objectifs sont entièrement extérieurs au politique. On doit constater que des conditions préalables et exogènes sont propices à l'établissement d'une même monnaie. Avatar de la neutralité de la monnaie, l'adoption d'une monnaie unique serait un couronnement dans un espace « naturellement » propice.

Les fameuses conditions objectives multiplient les critères selon le goût des experts puisque l'approche est empirique et extensive : mobilité du travail pour certains ou degré d'ouverture du marché pour d'autres, diversification de la production, flexibilité des prix et des salaires, intégration financière, transferts budgétaires, similitude des profils d'inflation...

La neutralité de la monnaie est une hypothèse intenable qui est inhérente à une conception de l'économie pure, séparée de tous liens sociaux. L'instauration de l'Union économique et monétaire selon ces principes ne pouvait que faire surgir les dysfonctionnements qui ont précipité la crise européenne à partir de 2010. De nombreux ouvrages et articles les ont analysés en détail. Notre souci va au-delà. Il est de montrer que l'ultralibéralisme s'impose aux dirigeants politiques, quelles que soient leurs dénégations, par la logique qu'ils ont acceptée, une logique économique, dite de concurrence libre et non faussée, qui occulte le problème fondamental de la souveraineté. Il nous faut prouver, avant toute idée de refondation

du projet européen, que la monnaie, les finances publiques et leurs liens organiques sont les attributs de la souveraineté dans l'ordre économique. Car ce sont ces attributs qui font du souverain une puissance publique. Sans puissance publique européenne, pas d'intérêt européen et pas de citoyenneté européenne, donc pas de démocratie européenne.

Pour une théorie institutionnelle de la monnaie

La monnaie au fondement de l'appartenance sociale

La monnaie est une institution indissolublement liée à la souveraineté politique. On peut considérer que la nature de la monnaie est un problème qui ne fait qu'un avec la conception que l'on a de l'économie de marché. Ainsi Joseph Schumpeter a-t-il pu affirmer qu'il existe deux théories de la monnaie dignes de ce nom : la monnaie comme marchandise et la monnaie comme dette ¹. Ces deux théories sont rigoureusement incompatibles. La première est un avatar de la doctrine de l'économie pure. Elle implique nécessairement la neutralité de la monnaie. La seconde définit la monnaie comme une institution politique. C'est un lien social de confiance qui exprime notre appartenance à l'économie de marché. En ce sens, la monnaie est politique, parce qu'elle a trait au rapport des individus à la collectivité qu'ils forment par leur acceptation unanime ². Si l'on tient à affirmer que la monnaie a une utilité, celle-ci n'est formée que par le lien social, c'est-à-dire par l'acceptation unanime. Elle n'a rien à voir avec l'utilité individuelle, objective et présupposée de l'économie pure, qui d'ailleurs ne sait pas quoi faire d'autre de la monnaie que de la déclarer neutre.

L'établissement de ce lien social fait comprendre l'acceptation quasi immédiate de l'euro par les consommateurs européens. En même temps, cette expérience montre que, si la monnaie est souveraine, elle n'est pas une créature de l'État. Cependant, l'absence de liens organiques avec une puissance publique européenne non existante est à la racine des maux dont souffre l'Union économique et monétaire.

En tant que rapport abstrait d'appartenance des membres d'un groupe social à ce groupe entier, la monnaie s'apparente à un langage, le langage du nombre. La monnaie produit du sens pour autrui. Ce sens est la *valeur* : un espace abstrait de mesure dans lequel les activités au sein d'un groupe humain et leurs produits sont échangeables (espace de commensurabilité). Autrement dit, la monnaie est le signifiant de la valeur des marchandises, permettant de désigner par des unités identiques des biens qualitativement incomparables (incommensurables). L'opération par laquelle les objets de l'échange acquièrent une valeur est le *paiement*. Il s'ensuit que la valeur des objets promis à l'échange ne préexiste pas à celui-ci. Le paiement n'égalise pas deux valeurs préexistantes. Il détermine la valeur de la marchandise, car l'échange contre monnaie est l'opérateur de la valeur. La coordination par la monnaie est inclusive. Personne n'a intérêt à rejeter la monnaie dès lors qu'elle est acceptée par tous les autres. Comme le langage, la monnaie est une forme pure, un principe commun de coordination parce qu'elle est indifférente à la personnalité des sujets économiques et aux contenus de ce qu'ils échangent. De même que le rapport de communication par le langage mobilise la grammaire pour être compris, donc pour être valide pour tout interlocuteur, de même le rapport de valeur mobilise la grammaire du nombre appelée *comptabilité* pour être reconnu socialement.

Pour comprendre l'opérationnalité de la monnaie, représentons-nous l'économie marchande, non pas comme un ensemble de biens à échanger, mais comme un ensemble de producteurs séparés qui doivent nouer des liens de dettes pour participer à la division du travail. Ces dettes leur permettent de prélever des ressources sur la société (notamment la ressource humaine), en anticipant que le produit de leurs ventes leur permettra de rembourser leurs dettes (notamment de payer les salaires) et les mettra donc en condition de nouer de nouvelles dettes, si possible à une plus grande échelle. Le système économique est alors conçu comme

un ensemble de relations financières. Quelle est l'architecture des paiements qui rend cette représentation possible ?

Le système de paiement fait de la monnaie un bien public, c'est-à-dire tout sauf une marchandise. C'est un système institutionnel qui définit les règles du jeu économique grâce auquel les dettes qui recouvrent la division du travail forment un ensemble cohérent¹. Le premier élément est une *unité de compte commune* qui institue un langage des nombres. Celle-ci permet d'évaluer les dettes et d'annoncer les prix d'offre auxquels les producteurs espèrent écouler leurs marchandises. Le deuxième élément est constitué des *modes d'émission des dettes*. Lorsqu'une économie repose sur le crédit, il importe de distinguer quelles sont les dettes qui ne sont pas ou peu transmissibles par les créanciers qui les détiennent et quelles sont les dettes qui peuvent circuler entre des tiers comme moyens de paiement. Ces dernières sont dites liquides. Et c'est leur liquidité qui en fait des monnaies privées. Ces dettes sont celles de certains agents financiers et non financiers, émetteurs de titres de grande fiabilité qui sont négociés sur des marchés où l'on peut toujours trouver des contreparties. Ce sont aussi les dettes des banques qui les émettent en contrepartie des crédits qu'elles accordent. Plus un système financier est diversifié, plus l'offre de crédit répond de manière souple à la demande, plus les degrés de liquidité des monnaies privées peuvent être augmentés par substitution des dettes les unes aux autres.

Cependant, la liquidité est une qualité purement sociale qui résulte de l'acceptabilité générale de la monnaie. Si donc la monnaie n'est pas une marchandise mais est composée de dettes de degrés de liquidité différents, il doit exister un processus permettant de vérifier que le recours à un moyen de paiement privé constitue bien un transfert de monnaie unanimement accepté. Ce processus est le troisième élément du système institutionnel de la monnaie : *le règlement*. En effet, un paiement en billets de banque centrale confère directement au règlement la liquidité unanimement acceptée. Le paiement est confondu avec le règlement : il est final. Il n'en est pas de même de tous les autres modes de paiement. La transmission d'un chèque, par exemple, est un ordre de paiement entre agents économiques. Il ne vaut pas directement règlement pour le bénéficiaire, mais il induit une dette interbancaire. Le règlement s'opère chaque jour entre les banques commerciales (dites secondaires) par transfert de monnaie centrale au sein d'un système de règlement des dettes (*voir figure 2.1*). Ce sont ces règlements qui garantissent la finalité des paiements initiaux.

Nous aboutissons ainsi à une conception selon laquelle la monnaie est le principe d'organisation de toute l'économie. Le système monétaire est hiérarchisé. La banque centrale en est le pivot. La monnaie que cette dernière émet à son passif est la dette dans laquelle l'unité de compte est définie. Mais cette dette est en même temps la liquidité ultime, parce qu'elle est unanimement acceptée en tant que moyen de règlement de toutes les autres dettes. Cependant, cette acceptation résulte de la confiance commune dans la cohérence du système institutionnel ainsi décrit. Cette cohérence ne va pas de soi. Une trop grande abondance de liquidités peut faciliter le renouvellement de dettes dont la solvabilité peut être mise en doute. Le régime de la politique monétaire est alors accusé par les créanciers de trop favoriser les débiteurs. À l'opposé, une trop grande rareté de la monnaie centrale rend les règlements difficiles ou excessivement coûteux. Cette contrainte monétaire trop forte rend les emprunteurs prudents et ralentit le flux des transactions. Les rendements des créances sont élevés, mais l'activité économique est déprimée. Maintenir la pérennité de la confiance entre les écueils qui résultent des attentes contradictoires à l'égard de la liquidité est la responsabilité de la banque centrale. Cette responsabilité ne peut être exercée efficacement sans interaction avec les opérations économiques de l'autre entité qui procède de la souveraineté : l'État.

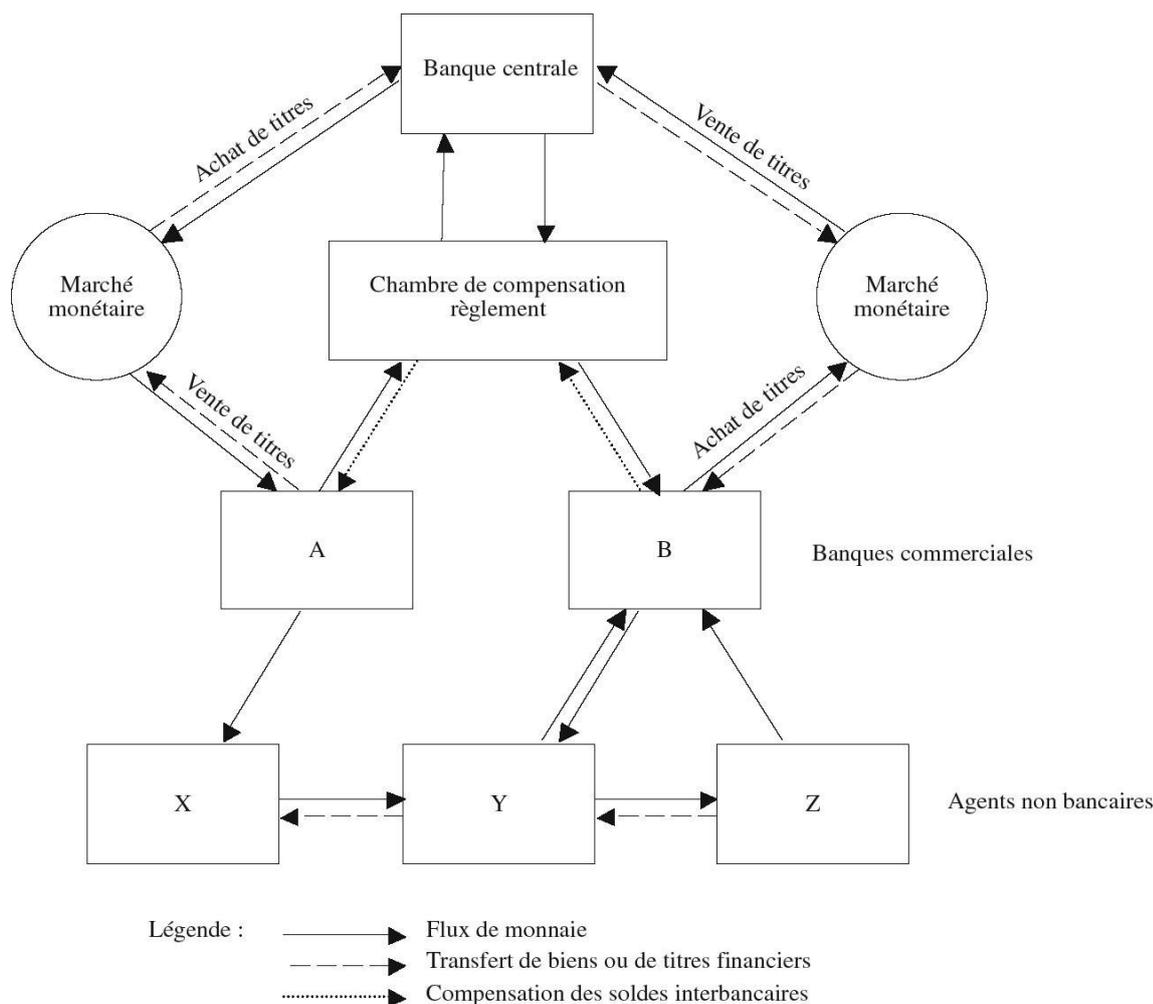


FIGURE 2.1. Organisation hiérarchique des paiements

Le lien nécessaire entre monnaie et dette publique

Que représente la dette publique ? Elle se distingue ontologiquement des dettes privées, car son origine est une dette de chaque individu à l'égard de la société représentée par la puissance publique responsable des conditions de la vie collective. En effet, tout individu, en tant que membre de la société, dispose au cours de sa vie des biens publics qui font la cohésion des sociétés : éducation gratuite ou subventionnée, service de santé, sécurité, justice, infrastructures, agréments culturels des villes, etc. L'ensemble des actifs réels qui constituent ces biens publics et qui produisent les services publics forme le capital collectif de la société. Il a des composantes matérielles et des composantes immatérielles. La dette sociale est la contrepartie de ce capital collectif. Chaque membre de la société en consomme les services. Cette dette est honorée par le flux des impôts dus par les individus adultes leur vie durant. La légitimité de l'impôt est la contrepartie de la reconnaissance du bien commun. Les impôts sont levés par l'État en tant que puissance tutélaire de la société. La dette publique, c'est-à-dire la dette financière de l'État (au sens large), résulte d'un transfert intergénérationnel lorsque l'État décide de s'endetter pour produire les biens publics, donc de les financer par des impôts différés. Ce transfert intergénérationnel établit la cohésion de la société dans le temps. En effet, lorsque l'État investit en capital collectif, il élève la capacité de production de la nation à l'avenir, ce qui crée un surcroît de revenus futurs. Il s'ensuit que les générations suivantes bénéficiant de cette augmentation du capital collectif seront plus riches et pourront donc contribuer davantage au remboursement de la dette publique grâce à laquelle l'investissement collectif a été financé.

Il y a ainsi un lien organique entre l'État souverain et la monnaie. Parce que la monnaie est le *medium* dans lequel la dette sociale est honorée, donc dans lequel les impôts sont prélevés, la monnaie a un pouvoir libérateur sur toute dette dans l'espace de souveraineté de l'État, c'est-à-dire qu'elle en réalise le règlement inconditionnel. Ce lien organique s'établit entre l'État et la banque centrale. De par le pouvoir libérateur de la monnaie qu'elle émet, la banque centrale exerce un pouvoir souverain. Dans les nations démocratiques, ce pouvoir est séparé de celui de l'exécutif gouvernemental dans la réalisation de ses missions. Mais celles-ci lui sont conférées par le souverain politique qu'est le Parlement. La banque centrale n'a pas le pouvoir institutionnel de les modifier et elle doit rendre des comptes quant à leur exécution aux représentants élus de la nation. Le souverain politique est le garant ultime du capital de la banque centrale. De son côté, la banque centrale est le prêteur en dernier ressort du système financier, dont le pivot est la dette publique.

L'État doit toujours avoir la capacité ultime de monétiser sa dette, donc de la mettre hors marché. Dans tout pays qui émet la monnaie dans laquelle la dette publique est libellée (donc où la dette publique n'est pas émise en monnaie étrangère) et dont l'État n'est pas défaillant, cette dette est à l'abri du défaut. Il s'ensuit que les titres représentatifs de la dette publique jouent le rôle d'actifs « sans risques » dans les marchés financiers. Ils jouissent d'une demande permanente et constituent donc le pivot des marchés financiers. C'est la condition nécessaire pour que se forme une structure ordonnée de rendements et de risques dans les marchés d'actifs financiers. *Ce ne sont pas les marchés qui « disciplinent » les États. C'est la maîtrise politique de la dette sociale qui établit la référence à partir de laquelle la finance peut être stable.*

Dans une nation souveraine, il est prudent que la dette publique ne soit pas émise en monnaie étrangère. Ainsi, la dette publique n'est jamais insolvable puisqu'elle peut toujours être monétisée. Le problème qu'elle pose n'est pas la solvabilité, mais la soutenabilité. C'est sa capacité à être indéfiniment honorée parce que l'État est postulé exister indéfiniment. C'est une question de long terme, voire de très long terme. Au contraire, un État qui émet sa dette en monnaie étrangère peut devenir insolvable, parce qu'il n'a pas de lien organique avec la monnaie dans laquelle la dette doit être réglée. Tout se passe comme si la dette publique était ravalée au rang de dette privée, l'absence de droit international sur le règlement des dettes publiques impliquant les non-résidents aggravant cette situation. C'est cette absence de droit international des faillites publiques qui a permis à des fonds voutours de piller les ressources de l'Argentine, donc d'humilier le peuple argentin.

La dette publique n'est pas la dette d'un acteur économique individuel que l'on postule muni d'une fonction de préférence univoque (maximiser une utilité présumée indépendante des préférences d'autrui ou un profit comptable), contrairement à ce que racontent les économistes du « *public choice* ». Elle résulte d'un vaste ensemble de choix issus de compromis sur les finalités collectives, lesquelles sont engendrées par le débat démocratique. De cette boucle autoréférentielle ne peut sortir aucune fonction d'un nombre prédéterminé d'objectifs pourvus de pondérations calculables et stables. C'est la qualité du débat démocratique qui compte. La soutenabilité de la dette publique échappe donc à tout calcul de coûts et avantages. Il n'existe pas de dette publique optimale. Selon la théorie, la valeur actualisée de la dette soutenable brute en équilibre de long terme est la somme des futurs excédents primaires anticipés qui la financent, actualisés à un taux égal à la différence entre le taux d'intérêt réel moyen payé sur la dette non amortie (fonction de la structure de la dette) et le taux de croissance de l'économie ($r - g$)¹.

Ce qu'il faut en retenir, c'est que le temps économique a une valeur monétaire qui n'est pas constante. Un euro disponible demain n'est pas équivalent à un euro aujourd'hui, mais à $1 / (1 + i)$ euro aujourd'hui, où i est le taux d'actualisation. Ce sont donc les soldes budgétaires

primaires futurs (hors paiements des intérêts) qui sont pertinents pour étudier la soutenabilité. En outre, le taux d'actualisation joue un rôle crucial. C'est le taux à l'aide duquel les flux de dépenses et de recettes publiques futurs sont calculés, de sorte que leur addition pondérée par le coefficient d'actualisation soit égale à la valeur actuelle de la dette pour qu'elle soit soutenable. Plus le taux d'actualisation $r - g$ est élevé, moins les futurs excédents lointains comptent dans la valeur de la dette soutenable. Dans ce cas, la soutenabilité implique une consolidation à court terme des finances publiques. Un cercle vicieux peut alors s'installer. Au contraire, si le taux d'actualisation est négatif, c'est-à-dire si le taux de croissance nominal (taux de croissance du PIB + taux d'inflation cible) est supérieur au taux d'intérêt nominal payé sur la dette publique, celle-ci est soutenable même lorsque les déficits primaires sont permanents. Il y a donc une infinité de configurations de dettes soutenables. Elles ne dépendent pas que de la politique budgétaire. Les facteurs de la croissance réelle et la politique monétaire jouent aussi un rôle crucial. C'est bien pourquoi la concertation entre l'État et la banque centrale est essentielle pour assurer une bonne consolidation de la dette publique.

Après la crise financière, un important montant de dette a été transféré du secteur privé au secteur public. Un effort budgétaire trop lourd et trop rapide, comme cela a été accompli en Europe de 2011 à 2013, diminue le taux de croissance tendanciel de l'économie pendant une période considérable, ce qui élève le taux d'actualisation. Le sentier de la dette future peut alors devenir insoutenable et une défaillance se produire. Mais ce n'est pas le niveau de dette *per se* qui produit ce résultat. C'est la politique macroéconomique ultérieure qui ne convient pas à ce niveau de dette.

L'opposé se produit si $r - g$ est faible. À la limite, selon la règle d'or ($r = g$), le taux d'actualisation est nul, ce qui signifie que tous les futurs excédents primaires sont équivalents. Le gouvernement dispose d'un délai infini pour rééquilibrer ses finances. Bien entendu, si $r < g$, la dette publique est soutenable même si le gouvernement laisse filer les déficits primaires, parce que les futures recettes fiscales croissent plus vite que le coût du service de la dette. Par conséquent, le taux d'actualisation lie la soutenabilité de la dette publique à la condition plus large de la soutenabilité du régime de croissance. Pour l'influencer dans le bon sens, les gouvernements doivent pouvoir profiter d'un horizon politique suffisamment lointain. C'est l'opposé de ce qui se passe dans la zone euro depuis 2008.

Dès lors que la soutenabilité guide la politique menée après une dégradation du budget et une forte augmentation de la dette publique, un effort budgétaire doit être consenti. Pour déterminer des excédents primaires futurs réalistes, il ne suffit pas de calculer le ratio comptable de dette publique brute / PIB et de le rapporter à un niveau arbitraire à atteindre. Un bilan complet du secteur des administrations publiques est utile pour définir un programme de consolidation (*voir tableau 2.1*).

La variable pertinente à retenir dans une programmation à long terme est la valeur nette du secteur public. Dès lors qu'elle est confortablement positive, le gouvernement peut abaisser les impôts, ce qui accroît le patrimoine net des ménages, ou augmenter les investissements, ce qui accroît la richesse publique et améliore les services publics sans nuire aux droits des porteurs d'obligations. Si la valeur nette est négative, les finances publiques ne sont pas soutenables. Si une défaillance pure et simple est déclarée, les porteurs d'obligations subiront des pertes financières. Si une politique de consolidation est mise en œuvre pour retrouver une valeur nette positive, les contribuables verront leur patrimoine réduit par l'augmentation de la charge fiscale, ou bien les bénéficiaires des services publics subiront une perte de bien-être due à la détérioration des services publics.

Postes	Actif	Passif
Actifs et passifs budgétaires	Valeur actuelle nette des futures recettes fiscales	Valeur actuelle nette des futures dépenses primaires
Actifs et passifs financiers	Participations dans des entreprises du secteur public. Autres actifs financiers	Dettes publiques brutes comptables
Capital de la nation	Actifs immobiliers et infrastructures	Valeur nette du secteur public
Richesse publique	Total	Total

TABLEAU 2.1. Bilan des administrations publiques

La zone euro face à la crise des dettes publiques

Les politiques de consolidation des dettes publiques en zone euro : la vraie règle d'or

Bien sûr, la valeur nette n'a de sens que pour définir la stratégie à long terme. Si la dette publique a besoin d'être consolidée, la programmation doit tenir compte de la dynamique de croissance, qui dépend du cycle financier de moyen terme et de la conjoncture du cycle des affaires à court terme. Depuis 2008, les économies européennes se trouvent dans la phase dépressive du cycle financier mondial, qui se caractérise par un très faible rendement marginal du capital (taux d'intérêt dit naturel), donc par un marasme de l'investissement qui entraîne une croissance médiocre. Mais cela ne veut pas dire que la dette n'est pas soutenable. Ainsi, la dette japonaise, qui est proche de 280 % du PIB selon le Fonds monétaire international (FMI), est tout à fait soutenable car l'État dispose d'énormes actifs négociables (la dette nette des actifs liquidables n'est que de 130 % du PIB environ) et de placements réglementaires des institutions financières qui réduisent encore bien plus le montant de la dette soumise à des demandes de remboursement. Enfin, le coût en intérêt sur la dette nette est pratiquement nul à cause de taux d'intérêt nuls ou négatifs depuis longtemps.

Toutefois, les économies européennes ont besoin d'une croissance suffisante pour inverser le niveau atterrant du chômage structurel dans plusieurs pays, les inégalités intolérables des revenus primaires et le poids des transferts sociaux. Or il n'y a pas de redressement de la croissance sans investissements publics massifs compensant le retard accumulé dans le développement des infrastructures, l'éducation et la recherche.

Mais la méthode de consolidation adoptée en Europe jusqu'ici consiste à suivre des règles indépendantes de toutes considérations sur la croissance et qui font surtout porter l'ajustement régressif sur l'investissement. Ainsi, le Pacte budgétaire adopté en décembre 2011 et converti en Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance signé en mars 2012 a pour pivot une « règle d'or » qui limite le déficit dit structurel à 0,5 % du PIB chaque année. Le déficit structurel est le niveau du déficit que l'on aurait si le cycle économique n'existait pas. C'est donc le déficit ou l'excédent budgétaire annuel moyen que l'on s'attend à trouver sur un cycle entier. Cette règle d'or est ainsi contingente à un cycle économique ordinaire, mais pas du tout à la nécessité qu'il y a d'échapper à une stagnation dans des économies contraintes par le

désendettement privé. Elle est surtout incompatible avec la nécessité d'inverser la tendance à la baisse de la croissance potentielle sur le long terme.

Le problème se trouve dans la définition de la règle d'or. Le solde structurel incorpore toutes les dépenses, y compris les investissements publics. De deux choses l'une : ou bien les gouvernements qui acceptent la règle d'or considèrent que l'Europe ne connaîtra plus jamais de croissance, ou bien ils pensent que la croissance est indépendante de l'investissement public. Si, en effet, l'avenir de l'Europe est l'état stationnaire, les recettes futures ne dépasseront pas les recettes d'aujourd'hui à pression fiscale constante. Les investissements publics serviront seulement à renouveler les biens publics usés ou dégradés. Et la règle d'or est alors logiquement justifiée. Si, au contraire, la croissance est censée se poursuivre, et si les investissements publics sont pour quelque chose dans la croissance future, alors la règle d'or est une pure absurdité. Les recettes de demain seront supérieures aux recettes d'aujourd'hui et il est antiéconomique de faire financer par ces dernières des investissements dont la durée d'usage peut être de plusieurs décennies. Cela revient à supprimer le transfert intergénérationnel impliqué par la dette publique. *La règle d'or a donc un sens à condition qu'on la définisse hors dépenses d'investissements publics.*

L'avantage d'une règle de ce type est d'être intertemporelle et donc de forcer les gouvernements à une programmation budgétaire pluriannuelle, ce qui est indispensable pour simuler des trajectoires soutenables de dettes publiques. Mais le revers de la médaille est que le solde structurel n'est pas une variable observable, pas plus que le PIB potentiel à partir duquel le solde structurel est construit. Cela ne pose pas un problème insurmontable si cette variable est utilisée comme référence dans une coopération budgétaire active. Mais s'il s'agit d'un constat qui déclenche automatiquement des sanctions en cas de déviance, c'est une cause de discordance et de contestation sans fin, bien plus grave que le fameux déficit maximum de 3 % du PIB. Le pire est d'avoir cumulé les contraintes arbitraires antérieures (déficit de 3 % du PIB et ratio de dette publique / PIB de 60 % maximum) et la nouvelle « règle d'or », aggravée par la contrainte d'avoir à réduire, quoi qu'il arrive, le ratio de dette publique / PIB chaque année de 1 / 20^e de l'écart du niveau au seuil magique de 60 %.

Il faudrait donc remplacer le carcan paralysant des règles arbitraires par des principes opératoires pour organiser la coopération active que nous allons proposer dans le troisième chapitre. Pour énoncer ces principes, il faut tenir compte des enseignements de l'histoire. Une consolidation budgétaire de grande ampleur demande au moins deux décennies, pas quelques années. Elle doit être guidée par une programmation pluriannuelle de cinq ans renouvelée plusieurs fois. Le processus prend d'autant plus de temps que le pays ou le groupe de pays concerné est de grande taille et a moins de marge de manœuvre sur le taux de change. Enfin, ce n'est pas la politique budgétaire seule qui résout le problème. *La clé du succès se trouve dans un taux de croissance durablement supérieur au taux d'intérêt réel moyen payé sur la dette publique.* En conséquence, un taux d'inflation stable, mais suffisamment haut pour obtenir un taux d'intérêt réel négatif pendant une partie au moins de la période de consolidation, aide grandement.

Les résultats obtenus jusqu'ici aboutissent à la préconisation suivante. Il faut s'engager sur une programmation à moyen terme, révisable en fonction des changements significatifs de croissance et de taux d'intérêt, et justifiable dans le cadre des scénarios retenus, pour être comprise des marchés de manière à maintenir la soutenabilité des finances publiques.

La vraie règle d'or doit consister à lier le financement des investissements publics au déficit. Le déficit structurel doit être égal à l'investissement public net augmenté de la dépréciation de la dette due à l'inflation. Sous cette condition, la règle d'or est de parvenir à l'égalité entre la dette publique et le capital public.

Il convient aussi de concevoir des politiques macroéconomiques qui élargissent le spectre des trajectoires soutenables en pilotant le mieux possible la croissance et les taux d'intérêt, ce qui implique évidemment un dialogue entre la banque centrale et l'État ; soit, en zone euro, entre la BCE et les États associés, coordonnés par un institut budgétaire européen supervisé par une commission parlementaire composée de membres des commissions des finances des parlements nationaux. Nous étudierons cette proposition en détail dans la troisième partie.

L'Union économique et monétaire comme cas particulier des régimes monétaires internationaux

Qu'est-ce qui est souverain dans l'euro, sachant que la monnaie unique est d'acceptation générale, mais que son institution clé, la BCE, n'est pas placée sous la souveraineté d'un ordre constitutionnel garanti par un parlement qui soit l'expression de la volonté générale ?

L'absence de lien organique entre la monnaie unique et le souverain politique conduit à caractériser l'union monétaire européenne dans le cadre des régimes internationaux ¹. Plusieurs conceptions théoriques sont ainsi possibles.

Pour les néoréalistes, les États ont des intérêts bien définis et similaires en matière de pouvoir. Les gains recherchés dans les relations internationales sont relatifs et donc potentiellement conflictuels. Il n'existe alors aucun intérêt commun. Il s'ensuit que les relations internationales sont des interactions multiples et répétées sans ordre global. Hormis des compromis occasionnellement trouvés face à des menaces communes, les équilibres entre pays de tailles comparables ne sont pas d'ordre coopératif. Si les pays sont de tailles différentes et ont des ressources inégales, *la stabilité hégémonique* est possible. Dans les zones monétaires, la puissance hégémonique peut être externe ou interne. Or l'opinion publique allemande ne veut surtout pas entendre parler d'hégémonie. L'Allemagne se voit comme une grande Suisse qui défend ses intérêts considérés étroitement sans envisager les gains de coopération, y compris face à ses partenaires européens.

Toutefois, les néoréalistes considèrent que les intérêts nationaux sont *a priori* rivaux et peuvent être antagonistes puisque, selon eux, les gains recherchés par les pays sont relatifs, ce qui aboutit automatiquement à des équilibres non coopératifs. Cette hypothèse ne paraît pas valable pour les pays de la zone euro, du moins si l'on considère que les pays ayant fondé l'UE, qui ont ainsi prouvé qu'ils voulaient établir entre eux une communauté.

Les néolibéraux avancent pour leur part que les États sont utilitaristes, qu'ils recherchent donc des gains absolus. Lorsque les interdépendances se densifient, ce qui est le cas dans une union monétaire, et quand la production de biens publics communs crée des externalités positives, les jeux répétés entre États-nations peuvent aboutir à des équilibres coopératifs. S'il n'en est pas ainsi, ce ne serait pas dû à une incompatibilité intrinsèque des préférences, mais à des défauts de coordination. Le problème est de ce fait déplacé du côté qui nous intéresse : l'élaboration des médiations nécessaires pour parvenir à améliorer les équilibres entre les pays dans leur intérêt.

Le néolibéralisme présente cependant le handicap que nous avons dénoncé plus haut : celui de traiter des nations comme des agents économiques individuels, donc d'ignorer ce que sont les logiques politiques. La démarche politique introduit le constructivisme dans la théorie des régimes monétaires internationaux. Cette approche mobilise les normes et les principes éthiques dans la formation et la gestion des institutions internationales. Deux niveaux analytiques sont distingués dans les facteurs de coordination des régimes.

Le premier niveau est celui des paradigmes et des sentiments publics. Le paradigme est le cadre intellectuel dans lequel les options stratégiques possibles et acceptables par les États participants se conçoivent. Le problème majeur de l'UE peut être décrit comme un conflit

paradigmatique. D'un côté, l'Europe peut être considérée comme un ensemble de marchés insérés dans un cadre juridique ordolibéral dégradé par l'idéologie ultralibérale. Le cadre ordolibéral est lui-même inspiré par des normes éthiques prônées par l'Allemagne. D'un autre côté, l'Europe peut être perçue comme puissance politique impliquant un pouvoir européen. Le divorce est d'autant plus profond que les paradigmes puisent leur force politique uniquement dans les sentiments publics. Ce sont les croyances populaires quant au rôle des États qui conditionnent la légitimité des actions politiques pour les citoyens. On comprend ainsi que le conflit paradigmatique sur la nature de la construction européenne empêche l'émergence d'une citoyenneté européenne. En effet, la défiance des citoyens est grande vis-à-vis des institutions européennes existantes. Et, comme on l'a montré au premier chapitre, le Parlement européen lui-même n'est pas formé de membres élus sur des thèmes politiques européens.

Le second niveau de coordination est celui des programmes et des cadres. Les programmes sont les doctrines et les systèmes de pensée qui guident une ligne d'action politique. Les cadres sont les principes moraux qui légitiment les choix politiques en mobilisant la rhétorique des sentiments publics. En zone euro, la légitimation a été sapée par le conflit des paradigmes, par les politiques contre-productives que ce conflit a engendrées depuis la crise et par les échecs économiques subséquents.

Au stade avancé de la crise politique européenne, on devra se poser la question du nouveau paradigmatique capable de porter un projet européen novateur entre les nations souveraines, c'est-à-dire un projet qui fasse émerger une puissance publique européenne. À cet égard, soulignons le rôle médiateur des communautés épistémiques sur les instances politiques pour faciliter l'adhésion à des institutions communes par effet de lobbying cognitif, les think tanks. Ces communautés sont des groupements d'intellectuels de différentes disciplines qui sont désireux de rénover en profondeur certaines doctrines politiques. S'ils influencent des leaders politiques et / ou des réseaux d'associations citoyennes, ils ont une chance de parvenir à leurs fins. Citons en France le club Jean-Moulin dans les années 1960. Inspirées du programme du Conseil national de la Résistance, ses initiatives en ont transposé les principes dans le contexte de la décolonisation et de la construction européenne. Ses réflexions ont fourni à François Mitterrand le socle d'idées qui lui a permis de refonder le Parti socialiste en 1971. Citons aussi le mouvement intellectuel de l'école de Fribourg-en-Brisgau dans les années 1930, qui a créé l'ordolibéralisme. Nourri des valeurs culturelles enracinées dans le communautarisme, ce courant de pensée voulait produire sur cette base un système politique de l'aprèsnazisme pour faire barrage au retour des dérives totalitaires. Il visait à établir un ordre juridico-politique capable de concilier les valeurs communautaires des classes moyennes allemandes et le libéralisme économique, supposé capable d'empêcher que ces valeurs se voient accaparées par le totalitarisme politique. Les grandes figures de ce mouvement intellectuel furent l'économiste Walter Eucken, le juriste Hans Grossmann-Doerth et le sociologue Wilhelm Röpkke. Après l'effondrement du Reich nazi, l'école de Fribourg-en-Brisgau s'est transformée en communauté épistémique pour intervenir sur l'opinion publique allemande et infléchir la position des Alliés sur le futur de l'Allemagne ¹.

Dans une certaine mesure, bien qu'il ait été plus officiel, le comité Delors, qui comprenait les banquiers centraux et des universitaires, a joué un rôle majeur dans la sensibilisation des responsables politiques à l'idée de monnaie unique. De tels think tanks peuvent être efficaces s'ils sont inspirés par des convictions solides à l'égard du bien-fondé de leurs propositions, s'ils ont une expertise reconnue dans le domaine où ils suscitent le débat et s'ils s'engagent à atteindre un but commun. Ces conditions ne sont plus réunies aujourd'hui. Pour les faire resurgir, il faudrait sans doute relancer des communautés épistémiques organisant des débats transnationaux avec une forte participation citoyenne.

C'est autour de l'euro et de l'adhésion qu'il suscite dans les populations des pays membres que cette reconstruction paradigmatique peut se faire. Car, comme nous l'avons déjà évoqué au premier chapitre et défini précisément ci-dessus, la monnaie porte en elle-même un principe de souveraineté. Certes, l'euro n'est pas une monnaie de plein exercice qui unit les citoyens sous l'égide d'un parlement souverain conférant à la banque centrale la légitimité d'une constitution dans ses rapports organiques avec l'État. Mais l'euro est plus qu'une devise internationale dans les rapports entre résidents et non-résidents. La dette émise au passif de la BCE est la monnaie fiduciaire de tous les citoyens de l'espace où elle circule. Le système de paiement de l'euro est un bien public transnational qui a prouvé sa résilience au paroxysme de la crise, lorsque l'espace financier présumé unique s'est fragmenté et que les relations interbancaires se sont gelées.

La BCE est à ce titre une puissance publique qui a su préserver le système de paiement de l'euro, c'est-à-dire le réseau qui fait tenir ensemble tous les paiements reliant les échanges de la zone euro, en dépit de la polarisation entre les banques des pays débiteurs et celles des pays créditeurs. La zone euro est donc plus que les unions monétaires du passé, l'Union latine et l'Union scandinave créées dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Ces unions reliaient les monnaies nationales par un système de changes fixes et autorisaient la circulation de ces monnaies, tenues pour équivalentes, au sein de chacun des pays. Mais elles n'ont jamais créé de banque centrale unique, donc de prêteur en dernier ressort dans l'espace de l'union. C'est pourquoi leur survie dépendait de l'homogénéité des pays membres. Ainsi l'Union scandinave a-t-elle été la plus résiliente. L'Union latine n'a pas résisté à l'inflation italienne à la suite de l'unification du pays dans les années 1860, à la démonétisation de l'argent en France après la défaite de 1870 contre la Prusse et à l'adoption de l'étalon-or en 1871 par l'Empire germanique dès sa fondation. Aussi l'Union latine s'est-elle fondue dans le système international de l'étalon-or.

Cependant, il est vrai que l'euro, bien qu'étant une monnaie unique remplaçant les monnaies nationales, est une monnaie extérieure aux États. Le lien organique entre État et monnaie, qui a été exclu par le traité de Maastricht portant création de l'euro et définissant la mission de la BCE, est une dimension essentielle de la souveraineté dans l'ordre monétaire. Le refus politique de l'assumer a créé un « péché originel » dans la régulation politique de cet espace hybride qu'est la zone euro. L'incomplétude de l'euro au niveau politique affecte gravement la configuration macroéconomique de la zone. L'euro n'étant pas lié à une souveraineté politique dans son espace de circulation, les politiques économiques des États membres ne font pas une unité, empêchant la zone euro comme un tout d'avoir une macroéconomie cohérente. Non souveraine sur le plan politique, la zone euro n'a pas de politique budgétaire ni de politique monétaire extérieure. Un triple interdit contradictoire s'ensuit, qui affecte la crédibilité des « sommets » de la zone euro (réunions des chefs d'État ou de gouvernement des pays membres) : pas de budget fédéral sous l'autorité du Parlement, pas de transferts budgétaires entre États, pas de défaut d'un État. Ces trois impératifs ne sont pas tenables en situation de crise financière sévère. Les forces de désintégration de l'espace monétaire prennent alors de l'ampleur et peuvent devenir irrésistibles, car l'absence de prêteur en dernier ressort rend possible la faillite d'un État.

Cet engrenage s'est enclenché en 2011 lorsque la rivalité des gouvernements et les enjeux de politiques intérieures ont conduit au refus de reconnaître l'insolvabilité de la dette publique grecque, ce qui a provoqué un phénomène de contagion *via* les marchés financiers en panique. Ce processus destructeur n'a été contenu que par la BCE, qui s'est affranchie du carcan dans lequel la charte édictée par le traité de Maastricht la maintenait. Pour préserver l'intégrité de l'euro, la BCE a affirmé unilatéralement ce qui relève d'une fonction souveraine par excellence : le statut de prêteur en dernier ressort. Face à la perspective d'une désagrégation

imminente de la zone euro provoquée par la discorde des gouvernements, la BCE s'est auto-instituée comme prêteur en dernier ressort.

La disparition et la réapparition du prêteur en dernier ressort

La BCE se métamorphose lentement. Elle l'a fait avec retard à cause des limitations que le traité de Maastricht lui imposait. Mais elle l'a fait en s'appuyant sur l'*aggiornamento* général de la doctrine monétaire que la crise systémique a provoqué. La mise en cause du modèle macroéconomique sur lequel reposait la politique du ciblage de l'inflation a conduit l'ensemble des banques centrales à inventer des réponses *ad hoc*, dites non conventionnelles, aux défis immenses auxquels elles ont dû faire face à partir de l'automne 2008. Les autres banques centrales l'ont fait avec le soutien de leurs gouvernements respectifs. Mais la BCE est la seule instance à défendre l'intérêt collectif de l'union monétaire face à une gouvernance économique minée par le jeu des compromis hésitants entre les intérêts disparates des États. Elle le défend dans un cadre inadapté puisque son statut l'avait, comme on l'a vu plus haut, cantonné à ne pas se préoccuper de stabilité financière et à se concentrer sur un seul objectif, celui de maintenir à moyen terme l'inflation annuelle moyenne « au-dessous mais proche de 2 % ». Pour pouvoir assurer la stabilité financière, il fallait évidemment qu'elle prenne en charge la supervision des banques, ce que les gouvernements allemand et français refusaient absolument sous la pression des lobbies bancaires. Il a fallu se trouver au bord de l'abîme pour que le Conseil européen décide de mettre en chantier l'union bancaire en juin 2012 et désigne la BCE comme superviseur des banques systémiques en Europe.

Ces atermoiements ont empêché la BCE d'agir après l'éclatement de la crise financière en 2008, la forçant à suivre des méandres compliqués. Ceux-ci ont été modulés par le profil particulier des évolutions économiques au sein de la zone euro : une crise financière moins accusée qu'aux États-Unis en 2008-2009, puis une rechute lourde en 2011-2013 que seule la zone euro a subie, d'où une réaction tardive qui a failli détruire la zone euro.

Pour bien comprendre en quoi la crise que subit la zone euro met en cause le postulat sur lequel repose l'incomplétude de l'euro, à savoir la séparation de la souveraineté politique des États membres les uns vis-à-vis des autres et de tous vis-à-vis de la BCE, il faut savoir qu'une crise financière systémique entraîne des tendances à caractère déflationniste de longue durée. Or la possibilité même d'une séparation entre la politique monétaire et les autres dimensions de la politique économique repose sur l'assignation à la BCE d'une mission univoque, à savoir aligner l'inflation sur une cible présumée stable. La définition d'une telle cible suppose, comme on l'a montré plus haut en critiquant l'hypothèse d'efficacité de la finance, une conception dogmatique de « l'économie pure » dans laquelle la monnaie est censée être neutre, c'est-à-dire qu'elle n'a pas d'influence sur les grandeurs économiques qui conditionnent le bien-être social.

Selon cette supposition, le contrôle de la monnaie ne participe pas aux arbitrages de la politique économique qui impliquent l'autorité du souverain. C'est le cœur de l'argumentation ultralibérale visant à justifier une indépendance de la banque centrale qui n'est pas que procédurale au sein de l'organisation des pouvoirs publics, mais qui serait essentielle selon ses protagonistes. Cette conception qui stipule, comme on l'a vu au chapitre précédent, qu'il revient aux marchés de capitaux de réaliser la coordination économique dans l'UE, à condition que la concurrence soit libre et non faussée, a une grande influence au sein la Commission européenne.

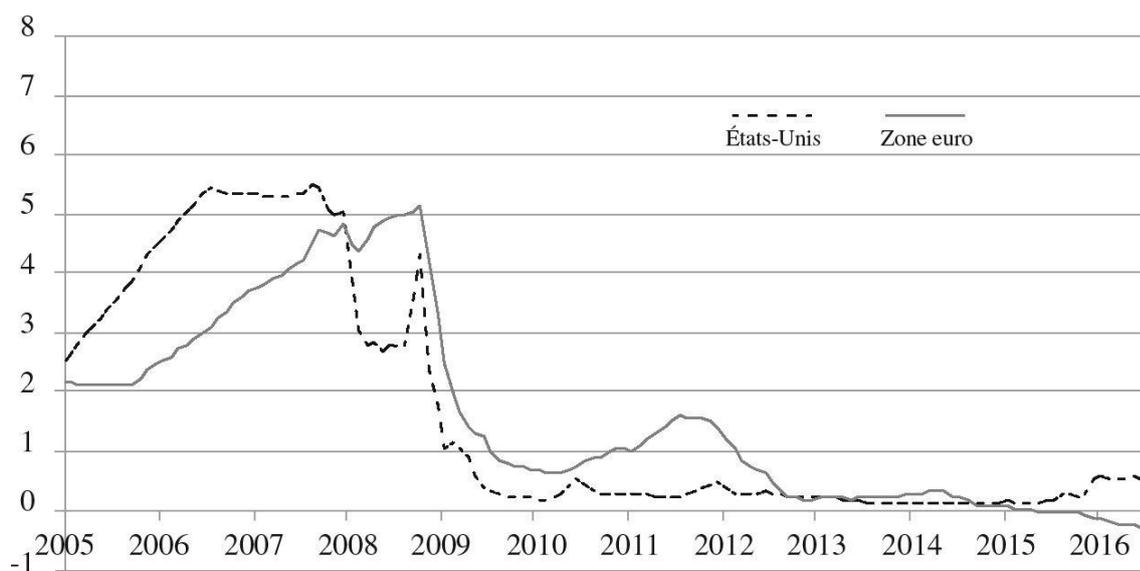
C'est pourquoi la zone euro ne disposait ni des moyens d'action communs, ni surtout de la clairvoyance des dirigeants politiques et encore moins de la légitimité démocratique pour faire prévaloir les intérêts à long terme de la construction européenne confrontée au choc dévastateur de la crise financière. Il faut bien prendre la mesure du problème. Derrière le

principe de séparation qui fait éclater la souveraineté se trouve une idéologie prégnante selon laquelle ce n'est pas la souveraineté du politique mais une entité appelée « le marché » qui fait l'unité de l'espace social. Bien sûr, cette assertion est réfutée par la crise financière systémique. L'effondrement du système financier n'a été évité que grâce à la souveraineté conférée à la monnaie et mise en acte par l'intervention en dernier ressort de la BCE. Mais cela ne suffit pas à assurer que l'économie retrouve le cours d'un long fleuve tranquille. La doctrine monétaire de la neutralité est atteinte en plein cœur, sans que cette réalité soit pourtant officiellement reconnue.

En effet, dans un régime de très basse inflation auto-entretenu, la séparation de la politique monétaire et de la politique budgétaire perd toute consistance. Car la détérioration des dettes publiques et le délabrement des systèmes financiers que les gouvernements laissent en déshérence s'entretiennent réciproquement. Les prêts non performants qui stagnent dans les bilans rongent sournoisement les institutions financières et enfoncent les économies dans un régime de croissance anémique qui s'autoperpétue. L'incapacité des gouvernements à restructurer et à recapitaliser les banques dans les pays fragiles et la réticence des pays créanciers à contribuer à ce processus ont menacé directement l'existence de l'euro. La paralysie économique qui en a résulté a fait baisser l'inflation jusqu'aux frontières de la déflation, tandis que la BCE a accompagné ce mouvement en abaissant le taux nominal jusqu'à ce que la barrière du taux zéro soit franchie (*voir graphique 2.1*).

On peut remarquer le manque de réactivité de la zone euro. Tant que celle-ci est restée dans le carcan des règles qui l'emprisonnaient, son taux directeur a été supérieur au taux américain. Le pire s'est produit en 2010 et 2011. En même temps que les gouvernements se sont lancés dans une austérité budgétaire généralisée, la BCE a augmenté son taux directeur parce que la flambée des matières premières lui faisait craindre une résurgence de l'inflation. Une telle erreur de gouvernance à la fois monétaire et budgétaire ne pouvait qu'entraîner la zone euro à s'autodétruire – d'où le renversement complet de la politique monétaire fin 2012, affirmant la nécessité de l'action en dernier ressort. Après la fin de l'illusion d'une reprise économique au second semestre 2014, la BCE a poursuivi la baisse des taux, les faisant passer en dessous des taux américains pour entrer en territoire négatif.

À taux directeur de la banque centrale nul, les titres publics sans risque et la monnaie deviennent parfaitement substituables. Il s'ensuit que la fonction de demande de monnaie, qui repose sur le coût d'opportunité de détenir des titres à court terme plutôt que la liquidité ultime, n'est plus définie pour les intermédiaires financiers. Ce qui paralyse la transmission de la politique monétaire *via* le crédit bancaire. La banque centrale n'a plus d'autre moyen efficace que de mener une politique quantitative (*quantitative easing*) sur les titres à long terme, qui peuvent être des titres publics ou des titres privés particulièrement sûrs (*covered bonds*). Comme la remontée de l'inflation est un processus long et difficile, la banque centrale ne saurait trouver des montants de titres privés adéquats en quantité suffisante pour conduire sa politique quantitative. C'est pourquoi elle doit mener sa politique par rapport au gisement de titres publics existants.



GRAPHIQUE 2.1. Taux à court terme en zone euro et aux États-Unis (%) Source : OCDE.

Le principe du prêteur en dernier ressort : un acte de souveraineté¹

La rationalité collective du prêteur en dernier ressort est inhérente à la résolution des crises systémiques. Elle peut être identifiée et explicitée s'il est possible de distinguer conceptuellement la stabilité globale du système financier et le destin des institutions particulières, donc si l'on abandonne l'hypothèse du marché pur et efficient dans lequel la crise systémique est impossible. Car prêter en dernier ressort est une opération exorbitante des règles de la concurrence. Elle suspend, en effet, la contrainte des obligations de règlement, qui est la règle fondamentale de la cohérence du système de paiement.

Le prêt en dernier ressort suspend la logique de l'économie de marché par un acte qui est accompli en vue de la pérennité de cette économie. C'est par nature un acte de souveraineté. Il y a violation des règles du marché puisque des engagements privés sont suspendus par décision souveraine et non pas reportés contractuellement dans le temps. Il y a en même temps pérennisation du marché parce que cette suspension préserve d'autres engagements privés qui sont sains, mais qui ne pourraient pas être honorés à cause des répercussions externes des engagements qui ont failli. Cette intervention surmonte donc les défaillances du marché. Mais elle implique un aléa moral car les banques à envergure systémique savent pertinemment que les pouvoirs publics ne les laisseront pas faire faillite par manque de liquidité. Cela réduit le coût de leurs emprunts à court terme sur le marché monétaire et les incite à prendre des risques qu'elles ne couvrent pas par des provisions ou par la détention d'actifs liquides mais peu rémunérateurs. En tant que participant collectivement au système de paiement, les banques bénéficient d'une franchise qui est la source d'un pouvoir de lobbying capable de dicter ses conditions aux agences publiques de la régulation financière.

Les principes généraux sont les suivants. Le prêt en dernier ressort ne doit pas avoir de conséquences durables qui puissent mettre en péril l'ordre monétaire. L'assistance financière fournie par la banque centrale doit anticiper sur la crise de liquidité et être temporaire. Elle ne peut être accordée que par souci d'assurer la stabilité globale du système financier, ce qui interdit de secourir les institutions financières qui ont failli. Celles-ci doivent être soumises à une procédure de résolution qui, en principe, est censée impliquer les créanciers privés autres que les détenteurs de dépôts garantis. Mais la restructuration des banques ne peut exclure la recapitalisation par les ressources publiques.

Des prescriptions précises découlent de ces principes, dont la mise en œuvre implique interprétation et jugement dans chaque situation singulière. Pour enrayer les mouvements de panique, il faut prêter sans limites quantitatives à tous les emprunteurs sains, qu'ils soient bancaires ou pas. La qualité des emprunteurs est définie par celle des collatéraux (garanties) qu'ils peuvent présenter. Les collatéraux acceptables sont des titres de toutes natures qui sont réputés fiables en temps normal. Pour couvrir ses pertes potentielles et pour limiter l'aléa moral, la banque centrale doit accepter les collatéraux avec un rabais (*hair cut*) suffisant, ce qui accroît pour les banques le coût du recours aux services du prêteur en dernier ressort.

La restauration de l'autorité de la banque centrale : les premières initiatives sous le feu de l'adversité

Du 14 mai au 9 juillet 2010, le Conseil européen a dû se résigner à accepter que la BCE procède sur le marché secondaire à des opérations appelées SMP (*securities market program*), par lesquelles elle a acheté les titres publics des pays placés sous un programme de restructuration financière (Grèce, Portugal, Irlande) par la troïka (Commission européenne, FMI, BCE). C'était un recours timide à la technique du *quantitative easing* qui était le fer de lance de la Fed (la banque centrale des États-Unis) et de la Banque d'Angleterre (la banque centrale du Royaume-Uni). Parallèlement, la BCE a étendu des opérations de fourniture de liquidité en direction des banques. Les opérations de refinancement sont devenues potentiellement illimitées en termes de montants comme de durée.

L'aggravation de la situation financière à l'automne 2011 a entraîné le repli des banques sur leur territoire national et menacé toute la zone euro d'une paralysie du crédit (*credit crunch*) en novembre 2011. La BCE a dû changer d'échelle sans élargir la panoplie des moyens qu'elle avait créés. Ce fut l'épisode des LTRO (*long term refinancing operations* : prêts à long terme accordés aux banques par la banque centrale). Cette opération de refinancement fut d'une ampleur et d'une durée inusitées. En deux temps (décembre 2011 et février 2012), la BCE a procédé à deux refinancements d'une durée de trente-six mois à taux d'intérêt nul pour un montant cumulé de l'ordre de 1 000 milliards d'euros. La taille de son bilan a atteint 2 500 milliards d'euros. Cette opération a apporté un répit temporaire sur les marchés financiers. Les taux d'intérêt sur les dettes publiques des pays fragiles ont reflué, mais le crédit au secteur privé n'a pas repris. Dès avril-mai 2012, la crise financière repartait de plus belle.

La restauration de l'autorité de la BCE : les décisions cruciales et les conflits de souveraineté

Devant la fragmentation financière et l'incapacité des gouvernements à consolider les banques dans les pays fragiles, les chefs d'État ou de gouvernement se sont résignés, au Conseil européen dramatique de juin 2012, à entreprendre ce qu'ils avaient toujours repoussé avec horreur jusque-là : l'union bancaire. Ils l'ont fait à reculons car il s'agit d'une dimension essentielle d'un système international à souveraineté monétaire partagée. En effet, une union bancaire complète signifierait un système financier unifié sous un pouvoir européen de supervision, de résolution des faillites et de protection des déposants. Même incomplète, cette décision du Conseil européen fut la première à être structurellement adéquate pour résoudre un problème structurel. Grâce à cette initiative, la BCE a étendu ses prérogatives à la supervision bancaire. Il s'agit d'un transfert de pouvoir au niveau fédéral qui permet une approche systémique de la surveillance des risques bancaires et qui rend donc la BCE potentiellement capable d'intégrer un objectif de stabilité financière dans ses missions.

L'autre décision majeure de ce début d'été 2012 a été celle de rendre possible l'achat par la BCE de dettes publiques des pays en difficulté, certes sous des conditions très strictes. C'est le programme OMT (*outright monetary transactions* : opérations monétaires sur titres). Il n'a jamais été appliqué et ne le sera peut-être jamais. Mais le président du directoire de la BCE,

Mario Draghi, a su s'en servir avec une habileté diabolique. Fin juillet 2012, il déclara solennellement que la BCE ferait tout ce qui est en son pouvoir pour sauver l'euro, en assurant le monde entier que ce serait suffisant et qu'il était même prêt à acheter des titres publics si nécessaire. Ce discours agit comme une baguette magique. Il retourna l'opinion des marchés financiers, qui passa du pessimisme noir à l'optimisme délirant. Tous les marchés financiers repartirent à la hausse sans que rien s'arrange dans l'économie réelle, car l'investissement productif a continué à baisser. Sans flux d'investissement robuste et prolongé pour récupérer le terrain perdu depuis cinq ans, pas de remontée de la croissance potentielle et pas de fermeture de l'*output gap*, c'est-à-dire la sous-utilisation des capacités de production conduisant à un niveau d'activité économique inférieur à ce que la mise en œuvre des ressources productives existantes permettrait d'atteindre. La récession s'est prolongée dans la zone jusqu'au second trimestre 2013 et la récupération n'a pas suivi. C'est pourquoi la BCE s'est retrouvée en première ligne pour éviter que l'inflation ne baisse dangereusement et tenter de relancer le crédit aux entreprises.

Le 5 juin 2014, après des mois de tergiversations et d'hésitations, où il a espéré que le taux d'inflation se redresserait spontanément, le Conseil des gouverneurs de la BCE a admis le risque d'une inflation trop basse, trop longtemps. Il a décidé de commencer à infléchir la politique monétaire de la zone euro. D'abord, la BCE a relancé le refinancement de longue durée des banques à taux zéro, engagé lors du gel du marché interbancaire de l'automne 2011 (LTRO). Mais cette fois elle a réservé sa facilité aux banques qui prêtent au secteur privé non financier, à l'exclusion des crédits aux ménages pour l'acquisition de biens immobiliers. Il s'agissait clairement de favoriser le financement de l'investissement productif et de la consommation.

Ces mesures en direction des banques sont venues appuyer l'assouplissement quantitatif, dont l'objectif est de faire baisser les taux d'intérêt sur des échéances de plus en plus longues des obligations publiques. Elles ont provoqué une confrontation verbale entre la direction de la BCE et les milieux conservateurs allemands, dont le centre se trouve au ministère fédéral des Finances sous le leadership de Wolfgang Schäuble.

Ce dernier s'est fait le porte-parole de la classe moyenne vieillissante et épargnante d'Allemagne. Les fonds de pension et les assureurs vie allemands garantissent les revenus futurs de retraite qu'ils doivent payer aux détenteurs des contrats d'épargne. C'est un système à prestations définies. Or la poursuite de la politique de la BCE en vue d'éviter la déflation conduit à prolonger ses achats de titres obligataires pour faire baisser les taux nominaux sur des échéances de plus en plus longues, de manière à contrer des anticipations d'inflation trop basses. À l'été 2016, les taux des obligations publiques allemandes étaient négatifs jusqu'à 10 ans et le taux à 30 ans était nettement inférieur à 2 %. La poursuite d'une politique de taux d'intérêt aussi bas, si elle se prolonge, va mettre les investisseurs institutionnels en difficulté, parce qu'ils rechignent à prendre des risques pour doper les rendements de leurs placements. En effet, au fur et à mesure que les titres anciens arrivent à échéance, leur remplacement par de nouveaux titres fait baisser le rendement global du portefeuille eu égard à des engagements qui restent les mêmes.

Le problème s'étend aux banques allemandes, avec un taux de rémunération des réserves déposées à la BCE égal à - 0,4 %. L'association des caisses d'épargne allemandes qualifie cette politique monétaire de « dangereuse ». Les difficultés de la Deutsche Bank sont d'une autre nature. C'est la banque qui a le levier d'endettement le plus élevé du monde pour financer des prises de risque spéculatif tous azimuts. Mais la deuxième banque allemande, la Commerzbank, est spécialisée dans le financement du *Mittelstand*¹. Elle est très affectée par l'aplatissement des différences de taux d'intérêt, qui réduit les marges d'intermédiation. Les autres banques régionales et locales sont les caisses d'épargne (*Sparkassen*) et les banques

coopératives. Certes, les ennuis sont à venir car ces banques ont des coussins de capital confortables (de l'ordre de 14,5 % des actifs) et 80 % de leurs prêts s'étalent sur une durée de plus de cinq ans. Cependant, avec des taux voisins de zéro pour une durée indéfinie, la marge bancaire nette ne peut que fondre. D'après la Bundesbank, cette marge va baisser de 20 % d'ici 2019. En outre, les banques allemandes ne sont pas innovantes. Leur réseau de succursales est surdimensionné et elles sont réticentes à se lancer dans la banque électronique. Le taux de rendement sur les fonds propres pourrait bien descendre à - 2 % dans quelques années selon le cabinet de conseil McKinsey, entraînant sans doute des consolidations substantielles que les épargnants redoutent.

La petite bourgeoisie épargnante, qui est cliente de ces banques, est le socle électoral des partis conservateurs allemands. C'est pourquoi Wolfgang Schäuble accuse la BCE de spolier la classe moyenne allemande par sa politique de taux négatifs. La réponse de Mario Draghi renvoie la responsabilité à l'accusateur. Les taux négatifs ne sont que le symptôme de l'insuffisance massive et persistante de la demande dans la zone euro, dont l'Allemagne est le principal responsable. En effet, l'excédent courant allemand a atteint le niveau extravagant de 8,5 % du PIB en 2015. La procédure européenne de surveillance multilatérale en zone euro stipule qu'un déséquilibre courant ne doit pas dépasser 5 % du PIB. Au-delà, le pays doit prendre des mesures provoquant une hausse des salaires et des dépenses publiques pour faciliter l'ajustement des pays déficitaires. Or cette disposition relative à l'ajustement macroéconomique est systématiquement violée par l'Allemagne sans aucune réaction de la Commission européenne. En accumulant ainsi année après année des actifs étrangers sans aucune mesure corrective en matière de politique économique, l'Allemagne accentue la polarisation entre pays créanciers et débiteurs. Il en résulte que la crise de confiance s'approfondit et que les conflits latents au sein de la zone euro s'enveniment.

Qui dit défaut persistant de demande dit surépargne qui reste oisive. Le bien-être social serait accru en Allemagne par des investissements d'infrastructure qui sont d'ailleurs bien nécessaires. En outre, si la BCE ne menait pas une politique d'expansion de son bilan, la déflation s'installerait, et l'expérience japonaise montre que c'est un piège dont il est très difficile de s'extirper. Dépensez plus car vous en avez les moyens, et les taux d'intérêt et l'inflation remonteront, rétorque en substance Mario Draghi. Car la BCE cherche à écarter les critiques plus générales des milieux financiers qui affirment que sa stratégie est à bout de souffle. L'anticipation de l'inflation à moyen terme par les marchés est tombée à 1,3 % en juillet 2016. Or la BCE est contrainte par les règles absurdes qui lui imposent d'acheter les titres des dettes publiques en proportion du PIB des pays de l'Union économique et monétaire. Ce qui la force à acheter de plus en plus de dette allemande à taux négatifs, donc à renforcer la tendance ! Pourtant, c'est évidemment de la dette italienne qu'elle devrait acheter en priorité. On peut donc bien percevoir les dégâts engendrés par le manque de coopération politique en Europe et l'absurdité du cadre réglementaire. Non seulement les gouvernements ne font pas leur travail, mais ils entravent l'action de la seule entité qui défend l'intérêt européen à travers une action qui relève pleinement de la puissance publique.

La polarisation économique entre les pays et l'impuissance à coopérer

La crise de la zone euro renvoie à un conflit de souveraineté illustrant les forces de désintégration qui minent l'UE. Il faut noter que les trois erreurs cardinales en matière de politique économique, qui ont plongé l'Europe dans deux années de récession de 2011 à 2013 et en conséquence accentué fortement la détérioration du système financier européen à la suite de la crise financière de 2008, ont été provoquées par la pression des dirigeants politiques conservateurs allemands au sein des différents organes de gouvernance politique de l'UE. Elles furent de décider de ne pas consolider immédiatement les systèmes bancaires, de forcer la mise en œuvre de politiques d'austérité simultanées et de ne pas reconnaître l'insolvabilité

de la Grèce. Ces décisions incombent entièrement aux gouvernements, donc à la gouvernance désastreuse du Conseil européen.

En 2009 et 2010, les pays européens ont mollement suivi la recommandation du G20 visant à mener des politiques contracycliques coordonnées. Ils espéraient que la reprise de la demande mondiale rétablirait d'elle-même la situation des banques. Ils n'ont rien fait pour assainir cette dernière en adoptant des remèdes bien connus : sortir les prêts non performants des bilans bancaires, les loger dans des structures publiques de défaisance et recapitaliser les banques sur fonds publics. La fragilité des banques a bloqué toute reprise du crédit au secteur privé, sur laquelle les mêmes gouvernements comptaient pour justifier leurs politiques d'austérité à partir de 2011.

Concernant la crise grecque, l'obstination de l'Allemagne à prétendre que la Grèce n'était pas insolvable et devait honorer ses engagements coûte que coûte ne s'est jamais démentie. Mais les marchés financiers savaient bien que cet État était insolvable, d'où le *save-the-queen* qui a entraîné la contamination des taux d'intérêt de tous les pays de l'Europe du Sud. La hausse des taux d'intérêt sur les titres publics de ces pays, c'est-à-dire l'effondrement de la valeur des titres, s'est répercutée sur les banques qui les détenaient, plaçant fin 2011 la zone euro au bord de l'effondrement, que seule l'intervention en dernier ressort de la BCE a pu éviter. Cependant, la fragilité du secteur bancaire n'en a pas moins été aggravée par les attermoissements prolongés des gouvernements quant à la restructuration des banques, en dépit de leur décision d'instaurer l'union bancaire.

La décision simultanée des gouvernements européens de mettre en place l'austérité budgétaire au pire moment, alors qu'il fallait soutenir la demande pour que le secteur privé se désendette et résoudre au plus vite les fragilités bancaires, est la principale raison du profond marasme qui s'est ensuivi et dont le coût social est gigantesque. Les leçons de l'histoire ont été oubliées. Les pays de la zone euro ont rejoué le destin tragique du bloc-or de 1933 à 1936.

Les trois erreurs précitées ont conduit les marchés à anticiper une inflation durablement très basse, entraînant les taux négatifs que les mêmes marchés craignent. Loin de favoriser la prise de risque, ce climat psychologique renforce l'aversion au risque, d'autant que l'état délabré du système bancaire, en Italie, en Espagne, mais aussi en Allemagne, ne facilite pas l'intermédiation financière.

Ensuite, le manque global de demande se reflète dans la polarisation des déséquilibres en matière de balance des paiements entre pays créanciers et débiteurs au sein de la zone euro. Cette polarisation révèle l'échec des ajustements du « libre marché ». La différence entre le niveau général des prix des pays relativement à la moyenne de ces prix pour les partenaires commerciaux (pondérée par leur part dans le commerce extérieur du pays considéré), ajustés des taux de change nominaux, est appelée *taux de change réels effectifs*. Ils donnent une indication sur la compétitivité des pays. Plus son *taux de change réel effectif* est bas, plus un pays est compétitif. Logiquement, les pays dont la productivité et les revenus sont plus faibles doivent avoir des *taux de change réels* plus bas pour pouvoir être compétitifs. C'est le contraire qui se passe dans la zone euro. Les *taux de change réels* sont plus bas dans les pays les plus riches de l'Europe du Nord et plus élevés dans les pays plus pauvres de l'Europe du Sud – d'où les excédents commerciaux extraordinaires de l'Allemagne. Il en est ainsi en dépit des baisses de salaire considérables dans les pays d'Europe du Sud. Cela veut dire que les baisses de salaire sont loin de se répercuter dans les prix des biens échangeables. Entre les deux, les marges des entreprises et des intermédiaires commerciaux de tous poils ne sont pas constantes. Comme on l'a vu, le blocage de tout transfert positif par des politiques économiques cherchant à corriger cette distorsion entraîne des transferts implicites négatifs, c'est-à-dire en faveur des pays les plus riches. Ces transferts se manifestent par l'excédent de

la balance courante de l'Allemagne qui atteignait 8,5 % du PIB en 2015, par les taux de chômage très élevés dans les pays d'Europe du Sud et par la migration vers l'Europe du Nord, l'Allemagne au premier chef, d'une main-d'œuvre qualifiée dont les pays bénéficiaires n'ont pas payé le coût de formation. Les transferts négatifs en faveur des pays les plus riches exacerbent la polarisation entre les pays. La persistance de ces déséquilibres structurels au sein de la zone euro nourrit les discordes politiques.

Ces discordes n'ont rien de fortuit. Toutes se rapportent à l'absence d'institutions médiatrices, hormis dans le domaine monétaire, et à l'absence de politiques budgétaires nationales compatibles. Cette réalité devra être reconnue pour qu'un noyau de pays décide de se doter des moyens permettant de s'engager dans une véritable intégration économique et monétaire. La BCE interpelle les gouvernements pour les exhorter à engager des réformes en ce sens. Mario Draghi ne cesse d'avertir que la politique monétaire ne peut pas tout et que le retour à la croissance passe par des politiques budgétaires coordonnées plus dynamiques.

Dans un régime de croissance basse, le budget n'a pas pour seul rôle de redresser la demande à court terme. Il doit aussi servir à relever la productivité, dont l'affaissement constitue un échec cinglant pour la théorie « orthodoxe » de la croissance. En effet, celle-ci affirme que l'offre à long terme est indépendante de la demande et ne dépend que de la démographie et d'un progrès technique exogène. La décennie perdue en Europe démontre le contraire. La baisse prolongée de la demande, pour des raisons tant financières que politiques, entraîne une détérioration des facteurs d'offre, entretenant la prudence qui perpétue l'insuffisance de la demande. C'est donc un phénomène auto-entretenu de croissance basse qu'il faut pouvoir briser. Ce qui implique de réfléchir aux bases institutionnelles d'un investisseur en dernier ressort, question fondamentale que nous aborderons au troisième chapitre.

S'il est vrai que sauvegarder l'union monétaire requiert d'avancer vers une union budgétaire, celle-ci devra se préoccuper au premier chef de l'investissement. Pour ce faire, il faut une tout autre conception de la dette publique que la conception comptable qui a prévalu et qui a nourri les dissensions ayant déchiré l'Europe. L'investissement public doit être un vecteur de croissance.

En effet, mettre en œuvre une politique macroéconomique compatible avec l'union monétaire passe par la coordination des politiques budgétaires nationales, l'achèvement de l'union bancaire et l'ajustement symétrique des prix pour réduire les hétérogénéités qui étouffent la compétitivité des pays du sud de l'Europe. Mais cela ne suffit pas. Pour sortir la zone euro du marasme, il ne faut pas seulement améliorer la gouvernance. Le retard pris en termes d'accumulation du capital depuis 2008 a ralenti les progrès en matière de productivité, cassé l'innovation, fait perdre le goût du risque aux entreprises. Un programme d'investissements publics ambitieux est également nécessaire pour redynamiser le secteur privé.

En ignorant les liens organiques entre la puissance publique et la banque centrale, le traité de Maastricht a dégradé la force de cohésion sociale de la dette publique. Car la monnaie a deux faces : lien de confiance entre les citoyens, autonome par rapport au pouvoir exécutif de l'État, d'une part ; *medium* dans lequel la dette sociale est honorée par l'impôt, d'autre part. L'État garantit en effet la cohésion de la nation dans le temps en fournissant le capital collectif qui produit les services publics. La contrepartie de cette richesse commune est la dette sociale, dette de chaque citoyen à l'égard de la société en tant que puissance collective, dont l'organisation est la condition de la vie individuelle. La dette sociale est honorée par le flux des impôts, dont la légitimité repose sur la reconnaissance du bien commun. La dette publique, c'est-à-dire la dette financière de l'État (au sens large), résulte d'un transfert intergénérationnel lorsque l'État décide de s'endetter pour produire les biens publics, donc de les financer par des impôts différés.

C'est pourquoi dans toute nation dont l'État n'est pas défaillant la dette publique a un statut différent des dettes privées. Celui-ci s'exprime dans les relations réciproques de l'État et de la banque centrale : l'État garantit le capital de la banque centrale ; celle-ci garantit la prédominance de la dette publique. Ce qui veut dire que la banque centrale doit toujours pouvoir protéger la dette publique du stress des marchés financiers durant les crises financières. La dette publique est à l'abri du défaut parce que l'État a la capacité ultime de monétiser sa dette.

Une véritable Europe politique ne peut exister sans que soient produits des biens publics d'intérêt commun en mesure de faire émerger un niveau européen de citoyenneté. La coexistence de biens publics européens et nationaux fonde un double niveau de démocratie dont il faut étudier la cohérence institutionnelle, ce qui sera l'objet du troisième chapitre.

Le Conseil européen comme souverain collectif ?

Le souverain ne disparaît pas. Son absence n'est qu'une éclipse temporaire. Tôt ou tard, il réapparaît au grand jour, lors des situations de crise ou, pour reprendre les termes de Carl Schmitt ¹, lors de l'état d'exception. Le souverain monétaire, nous l'avons vu, se réincarne dans la BCE qui, face au péril d'implosion de la zone euro, s'est auto-instituée en prêteur en dernier ressort. Mais *quid* du souverain politique ?

Le Conseil européen pourrait assez naturellement donner l'impression de pouvoir incarner un souverain européen collectif. En dernière instance politique, lorsque la maison européenne brûle, c'est au Conseil européen qu'il revient de prendre les décisions salutaires et, au besoin, de redéfinir par touches successives le pacte constitutif européen qui lie les États membres entre eux. L'union bancaire est née ainsi de la décision politique du Conseil européen prise sous la menace d'une destruction de la zone euro. La souveraineté politique de l'UE serait alors une souveraineté collective, la somme des souverainetés nationales représentées par les chefs d'État ou de gouvernement. La souveraineté étatique individuelle de chaque État membre demeurerait, à tout le moins dans une forme résiduelle dont l'expression la plus saillante serait la possibilité de sortie de l'UE. Mais la souveraineté serait aussi collective dans son exercice. Les grands enjeux tels que la sécurité et la défense, la lutte contre le changement climatique, la crise des réfugiés, ou encore les intérêts commerciaux européens, seraient pris à bras-le-corps par le Conseil européen, comme instance collective de dernier ressort. L'UE retrouverait par ce biais, d'une part, un souverain politique et, d'autre part, une légitimité politique du fait que chaque membre du Conseil européen serait le fruit légitime d'un processus démocratique national.

Or il ne saurait en réalité en aller ainsi. En raison de sa nature même, le Conseil européen est dans l'incapacité de jouer le rôle d'un souverain collectif à même de définir et d'incarner l'intérêt général européen. Il n'est, en effet, capable que de compromis « au bord de l'abîme », de courte vue, partiels et précaires. Cette incapacité est aiguë dans les relations monétaires extérieures de la zone euro. Comme on l'a vu, les concertations en matière de politique monétaire extérieure, autres que les coordinations techniques entre banques centrales, se font au sein du FMI où sont représentés les gouvernements, d'ailleurs selon des modalités démodées qui portent l'héritage de 1944 ! Or aucun pays de la zone euro n'a qualité pour parler au nom de tous. La nature de l'indépendance monétaire instituée par le traité met l'Europe dans une position d'infériorité pour engager une éventuelle réforme du FMI.

En outre et plus fondamentalement, le Conseil européen traduit dans une enceinte institutionnalisée un jeu de puissances étatiques somme toute classique, voire aggravé par la très forte interdépendance mutuelle des membres qui y prennent part. Les Conseils européens « de la dernière chance » se caractérisent par le retour des rapports de puissance internationaux au sein de l'UE, avec la prépondérance du gouvernement allemand et la

satellisation des États membres du Sud. La logique de puissance entre unités fortement interdépendantes tend à structurer la logique décisionnelle du Conseil européen en jeu d'alliances autour de centres de gravité à géométrie variable, mais souvent récurrents et dont le premier d'entre eux s'agrège autour de l'Allemagne. Les « petits » États membres se voient obligés, par la logique même du Conseil européen, de se mettre au service d'un grand protecteur. La règle de droit commune n'est plus uniformément appliquée. La confiance mutuelle tend alors à laisser place à la défiance mutuelle, faite de rapports de force et de jeux à somme nulle. Point de véritable intérêt collectif ici, mais l'entrechoquement des intérêts particuliers des États membres.

L'incapacité constatée du Conseil européen à pleinement décider de l'état d'exception, marqueur du véritable souverain selon la théorie schmittienne, démontre bien l'impossible incarnation par le Conseil européen de la figure d'un souverain collectif européen. D'autres institutions, dont la BCE sur le plan monétaire, mais également la Cour de justice européenne sur le plan juridico-constitutionnel, lui contestent ce rôle et parviennent à capter, du moins partiellement, le pouvoir de définition de l'état d'exception.

L'éclipse du souverain est également diffraction et indétermination. Plus que cela, la figure du souverain, si elle ne disparaît pas mais semble s'incarner dans plusieurs instances, empêche de penser l'Europe politique. Elle attire de manière irrésistible les regards et les aveugle, les obsède. Qui est le souverain ? Où est le souverain ? Ces questions, pourtant fondamentales, restent et resteront sans réponse définitive. Cette indétermination structurelle de la souveraineté au sein du système politique européen nous place face à l'alternative suivante : s'y enfermer pour finir par y sombrer ou, au contraire, s'en émanciper, intellectuellement et politiquement, et penser l'Europe politique au travers d'un nouveau regard : celui de la démocratie.

1. Les deux rapports ayant fourni les bases des négociations anglo-américaines préalables à l'accord bipartite qui a ouvert la voie à la conférence de Bretton Woods sont John Maynard Keynes, « Proposals for an International Clearing Union » (1941), repris in *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, t. 25, Londres, Macmillan for the Royal Economic Society, 1980, et Harry White, « Preliminary Draft Outline of a Proposal for an International Stabilization Fund of the United and Associated Nations » (1943), repris in Keith Horsefield (dir.), *The International Monetary Fund*, t. 3, Washington (D.C.), FMI, 1969.

1. Pour une étude des origines de l'ordolibéralisme élaboré par l'école de Fribourg-en-Brisgau, cf. Hugues Rabault, *L'Ordolibéralisme, aux origines de l'école de Fribourg-en-Brisgau*, Paris, L'Harmattan, 2016. Pour une analyse en profondeur des racines de la formation de la classe moyenne allemande et de son idéologie moralisatrice, cf. Johannes Wilms, *La Maladie allemande*, Paris, Gallimard, 2005.

1. Alain Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard, 2015.

1. Pour une critique détaillée de l'hypothèse d'objectivité des prix des actifs financiers conduisant à la notion de valeur fondamentale, cf. André Orléan, *L'Empire de la valeur. Refonder l'économie*, Paris, Seuil, 2011, notamment p. 31-35.

1. Le comité Delors fut créé par décision du Conseil européen de juin 1988 ; il fut présidé par Jacques Delors, alors président de la Commission européenne ; il a publié en avril 1989 le *Rapport sur l'Union économique et monétaire*, dit « rapport Delors ».

1. Joseph A. Schumpeter, *Théorie de la monnaie et de la banque*, t. 1, *L'Essence de la monnaie* (1970), Paris, L'Harmattan, 2005.

2. Sur l'opposition entre la théorie quantitative de la monnaie exogène de l'économie pure et la théorie de la monnaie endogène à la forme économique des rapports sociaux, cf. Michel Aglietta, *La Monnaie. Entre dettes et souveraineté*, Paris, Odile Jacob, 2016, notamment p. 29-72.

1. Sur la théorie des systèmes de paiement, cf. Michel Aglietta et Jean Cartelier, « L'ordre monétaire des économies de marché », in Michel Aglietta et André Orléan (dir.), *La Monnaie souveraine*, Paris, Odile Jacob, 1998, notamment p. 129-157.

1. Pour une définition théorique de la soutenabilité de la dette publique, cf. Michel Aglietta et Thomas Brand, *Un New Deal pour l'Europe*, Paris, Odile Jacob, 2013, notamment p. 152-170.

1. La notion de régimes monétaires internationaux est issue d'un courant de pensée dit libéral institutionnel qui s'est développé aux États-Unis à partir des années 1980. Ses principaux fondateurs sont Joseph Nye, Robert Keohane et Stephen Krasner. Pour une présentation d'ensemble, cf. Robert O. Keohane, *Après l'hégémonie. Coopération et désaccord dans l'économie internationale* (1984), trad. fr. Michèle Mat, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011.

1. Une étude d'ensemble des idées fondatrices et des principes fondamentaux de l'ordolibéralisme se trouve chez Patricia Commun, *L'Ordolibéralisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2003.

1. La doctrine du prêt en dernier ressort a été formulée par Walter Bagehot dans son célèbre *Lombard Street* de 1873 – rééd. Walter Bagehot, *Lombard Street : A Description of the Money Market*, Homewood (Ill.), Irwin, 1962.

1. Le *Mittelstand* est un système industriel qui assure la compétitivité économique de l'Allemagne. Il est structuré par des réseaux d'entreprises qui entretiennent des liens de sous-traitance durable et partagent leurs innovations technologiques, elles-mêmes produites par des rapports étroits entre des associations d'entreprises, des instituts de technologie et des universités. Il est financé par les banques locales qui forment un réseau serré et ont des relations à long terme avec les entreprises dont l'actionnariat est stable. Les gouvernements locaux jouent un rôle de coordination par les aides et garanties publiques qu'ils apportent et par les instituts de formation de la main-d'œuvre qu'ils gèrent avec les associations d'entreprises.

1. *Théologie politique* (1922), trad. fr. Jean-Louis Schlegel, Paris, Gallimard, 1988.

CHAPITRE 3

Fonder la démocratie européenne, recouvrer la puissance publique

Le système politique européen, dans sa configuration actuelle, est mû par une dynamique entropique profondément délétère pour la stabilité politique du continent. L'architecture incomplète de l'Union économique et monétaire, fondée sur la rupture du lien organique entre le souverain et la monnaie, aggrave cette dynamique structurelle négative. Mais la carence démocratique profonde de l'UE, doublée d'une inquiétante incapacité économique, appelle un saut politique qualitatif. La méthode des petits pas mène droit dans le mur. Le drame de l'Europe politique est qu'elle n'en a, au fond, que le nom, mais pas la substance. Les peuples européens ont fini par le comprendre et ne plus l'accepter.

Alors que faire ? Il se présente plusieurs possibilités exclusives les unes des autres. Le grand saut en avant fédéral, que nous jugeons utopique et peu approprié à la situation politique actuelle du continent ; ou bien le grand saut en arrière de la sortie de l'UE, perspective historique attristante pour l'Europe. Nous voulons dans ce troisième chapitre envisager une troisième voie : celle de la double démocratie, forme politique qui s'appuie sur la création d'une Europe puissance publique. Est alors centrale, et même constitutive, la question du budget européen. Car toute démocratie commence avec le vote du budget par le parlement. La démocratie européenne ne saurait échapper à cette loi d'airain. Un budget pour l'Europe, doté de ressources fiscales propres, c'est une Europe puissance publique, c'est une Europe dont les citoyens décident à travers des élections proprement européennes l'affectation de ces ressources à la production de biens publics communs, des biens publics européens. Une Europe puissance publique est une Europe qui, en tant qu'emprunteur et investisseur en dernier ressort, fait société.

L'Europe comme puissance publique

L'impasse de l'alternative entre le fédéralisme ou la mort

La dynamique entropique du système politique européen, à laquelle se surajoute l'incomplétude structurelle du système monétaire de la zone euro, amène nombre d'analystes à poser l'alternative suivante : le fédéralisme ou la mort. Le saut en avant fédéral, d'abord bancaire, puis économique, budgétaire et fiscal, politique enfin, se présente comme l'unique solution institutionnelle à la crise européenne, dont l'origine remonterait causalement à la sous-optimalité de la zone monétaire de l'euro. Le fédéralisme politique arrive alors comme l'aboutissement d'un raisonnement dont la prémisse majeure est le besoin d'une coordination intégrée des politiques économiques et budgétaires nationales afin de rétablir la symétrie, au profit de la logique fédérale, entre un fédéralisme monétaire et un confédéralisme économique. Les deux jambes de l'Union économique et monétaire, de longueur et robustesse inégales, l'une forte car fédérale (la monnaie), l'autre faible car confédérale (la coordination économique), ne pouvaient que produire une claudication fort mauvaise à terme pour cet organisme politique somme toute assez fragile. Cela n'a pas manqué. Un grand nombre d'économistes, évoquant à peu de frais les mises en garde lucides du début des années 1990 – « la crise était écrite depuis le début, on l'avait pourtant bien dit... ! » –, assèment l'idée qu'il n'y a pas, qu'il ne saurait y avoir de demi-fédéralisme. Tout le fédéralisme et rien que le fédéralisme. Ou bien la mort ; c'est-à-dire le repli nationaliste, les « Brexit » en chaîne, la sortie de l'histoire, le radeau de l'État-nation ballotté et perdu au milieu des flots de l'océan de la globalisation.

C'est à peu près la conclusion à laquelle parviennent la plupart des notes d'analyse des think tanks et autres centres de prospective¹. La sous-optimalité structurelle de la zone euro soulève un problème de stabilisation macroéconomique qui implique, nécessairement, un saut fédéral

politique. Mais ce saut fédéral politique, sa faisabilité politique et la stratégie pour le faire advenir ne sont jamais véritablement expliqués. L'avènement d'une Europe fédérale fait office de point conclusif d'un raisonnement, mais n'est pas l'objet d'un raisonnement en soi, mis à part quelques modulations d'ingénierie institutionnelle sur un parlement de la zone euro, l'élection au suffrage universel direct du président de la Commission européenne, ou encore l'établissement de listes transnationales pour les élections européennes. Le caractère posé, voire « en butée », mais jamais expliqué de cette conclusion se comprend aisément : le fédéralisme politique européen est hors sujet. Il n'y a pas et il n'y aura pas, d'ici un horizon politique raisonnable, de saut fédéral possible d'un point de vue politique, c'est-à-dire démocratique, voulu et assumé par les citoyens européens. Le seul saut politique possible – et d'ores et déjà réalisé – est la sortie de l'UE, c'est-à-dire l'abandon des habits inconfortables de l'État membre de l'UE pour revenir à ceux de l'État pleinement souverain au sens classique – au risque de l'illusion de puissance recouvrée.

Car il s'agit bien, avec la question du fédéralisme, de souveraineté, et qui plus est de souveraineté juridique : la compétence constitutionnelle de définir ses propres compétences ainsi que les compétences des autres entités infra- et supra-étatiques reconnues comme valides au sein de l'ordre juridique national. L'alternative entre le fédéralisme ou le retour à l'État hors UE est une alternative sur la localisation de la souveraineté juridique : une souveraineté de l'UE (Europe fédérale), ou bien une souveraineté qui se reconcentre pleinement au sein de l'État (État hors UE). Est alors dissoute la dualité constitutive du système juridico-politique européen, qui s'articule autour des prétentions concurrentes et jamais définitivement tranchées des ordres juridiques de l'UE et des États membres à la suprématie normative. L'un des deux ordres juridiques prend le dessus, de manière définitive, sur l'autre. Avec l'Europe fédérale, l'ordre juridique de l'UE absorbe et s'élève au-dessus des ordres juridiques des États membres. La prétention des constitutions nationales à définir en dernière instance les compétences de l'UE est anéantie sur le plan de la légalité. Une telle prétention deviendrait, dans ce scénario, illégale au sein du système juridique européen, système qui se confondrait avec le seul ordre juridique de l'UE, les ordres juridiques des États membres n'existant plus par eux-mêmes, mais seulement comme dérivation de l'ordre juridique de l'UE. Au contraire, avec le retour à l'État souverain hors UE, c'est l'ordre juridique national qui retrouve toute la plénitude de sa suprématie, sans contestation aucune, ni interférence possible. Les ordres juridiques extérieurs (droit international, droit de la Convention européenne des droits de l'homme, accord d'association avec l'UE...) ne sont plus à même de concurrencer la position au sommet de l'édifice normatif occupée par la constitution nationale et jalousement gardée par la cour constitutionnelle.

La souveraineté, qui est conceptuellement et symboliquement une et indivisible, ne peut fournir le terrain d'une résolution vers l'avant de la crise politique européenne. Elle bloque tout avancement substantiel de l'intégration, en se présentant en même temps comme la tentation d'un retour nostalgique à la pleine – et illusoire – puissance perdue, ou corrodée, avec l'entrée dans l'UE. La souveraineté joue, mais de manière inversée, la même mécanique de *spill-over*, d'effet cliquet, que celle de la théorie néo-fonctionnaliste de l'intégration européenne. Par une sorte d'effet miroir, tandis que la méthode néo-fonctionnaliste propage – par un effet tache d'huile – l'intégration européenne sur la surface horizontale des politiques publiques, sans retour possible, avec pour seule borne l'aporie d'une « union sans cesse plus étroite des peuples européens », la souveraineté se dresse, elle, comme un mur vertical contre lequel vient s'écraser la dynamique horizontale d'intégration et n'offre pour perspective possible que la retraite vers le point d'origine : l'État souverain.

L'alternative entre le fédéralisme ou la mort se réduit *in fine* à la mort ; celle de l'UE et plus largement du projet historique de construction européenne, non celle de l'État qui perdure. Il

s'agit là d'une impasse dont il faut sortir, tant intellectuellement que politiquement. Pour ce faire, nous proposons de changer d'angle de vue : construire notre regard sur l'Europe à partir de la démocratie et à travers le paradigme de la puissance publique.

Passer du paradigme de la compétence juridique à celui de la puissance publique

Le paradigme de la souveraineté renvoie à la question de la compétence pour faire. Qui est compétent pour quoi ? Et, ultimement, qui est compétent pour définir et répartir les compétences ? Mais l'UE est d'ores et déjà compétente dans un très grand nombre de domaines. Si le champ de ses compétences exclusives (compétences que les États membres ont totalement transférées à l'UE qui est alors la seule entité habilitée à agir dans ces domaines) est assez limité¹, celui de ses compétences partagées (domaines pour lesquels l'UE et les États membres peuvent agir de concert ou de manière autonome, ou pour lesquels l'UE peut intervenir en appui des États membres) est large². L'UE a, par exemple, la compétence de financer le programme d'échange universitaire Erasmus. Mais Erasmus ne touche que 1 à 1,5 % du nombre total d'étudiants de l'UE. Son impact systémique en termes de vécu européen est anecdotique. La véritable question est celle de la capacité budgétaire de l'UE – et non de sa compétence juridique – à généraliser Erasmus pour l'ensemble des étudiants européens. Nous pouvons multiplier à l'envi les exemples de la sorte.

La crise de l'Europe est d'abord une crise de puissance publique, autrement dit de sa capacité, tant au niveau de l'UE qu'au niveau des États membres, à délivrer à ses citoyens des réponses à leurs préoccupations, à mettre en œuvre des politiques publiques qui changent le cours de la vie, c'est-à-dire qui confèrent au vote, à l'électeur, au citoyen, sa réalité démocratique. Il s'agit d'une carence de substance, une anémie de l'action publique, formellement inscrite dans un cadre complexe et sophistiqué de procédures, mais chétive et amoindrie pour ce qu'il en est de la mise en œuvre. La forme et la règle ont peu à peu phagocyté la substance, la chair du politique. Cette chair, c'est le budget.

Toute communauté politique est une double union de transfert

Toute communauté politique est, par définition, une double union de transfert. Une communauté politique crée sur son territoire un espace de circulation dont l'accès est généralement coûteux (douane, tarif extérieur), voire interdit, mais dont les mouvements en son sein sont la plupart du temps libres. Elle unifie le territoire qui la constitue en homogénéisant les flux de circulation, y compris économiques. L'avènement de l'État en Europe passa par l'établissement d'un espace national de libre-échange et la dissolution des multiples barrières et frontières économiques internes morcelant l'unité politique du territoire étatique. Mais l'espace de libre circulation engendre une dynamique centripète d'agrégation des richesses, qu'elles soient politiques, économiques, artistiques ou intellectuelles, autour d'un centre (Paris, Londres) ou de plusieurs (les grandes villes d'Allemagne ou d'Italie). La centralisation des richesses va de pair avec une certaine aspiration par ce centre des richesses des autres parties du territoire qui, alors, connaissent une dynamique de « périphérisation » (Paris et la province). Celle-ci se traduit bien souvent par une certaine hémorragie, puis anémie laissant certains de ces territoires sinistrés. La physique des richesses d'une communauté politique, en effet, n'est pas similaire à celle du gaz qui se répartit de manière homogène dans l'espace. Au contraire, les richesses d'une communauté politique, comme par magnétisme, se concentrent de manière exponentielle, presque à l'infini, autour d'un centre de gravité dont la densité peut atteindre des niveaux inouïs. L'écart entre ce centre et la marge de la périphérie peut être tel que la différence de degré tend à se transformer en une différence de nature. Les rapports entre le centre ultime et les lisières de la périphérie relèvent alors du quasi-incommensurable, au point que la communication devient pratiquement impossible et laisse place à une domination totale. Il suffit de prendre l'hyper-centre parisien et un territoire

de la France périphérique pour visualiser l'extrême polarisation des richesses – et des votes qui en sont la traduction politique.

Une communauté politique est communauté politique si, et seulement si, elle adjoint à ce mouvement centripète un contre-mouvement centrifuge, autrement dit si, et seulement si, elle met en place une dynamique de répartition des richesses agrégées du centre vers la périphérie. Cette répartition, qui est redistribution au sens où la libre circulation interne distribue les richesses de la périphérie vers le centre, constitue à la fois l'enjeu de la vie politique (*politics*) et des politiques publiques (*policies*) mais aussi la substance du politique (*polity*). La démocratie renvoie à la façon dont la communauté politique pose et tranche selon le principe majoritaire cette question de la répartition / redistribution des richesses accumulées au centre par l'effet centripète de la libre circulation interne. La redistribution par les politiques publiques (mue par la lutte pour la définition de l'intérêt général) comme l'agrégation des richesses par le jeu du marché (mue par la concurrence des intérêts privés) constituent chacune une union de transfert. Toute communauté politique est ainsi une double union de transfert.

Au niveau de l'UE, le marché intérieur constitue déjà une union de transfert : la circulation et l'accumulation des richesses du continent vers un centre, en l'occurrence l'Allemagne, et plus largement le pôle germanique, qui capte et aspire peu à peu les richesses financières, industrielles et humaines du reste de l'UE. Mais à la différence d'un État souverain qui exerce sur l'ensemble de son territoire le monopole de la violence physique légitime et peut donc contenir, au besoin par la force policière ou militaire, les mécontentements suscités par l'appauvrissement de certaines régions et catégories sociales du pays, la périphérisation que subissent certains États membres, notamment du sud de l'UE, les pousse à redresser, d'une manière ou d'une autre, leurs frontières politiques et économiques nationales afin d'entraver le flux centripète du marché intérieur qui les évide peu à peu de leur substance. Ainsi, le marché intérieur, quelles que soient d'ailleurs sa forme et ses règles, ne peut être démocratiquement acceptable, et donc politiquement et géopolitiquement viable à terme, que s'il est doublé d'une union de transfert de répartition / redistribution *via* un budget commun et des politiques redistributives coordonnées entre les États membres. Cette union de transfert, en sens inverse en quelque sorte de l'union de transfert que constitue déjà le marché intérieur, correspond à une union politique dont la logique se rapporte à la définition de l'intérêt général. Autrement dit, sa logique a trait à l'ordre public des citoyens, tandis que la logique du marché intérieur relève de l'intérêt privé des acteurs économiques.

Il s'ensuit que le principe d'interdiction de toute union de transfert, qui constitue l'un des trois piliers constitutifs de l'Union économique et monétaire, comme analysé au deuxième chapitre, doit sauter, purement et simplement, car il empêche, de manière tant conceptuelle que pratique, l'avènement d'une Europe politique. Par définition, une Europe politique, une démocratie européenne n'est possible qu'à la condition d'une double union de transfert. C'est le cœur de notre propos. L'Europe politique passe nécessairement par l'institution d'une union de transfert fondée sur la captation partielle des profits économiques des entreprises générés par le jeu du marché intérieur (et non d'une union de transfert fondée sur des parts contributives des États membres) et réinvestis dans la production de biens publics européens, conformément à des critères de rentabilité sociale. Le saut politique doit se faire sur ce point fondamental : basculer la construction européenne d'un principe d'interdiction de toute union de transfert au principe constitutif d'une union de transfert fondée sur des ressources supranationales propres, dont les recettes et les dépenses sont votées par le Parlement européen – qu'il corresponde à l'UE, la zone euro ou à un noyau dur d'États membres.

La question de la forme politique de l'Europe puissance publique : une double démocratie

L'architecture duale du système politique européen, composé des deux niveaux politiques que sont l'UE et les États membres, et dont les ordres juridico-politiques sont à la fois autonomes et fortement enchevêtrés, contient en elle-même une dynamique entropique, comme on l'a vu au premier chapitre. Cette dynamique de politisation négative qui naît du système politique européen lui-même déstabilise fortement l'assise de légitimation politique et finalement la vitalité démocratique de l'ensemble. La démocratie au niveau de l'UE semble toujours davantage procédurale – signe d'une défiance grandissante –, mais dépourvue de chair politique, alors que les démocraties nationales s'enfoncent toutes, chacune à son rythme, vers une droitisation de plus en plus dure de leur société. Outre le contexte sécuritaire, cette dynamique est encore aggravée par l'incomplétude de l'Union économique et monétaire et la rupture du lien organique entre le souverain politique et la monnaie unique, ainsi qu'on l'a expliqué au deuxième chapitre. Le lent mais profond déclin de la vie démocratique en Europe se nourrit d'un sentiment d'impuissance publique grandissant. Face aux défis de notre siècle, immenses et terribles, sur les plans de la sécurité, de la justice sociale et de la lutte contre le changement climatique, les pouvoirs publics, l'État, l'UE, apparaissent aux yeux des citoyens comme embourbés dans une inertie et un attentisme de plus en plus incompréhensibles et de moins en moins supportables.

Mais cette dualité du système politique européen lui est constitutive, c'est-à-dire qu'elle est une donnée fondamentale indépassable, à moins de s'égarer dans une logique fédéraliste centrée sur la localisation de la souveraineté, avec comme alternative impossible le grand soir utopique des États-Unis d'Europe ou les petits matins blêmes de la sortie de l'UE. Penser l'Europe politique exige au préalable de se départir des oxymores impraticables, car construits sur une conception aporétique de la souveraineté juridique. Les formules de type « fédération d'États-nations » ou « souveraineté partagée » sont sans consistance conceptuelle ni débouché politique. La souveraineté juridique, par définition, est une et indivisible – peu importe que le souverain soit le monarque, le parlement, le peuple ou un groupement de peuples ou d'États. En Europe, ce sont les États membres qui sont souverains. Ils sont et demeurent les maîtres des traités. Ils conservent le droit et la force de quitter l'UE. Une dépossession de la souveraineté des États membres au profit de l'UE appellerait un acte constituant au niveau européen, ce qui est hors de propos, du moins pour un futur envisageable.

Une fois écartée la tentation de ramener l'Europe à un principe d'unicité (souveraineté), penser l'Europe politique exige d'affronter pleinement la dualité constitutive du système politique européen. Mais pour cela il faut également se départir d'une approche en termes de compétences juridiques qui ramènerait inéluctablement, là encore, à la question de la souveraineté : qui de l'UE ou des États membres, qui de la Cour de justice européenne ou des cours nationales définit ou interprète en dernière instance la répartition des compétences entre l'UE et les États membres ? Le principe de subsidiarité, parfois évoqué comme concept cardinal en remplacement de celui de souveraineté, ramène là encore inlassablement à la question de la répartition des compétences entre l'UE et les États membres, et donc à celle de qui a la compétence de la compétence, soit qui *in fine* est souverain. L'écueil de la régression logique vers la question de la souveraineté ne peut être évité qu'en sortant complètement du paradigme de la compétence juridique.

La proposition du présent essai est de penser l'Europe politique à partir du politique, de ce qui le constitue, c'est-à-dire en s'élevant au-dessus du niveau d'analyse strictement macroéconomique ou juridico-institutionnel pour atteindre le niveau architectonique du politique et, en ce qui concerne l'Europe, de la démocratie. Penser l'Europe politique à partir de la démocratie, de ce qui la fonde, et non prendre la démocratie comme vague finalité institutionnelle, voire comme moyen de résoudre un problème de coordination

macroéconomique découlant du caractère non optimal de la zone euro, tel est le point de départ et d'arrivée de notre réflexion.

Penser l'Europe politique à partir du prisme de la démocratie au regard de la dualité constitutive du système politique européen revient donc à la penser en termes de double démocratie. Le système politique européen met en jeu, en effet, à la fois le niveau démocratique de l'UE, qui appelle une Europe puissance publique dotée de sa propre capacité budgétaire permettant l'éclosion d'une véritable vie démocratique au niveau de l'UE, et le niveau démocratique des États membres, qui doivent recouvrer leur capacité budgétaire afin de redonner de la substance démocratique à la vie politique nationale. Et c'est précisément le fait que l'UE se dote d'une capacité budgétaire qui permettra de « rendre » aux États membres, et notamment à leurs parlements, leur pouvoir budgétaire, et donc la possibilité d'une coordination budgétaire effective, car légitime et politiquement acceptée par les citoyens. Il n'y a point ici de logique de transvasement. Donner une réelle capacité budgétaire à l'UE aura pour effet non pas d'absorber les capacités budgétaires des États membres, mais de desserrer l'étai réglementaire supranational qui, pour certains États membres, en vient à les déposséder de leur pouvoir budgétaire. L'ouverture de la démocratie au niveau de l'UE provoquera le redéploiement des démocraties nationales, dont l'échine ploie dangereusement sous le joug réglementaire asphyxiant de l'UE.

Le budget européen, fondement de la démocratie européenne

Dans le deuxième chapitre, nous avons rencontré l'importance cruciale du budget et de la dette publique qui donne au budget sa dimension intergénérationnelle. Dans les sociétés démocratiques, donc postulant l'égalité juridique des individus, la dette publique est une dette des citoyens à l'égard de la société qu'ils forment. On dit que c'est une dette « verticale », par opposition aux dettes horizontales, car contractuelles, que les individus nouent librement¹. Sa contrepartie est en effet le patrimoine collectif sans lequel la vie en société serait impossible. La dette publique étant la contrepartie de biens publics, c'est le ciment de la société sous la responsabilité du souverain, autrement dit dans une société démocratique du parlement élu au suffrage universel. Cette dette est inaliénable parce que sa contrepartie correspond à du collectif intergénérationnel. Elle est reconnue durant toute la vie des individus sous la forme des contributions fiscales.

L'expérience des États-Unis illustre l'importance de la dette publique dans la naissance d'une démocratie. Dans les années 1780, les États confédérés, sortis victorieux de la guerre d'indépendance, avaient des finances publiques dans une situation périlleuse et surtout très disparate. Ne pas mutualiser les dettes de guerre rendait plausible un fractionnement politique en nations rivales qui s'étaient pourtant unies pour se libérer du joug colonial britannique. Au Congrès, le débat était virulent sur l'organisation des pouvoirs publics : union politique ou confédération d'États. La dette publique était donc l'enjeu d'un choix politique décisif. James Madison, le porte-parole des États du Sud, rejetait la mutualisation qui, selon lui, allait forcer les États vertueux à venir au secours des États impécunieux.

Il n'est pas difficile d'entendre dans ces arguments l'écho de la rhétorique allemande. Combien de fois n'a-t-on pas entendu les propos méprisants contre les pays impécunieux et irresponsables rapportés par la presse allemande ? Le rejet de toute solidarité budgétaire s'illustre par le refus de mutualiser des dettes et d'émettre des euro-obligations (*Euro-bonds*). S'appuyant sur la Loi fondamentale derrière le bouclier de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe, les mêmes arguments politiques que ceux de Madison sont formulés : la menace du dévoiement de la démocratie par un pouvoir distant et irresponsable.

Au contraire, Alexander Hamilton prônait l'efficacité d'un marché des titres unifié. En 1790, il fut nommé secrétaire d'État au Trésor. Il proposa donc de centraliser les dettes des États en

émittant de nouvelles obligations soutenues par des recettes fiscales crédibles. Il affirmait que la formation d'une dette nationale allait attirer les investisseurs et constituer un lien social très fort pour l'union. Hamilton l'emporta. La dette fut centralisée et financée par une fiscalité fédérale¹.

Bien sûr, la référence historique ne fait que montrer à quel point les arguments employés aujourd'hui n'ont rien de nouveau. L'argument de Hamilton résonne avec une grande pertinence : l'unité monétaire peut-elle ne pas aller de pair avec celle des dettes publiques ? Par la crise financière, la BCE s'est affirmée en tant que puissance publique dans le domaine monétaire. Une puissance publique budgétaire est indispensable pour sortir l'Europe de son marasme et sa gouvernance de son immobilisme. Mais que l'on ne s'y trompe pas. Il ne s'agit pas de prôner l'Europe fédérale ici et maintenant. Le jeu complexe européen va rester à deux niveaux. Il s'agit cependant de donner une impulsion à l'intégration positive européenne, qui a été étouffée par l'idéologie ultralibérale propagée par la Commission européenne. L'impulsion doit venir d'une accession du Parlement européen au statut de puissance publique en lui donnant la main sur un véritable budget européen.

Le fil d'Ariane consiste à trouver un chemin qui transforme la gouvernance européenne d'une manière acceptable par les États membres, tout en enrichissant le contenu démocratique des progrès institutionnels à accomplir. Sur le plan budgétaire proprement dit, il s'agit de passer de la coordination par les règles à l'action collective dont une dimension concerne le budget européen. La théorie des finances publiques a montré que les fonctions économiques de l'État sont de trois ordres : la stabilisation, la redistribution et l'allocation.

L'action collective peut s'exercer dans chacun de ces dispositifs. La redistribution est actuellement un tabou infranchissable pour l'Allemagne. Mais les fonctions ne sont pas indépendantes. Des progrès dans les deux autres fonctions ont des effets de redistribution qui peuvent être favorables. La fonction de stabilisation passe par un mécanisme d'assurance contre les chocs asymétriques et s'appuiera essentiellement sur les budgets nationaux, tant que le budget européen n'atteindra pas la taille d'un budget fédéral. Il n'en est pas de même de la fonction d'allocation. Elle concerne l'impulsion par l'investissement public et par la garantie publique d'investissements structurants, c'est-à-dire produisant des biens publics européens. Autrement dit, nous pensons que l'intégration européenne atteint un stade où elle ne peut progresser dans la poursuite d'un régime de croissance soutenable que si sont produits des biens publics que les États membres ne peuvent produire séparément.

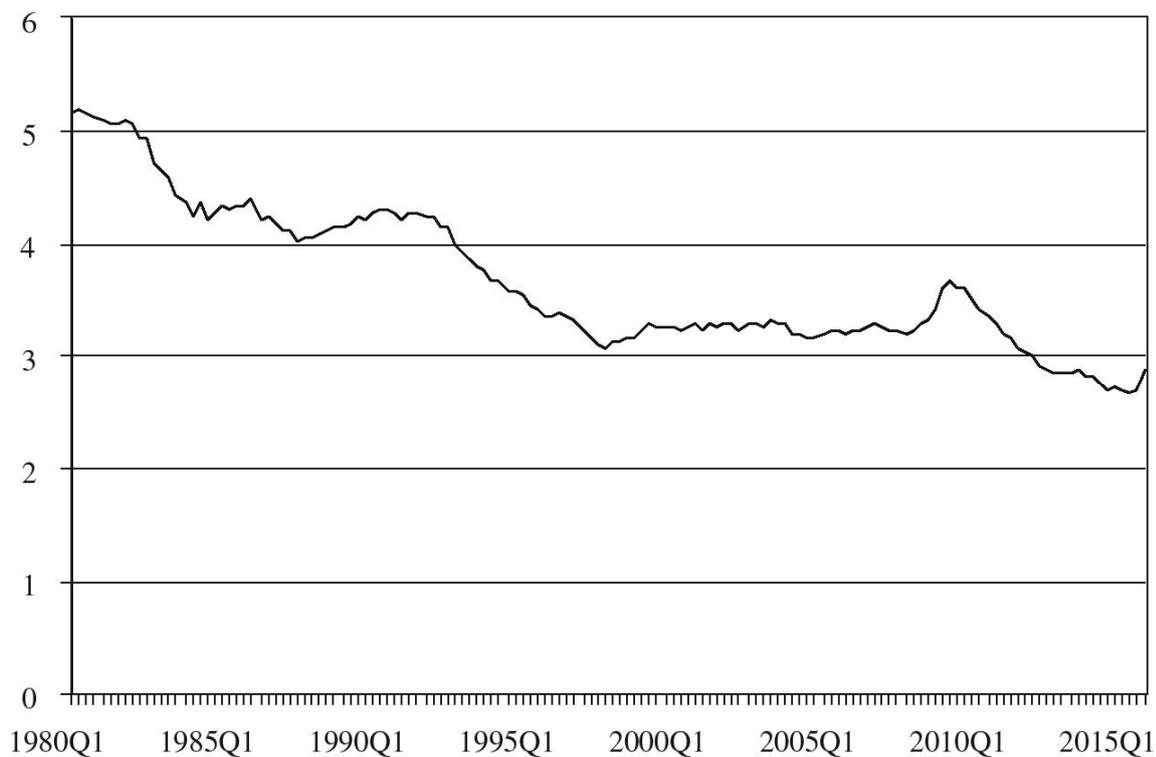
Reste enfin la question de qui vote un tel budget européen, à savoir quel parlement. Il devra s'agir du parlement issu de l'union d'États membres s'engageant dans une solidarité politique réelle à travers la mise en commun d'une partie de leurs richesses *via* un budget européen digne de ce nom. Cette union d'États membres semble *a priori* peu probable à vingt-sept, à savoir dans le cadre de l'UE. Elle semble également difficile à réaliser avec les dix-neuf pays de la zone euro, dont les disparités socio-économiques mais également les divergences politico-culturelles devraient empêcher un tel saut politique collectif. Reste l'idée, souvent avancée, du noyau dur d'États membres, perspective qui semble de loin la plus probable en termes de faisabilité politique. Mais une difficulté de taille se fait alors jour : la persistance d'États membres de l'Eurosystème (la monnaie unique) mais en dehors de l'union politique fondée sur un budget européen semble fortement problématique, tant la monnaie unique appelle l'assise démocratique et macroéconomique d'un budget européen. Ainsi, l'intégration politique de la zone euro semble, même à dix-neuf, la principale voie à explorer. Une dernière question a trait à la forme du parlement d'une telle union politique : parlement supranational, parlement regroupant des parlementaires nationaux, ou parlement mixte ? Toutefois nous laissons de côté ces aspects d'ingénierie institutionnelle, certes d'importance, mais qui viennent après la question fondamentale de l'établissement d'un budget européen.

Doter l'Europe d'un budget européen pour la transformer en puissance publique

Le budget de l'Europe est insuffisant par sa taille. Il devrait être renforcé pour promouvoir la compétitivité, l'innovation, l'économie numérique et la transition énergétique. Actuellement, l'Europe ne lève aucun impôt et n'émet pas de dette. Elle ne peut donc pas être une puissance publique dans le domaine budgétaire. Le budget est alimenté exclusivement par les contributions des États membres.

La baisse du taux d'investissement public en Europe depuis plus de trente ans est la meilleure illustration de la démission des gouvernements européens devant la globalisation financière. Une inversion de cette tendance est le point de départ d'une volonté commune d'édifier un nouveau régime de croissance. Elle implique naturellement de repenser les finalités du budget européen, d'en accroître la taille et d'en réformer la structure. La graphique 3.1 montre d'ailleurs que l'attrition de l'investissement public en zone euro ne date pas d'hier. La baisse de l'investissement public est un phénomène de long terme. En pourcentage du PIB, il a diminué par paliers depuis le début des années 1980.

Le budget européen représente environ 1 % du PIB communautaire. Dans l'adoption du cadre financier de la période 2013-2020, le Conseil européen a même réussi à le faire baisser ! En réalité, sa baisse est continue. Il est passé de 1,2 % du PIB en 1993 à 0,95 % prévu en 2020. Même la proposition minimale de la Commission européenne de le stabiliser en part de PIB a été rejetée. La ressource principale est la contribution forfaitaire de 0,73 % du revenu national brut de chaque État membre, qui compte pour 65 % du total des recettes. Les deux autres ressources significatives sont le prélèvement sur la TVA (transfert de 0,3 % de la TVA perçue par les États membres) et les droits de douane perçus aux frontières extérieures de l'UE en provenance de pays tiers.



GRAPHIQUE 3.1. Investissement public en zone euro (en % du PIB)

Source : Commission européenne ; Domenico Giannone, Jérôme Henry, Magdalena Lalik et Michele Modugno, *An Areawide Real-Time Database for the Euro Area*. ECB Working Paper No. 1145, 2010 ; Joan Paredes, Diego J. Pedregal et Javier J. Pérez, *A Quarterly Fiscal*

Rappelons qu'une taxe de 0,05 % sur les transactions financières pourrait rapporter de l'ordre de 150 à 200 milliards d'euros par an et doubler la taille du budget européen, qui serait ainsi porté à 2 % du PIB de l'UE. C'est un projet sur lequel les dirigeants européens ergotent depuis cinq ans. Dès septembre 2011, la Commission européenne a proposé une taxe de 0,1 % pour les transactions sur titres et une de 0,01 % pour les autres produits financiers. Seuls les échanges entre établissements financiers seraient concernés pour ne pas affecter les opérations des entreprises et des ménages. Dans cette définition minimale, la Commission estimait que le produit de cette taxe pourrait être de 55 milliards d'euros par an. Sous le feu des critiques de ceux qui faisaient valoir que cette taxe allait nuire à l'activité des places financières en Europe et provoquer des sorties de capitaux, la Commission a réduit la voilure pour proposer une taxe visant à rapporter 30 à 35 milliards d'euros par an. Début 2015, le gouvernement français est revenu à la charge en proposant que la taxe soit liée aux ressources nécessaires pour lutter contre le changement climatique. Mais les discussions se sont enlisées sur un sujet que les États considèrent comme un domaine de souveraineté non partagée. Tout cela est intervenu au milieu des révélations « LuxLeaks » à la fin 2014 sur le vaste réseau d'évasion fiscale organisé au Luxembourg au profit des multinationales. En juin 2016, les discussions butaient toujours sur le champ d'application de la taxe parmi la dizaine de pays qui se déclaraient intéressés.

Du côté de la taxe carbone, même hostilité des États à toute proposition de la Commission européenne relative à une taxe étendue au niveau européen, une mesure qui relève pourtant du bon sens s'agissant d'un problème transnational par nature. Sans puissance publique ayant autorité pour lever une telle taxe, les gouvernements restent obstinément braqués sur ce qu'ils considèrent comme leur chasse gardée. Les États de l'est de l'Europe y sont particulièrement hostiles. Les dissensions se refléchissent à l'intérieur du Parlement européen. Toutefois, le marché du carbone est d'envergure européenne. Le faire revivre en réformant ce marché moribond par un retrait de quotas est une proposition discutée au sein du Parlement européen. L'objectif serait de faire remonter le prix de la tonne de dioxyde de carbone à 20 euros en 2022 et 27 euros en 2028. Tout cela est très insuffisant au regard de l'enjeu que constitue la lutte contre le changement climatique.

Attribuer au budget européen des ressources fiscales propres, telles qu'une taxe sur les transactions financières et une taxe carbone ambitieuse – taxe qui serait prélevée dans toute l'Europe sous l'égide du Parlement européen pour le financement d'investissements afin d'assurer la transition énergétique –, pourrait accroître le budget à hauteur de 3,5 % du PIB européen hors Royaume-Uni, soit environ 500 milliards d'euros. Ce budget serait suffisant pour produire des biens publics d'envergure européenne, ainsi que pour servir de catalyseur à l'investissement privé par la médiation d'un système financier restructuré, avec une place substantielle donnée aux investisseurs responsables.

Du côté des dépenses, celles dédiées au renforcement de la compétitivité et à l'innovation pour relancer la croissance et l'emploi sont équivalentes à une misère. Ce sont les dépenses qui ont été les plus réduites en répercussion de l'austérité des budgets nationaux, parce qu'elles ne donnent pas lieu à des retours budgétaires pour les États membres ! Il est à cet égard évident que le budget européen est insuffisant pour participer aux objectifs de la stratégie Europe 2020, comme il l'a été pour la stratégie 2010 actée à Lisbonne en 2000 et dont on connaît le succès plus que mitigé.

Tant que le financement du budget européen ne sera pas revu, de sorte qu'il ne dépende pas exclusivement des contributions nationales, la Commission européenne, qui commence à s'apercevoir que sa stratégie du tout-marché est un échec, propose de recourir à l'emprunt : financer les infrastructures de transport par des *project bonds*¹ et développer des partenariats publics-privés pour financer l'innovation. Cela ne suffit pas pour mettre en place un modèle européen concernant la fonction d'allocation. Il faut inventer un modèle de solidarité européenne dédié à la croissance. Pour cela, évidemment, des projets politiques européens devraient être préparés en vue des élections européennes de 2019, de manière que les citoyens puissent se rendre compte qu'un intérêt commun et des projets communs peuvent permettre de créer des emplois – il faudrait donc faire l'opposé de ce qui s'est passé lors de la campagne des élections européennes de 2014 qui, dans nombre d'États membres, a versé dans la démagogie nationaliste. La crise a conduit à compléter le budget européen par le Mécanisme européen de stabilité. Mais cela ne règle pas le problème de fond, à savoir comment inventer une politique solidaire de croissance sans un budget européen de taille suffisante.

Il faut pour cela élaborer une doctrine qui rejette le postulat de l'efficacité des marchés financiers, au nom duquel toute idée de véritable politique industrielle a été écartée au niveau de l'Europe. Même si l'on accepte l'idée que d'autres mécanismes de financement des investissements sont nécessaires, le budget européen doit être réorienté pour servir les objectifs que l'on prétend vouloir atteindre. Le minimum qui peut être attendu de l'ambition de faire progresser l'union économique est que le budget européen dispose de la taille et de la structure adéquates pour financer les biens publics européens indispensables à un projet de croissance commun.

Dans la situation actuelle de l'Europe, au sein d'une économie mondiale affaiblie par l'épuisement du régime de croissance financiarisé et les hésitations sur les nouveaux axes de progrès, c'est dans le domaine de l'investissement que l'action d'une puissance publique serait la plus efficace. Car une bonne orientation de l'investissement peut être à la fois vecteur de croissance et facteur de redistribution positive, si les priorités sociales sont correctement définies.

Les industries de réseau sont des biens publics européens qui sont une des clés de l'innovation. Le développement de ce type d'industrie est essentiel pour dynamiser les régions, créer des interfaces interrégionales et entraîner la création d'industries en aval grâce aux effets d'agglomération. Or les fonds structurels ne sont pas affectés à l'innovation ! De plus, l'innovation en Europe est directement liée à la formation d'un marché du travail européen par la mobilité de la main-d'œuvre, la reconnaissance des qualifications entre États membres, donc les programmes et cursus de formation porteurs de labels européens. Ce qui implique de créer des universités technologiques par la coopération entre États, d'investir en priorité dans les pays en difficulté et d'engager des processus de valorisation permettant aux PME d'innover sur tout le continent. Dans l'énergie, secteur actuellement en pleine désorganisation du fait des choix contradictoires faits par les principaux États membres, il faut évidemment bâtir une communauté européenne de l'énergie avec pour objectifs la baisse drastique des émissions de dioxyde de carbone et la sécurité des approvisionnements pour tous les pays de l'UE, donc favoriser la solidarité entre les États membres. Il est ainsi urgent de négocier un pacte de solidarité énergétique pour rendre les choix en matière de sources d'énergie primaire complémentaires et pour développer des réseaux intelligents de distribution d'électricité à l'échelle de l'Europe.

Ainsi, relancer la croissance en Europe demande de repenser le financement des investissements d'avenir sur une assise européenne, c'est-à-dire de mettre en place une intermédiation financière européenne qui passe par une dotation accrue de ressources budgétaires propres à l'Europe et par un financement public et des garanties publiques

provenant de tous les États membres afin d'attirer les acteurs financiers privés. L'Europe doit donc à la fois disposer de ressources budgétaires propres et pouvoir s'endetter sur les marchés financiers internationaux grâce à la création d'euro-obligations, c'est-à-dire *via* l'émission par les pays de la zone euro d'obligations en commun, ce qui revient à instaurer une forme de mutualisation de leurs dettes.

Le cadre théorique inadéquat dans lequel les instances européennes imposent les ajustements aux États membres

On sait que la doctrine qui a guidé le renforcement des règles budgétaires depuis 2010 a prôné les politiques d'austérité et les réformes dites structurelles. Celles-ci n'ont jamais été définies autrement que par ce qu'elles visent : se rapprocher d'un modèle normatif de concurrence parfaite. Les politiques préconisées par les institutions européennes se conforment à une conviction ultralibérale : réduire au maximum l'influence économique de la puissance publique et supprimer les « imperfections de marché », supposées être la cause de tous les maux.

À la suite d'une crise financière aux conséquences catastrophiques, ces principes peuvent paraître étonnants aux « laïques » échappant à l'emprise de la dévotion religieuse à « l'économie pure ». Mais il faut bien comprendre que brandir une doctrine présumée idéale cache nécessairement un projet politique, celui d'effacer ce qui reste du modèle d'économie mixte. Il s'agit d'un diktat, en ce qu'est imposée une voie unique qui ne présente aucune stratégie alternative – le fameux « *There is no alternative* » – et qui ne donne aucune explication convaincante aux citoyens. Nulle préoccupation à l'égard de la répartition des coûts d'ajustement n'est perceptible, alors que l'hétérogénéité de la zone euro entraîne des interdépendances d'autant moins maîtrisées que les coûts pèsent sur les pays les plus faibles.

Plus profondément, les réformes structurelles préconisées sont microéconomiques, sans considération de leurs effets macroéconomiques. L'idéologie ultralibérale n'y trouve rien à redire, puisque la macroéconomie, dissoute dans la microéconomie, est supposée ne pas avoir d'autonomie. Ainsi, seules comptent les politiques d'offre microéconomiques qui sont postulées améliorer le bien-être de la population.

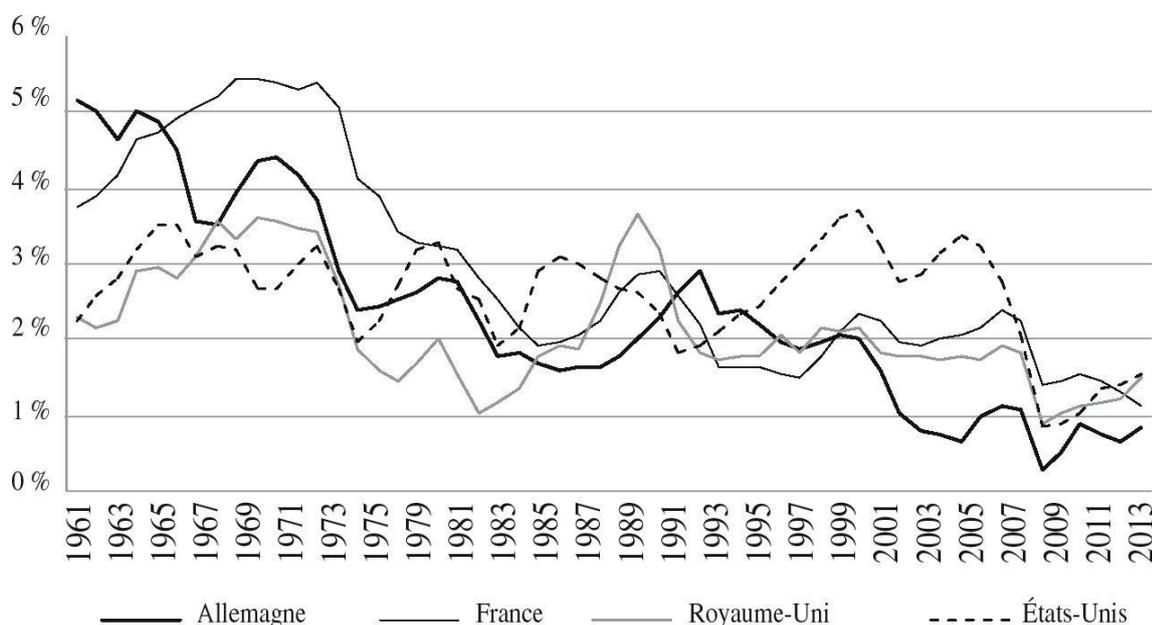
Malheureusement, la réalité depuis 2008 est toute différente. Après une crise financière systémique qui a sonné le glas d'une logique financière affranchie de toute règle publique, l'économie mondiale s'est enfoncée dans un marasme de longue durée, la stagnation séculaire. Dans pareil contexte, offre et demande interagissent à moyen terme de telle manière que des politiques efficaces dans une économie de marché supposée parfaite peuvent avoir des effets opposés dans une économie qui est portée par une très faible croissance, se trouve au bord de la déflation et connaît des taux d'intérêt nuls ou négatifs.

Il est impossible dans cette situation d'envisager une politique d'envergure sans engager le débat sur la stagnation séculaire. Cette dernière est définie comme un état persistant d'incapacité de l'économie à simultanément assurer le plein emploi, atteindre une cible d'inflation ¹ et maintenir la stabilité financière. Le fléchissement des gains de productivité constitue la première caractéristique de la stagnation séculaire. Selon les estimations de l'OCDE, la croissance de la productivité globale des facteurs, qui est une mesure de l'efficacité globale d'une économie nationale, s'est très fortement ralentie durant la période 2008-2014 par rapport à la période 1985-2007. La croissance annuelle moyenne de cette productivité a été seulement de 0,5 % aux États-Unis et au Japon, et de 0,3 % en Allemagne. La productivité globale des facteurs a stagné en France et en Espagne, et elle a baissé en Italie et au Royaume-Uni de 0,3 % à 0,4 % environ ². Or ces deux derniers pays sont considérés comme opposés du point de vue des structures du marché du travail. L'Italie est perçue comme un pays miné par les imperfections de marché, le Royaume-Uni comme le paragon

de la flexibilité. Certes, ce dernier a l'avantage de ne pas faire partie de la zone euro et ne craint pas les bulles immobilières pour maintenir le plein emploi, mais il n'y parvient qu'au prix d'inégalités sociales et spatiales extrêmes qui ont des effets délétères sur l'efficacité économique. D'ailleurs, la Première ministre en place depuis le référendum sur le « Brexit », Theresa May, a indiqué qu'il était grand temps de relever l'industrie en déshérence en renouant avec une politique industrielle volontariste. Elle critique aussi la gouvernance des entreprises et les modes de rémunération des dirigeants.

Parmi les raisons multiples qui expliquent la faiblesse des gains de productivité dans l'ensemble des pays avancés, l'apathie persistante de l'investissement productif est prépondérante (voir graphique 3.2).

Selon le *World Economic Outlook* publié par le FMI en avril 2015, le niveau de l'investissement privé dans l'ensemble des pays avancés, en 2014, se situait 20 % en dessous de celui qu'il aurait atteint si sa trajectoire avant la crise s'était poursuivie et le PIB potentiel 8,5 % en dessous. Même si l'investissement résidentiel privé a connu le déclin le plus prononcé, la chute de l'investissement productif des entreprises, qui constitue la part la plus importante de l'investissement privé total, est responsable de près des deux tiers de la baisse. Il n'est pas incongru de se demander si cette faiblesse de l'investissement n'a pas entraîné avec elle celle des gains de productivité et, par conséquent, si les « réformes structurelles » ne devraient pas porter en priorité sur les relations entre la finance et les entreprises non financières. Car cette attrition du capital a réduit à néant la rentabilité marginale nette du capital à la suite d'une chute spectaculaire au début de la crise financière, sans rétablissement ultérieur.



GRAPHIQUE 3.2. Évolution du taux d'accumulation nette du capital (%)

Source : Tristan Auvray, Thomas Dallery et Sandra Rigot, *L'Entreprise liquidée*, Paris, Michalon, 2016, chap. 2, fig. 12.

Les raisons pour lesquelles la finance de marché est incapable de se doter d'un horizon économique pourtant indispensable au financement de l'investissement ne sont pas envisagées dans ce qui est appelé « politique structurelle » au sein des arcanes de la Commission européenne. Celle-ci a bien fini par admettre, à contrecœur, qu'il fallait un dispositif de financement *ad hoc* pour le plan Juncker (plan d'investissement européen de 300 milliards d'euros impulsé par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, et

adopté en 2015), mais sans mener pour autant une réflexion d'ampleur sur les modalités de financement des biens publics européens.

À l'encontre des préceptes en vigueur en Europe, nous allons insister sur la nécessité d'instaurer un investisseur en dernier ressort *via* le budget européen pour financer les biens publics européens et de rendre les investisseurs financiers responsables des actions engagées à long terme.

Pour un investisseur européen en dernier ressort

Afin de faire les choix fondamentaux susceptibles de placer l'Europe sur la voie d'une croissance inclusive et soutenable, seul le recours à une conception large de la démocratie est envisageable : participation politique, dialogue, interaction publique. Car toute communauté politique s'institutionnalise et se transforme en puissance publique. Le lien intergénérationnel qui pérennise la société est la dette publique. Le niveau européen de citoyenneté dans une démocratie à deux niveaux ne peut se faire jour que si l'UE s'endette vis-à-vis d'elle-même. Nous pensons que la taille du budget européen capable de transformer l'Europe en puissance publique est de l'ordre de 3 à 5 % du PIB européen, à condition que les ressources fiscales soient levées par le Parlement européen, se muant ainsi en un parlement doté d'un véritable pouvoir budgétaire, c'est-à-dire un parlement caractéristique d'une puissance publique.

La structure complexe à deux niveaux, dont on a analysé les dysfonctionnements dans les deux premiers chapitres, deviendrait ainsi une double démocratie. L'Europe et les États nationaux seraient l'une comme les autres des puissances publiques – avec certes des domaines d'action potentiellement distincts. Cette structure est différente d'une union fédérale où les États sont subordonnés à l'État fédéral, la fédération se confondant alors avec l'État fédéral. En ce qui concerne les questions d'économie politique, le domaine privilégié de compétence du niveau européen est celui des biens publics européens. L'UE comme les États membres constitueraient une puissance publique décidant de la production de biens publics (biens publics européens pour l'UE, biens publics nationaux pour les États membres), à travers un processus démocratique dont l'élément cardinal serait le vote du budget par le parlement concerné (Parlement européen pour l'UE, parlements nationaux pour les États membres). La production de biens publics est en effet constitutive d'une démocratie en ce que les citoyens peuvent décider de financer des programmes d'action publique qui font société.

La situation actuelle de l'Europe est celle d'une union affaiblie par la stagnation séculaire et divisée par une idéologie ultralibérale dominante qui étouffe les choix publics en imposant un carcan de règles superposées et largement redondantes. Enrayer la discorde et l'éventuelle désintégration passe par un renouvellement de la conception partagée du progrès social, qui a guidé à l'origine le renouveau de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui, c'est la reconnaissance de l'échec du modèle ultralibéral à orienter la mutation vers la croissance inclusive et soutenable qui peut guider le renouveau. Ce régime est structuré par les biens publics à l'encontre du tout-marché. C'est l'investissement qui peut permettre de produire les biens publics européens pour replacer l'Europe dans la voie de l'intégration. En effet, l'investissement peut être à la fois vecteur de croissance et facteur de redistribution positive, si les priorités sont bien définies et si le souci du rendement social pour toute l'Europe s'impose. Seule une puissance publique européenne démocratiquement élue peut mener à bien cette tâche.

L'Europe pour une politique de croissance soutenable

Pour qu'un régime de croissance soit à la hauteur des défis de ce siècle, il doit être soutenable. Il ne s'agit pas seulement de promouvoir l'innovation, car le faire de manière disparate peut améliorer localement les performances économiques, mais aussi détériorer les conditions de

production ailleurs, sans provoquer une diffusion endogène du progrès technique. Les technologies de l'information et de la communication qui ont donné un élan temporaire à la croissance macroéconomique aux États-Unis, mais qui n'ont été que peu bénéfiques en Europe, en sont un exemple largement débattu, même s'il ne constitue que l'une des pièces du puzzle de l'affaissement des gains de productivité.

Les révolutions industrielles ne participent à l'accumulation du capital sur de longues périodes que si elles se diffusent à toute l'économie en transformant les modes de vie. Ce qui veut dire que les diverses innovations doivent pouvoir être impulsées selon un principe qui les rend cumulatives, de telle sorte que les innovations radicales porteuses d'un mode de vie nouveau puissent déclencher des flux d'innovations incrémentales qui aboutissent effectivement à son instauration dans la durée. Pour ce faire, une complémentarité entre investissements publics et privés est nécessaire.

Le tableau 3.1 récapitule les phases de déploiement des innovations séculaires du capitalisme depuis le début de l'ère industrielle. Les phases d'adaptation sont toujours marquées par des crises financières de grande ampleur qui résultent des promesses de rentabilité que ces innovations engendrent et de l'emballlement spéculatif qui s'ensuit. Notre époque offre un potentiel considérable, parce qu'elle coïncide avec une phase de maturité des technologies de l'information et de la communication à travers l'économie numérique et que la diffusion des innovations en matière environnementale peut être amorcée. L'imbrication de ces deux sources d'innovations radicales se trouve dans les industries de réseau, industries qui incorporent le marché et le dépassent – d'où la complémentarité nécessaire entre investissements publics et privés.

Pour lancer cette mutation, il faut s'arracher au marasme secrété par la crise de la domination financière sur l'économie et remettre la finance au service de l'économie. L'Europe, comme le reste du monde, subit une triple crise, financière, sociale et écologique. Cette dernière connaît une évolution plus lente à cause de l'inertie des interactions réciproques entre environnement et économie. Mais c'est elle qui a le potentiel de destruction le plus important. À l'inverse, faire de la transition écologique le principe directeur des politiques publiques pour repenser le modèle de croissance aurait des effets bénéfiques sur les deux autres dimensions de la crise.

Type d'innovation	Émergence	Diffusion	Crise d'adaptation	Maturité	Période totale
Machine à vapeur et textiles	1762-1774	1794-1834	1834-1843	1844-1861	1762-1861
Rail et sidérurgie	1831-1847	1847-1873	1873-1895	1896-1917	1831-1917
Production de masse	1882-1908	1908-1937	1937-1949	1950-1973	1882-1973
Information et communication	1961-1981	1981-2000	2000-2013	2013-?	1961- ?
Environnement	1972-2015	2015- ?	??	??	1972- ?

TABLEAU 3.1. Innovations séculaires

Sources : David Landes, *The Unbound Prometheus*, New York (NY), Press Syndicate of the University of Cambridge, 1969 ; et Michel Aglietta, *Régulation et crises du capitalisme*, Paris, Odile Jacob, 1997 ; suggestions des auteurs pour le début du XXI^e siècle.

L'Europe a été un leader dans la phase d'émergence des innovations environnementales. Mais elle est en panne dans la phase essentielle de diffusion qui s'amorce, car la transition énergétique et climatique requiert la production de biens publics. Elle a, en outre, besoin d'une profonde transformation du système financier. L'environnement est par excellence le domaine des biens publics transnationaux, hormis dans le cas des États-continentaux. L'Europe joue son destin de grande puissance sur ce défi planétaire.

Pour bénéficier d'une croissance soutenable, il faut que le principe guidant les politiques publiques sur le long terme apparaisse clairement. La transition énergétique au sens large, entreprise dans la perspective du changement climatique, c'est-à-dire englobant l'efficacité énergétique de l'ensemble des processus de production, mais aussi dans les domaines des transports et de l'habitat, entraînera l'investissement à long terme qui peut à la fois redresser la croissance et en modifier le paradigme. Les dysfonctionnements provoqués par les choix contradictoires de l'Allemagne et de la France dans ce domaine montrent à quel point une politique européenne de l'énergie est indispensable. En outre, l'efficacité énergétique passe par un remodelage du système productif sur le modèle de l'économie circulaire et territorialisée, ce qui contribuerait à intensifier l'intégration de l'industrie et des services, ainsi qu'à réorganiser les territoires ayant subi la désindustrialisation. Enfin, le financement de cette transition requiert une intermédiation financière très différente de celle en vigueur au cours des trois dernières décennies.

Un programme européen articulant investissement public et financement privé

Depuis que l'on a pu constater les conséquences désastreuses de l'austérité budgétaire en Europe dans les années 2011-2013, on a pu mesurer en sens inverse l'efficacité à court terme qu'aurait eue l'investissement public en situation d'insuffisance de demande effective. Mais ce qui importe le plus est l'incidence à long terme. L'investissement public améliore les facteurs d'offre. Investissement public et investissement privé sont complémentaires, parce que l'investissement public en matière d'éducation, de réseaux et d'infrastructures améliore la productivité de l'investissement privé. Ces investissements seront des biens publics européens si une initiative européenne d'envergure remet la croissance sur de nouveaux rails. En outre, les infrastructures, la recherche et développement, ainsi que l'apport supplémentaire en termes de capital humain, conçus et entrepris dans une perspective transnationale, sont à la base d'une intégration pouvant conduire à la formation d'une conscience d'une citoyenneté européenne – ce dont le marché est incapable.

Alors que le coût du capital public est très bas, de nombreux investissements publics ont un rendement social supérieur au coût de leur financement. Ces investissements-là s'autofinancent. Il faut certes avancer des fonds, puisque les coûts fixes initiaux des infrastructures sont souvent élevés. Mais l'effet de croissance est bien supérieur au coût lorsque l'économie est initialement en sous-activité. Ne pas entreprendre de tels investissements est plus que faire preuve de pusillanimité ; c'est une faute politique. Et ce, d'autant plus qu'un programme d'investissement européen bien conçu ne doit pas solliciter les finances publiques des États membres. Il suffit pour s'en convaincre de reprendre la formule de Tommaso Padoa-Schioppa, ancien ministre de l'Économie et des Finances italien du gouvernement de Romano Prodi, il y a quelques années, à l'adresse des dirigeants européens : « Aux pays membres l'ajustement, à l'Europe la croissance. » Comment la mettre en œuvre ? C'est là que la double démocratie prend tout son sens.

Le plan Juncker témoigne d'un début de prise de conscience parmi les caciques de la Commission européenne de l'écueil que constitue leur animosité à l'égard de la politique industrielle. Mais ce plan est mal conçu et financièrement peu sûr. En effet, les investissements sont saupoudrés, sans la cohérence qui permettrait d'envisager sérieusement

la possibilité d'une complémentarité public-privé et sans garantie publique suffisante d'obtenir un financement privé. Ces investissements ont donc toutes les chances d'être insuffisants en volume et de se concentrer dans les pays les plus riches, donc les plus sûrs. Il ne s'agit pas véritablement d'un programme européen susceptible de transformer le régime de croissance. Toutefois, il est possible de l'amender, à condition que tous les secteurs économiques bénéficient des investissements d'infrastructure en réseau (transports, production d'énergie renouvelable, distribution d'électricité intelligente, systèmes de communication) et sous réserve que ces réseaux soient complémentaires avec l'ensemble des autres facteurs de production de par les services qu'ils procurent. Le FMI estime que, en augmentant ce type d'investissement de 1 % du PIB, le niveau du PIB à long terme peut gagner 2,5 % et le ratio de dette publique / PIB diminuer de 1,5 % grâce aux recettes fiscales que l'accroissement de production procure.

Pour ce faire, il faut que le Fonds européen pour les investissements stratégiques, logé au sein de la Banque européenne d'investissement, institution financière de l'UE dont la mission principale est d'emprunter sur les marchés pour financer des projets au sein de l'UE, voie ses compétences élargies afin de coordonner les financements. Ce fonds serait capitalisé par un budget européen accru par des ressources propres et placé sous l'égide du Parlement européen, comme indiqué plus haut. Les banques publiques d'investissement de tous les pays européens pourraient entrer dans son capital, pour pouvoir participer à la sélection et à la coordination des projets. Un tel fonds doté d'un capital de 60 milliards d'euros serait en mesure d'émettre des euro-obligations pour un montant susceptible d'attirer les investisseurs institutionnels responsables en vue de financer un programme de 500 milliards d'euros d'investissements réels.

L'effet d'entraînement sur l'investissement privé pourrait être encouragé par la BCE, si celle-ci innove dans ses mesures d'assouplissement quantitatif en acceptant en collatéral ou en achetant des obligations convertibles en actions ou des produits de titrisation, c'est-à-dire en prenant des risques liés au financement des produits innovants. Une telle évolution implique au préalable une transformation du système financier.

Promouvoir une nouvelle finance

Le rôle des banques publiques de développement

Le financement de projets d'infrastructure à long terme présente des risques que la finance de marché n'assume pas. Les phases successives de réalisation de ce type d'investissements nécessitent l'immobilisation de capitaux pendant de longues périodes (*upfront costs*). Les risques induits sont très difficiles à estimer (danger de sous-estimations grossières) et à assurer. La raison d'être de ces investissements est de créer des externalités positives sur l'économie. Leur rendement social est donc supérieur au rendement financier. C'est d'ailleurs pourquoi la finance de marché s'en désintéresse.

L'action publique est par conséquent ici indispensable. Lorsqu'il s'agit de biens publics purs, le financement relèverait de la responsabilité directe de l'autorité budgétaire européenne, donc du Parlement européen acquérant un véritable pouvoir budgétaire, et faisant par là même de l'Europe une puissance publique. Les ressources fiscales devraient provenir des recettes d'une taxe carbone qui augmenterait progressivement dans le temps et serait prélevée au niveau européen.

En matière d'activités à externalités positives, ce sont les banques publiques de développement qui constituent les acteurs financiers prépondérants. Leur mandat de long terme leur permet en effet de soutenir des projets de grande envergure engendrant de telles externalités. Leur capital est détenu par des entités souveraines (nationales ou internationales)

à haute crédibilité financière. Il en découle une capacité à emprunter à long terme à des coûts bas sur les marchés obligataires internationaux.

Les banques publiques de développement peuvent assurer la gouvernance des projets d'investissement du fait qu'elles ont l'expertise nécessaire pour assumer la sélection, l'évaluation et le contrôle du suivi. Elles constituent donc des partenaires directs lorsqu'il s'agit de choisir les technologies, les montants alloués et les localisations adéquates. Ces banques peuvent attirer d'autres prêteurs et fournir un levier à la mobilisation de leurs ressources. Leurs caractéristiques uniques font d'elles un intermédiaire porteur d'un modèle de finance globale alternatif au modèle « Wall Street », dominé par les banques d'affaires privées et les banques universelles.

L'adaptation de la finance aux exigences du développement durable sera encadrée par les banques de développement en lien avec la BCE. L'Europe a la chance de posséder une riche panoplie de banques publiques de développement et d'investisseurs financiers publics poursuivant la même logique.

La Banque européenne d'investissement devrait ainsi être le pivot de la nouvelle architecture lorsque, soutenue par une garantie budgétaire, elle pourra sortir de sa prudence légendaire et prendre enfin des risques. Créée en 1957 avec pour mission de financer les investissements en Europe à partir de ressources communes, elle lève des fonds sur les marchés obligataires internationaux pour développer des infrastructures stratégiques, promouvoir l'innovation et plus récemment lutter contre le changement climatique. Depuis l'annonce du plan Juncker, elle gère le Fonds européen pour les investissements stratégiques.

Au niveau national, l'Allemagne tient le haut du pavé avec la Kreditanstalt für Wiederaufbau. Cette banque fut fondée en 1948 pour allouer les fonds du plan Marshall. Elle a ensuite eu des fonctions bien plus larges : refinancer les banques locales grâce à sa capacité à émettre des dettes obligataires avec garanties publiques, cofinancer des projets, promouvoir les PME, notamment à l'exportation, financer le logement et les infrastructures.

En France, la Caisse des dépôts et consignations, créée en 1816 pour acheter la dette publique, est devenue un acteur financier de long terme de premier plan. Elle est impliquée dans le financement du logement, des infrastructures et des projets régionaux. Elle investit à la fois en fonds propres et par la dette. En 2012, elle a mis en place la Banque publique d'investissement (Bpifrance) pour soutenir les PME. Elle est financée principalement par l'épargne postale et par les dépôts d'épargne des ménages.

En Italie, la Cassa depositi e prestiti fut créée en 1850 par le royaume de Sardaigne. En 2003, elle devint une société mixte dont le capital est détenu à 80 % par le ministère de l'Économie et des Finances et à 20 % par le secteur privé, essentiellement par les banques commerciales. Elle finance une grande variété d'investissements publics, d'infrastructures, de réseaux et d'équipements pour les services publics. Elle est elle-même financée par l'épargne postale et les émissions obligataires.

Jusqu'ici, ces différents organismes ont agi sans se coordonner. Or ils disposeraient d'une force de frappe financière considérable, car d'envergure européenne, si leurs capitaux étaient mis en commun et amplifiés par des investisseurs privés responsables. Ces derniers émergent lentement. En 2009, la Caisse des dépôts et consignations, la Cassa depositi e prestiti, la Banque européenne d'investissement et le Kreditanstalt für Wiederaufbau ont créé le Club des investisseurs de long terme. En 2010, une initiative expérimentale de *project bonds* a été lancée. En 2012, le « fonds Marguerite » a été mis en place pour soutenir les investissements d'infrastructure intensifs en capital, ayant trait notamment à l'énergie et à la lutte contre le changement climatique.

Le rôle des investisseurs responsables

Qui sont les investisseurs responsables ? Quels buts poursuivent-ils ? Un investisseur responsable est un intermédiaire financier qui collecte des montants élevés d'épargne (compagnies d'assurances, fonds de pension, fonds souverains) et qui développe des stratégies d'allocation de cette épargne en reconnaissant les interdépendances entre les évaluations financières et non financières qui participent d'une conception élargie de la richesse des nations. Et ce, parce que ces investisseurs comprennent que les tendances lourdes qui dégradent la vie des sociétés ont des conséquences néfastes à long terme sur le rendement financier du capital.

La recherche de stratégies visant à soutenir les rendements des actifs en incorporant les enjeux de soutenabilité pose un problème majeur aux investisseurs financiers, car elle met radicalement en question l'hypothèse d'efficience qui guide l'allocation d'actifs selon la doctrine qui peut être nommée « fondamentalisme du marché ». Cette doctrine conduit à des pratiques de gestion passive : *benchmarking* selon des indices de marché, recherche de profit à court terme par arbitrage, mesure du rendement ajusté du risque, où le risque se limite à la volatilité du marché.

Les critères ESG (critères environnementaux, sociaux et de gouvernance permettant d'évaluer la responsabilité sociale des entreprises) en sont exclus car leur influence sur l'économie provient en grande partie des externalités, c'est-à-dire des interdépendances que les marchés financiers n'évaluent pas. Or les externalités ne sont pas des exceptions. Elles ont un rôle prédominant dans les interdépendances environnementales, mais aussi dans les modes de coopération au sein des entreprises et entre celles-ci, lesquels constituent des systèmes d'innovation, principales sources de progrès technique, donc de rentabilité.

Les investisseurs responsables doivent donc internaliser ces externalités pour faire valoir les critères ESG. Ils sont conduits à s'impliquer dans la gouvernance des entreprises dans lesquelles ils investissent pour infléchir les modèles de gestion dans le sens d'une sensibilité à ces critères, notamment en cherchant la gouvernance adéquate par rapport aux critères environnementaux. Ils doivent aussi se doter d'instruments pour évaluer l'impact des externalités positives et négatives sur les rendements internes des projets d'investissement des entreprises.

Il y a beaucoup à faire, car les analystes financiers ont été jusqu'ici insensibles à l'intégration de l'analyse extrafinancière tournée vers le moyen terme. Ce qui signifie améliorer l'information et la normaliser. Pour parvenir à un langage financier commun, le *reporting* et les agences de certification des projets de décarbonation sont indispensables. Les banques publiques de développement doivent avoir un rôle d'entraînement. Elles élargissent la conception des risques pour mettre la finance en position d'orienter les investissements de long terme.

Certains signes montrent que les prises de conscience se multiplient. Environ quatre cents initiatives relatives à la lutte contre le changement climatique ont été lancées pour mobiliser l'épargne privée. Il faut aller plus loin pour que la prise de conscience soit générale. Un *reporting* de qualité, qui comporte surtout des indicateurs de risque cohérents, de la part des émetteurs de dette carbone est indispensable pour les investisseurs qui souhaitent valoriser les meilleures pratiques et rendre les enjeux des investissements comparables entre les entreprises de différents secteurs et de différents pays. La gouvernance par les investisseurs en tant qu'actionnaires doit s'exercer de manière à susciter la mise en œuvre au sein des entreprises concernées d'une expertise concernant l'appréhension des risques, la prise en compte d'indicateurs de référence et l'élaboration de scénarios concernant leur avenir.

Il faut donc une masse critique suffisante d'investisseurs responsables pour que des effets macroéconomiques significatifs se manifestent. Cette évolution est en marche. Des clubs d'investisseurs formant des coalitions dédiées à une décarbonation graduelle des portefeuilles financiers s'engagent à retirer leurs placements des industries à fortes émissions de carbone (*carbon-intensive industries*) pour favoriser celles qui se montrent soucieuses d'efficacité énergétique. Ce qui passe par la définition de portefeuilles diversifiés et compatibles avec l'objectif de maîtrise du réchauffement climatique en deçà du seuil des 2 °C.

Le respect par les investisseurs d'une norme « portefeuille 2 °C » implique l'élaboration d'une métrique des risques pour estimer dans quelle mesure les portefeuilles existants, mais aussi les modèles de gouvernance des entreprises, dévient de la trajectoire des investissements productifs requis pour atteindre l'objectif de 2 °C. Ces évaluations doivent aussi être mobilisées par les acteurs publics pour cibler leurs investissements, les incitations fiscales à promouvoir, la garantie des crédits par certification des contributions à l'objectif climatique et les refinancements monétaires de ces crédits certifiés.

L'engagement des banques centrales – donc celui de la BCE pour les pays de la zone euro – est ici encore indispensable. D'ailleurs, Mark Carney, gouverneur de la Banque d'Angleterre depuis 2013 après avoir été gouverneur de la Banque du Canada de 2008 à 2013, a récemment souligné les risques nouveaux que le changement climatique fait peser sur la stabilité financière. Les risques « physiques » correspondent aux impacts des événements climatiques sur la valeur des actifs financiers. Les risques juridiques sont imputables aux impacts des litiges et des procédures judiciaires engagés par les victimes de désastres naturels imputables au changement climatique à l'encontre de ceux qui sont poursuivis pour ne pas avoir pris les dispositions de protection nécessaires. Les risques de transition renvoient quant à eux aux risques financiers provoqués par les changements de politique, les mutations technologiques et toutes les transformations susceptibles d'entraîner des valorisations très différentes des moyennes actuelles sur de vastes ensembles d'actifs financiers, au fur et à mesure que les coûts et les bénéfices des actions prises sont constatés.

Les banques centrales seront amenées à se préoccuper de ces risques pour leur politique macroprudentielle, à repenser leurs méthodes d'évaluation et à concevoir des instruments financiers adaptés.

Pour un pacte de stabilité et de croissance intelligent et démocratiquement légitime

Vont de pair, d'une part, un budget européen propre et tourné vers l'investissement pour sortir de la stagnation séculaire et, d'autre part, la coordination des politiques budgétaires nationales pour stabiliser les économies des pays membres tout en préservant la cohérence de la zone euro. Car le budget européen, même porté à 3 ou 5 % du PIB, demeure bien trop restreint pour stabiliser la zone euro, d'autant qu'il devrait être alloué à un objectif de long terme. La politique contracyclique de l'ensemble de la zone euro et la symétrie des ajustements macroéconomiques entre les pays excédentaires et déficitaires en balances courantes sont des problèmes qui ne peuvent être traités que par la coordination des politiques budgétaires nationales. En outre, les politiques d'ajustement doivent préserver la consolidation des dettes publiques nationales, ce qui n'a rien à voir avec l'austérité coûte que coûte.

Tant la stabilité économique que la légitimité démocratique ont été gravement affectées par les erreurs massives des années 2011-2013. La mise en place du pouvoir budgétaire européen allégera les contraintes pesant sur les budgets nationaux, dès lors que le niveau européen réussira à élever la croissance potentielle de toute la zone euro. En sens inverse, pour que les politiques européennes de croissance soient efficaces, dans un espace où les pays sont liés par une monnaie unique, il faut éviter que les pays soient soumis à des fluctuations exacerbées par la finance globale. Car la gouvernance intergouvernementale déficiente provoque des

répercussions asymétriques aux conséquences désastreuses du fait de la polarisation entre créanciers et débiteurs.

Or, dans une union monétaire, les pays ne peuvent recourir à la variation du taux de change pour réduire cette polarisation. Pour cela, il faudrait que les pays déficitaires dévaluent, ce qui forcerait les monnaies des pays excédentaires à se réévaluer. Les premiers verraient leurs déficits extérieurs réduits, les seconds leurs excédents diminués. Dans la zone euro, où le recours au taux de change n'est plus possible, la Commission européenne force les pays déficitaires à réaliser ce qui est appelé « dévaluation interne », c'est-à-dire à exercer une pression à la baisse sur les coûts salariaux. La conséquence immédiate est une réduction supplémentaire de la demande intérieure. Lorsque plusieurs pays sont forcés de faire la même chose, l'effet est amplifié, d'autant que les pays excédentaires ne sont pas incités à accroître les salaires, surtout si une partie de leurs excédents sont réalisés hors de la zone euro. Le résultat est un ajustement asymétrique à effet global déflationniste par baisse du taux d'inflation et étouffement de la croissance. Puisque la BCE ne peut pas compenser la baisse de l'inflation et de la croissance en réduisant son taux d'intérêt qui est au plancher, les ajustements restrictifs des pays déficitaires sont contrecarrés par l'augmentation de la valeur réelle de leurs dettes publiques sans aucune aide des pays excédentaires. En conséquence, les règles en vigueur d'ajustement sont asymétriques car elles ne fonctionnent que dans le sens restrictif.

La stabilisation macroéconomique n'est possible que si elle repose sur une politique budgétaire contracyclique qui émerge à la fois au niveau de la zone euro et à celui des politiques budgétaires nationales. Pour que soit réalisé un ajustement efficace face à des chocs asymétriques dans une union monétaire, les politiques économiques doivent être concertées entre les pays. Encore faut-il que ces politiques contracycliques se conjuguent à la consolidation des dettes publiques nationales, qui ont été augmentées de manière différenciée par la crise financière. Il s'agit donc de relier le temps du court terme de la stabilisation macroéconomique et le temps du long terme de la soutenabilité des dettes publiques, en évitant la confusion de ces deux types d'ajustement.

Éclairage théorique sur la soutenabilité des dettes publiques

L'État souverain est une entité collective postulée exister infiniment. S'il n'est pas défaillant et s'il émet la dette publique dans la monnaie de la nation dont il est le souverain, il ne peut pas faire faillite pour des raisons qui tiennent à des problèmes de liquidités propagés par des paniques de marché, puisque la dette peut toujours être monétisée. C'est pourquoi on parle de soutenabilité de la dette publique et pas de solvabilité qui, elle, concerne les dettes privées. En revanche, si un État émet sa dette en monnaie étrangère, il peut faire faillite. Tout se passe comme si sa dette était ravalée au statut de dette privée.

Parce que les règles de Maastricht ont empêché la BCE de jouer un rôle de prêteur en dernier ressort à l'égard des dettes publiques nationales, tout s'est passé comme si les États émettaient leurs dettes en monnaie étrangère et pouvaient alors devenir insolvables. Ce qui fut le cas de la Grèce, tandis que d'autres pays ont également été menacés d'insolvabilité à cause de la panique des marchés, ce qui a paralysé le fonctionnement de la finance européenne et menacé les banques de faillites en chaîne. C'est pourquoi la BCE a recouvré d'elle-même la fonction monétaire souveraine du prêteur en dernier ressort, comme nous l'avons vu au deuxième chapitre.

Un second enseignement est qu'il n'existe pas de niveau optimal de dette publique. Il n'existe pas non plus de niveau maximal. En revanche, il existe une condition pour qu'un niveau quelconque de dette (exprimée en pourcentage du PIB) et un niveau du solde budgétaire primaire (exprimé de la même manière), donc hors intérêts payés sur le service de la dette, qui

dépend de la politique budgétaire, soient maintenus indéfiniment constants et soient donc soutenables. Ce couple (dette, solde budgétaire primaire) dépend, pour vérifier cette condition, du taux d'intérêt nominal payé sur la dette et du taux de croissance nominal de l'économie (taux de croissance réel + cible d'inflation). La relation d'équilibre est la suivante :

Solde primaire = (taux d'intérêt – taux de croissance nominal) × (niveau de dette)

On peut l'écrire plus simplement :

Déficit global = (taux de croissance nominal) × (niveau de dette), où le déficit global englobe le paiement des intérêts.

La première relation d'équilibre nous dit que, si le taux de croissance nominal de l'économie (égal au taux de croissance du PIB augmenté du taux d'inflation ciblé par la banque centrale sur le moyen terme) est supérieur au taux d'intérêt payé sur la dette, n'importe quel niveau de dette est soutenable sans effort budgétaire, avec un déficit primaire compatible. En revanche, si le taux d'intérêt payé sur la dette est supérieur au taux de croissance nominal, la dette n'est soutenable que si un niveau adéquat d'excédent primaire futur est engendré. On conçoit alors qu'une dette puisse devenir insoutenable, si le niveau d'excédent primaire qui la stabilise est politiquement insupportable.

La seconde forme de la relation d'équilibre permet de comprendre l'origine du fameux ratio d'endettement de 60 %. À l'époque où le traité de Maastricht a été conclu, on pensait que le taux de croissance nominal tendanciel serait de 5 % (3 % de croissance réelle et 2 % d'inflation). En imposant un déficit total de 3 % du PIB au maximum, on aboutissait à une dette maximale de 60 %.

Mais on comprend aussi que la dette japonaise de 250 % du PIB soit soutenable avec un taux de croissance nominal de 1 % du PIB si le déficit global est maintenu à 2,5 %. Cela est possible sans effort budgétaire sur le solde primaire si le taux d'intérêt payé sur la dette est très faible, voire nul, ce qui est le cas au Japon.

Le niveau de dette de 60 % du PIB n'a donc aucune signification en lui-même. Dans les conditions de la stagnation séculaire post-crise, vouloir retrouver à tout prix ce niveau de dette de 60 %, sans avoir au préalable rétabli un taux de croissance décent, est absurde. Ce qu'il faut retenir, c'est qu'un ratio de dette ne peut être atteint par la seule politique budgétaire. Il dépend de manière cruciale de la politique monétaire et de la politique d'investissement qui influence la croissance potentielle. Dans une union monétaire, la politique monétaire est commune mais les taux de croissance sont hétérogènes. Il n'y a donc aucune raison pour que les niveaux d'équilibre de la dette publique que les gouvernements tentent d'atteindre soient les mêmes pour tous les pays. On peut donc rejeter comme économiquement irrationnelle – et politiquement dangereuse – l'obsession incluse dans la règle consistant à forcer tous les pays à réduire leur dette publique de 1 / 20^e chaque année de l'écart de leur niveau de dette publique / PIB à 60 %, comme le prévoit le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

On comprend aussi que, si l'on veut consolider la dette publique, c'est-à-dire réduire son niveau, il faut s'y prendre avec précaution. On a vu que certaines dépenses publiques sont essentielles pour relever le taux de croissance. Or ce sont politiquement les plus faciles à diminuer. Si donc la croissance faiblit, en même temps que l'on cherche à réduire le déficit budgétaire, le résultat peut être une augmentation de la dette. C'est ce qui s'est produit avec les politiques d'austérité de la période 2011-2013.

Pourquoi alors dit-on qu'une dette élevée est préjudiciable à l'économie ? C'est la fameuse courbe de Laffer qui serait une courbe en cloche censée représenter la croissance en fonction du ratio de dette publique / PIB. Selon cette courbe, il y aurait un niveau de dette optimale. En dessous de ce seuil l'augmentation de la dette serait favorable à la croissance, au-dessus elle serait défavorable. On a vu qu'en Europe on place ce seuil à 60 % du PIB. Certains économistes le mettent à 90 % du PIB. La vérité est que personne ne sait si un tel seuil existe. Toutefois, même s'il n'existe pas de seuil, ce qui est compatible avec la définition de la soutenabilité donnée plus haut, il est intéressant de s'interroger sur les raisons de penser qu'une dette publique élevée puisse être nocive. En effet, l'argumentation est utilisée à l'envers pour justifier en quoi l'austérité budgétaire serait favorable à la croissance.

On fait l'hypothèse que les acteurs économiques privés ne subissent pas de contrainte financière et ont un horizon d'anticipation très long. On suppose aussi que la politique monétaire est neutre. Dans ces conditions une hausse de la dette à partir d'un niveau déjà élevé augmente le coût du service de la dette (ensemble des montants qu'un emprunteur doit payer chaque année pour honorer sa dette, montants correspondant aux intérêts et / ou au remboursement du capital emprunté). En outre, une dette élevée et croissante fait anticiper une augmentation future des impôts pour la maintenir soutenable. Ces deux facteurs créent un effet d'éviction sur la consommation et sur l'investissement privé si les agents économiques constituent dès aujourd'hui une épargne supplémentaire en fonction des impôts accrus qu'ils devront payer demain. De plus, le financement de l'augmentation de la dette accroît la perception du risque. Il en résulte une hausse des primes de risque sur l'ensemble des actifs financiers et une réduction des entrées de capitaux étrangers. Tout cela exerce une influence négative sur l'investissement, donc sur la croissance.

À rebours, peut-il y avoir une croissance dans l'austérité et à quelles conditions ? Il faut que les comportements dits ricardiens qui viennent d'être décrits puissent se manifester, donc que les agents privés ne soient pas sensibles à la baisse de leurs revenus courants résultant de la contraction budgétaire. Dans ces conditions, ils anticipent des baisses d'impôts futurs et augmentent leur consommation courante au lieu de la diminuer. Les entreprises pensent que le coût du capital va baisser et investissent en anticipant une hausse durable de la consommation des ménages. Peut-on croire en ces comportements ? Certainement pas dans les conditions qui suivent une crise financière. Si l'on cherche à consolider les finances publiques à la suite d'une crise financière, c'est le contraire qui se produit. Un grand nombre d'agents économiques sont contraints financièrement et cherchent à se désendetter, car une crise financière provient d'un excès d'endettement privé. C'est le revenu courant qui est la variable primordiale pour des agents économiques qui doivent se désendetter à tout prix pour éviter la faillite. Une austérité budgétaire réduit la demande et ne fait qu'aggraver la situation des acteurs privés endettés. Il faut donc d'abord restaurer la croissance, puis engager la consolidation budgétaire, et non pas l'inverse.

Les enseignements de l'histoire sur les consolidations de dettes publiques

Un rapport sur les dettes publiques élaboré pour l'institut Caisse des dépôts pour la recherche renferme une étude approfondie d'expériences historiques de consolidations de grande ampleur ¹. Quelles leçons peut-on en tirer pour l'UE aujourd'hui quant aux politiques budgétaires de consolidation ?

Il importe de distinguer deux types de situation : d'une part, les consolidations motivées par des détériorations budgétaires dues à des politiques antérieures de dépenses ou de recettes conduisant à des déficits cumulés, dans des contextes macroéconomiques qui peuvent être médiocres car suivant des récessions, mais sans crise majeure ; d'autre part, des surgissements

de dettes publiques provoqués par des guerres ou des crises financières, comme l'est la situation actuelle.

Lorsque les consolidations ont été dues à des changements de politique économique qui n'avaient pas été précédés par une crise financière, elles ont le plus souvent été amorcées par un nouveau gouvernement à la suite d'une campagne électorale menée sur ce thème. Même si ce gouvernement était ensuite remplacé, les mêmes efforts budgétaires se poursuivaient. Cela veut dire qu'il s'agit d'un tournant politique engageant un effort de longue haleine qui requiert l'adhésion de la population. Ce fut le cas en Australie (1984), au Canada (1993) et au Danemark (1983). Dans les deux consolidations suédoises ayant débuté en 1981 et 1993, le gouvernement qui a poursuivi la politique d'assainissement budgétaire n'a pas été celui qui l'avait entamée, révélant une sorte de pacte social bipartisan qui donnait une forte légitimité au but poursuivi. Aux États-Unis, la consolidation budgétaire engagée par Bill Clinton en 1993 avec une majorité démocrate fut poursuivie avec une majorité républicaine jusqu'en 2000. Au Japon, la politique budgétaire restrictive fut menée de 1980 à 1991 dans la continuité politique et réussit à rétablir un excédent budgétaire de 1987 à 1991.

Dans la plupart de ces cas (Australie exceptée), le succès des efforts budgétaires est venu de ce qu'ils ont débuté alors que la croissance avait été rétablie après une récession, et non pas pendant la récession. La fermeture préalable de l'*output gap* (écart entre le niveau constaté du PIB et son niveau potentiel) a été une condition du succès. En France après 1980, au contraire, le tournant de la désinflation compétitive de 1983 a donné un coup de frein durable à la croissance et mis en échec les efforts budgétaires, de sorte que le ratio de dette publique / PIB a continué son ascension.

Lorsque les consolidations sont entreprises après des guerres ou des crises financières, le problème est tout différent. Mais les dirigeants européens ne le reconnaissent pas, d'où l'erreur dramatique de 2011-2013. Pour ce qui concerne les lendemains de guerre, une comparaison intéressante est celle faite dans le cas du Royaume-Uni à deux époques historiques différentes. Après les guerres napoléoniennes et le rétablissement de l'étalon-or en 1821, d'une part, et la Seconde Guerre mondiale, d'autre part, les niveaux de dette publique étaient comparables, environ 260 % du PIB, bien plus élevés que le niveau actuel. Durant la première époque, c'est-à-dire sous la contrainte de l'étalon-or, de la mobilité des capitaux et de la stabilité des prix, voire d'une faible et persistante déflation jusqu'à 1848, il a fallu quarante ans pour ramener la dette à 100 % du PIB. Après la Seconde Guerre mondiale, dans un système financier contrôlé par l'État, la même diminution a été réalisée en vingt ans. La régulation prudentielle et le contrôle des mouvements internationaux de capitaux ont permis de baisser au maximum les taux d'intérêt nominaux (taux d'intérêt définis au moment de la création d'un emprunt ou d'un prêt) et de parvenir à des taux d'intérêt réels négatifs (taux nominaux corrigés des effets de l'inflation qui peuvent alors être négatifs si le taux d'inflation est supérieur au taux d'intérêt nominal), principal facteur de réduction de la dette publique, dans des conditions économiques compatibles avec la croissance malgré un niveau élevé de dette.

La même situation a été observée en France après les deux guerres mondiales. Dans ces cas, le ratio de dette a baissé très rapidement grâce à l'inflation et à la dépréciation du franc entre 1920 et 1926, et aux dévaluations massives de 1948 et 1949 dont les anticipations ont nourri l'inflation, entraînant des taux d'intérêt réels fortement négatifs.

Dans le cas de crises financières, la montée des dettes publiques résulte de l'excès antérieur de l'accumulation des dettes privées qui fragilisent les bilans bancaires. Il n'existe pas de possibilité de consolider les dettes publiques sans assainissement préalable de la situation financière des banques. Ou bien celle-ci est rétablie par intervention immédiate après la crise

et la consolidation budgétaire peut être précoce. Ce fut le cas de la Suède et de la Finlande après la crise financière de 1991-1992 et de l'Islande après la crise de 2008. Au contraire, les attermolements politiques sous la pression des lobbies bancaires au Japon après la crise financière de 1990 et dans la zone euro après celle de 2008, consistant à dissimuler les pertes latentes des banques et à prétexter que ces dernières sont saines, paralysent toute reprise solide de la croissance et perpétuent l'alourdissement du poids de la dette publique.

L'expérience japonaise est particulièrement éclairante. De 1991 à 2002, la dette a progressé irrémédiablement à cause de la baisse des recettes fiscales, alors que les dépenses n'ont augmenté que lentement. Car l'effondrement des prix des actifs immobiliers et boursiers a mis les banques en situation de quasi-insolvabilité. Mais il a fallu les répercussions de la crise asiatique de 1997 pour que les pouvoirs publics forcent sérieusement les banques à nettoyer leurs bilans et à se restructurer afin de mettre un terme à la crise bancaire en 2004. Le désendettement des entreprises, amorcé en 1998, s'est poursuivi de sorte qu'en 2003 la croissance a pu repartir même modestement et la déflation disparaître. Cependant, la croissance a été trop faible pour faire baisser le ratio de dette publique / PIB. Il est resté sur un plateau de 2005 à 2008.

Le comportement des gouvernements en zone euro est similaire à celui du gouvernement japonais : déni des problèmes bancaires et entretien du cercle vicieux entre dette des banques et dette des États, et plus généralement incapacité de faire baisser la dette du secteur privé. Ce n'est qu'en 2012 que l'idée d'union bancaire a commencé à se concrétiser. Mais sa réalisation incomplète provoque des discordes et de nouveaux attermolements interminables. Tant que l'union bancaire ne sera pas achevée, les efforts de consolidation budgétaire seront entravés dans les pays où la finance est la plus détériorée, soit l'Italie, le Portugal et la Grèce, sans compter la situation délicate de plusieurs banques allemandes.

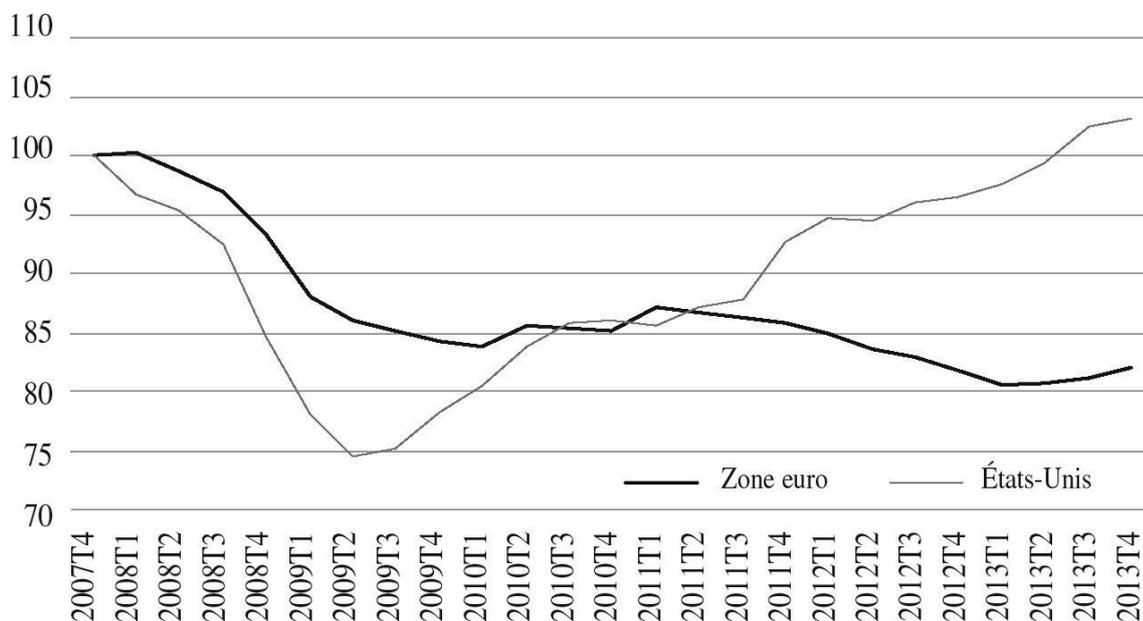
Les expériences historiques étaient connues, du moins des Trésors des différents pays. C'est toujours l'endettement privé qui engendre le cycle financier, lequel conduit aux crises financières. Pourquoi, alors, les gouvernements européens ne sont-ils obsédés que par les dettes publiques ? C'est que les dettes publiques bondissent lorsqu'il faut sauver les banques et que la crise devient systémique, quand les États injectent de l'argent dans l'économie pour éviter que la récession ne se transforme en spirale dépressive. En somme, les États sont les emprunteurs en dernier ressort dès lors que les acteurs privés coupent simultanément leurs dépenses. C'est pourquoi l'endettement public est contracyclique. Pour compenser les effets du désendettement privé, il faut mener une politique d'expansion budgétaire. Le problème n'est pas le niveau de dette publique en soi, mais la capacité du secteur public à amortir les conséquences dépressives du désendettement du secteur privé. Si l'on étudie l'interdépendance entre dettes privées et dettes publiques dans la période critique 2008-2013, on observe un contraste entre les pays anglo-saxons et la zone euro (*voir tableau 3.2*). Les enseignements de ce tableau peuvent être recoupsés avec ceux du graphique 3.3 (p. 179).

Aux États-Unis, l'investissement productif a chuté de 25 % entre le déclenchement de la récession en décembre 2007 et le point bas de septembre 2009. Puis il s'est redressé et a progressé continuellement, parvenant en décembre 2013 à un niveau de 3 %, plus élevé que celui de décembre 2007. Cela a été rendu possible par la forte baisse de la dette privée que montre le tableau 3.2. L'investissement et donc la croissance sont repartis à la hausse grâce aux politiques budgétaires expansives, d'où le ciseau d'évolution des dettes publiques et privées que l'on observe sur le même tableau. En zone euro, le profil de l'investissement et donc de la croissance a été tout différent. La dette publique y a beaucoup progressé sans aucune baisse de la dette privée. Pour comprendre ce qui s'est passé, regardons les évolutions à l'intérieur de la zone euro en nous limitant aux quatre pays les plus grands (*voir tableau 3.3*).

	Niveau 2013		Variation 2008-2013	
	Dettes du secteur privé non financier (ménages et entreprises)	Dettes publiques brutes	Dettes du secteur privé non financier (ménages et entreprises)	Dettes publiques brutes
États-Unis	156	85	- 19	+ 22
Zone euro	164	96	0	+ 26
Royaume-Uni	187	89	- 16	+ 34
Japon	167	238	- 3	+ 46

TABLEAU 3.2. Dettes publiques et privées (niveau 2013 et variation 2008-2013 en % du PIB)
Sources : comptes nationaux ; base AMECO ; Groupama Asset Management.

La zone euro est particulièrement hétérogène. Cette hétérogénéité entraîne des ajustements très asymétriques sous l'effet d'un choc financier de grande amplitude et en l'absence de coordination. Grâce à sa croissance, même modeste, l'Allemagne a pu faire baisser le poids de la dette privée avec une augmentation limitée de sa dette publique. En Espagne, la dette privée avait atteint des niveaux absurdes par l'explosion du secteur immobilier. L'effondrement de ce secteur a fait baisser mécaniquement la dette privée au prix d'une récession sévère et prolongée qui a fait bondir la dette publique. En Italie, une dette publique déjà très élevée avant la crise a paralysé la politique contracyclique. En cherchant à mener une politique d'austérité, le pays s'est auto-infligé une longue récession qui a fait monter à la fois le poids des dettes publiques et privées. La France constitue le cas typique du pays qui s'est installé dans la stagnation et où, par conséquent, toutes les dettes ont progressé inexorablement.



GRAPHIQUE 3.3. Investissement réel par habitant (indice 100, décembre 2007)

Source : Fed et Eurostat, in Natacha Valla, Thomas Brand et Sébastien Doisy, « A New Architecture for Public Investment in Europe », *CEPII Policy Brief*, n° 4, juillet 2014.

	Croissance cumulée	Variation dette du secteur privé non financier	Variation de la dette publique brute
Allemagne	+ 3,0	- 7	+ 13
France	+ 0,5	+ 13	+ 24
Italie	- 8,4	+ 6	+ 21
Espagne	- 7,4	- 11	+ 54
Zone euro	- 2,1	0	+ 26

TABLEAU 3.3. Croissance et évolution de la dette privée, 2008-2013 (%)

Sources : comptes nationaux ; base AMECO ; Groupama Asset Management.

On se trouve donc devant un puzzle. Comment se fait-il que des pays liés par une union monétaire aient été incapables à ce point de coopérer pour gérer le cycle financier ? Pourquoi avoir inversé abruptement le cours des politiques budgétaires en recourant à une austérité prématurée et généralisée ? La crise grecque a provoqué un sentiment irrationnel de panique. Ce sentiment n'est pas sans lien avec le rôle que le droit et la morale ont joué dans le diagnostic germanique de la crise. Tout s'est passé comme si le droit et la morale, qui fixent le cadre des actions publiques de régulation économique selon les principes de l'ordolibéralisme, s'étaient invités dans ces actions elles-mêmes. Cette confusion de niveaux logiques a eu des conséquences désastreuses. Le gouvernement allemand voyait la crise grecque comme l'aboutissement des politiques irresponsables qu'il suspectait tous ses partenaires du sud de l'Europe d'avoir menées. Il fallait donc soigner la crise par l'expiation des coupables, qui devaient se réformer pour rétablir leur compétitivité.

Le problème est que cette attitude moralisante a conduit à suivre une politique néfaste dans le contexte de la crise financière, caractérisée par le besoin généralisé du secteur privé de se désendetter. Le choix politique qui en a résulté s'est paré d'un discours économique totalement inadapté à la situation financière : « Austérité de croissance ! » Dans le contexte de la crise financière, les gouvernements et la Commission européenne ne pouvaient pas ignorer que leurs choix politiques allaient produire ce qui est décrit dans le graphique 3.3 et le tableau 3.3. Avec l'effondrement de l'investissement privé, le PIB a baissé, le chômage a bondi et les dettes publiques ont fortement augmenté au lieu de diminuer. Si l'Allemagne a tiré son épingle du jeu, c'est parce qu'elle a pu éviter la récession grâce à sa capacité à exporter dans le reste du monde, elle-même fruit d'avantages comparatifs anciens. Encourager ceux de ses partenaires qui étaient pris à la gorge à faire comme elle était une provocation.

Si la zone euro veut se pérenniser, elle ne peut pas se permettre qu'un tel fiasco se reproduise. C'est pourquoi la stabilisation macroéconomique de l'ensemble de la zone euro par la coordination des politiques budgétaires nationales et le dialogue avec les responsables de la politique monétaire est le second pilier de la réforme indispensable de la gouvernance politique, à côté de la fixation d'un cap de long terme soutenu par l'investissement public européen.

Comment conduire des politiques adéquates pour faire baisser le ratio dette publique/PIB ?

L'éclairage historique confirme les enseignements théoriques. La politique budgétaire à elle seule n'est pas capable d'inverser une progression du ratio de dette publique / PIB issu d'une crise financière systémique. Il y faut un environnement économique porteur. Celui-ci doit être créé par une combinaison cohérente de toutes les composantes de la politique économique. À

la suite d'une crise financière qui a détérioré gravement les facteurs de production (renouvellement ralenti du capital fixe, baisse de l'intensité de la recherche et développement dans les entreprises, perte d'efficacité du capital humain avec le chômage de longue durée), la relance de l'investissement sur la base d'un nouveau régime de croissance devrait être la priorité absolue.

Comment conduire les politiques d'austérité si on les juge nécessaires pour inverser une augmentation du ratio de dette publique / PIB ? Il faut savoir que le ratio continue à augmenter pendant deux ou trois ans parce que sa dynamique a une inertie. Il se retourne ensuite lentement si la croissance a été bien installée. Il est alors possible de stopper l'austérité et de laisser le ratio converger vers le niveau d'équilibre compatible avec le solde budgétaire que l'on a pris pour objectif. Si l'origine du besoin de politique budgétaire restrictive est la séquelle d'une crise financière, la dette privée doit avoir suffisamment baissé au préalable pour que le secteur privé entretienne la croissance par ses propres forces avant d'envisager une consolidation budgétaire. C'est l'opposé de ce qui a été fait dans la zone euro : politique restrictive avec effort structurel simultané de 4 % du PIB sur trois ans (et un niveau absurde de près de 8 % du PIB au Portugal), débutant en 2011, alors que la récession commençait et que les dettes privées et publiques augmentaient de concert. On a abouti au résultat paradoxal selon lequel les pays ayant fait l'effort budgétaire structurel le plus grand sont ceux où la dette publique a le plus augmenté à cause de la profondeur de la récession qu'ils ont subie en conséquence.

Concernant la politique budgétaire proprement dite, comment faire une politique d'austérité ? Vaut-il mieux agir sur les recettes ou sur les dépenses ? Nous avons vu que les dépenses les plus faciles à couper sont celles qui sont les plus essentielles pour établir la croissance durable, sans laquelle la réduction de la dette publique est impossible. C'est donc à un changement de la structure des dépenses qu'il faut pouvoir procéder.

À cet égard, les consolidations suédoise et finlandaise de 1993-1997 ont été remarquables par les changements structurels accomplis sous l'impulsion publique pour relancer la croissance par l'innovation. Forts de l'adhésion des partis politiques et des partenaires sociaux, les gouvernements ont pu réduire les dépenses sociales très élevées jusque-là, améliorer l'efficacité des procédures budgétaires et de leurs instruments de contrôle, et renforcer la recherche et développement, l'enseignement supérieur et la formation professionnelle pour placer leurs économies à l'avant-garde des technologies de l'information et de la communication. Les partenariats publics-privés ont été systématiquement encouragés.

Dans tous les pays qui ont réussi leur consolidation, les revenus du secteur public ont progressé. Une partie de cette progression (entre un tiers et la moitié) a résulté des hausses d'impôts. Ce fut le cas de l'Australie, du Danemark, de l'Irlande, de la Suède et du Royaume-Uni dans les expériences menées au cours des années 1980 et 1990. Le reste est venu de la croissance. Ce qui constitue encore une différence avec la situation issue de la crise financière globale. De 2007 à 2010, le ratio du revenu moyen des États (budget général) rapporté au PIB a baissé de 42 à 40 %, en partie par préjugé idéologique, en partie parce que le PIB a baissé au lieu de monter.

La stabilisation macroéconomique dans un ensemble de pays hétérogènes : de la coordination par les règles à l'action collective

Un des problèmes majeurs dans une union monétaire entre des pays hétérogènes est celui posé par ce que les économistes appellent « chocs asymétriques ». Un pays qui endure, par exemple, un choc récessif interne parce qu'il veut réduire son déficit budgétaire unilatéralement en fait subir les répercussions croisées avec ses partenaires à travers la réduction de ses importations, donc de leurs exportations vers ce pays. Dans une union

monétaire, les pays affectés ne disposent pas de la possibilité de dévaluer le taux de change pour compenser le choc en rendant leurs exportations moins chères. S'ils veulent assurer cette compensation, ils doivent mener une politique budgétaire expansive qui peut ne pas être adéquate si leur dette publique est déjà élevée et qui de toute manière va provoquer dans ces pays un déficit de balance des paiements si celle-ci était équilibrée jusqu'alors. De son côté, la politique monétaire est impuissante puisqu'elle se détermine en fonction des conditions macroéconomiques moyennes de l'union. En présence de chocs asymétriques, elle est donc trop restrictive pour les pays à basse inflation et qui connaissent une sous-activité économique, trop accommodante pour les pays à plus forte inflation et qui bénéficient du plein emploi. Elle entraîne ainsi des taux d'intérêt réels trop hauts dans le premier type de pays et trop bas dans le second, le flux des capitaux privés aggravant les déséquilibres.

Les divergences entre les économies de la zone euro ont été amplifiées dès la création de l'euro par les mouvements de capitaux massifs des pays du Nord vers les pays du Sud. Hormis en Grèce, la dette publique n'y était pour rien puisque les déséquilibres qui se sont accumulés provenaient entièrement de l'augmentation des dettes privées. Le phénomène opposé s'est produit à partir de la crise grecque. Le retrait des capitaux a gagné un ensemble de pays solvables, alors qu'ils s'accumulaient en Allemagne et dans un certain nombre de pays satellites du Nord. Il en a résulté une divergence énorme des taux d'intérêt qui a provoqué une récession profonde dans les pays du Sud. Le refus de l'Allemagne de mener une politique expansive compensatoire a condamné les pays dont l'endettement était préoccupant à conduire unilatéralement des politiques cruellement déflationnistes compressant drastiquement les dépenses publiques et les salaires.

Les problèmes posés par les interdépendances macroéconomiques dans un espace économique à monnaie unique sont insolubles sous une gouvernance politique intergouvernementale entre des États polarisés par la divergence entre créanciers et débiteurs.

Comme on l'a souligné plus haut, pour qu'un ajustement puisse être efficace face à des chocs asymétriques dans une union monétaire, il faut que les politiques économiques soient concertées. Les règles automatiques ne sont pas des substituts satisfaisants. Elles ne sont ni flexibles ni contingentes, donc pas adaptées à la variabilité des situations conjoncturelles. De plus, elles ne fonctionnent que dans le sens restrictif. Aucune règle automatique ne forcera le gouvernement allemand à mener une politique de hausse des salaires ou d'expansion des dépenses publiques pour compenser une déflation salariale dans un ensemble d'autres pays.

Il faut donc un changement de méthode et d'organisation politique pour faire évoluer le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Les gouvernements doivent avoir confiance les uns dans les autres en s'appuyant sur une évaluation des situations macroéconomiques et budgétaires élaborée par une agence européenne indépendante qui prenne en compte ces interdépendances. Sur cette base, une commission budgétaire impliquant des représentants des parlements nationaux devrait définir les orientations d'une politique concertée que le Conseil européen validerait et que les gouvernements seraient chargés de mettre en œuvre. Le semestre européen, à savoir la procédure de mise en conformité des lois de finances annuelles avec les programmes pluriannuels de stabilité budgétaire que les pays s'engagent à respecter, nous semble adéquat pour déterminer ces orientations. Encore faut-il en modifier la méthode. Ce qui doit changer, c'est la manière dont sont définis les programmes pluriannuels de stabilité budgétaire. Ils sont aujourd'hui guidés par des règles indépendantes de la situation macroéconomique de la zone euro et ignorent les interdépendances entre les pays.

Les missions de cette agence devraient être d'intervenir dans la première phase du semestre européen en articulant trois types d'actions : 1) identifier globalement la situation macroéconomique de la zone euro au début du semestre ; 2) déterminer à partir de ce

diagnostic les recommandations en termes de partage des ajustements budgétaires nationaux de manière à les rendre symétriques ; 3) mettre en place un fonds de stabilisation contracyclique (neutre sur l'ensemble du cycle), capable d'emprunter sur les marchés obligataires et de moduler les prêts aux pays les plus affectés par des chocs adverses.

Le rôle d'induction de l'investissement par un budget européen dirigé par le Parlement européen et la double action des gouvernements et d'une agence européenne de pilotage de la stabilisation budgétaire sous le contrôle d'une commission des parlements nationaux dans le cadre du semestre européen établiraient une union budgétaire structurée par une double démocratie, européenne et nationale.

1. Cf. par exemple les notes « Un budget pour la zone euro », *Trésor-Éco*, 120, octobre 2013, et « Quelle union budgétaire pour la zone euro ? », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, 29, février 2016, qui, toutes deux, n'effleurent que du bout des lèvres la question de la légitimité politique et démocratique.

1. À savoir l'union douanière, l'établissement de règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, la politique monétaire pour les pays de la zone euro, la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche, la politique commerciale commune et la conclusion d'accords internationaux sous certaines conditions.

2. À savoir le marché intérieur, la politique sociale (pour les aspects définis de façon précise dans les traités exclusivement), la cohésion économique, sociale et territoriale (politique régionale), l'agriculture et la pêche (à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer), l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique (pour les aspects définis dans le traité uniquement), la recherche, le développement technologique et l'espace, la coopération au développement et l'aide humanitaire. À cela s'ajoutent les domaines pour lesquels l'UE a des compétences d'appui, c'est-à-dire les domaines pour lesquels l'UE ne peut intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter les actions des États membres (mais sans pouvoir harmoniser les législations nationales) : la protection et l'amélioration de la santé humaine, l'industrie, la culture, le tourisme, l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport, la protection civile, la coopération administrative (« Répartition des compétences au sein de l'Union européenne », Eur-Lex.Europa.eu).

1. Sur l'opposition entre dettes verticales et dettes horizontales, cf. Bruno Théret, « De la dualité des dettes et de la monnaie dans les sociétés salariales », in Michel Aglietta et André Orléan (dir.), *La Monnaie souveraine*, op. cit., p. 253-287.

1. Sur le débat entre les pères de la révolution américaine au sujet de la formation de l'État, cf. notamment Robert Wright, *One Nation under Debt : Hamilton, Jefferson and the History of What We Owe*, New York (NY), McGraw-Hill, 2008.

1. Les *project bonds* sont des emprunts obligataires souscrits en commun par plusieurs pays pour financer de grands projets transnationaux dans l'UE. Ils comportent une garantie budgétaire et sont remboursés par les revenus tirés de l'investissement réalisé. Ils sont donc, en principe, peu risqués.

1. La cible d'inflation est le taux d'inflation qu'une banque centrale décide de prendre pour objectif à atteindre sur une période de trois à cinq ans. C'est la référence à partir de laquelle elle conduit sa politique monétaire. Elle vise ainsi à faire converger les anticipations des agents économiques sur sa cible, en espérant que ceux-ci vont se comporter de telle sorte que cette cible sera atteinte automatiquement.

2. *Trésor-Éco*, 182, octobre 2016.

1. Michel Aglietta *et al.*, « Dettes publiques en zone euro : enseignements de l'histoire et stratégie pour l'avenir », in *Rapport de l'institut Caisse des dépôts pour la recherche*, 2014.

CONCLUSION

Retrouver la dimension historique du projet européen

La construction européenne est avant tout un projet géopolitique qui s'inscrit dans l'histoire continentale et mondiale. L'Europe, considérée dans son espace géographique, est encore un géant économique, scientifique et culturel ; mais elle demeure un nain politique. Ce constat rappelle l'Italie de la Renaissance, pointe avancée de la civilisation occidentale, qui fut pourtant le terrain de jeu des puissances militaires de l'époque, la France de Louis XII et de François I^{er}, et l'empire des Habsbourg sous les règnes de Charles Quint et de Philippe II. L'unité d'une civilisation ne résiste pas à la fragmentation politique. Telle est la grande leçon de l'histoire que devraient avoir à l'esprit les dirigeants européens pour en méditer toutes les conséquences.

L'Europe politique est un enjeu historique qui a engagé les générations nous ayant précédées, engage la nôtre et engagera celles de nos enfants. Mais plus que sa propre survie comme puissance au XXI^e siècle, l'Europe porte une responsabilité mondiale, elle qui a inventé le progrès social dans la seconde moitié du XX^e siècle. Il est de sa responsabilité de contribuer à maîtriser les désordres du capitalisme financier et à inventer un nouveau modèle de développement – en un mot, de civiliser la mondialisation.

La méthode des petits pas est révolue. Le point de bifurcation est proche entre dépassement ou effondrement. Nous avons voulu à travers cet essai proposer des conditions vraisemblables de dépassement. Cela exige une redéfinition du pacte politique fondamental pour forger un nouveau compromis géopolitique européen, en commençant par engager un dialogue approfondi entre la France et l'Allemagne. Dans la geste de la construction européenne, il revient à la France de prendre l'initiative. Nous appelons à un nouveau Fontainebleau, à l'ouverture d'un nouveau cycle de relance européenne, à l'instar du sommet de Fontainebleau de 1984 initié par le président François Mitterrand, qui tira la construction européenne de l'ornière des années d'euroscélérose à la suite de la disparition de l'ordre mondial de Bretton Woods.

Opérer une transformation du pacte constitutif européen, tel est l'impératif. La procrastination gestionnaire n'est plus une option possible. Le coût de l'attentisme devient plus que prohibitif. Nous avons voulu donner au lecteur, qu'il soit décideur, administrateur, citoyen engagé dans la cité, une analyse d'ensemble, donc pluridisciplinaire, du système politique européen, en croisant les savoirs des disciplines en sciences sociales et juridiques. Notre propos peut se résumer ainsi : les règles du jeu européen sont en elles-mêmes profondément délétères. Le jeu européen, du fait de sa configuration, contient et développe, malgré lui, pourrait-on dire, une logique d'entropie, en l'occurrence d'affaïssement démocratique et de politisation négative. Plus grave encore, le cœur de l'UE, la zone euro, repose sur une déliaison fondamentalement problématique : la rupture du lien organique entre le souverain et la monnaie. L'incomplétude, disons même la malformation, de l'Union économique et monétaire est apparue au grand jour et place les États dans une situation dont tout le monde saisit désormais le caractère insoutenable à terme. Ce terme semble indistinct, mais proche, dramatiquement proche, et se mue désormais en une épée de Damoclès prête à s'abattre au prochain choc asymétrique qui exacerberait encore la rivalité entre États membres créanciers et débiteurs.

Sans budget commun, il n'y a pas de parlement digne de ce nom ; il n'y a donc pas de démocratie. Pour l'heure, il n'existe pas de budget européen. En conséquence, l'entité politique européenne n'est pas une démocratie. Cette implication première est simple, mais elle est primordiale et a des conséquences politiques immenses. L'UE essaie désespérément de se parer des atours de la démocratie : des institutions qui poussent presque à l'absurde l'exigence de transparence et de garanties procédurales, une assemblée qui se nomme

Parlement, un début de responsabilité politique de la Commission européenne devant le Parlement européen, des têtes de liste européennes candidats à la présidence de la Commission européenne. Le Parlement européen et la Commission européenne missionnent à grands frais des agences de communication pour élaborer des clips vidéo supposés inciter les électeurs à aller voter aux élections européennes. On remarquera à cet égard qu'un Parlement européen se déclarant légitime, mais cherchant fébrilement la participation des citoyens qu'il est censé représenter, et ce afin de se légitimer, relève presque de l'aveu d'illégitimité. De même, se prévaloir devant les citoyens du combat victorieux pour la fin des frais d'itinérance en matière de téléphonie mobile correspond à ce qu'on pourrait attendre d'une agence de régulation des télécommunications, non d'un parlement. La nature profondément régulatrice de l'UE ne peut frayer bien longtemps avec les habits de la démocratie. « On n'a jamais bâti une société seulement par le droit. Or la gouvernance de l'Union abuse de la règle », souligne Philippe Herzog¹. Une démocratie, c'est une puissance publique, c'est un parlement doté du pouvoir budgétaire, celui de décider des recettes fiscales et des dépenses communes, c'est un parlement issu d'élections où s'affrontent des partis politiques sur ces questions fondamentales. Il n'est pas ici question de souveraineté juridique, mais de démocratie.

Plus qu'une fonction de stabilisation macroéconomique, le budget européen touche à une dimension constitutive du politique : l'endettement de la société vis-à-vis d'elle-même, c'est-à-dire la possibilité de son existence même. Il n'y a pas de société, de communauté politique, sans mise en commun, sans production de biens publics communs. Il n'y aura pas d'Europe politique, de démocratie européenne, sans le renversement du principe d'interdiction de mutualiser des dettes, sans l'édification d'une union de transfert. C'est là le point central, nodal, de notre propos. Car, dans une union monétaire regroupant des pays hétérogènes et non gouvernée par une puissance publique, le marché unique exacerbe les asymétries entre les pays membres. Le système de marché laissé à lui-même n'a rien d'un mécanisme parfait. Il crée des transferts qui sont autant de distorsions qui ne sont pas compensées. C'est pourquoi, sans une Europe puissance publique, dotée d'un budget démocratiquement discuté, avec des attributs d'investisseur en dernier ressort, la zone euro est vouée à éclater tôt ou tard. Elle a failli éclater à la suite de la crise grecque. Elle a été sauvée par la BCE qui a retrouvé sa puissance monétaire en s'affranchissant du carcan des règles de Maastricht. Mais l'UE ne peut marcher indéfiniment sur une seule dimension de la puissance publique. En l'absence d'une puissance budgétaire, l'UE serait condamnée à regarder ses États membres se replier un à un sur leur destinée nationale, l'Europe à se résigner à arpenter sous tutelle la périphérie du système-monde pour les prochaines décennies.

L'Europe puissance publique que nous appelons ne se fera probablement pas à vingt-sept États membres, ni même peut-être avec les dix-neuf pays de la zone euro, car elle engage une solidarité politique profonde. Sans doute, la seule voie praticable pour effectuer un tel saut politique collectif réside dans un noyau dur d'États partageant à la fois la même analyse et le désir d'aller de l'avant en s'unissant réellement, c'est-à-dire en mettant au pot commun une partie substantielle de leurs richesses. Ce noyau établirait le socle d'une Europe politique et serait ouvert à tous les pays européens acceptant ses principes et désireux de le rejoindre ultérieurement.

La table européenne, celle autour de laquelle s'asseyent les États membres à travers leurs chefs d'État ou de gouvernement au Conseil européen et dont parle le philosophe néerlandais Luuk van Middelaar dans son magistral essai *Le Passage à l'Europe*¹, institue un cercle qui existe par lui-même. On peut refuser de rejoindre un cercle, on peut également le quitter, mais on ne peut empêcher que les autres demeurent dans le cercle et le fassent ainsi perdurer et exister. Mais ce cercle repose sur une table ; et cette table, dans des moments rares, il faut oser la renverser. Cependant, renverser la table ne peut se faire que d'un côté ; il faut alors choisir

lequel et y concentrer toutes ses forces. Saut fédéral ou repli national pour certains. Nous proposons le saut budgétaire, celui de la solidarité politique, celui de l'Europe puissance publique. La France, nous le répétons, a une responsabilité particulière dans l'impulsion de ce mouvement historique pour notre continent.

Saut démocratique instituant une double démocratie, et non saut de souveraineté unifiant l'Europe à coups de fédéralisme forcé au risque de voir les peuples se braquer : voilà le possible politique que nous avons tenté de formuler. Sans doute moins irréaliste que le grand soir des États-Unis d'Europe, l'institution d'un véritable budget européen donnant naissance à une Europe puissance publique ne manquera pas néanmoins de se heurter à la terrible logique de la préférence à court terme pour le *statu quo*. La prochaine élection nationale, l'avantage compétitif fiscal ou social, la peur des vagues, de la manœuvre forte quand la dérive contient sa part d'équilibre et de réconfort, constitueront toujours une objection dirimante, un argument impérieux aux yeux des dirigeants, de celles et ceux qui tiennent (par) le pouvoir. Engager le mouvement, assumer le pas en avant : lourde responsabilité. Car ce possible politique vient lui aussi, immanquablement, toucher au mystère de la construction européenne, à savoir le dépassement des intérêts nationaux par les dirigeants mêmes de ces nations, et de ce fait par les nations elles-mêmes. Mais si la création de la monnaie unique fut possible, alors l'institution d'un budget européen doit l'être également. Et quand bien même les conditions de la crise européenne sont différentes de celles des années 1980, il existe des bases sur lesquelles construire ce que nous identifions comme indispensable pour l'avènement d'une Europe politique.

Le génie de l'Europe réside dans sa capacité à faire de la tension entre les valeurs et le réel un élan d'invention politique. Car son origine mythologique n'est-elle pas un enlèvement, un déracinement, un ici vécu et un ailleurs utopique ? Cette force d'invention qu'il s'agit de réveiller doit pouvoir s'investir pleinement dans la pratique de notre siècle et de ses défis. L'Europe se ressourcera si elle sait se confronter à elle-même dans sa diversité, si elle travaille son unité à travers un principe d'altérité reconnue et assumée qui est la source de la confiance. Elle existera lorsqu'elle affirmera pour elle-même et au-devant des autres ce « nous » propre à son génie. Nous, Européens, soyons à la hauteur de l'Europe, de notre Europe.

1. Philippe Herzog, *L'Identité de l'Europe. Vers une refondation*, Paris, ASCPE, 2016, p. 49.

1. Luuk van Middelaar, *Le Passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*, Paris, Gallimard, 2012.

Résumé des propositions

–Un budget européen de 3,5 % du PIB issu de ressources fiscales propres (notamment taxe carbone et taxe sur les transactions financières).

–Une capacité à s'endetter sur les marchés financiers internationaux sous la forme d'euro-obligations (*Euro-bonds*).

–Une fonction d'investisseur en dernier ressort, avec le déploiement d'un programme européen articulant investissement public et financement privé.

–La promotion du rôle des banques publiques de développement et des investisseurs financiers responsables.

–Une stabilisation macroéconomique à deux niveaux, zone euro et pays membres, par réforme de la procédure du semestre européen, pour promouvoir des ajustements symétriques, impliquant : la création d'une agence budgétaire européenne, qui évaluerait la situation macroéconomique, définirait le budget agrégé requis pour une politique contracyclique et proposerait une répartition de l'ajustement budgétaire en fonction des situations des pays membres ; la mise en place d'une commission parlementaire issue des parlements nationaux, qui donnerait une dimension démocratique à la procédure en émettant des recommandations que le Conseil européen serait tenu de prendre en compte.

Bibliographie

Michel Aglietta, *La Monnaie. Entre dettes et souveraineté*, Paris, Odile Jacob, 2016.

Michel Aglietta *et al.*, « Dettes publiques en zone euro : enseignements de l'histoire et stratégie pour l'avenir », in *Rapport de l'institut Caisse des dépôts pour la recherche*, 2014.

Michel Aglietta et Jean Cartelier, « L'ordre monétaire des économies de marché », in Michel Aglietta et André Orléan (dir.), *La Monnaie souveraine*, Paris, Odile Jacob, 1998.

Michel Aglietta et Thomas Brand, *Un New Deal pour l'Europe*, Paris, Odile Jacob, 2013.

Denis Alland, « Consécration d'un paradoxe : primauté du droit interne sur le droit international (Réflexions sur le vif à propos de l'arrêt du Conseil d'État *Sarran, Levacher et autres* du 30 octobre 1998) », *Revue française de droit administratif*, novembre-décembre 1998, p. 1094-1095.

Benedict Anderson, *L'Imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme* (1983), trad. fr. Pierre-Emmanuel Dauzat, Paris, La Découverte, 1996.

Walter Bagehot, *Lombard Street : A Description of the Money Market* (1873), Homewood (Ill.), Irwin, 1962.

Stefano Bartolini, « Should the Union Be "Politicised" ? Prospects and Risks », in Simon Hix et Stefano Bartolini, *Politics : The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU ?*, Paris, Notre Europe, 2006, p. 28-50.

Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2007.

Dominique Carreau, « Droit communautaire et droits nationaux : concurrence ou primauté ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1978, p. 319-418.

Patricia Commun, *L'Ordolibéralisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2003.

Domenico Giannone, Jérôme Henry, Magdalena Lalik et Michele Modugno, *An Areawide Real-Time Database for the Euro Area. ECB Working Paper No. 1145*, 2010.

Dieter Grimm, « Does Europe Need a Constitution ? », *European Law Journal*, 1 (3), 1995, p. 282-302.

Jürgen Habermas, *La Constitution de l'Europe* (2011), trad. fr. Christian Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 2012.

Philippe Herzog, *L'Identité de l'Europe. Vers une refondation*, Paris, ASCPE, 2016.

Albert Hirschman, *Défection et prise de parole* (1970), trad. fr. Claude Besseyrias, Paris, Fayard, 1995.

Simon Hix, Abdul G. Noury et Gérard Roland, « Dimensions of Politics in the European Parliament », *American Journal of Political Science*, 50 (2), 2006, p. 494-511.

Robert O. Keohane, *Après l'hégémonie. Coopération et désaccord dans l'économie internationale* (1984), trad. fr. Michèle Mat, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011.

John Maynard Keynes, « Proposals for an International Clearing Union » (1941), repris in *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, t. 25, Londres, Macmillan for the Royal Economic Society, 1980.

Paul Magnette et Yannis Papadopoulos, *On the Politicization of the European Consociation : A Middle Way between Hix and Bartolini. European Governance Papers No. C-08-01*, 2008.

Peter Mair, « Political Opposition and the European Union », *Government and Opposition*, 42 (1), 2007, p. 1-17.

Peter Mair et Jacques Thomassen, « Political Representation and Government in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 17 (1), 2010, p. 20-35.

- Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, Londres, Routledge, 1996.
- Luuk van Middelaar, *Le Passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*, Paris, Gallimard, 2012.
- André Orléan, *L'Empire de la valeur. Refonder l'économie*, Paris, Seuil, 2011.
- Joan Paredes, Diego J. Pedregal et Javier J. Pérez, *A Quarterly Fiscal Database for the Euro Area Based on Intra-Annual Fiscal Information. ECB Working Paper No. 1132*, 2009.
- Pierre Pescatore, « Aspects judiciaires de l'“acquis communautaire” », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1981, p. 619-657.
- *L'Ordre juridique des Communautés européennes. Études des sources du droit communautaire*, Liège, Presses universitaires de Liège, 1975 ; rééd. Bruxelles, Bruylant, 2006.
- Robert D. Putnam, « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 42 (3), 1988, p. 427-460.
- Hugues Rabault, *L'Ordolibéralisme, aux origines de l'école de Fribourg-en-Brisgau*, Paris, L'Harmattan, 2016.
- Karlheinz Reif et Hermann Schmitt, « Nine Second-Order National Elections : A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results », *European Journal of Political Research*, 8 (1), 1980, p. 3-45.
- Jean-Marc Sauvé, « La Communauté européenne a 50 ans », *Les Petites Affiches*, 19 avril 2007.
- Fritz Scharpf, « The Joint-Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration », *Public Administration*, 66 (3), 1988, p. 239-278.
- *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.
- « The Joint-Decision Trap Revisited », *Journal of Common Market Studies*, 44 (4), 2006, p. 845-864.
- *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis. MPIfG Discussion Paper 12/6*, 2012.
- Carl Schmitt, *Théologie politique* (1922), trad. fr. Jean-Louis Schlegel, Paris, Gallimard, 1988.
- Joseph A. Schumpeter, *Théorie de la monnaie et de la banque*, t. 1, *L'Essence de la monnaie* (1970), Paris, L'Harmattan, 2005.
- Denys Simon, *Le Système juridique communautaire*, 3^e éd., Paris, PUF, 2001.
- Alain Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard, 2015.
- Bruno Théret, « De la dualité des dettes et de la monnaie dans les sociétés salariales », in Michel Aglietta et André Orléan (dir.), *La Monnaie souveraine*, Paris, Odile Jacob, 1998, p. 253-287.
- Harry White, « Preliminary Draft Outline of a Proposal for an International Stabilization Fund of the United and Associated Nations » (1943), repris in Keith Horsefield (dir.), *The International Monetary Found*, t. 3, Washington (DC), FMI, 1969.
- Johannes Wilms, *La Maladie allemande*, Paris, Gallimard, 2005.
- Robert Wright, *One Nation under Debt : Hamilton, Jefferson and the History of What We Owe*, New York (NY), McGraw-Hill, 2008.