

Décembre 2011

Le temps confirmera si le résultat du Sommet qui s'est tenu à Bruxelles les 8 et 9 décembre passés, a effectivement sanctionné un tournant dans l'histoire de l'Union. Mais on peut, dès maintenant, dire que l'autoexclusion par la Grande Bretagne de l'accord par lequel l'Allemagne et la France ont voulu marquer le commencement du renforcement de l'Union monétaire, indique qu'une rupture d'un poids politique énorme s'est réalisée et qu'une phase nouvelle du processus européen peut s'ouvrir.

Il ne faut pas minimiser ce qui s'est passé : la Grande Bretagne a toujours poursuivi l'objectif de freiner l'approfondissement politique du cadre communautaire ; tout en n'ayant pas réussi à empêcher la naissance de l'euro, elle a su maintenir un pouvoir d'ingérence et de veto dans la gestion de l'Union monétaire et, en concomitance avec l'élargissement, elle a, durant ces dix dernières années, exercé un rôle important de leadership pour éloigner l'Union du projet politique originel, en faveur d'une vision centrée exclusivement autour de la construction du marché unique.

La défaite du projet britannique a été sanctionnée avant tout par l'évolution des rapports de pouvoir économiques et politiques au niveau mondial. La prétention que l'Europe puisse prospérer en continuant à rester dans un perpétuel état de minorité politique a été démentie par les faits. Le modèle du simple partage des compétences (même fondamentales comme la monnaie) confiées à des organismes, en fait techniques parce qu'ils sont privés de pouvoirs politiques et qu'ils sont donc des émanations des États membres – qui restent les véritables détenteurs de la souveraineté – a démontré qu'il ne fonctionnait pas. Dans ce cadre, qui maintenait en substance l'exercice du gouvernement au niveau national, les institutions communautaires étaient, de fait, vidées de leurs prérogatives potentiellement supranationales et réduites – que ce soit la Commission ou le Parlement, de différentes manières – à des organismes accessoires, privés de valeur politique et de capacité motrice.

La crise a sanctionné l'impossibilité de continuer à maintenir ce modèle d'intégration confédérale en présence d'une union monétaire qui a rendu ses membres interdépendants d'une manière indissoluble et qui a contraint les pays de l'euro, sous la férule du moteur franco-allemand – et en particulier de l'Allemagne qui, étant la première économie de l'eurozone, doit assumer les responsabilités et les charges les plus importantes – à s'engager vers des formes d'union plus étroites, dans la perspective de céder de larges parts de souveraineté. La Grande Bretagne en a d'une certaine manière pris acte et a sanctionné un divorce qui ne concernera pas le marché unique mais qui pourra avoir des aspects explosifs sur l'évolution politique du cadre européen.

\* \* \*

Maintenant que la rupture avec Londres est consommée et qu'un cadre nouveau s'est créé autour du projet de l'Union monétaire, fiscale et budgétaire, il reste cependant beaucoup de travail politique à faire pour construire effectivement la nouvelle Union. Le problème ne concerne pas tant les limites qui subsistent encore avec les instruments élaborés pour affronter l'urgence des dettes souveraines. Celle-ci (même si elle est importante) est une préoccupation qui investit en général les marchés financiers, mais, pour les Européens, elle est avant tout significative de la nécessité de construire, à court ou moyen terme *au maximum* (c'est à dire dans une échéance temporelle de deux ans au plus), en allant *au-delà* du nouveau Pacte de stabilité, une véritable union fiscale et une union politique à part entière.

L'accord sanctionné prévoit de nouvelles règles et indique les instruments pour les imposer aux États : ces derniers, après les avoir souscrites, perdent d'une certaine manière le pouvoir de décider de leurs politiques économiques et budgétaires en acceptant soit l'imposition de sanctions presque automatiques, soit de se voir mis sous tutelle en cas de défaillance. Un abandon substantiel de souveraineté qui sera probablement réel cette fois à tous égards (au contraire de l'époque, dans le passé, où les dépassements des critères de Maastricht sur le déficit et la dette avaient été "pardonnés" avec des dérogations *ad hoc* établies à chaque fois par les gouvernements nationaux eux-mêmes) sous peine d'une attaque par les marchés sur tout le groupe des pays qui ont décidé de se soumettre à ces contrôles. Cet état de choses renforcera les systèmes de surveillance réciproque entre les différents pays mais, en l'absence d'un saut vers l'unité politique, il ne résoudra ni le problème de la solidarité, ni celui du développement, pas plus que celui de la légitimité démocratique du nouveau système européen.

La première question, celle de la solidarité est évidente : si l'on n'en arrive pas à un cadre étatique commun, on est contraint de continuer à exercer la solidarité sur la base de la coopération volontaire entre des pays avec des niveaux de développement différents, des ressources budgétaires et des capacités de production différentes tout en étant interdépendants et intégrés. Le résultat, c'est la sensation, pour les économies les plus fortes, d'une *transfer union* fortement déséquilibrée, qui met en danger leur solidité : quels que soient les arguments qu'on peut trouver concernant l'intérêt réciproque, à l'intérieur d'une même aire monétaire, au soutien des situations les plus faibles, la réaction de larges parts de l'opinion publique sera inévitablement toujours négative. De cette manière, puisque les disparités de départ sont une donnée de fait objective, quels que soient les efforts que peuvent faire les pays les plus fragiles pour combler, au moins en partie, la différence de compétitivité qui les sépare des plus forts, la situation, en l'absence d'une grande avancée politique, est vouée à s'enliser sur le terrain du consensus et sur celui de la légitimité.

Concernant le développement, c'est depuis l'époque du Livre blanc de la Commission Delors que les Européens savent que c'est seulement avec un plan unique que nous pouvons redevenir compétitifs au niveau global et surtout que nous pouvons ouvrir un nouveau cycle basé sur un modèle durable et capable d'exploiter les potentialités de l'économie de la connaissance actuelle. Mais l'absence d'exécution, jusqu'à aujourd'hui, des plans adoptés à plusieurs

reprises, démontre que, sans ressources et capacités de gouvernement au niveau européen, les projets, soit restent en grande partie lettre morte, soit ils sont infléchis par les exigences nationales des différents pays, aussi parce que les investissements de chaque pays, dans un marché unique se font, en grande partie, au bénéfice des partenaires.

Un saut qualitatif, dans cette perspective, avec une augmentation du budget européen en trouvant des ressources propres au niveau de l'eurozone élargie et le lancement de politiques européennes pour les infrastructures et le renforcement de la recherche serait possible dès maintenant avec les instruments juridiques en vigueur ; mais le problème est politique parce qu'il implique la volonté de se doter d'instruments supranationaux efficaces de gouvernement qui ne soient plus seulement l'utilisation du simple partage de règles et de disciplines, mais qui soient tournés vers un projet commun et solidaire de développement de tout le continent. Sans un changement de mentalité qui amène l'Europe à être, à l'inverse de la somme actuelle des intérêts nationaux, une communauté politique effective, la tentative de réaliser la croissance à travers les politiques des différents pays membres est vouée à produire des résultats très au-dessous, à la fois des potentialités de chaque Etat et du niveau suffisant pour sortir de la crise.

Le dernier point, celui de la légitimité démocratique est lui aussi évident : d'un côté il y a le problème technico-juridique de régler le fait qu'un accord – celui de Bruxelles –, qui se place délibérément en dehors des Traités, a confié à une institution de l'Union – la Commission – la mission d'organe technique de surveillance de l'eurozone concernant les règles négociées (problème qui pourra être formellement résolu par un escamotage juridique, mais qui a aussi des implications substantielles dans la mesure où la Grande Bretagne fait aussi partie de la Commission) ; mais surtout, d'autre part, la nécessité politique demeure de justifier aux yeux de l'opinion publique le fait d'enlever aux parlements nationaux respectifs les prérogatives sur le contrôle des budgets et la définition des politiques économiques. Dans la mesure où les mécanismes de contrôle démocratique devraient rester encore longtemps au niveau national, comment penser trouver un consensus pour des interventions souvent difficiles et impopulaires qui pourront être exploitées sans scrupules par les forces populistes ? Comment convaincre les citoyens d'un Etat à faire des sacrifices pour soutenir les autres pays plus faibles ? S'il est vrai, comme tous l'admettent désormais, que nous sommes seulement au début d'une longue phase d'austérité, il est illusoire de penser pouvoir promouvoir la cohésion sociale et politique nécessaire à la réalisation des plans importants de restructuration financière, économique et productive indispensables pour relancer le développement, sans changer la perspective et le cadre politique de l'exercice de la démocratie.

La question cruciale de la légitimité démocratique, ainsi que celle de la relance sur de nouvelles bases du développement, constituent le point décisif à dénouer pour faire accomplir au processus européen le saut qualitatif nécessaire pour dépasser toutes ses contradictions et ses fragilités actuelles. Dans quelle direction faut-il aller ? Un exécutif européen doté de pouvoirs limités mais effectifs ainsi que du contrôle de ressources européennes autonomes, légitimé par le vote des citoyens et responsable face à un parlement européen démocratique dans la plénitude de ses pouvoirs législatifs ne pourra naître que de la transformation du Conseil en Chambre haute des Etats et d'une réforme du Parlement européen en une Chambre basse élue sur la base d'une loi électorale uniforme et représentative des citoyens de la nouvelle Union – dans laquelle la règle démocratique *one man one vote* soit en vigueur et que la violation actuelle du droit dénoncée par la Cour constitutionnelle allemande soit assainie. En d'autres termes, il pourra seulement être le fruit du processus constituant démocratique à travers lequel les Etats qui ont, ou qui auront, accepté l'abandon de la souveraineté monétaire et qui seront disposés à la transférer dans le domaine fiscal, construiront une nouvelle souveraineté européenne avec l'implication et le soutien d'une très large partie de l'opinion publique. Cela implique le dépassement de la méthode communautaire qui a prétendu durant ces vingt dernières années, construire une Union avec ceux-mêmes qui ne le voulaient pas, en finissant par justifier la coexistence de l'intergouvernementalisme avec le parlementarisme et la réduction du rôle de la Commission à un pur organisme technique de surveillance.

Dans cette perspective, en admettant que l'objectif *fédéral* doive constituer le point d'arrivée du processus afin que l'unité puisse être vraiment irréversible et solide, comment le gouvernement provisoire de la nouvelle Europe que les gouvernements ont baptisé ces jours derniers à Bruxelles pourra-t-il se développer et se renforcer ? Comment donner des capacités plus grandes à gouverner aux nouveaux mécanismes, pour pouvoir en élargir les prérogatives aussi en direction des politiques pour le développement, pour accroître le consensus dont ils pourraient bénéficier et renforcer au moins en partie la solidarité réciproque ? Est-il concevable, comme le propose par exemple Joschka Fischer, que dans une phase transitoire, la fonction d'exécutif provisoire jouée par le Conseil de l'eurozone élargie soit équilibrée par le contrôle exercé par une Chambre composée de représentants des commissions budgétaires des parlements nationaux respectifs et du Parlement européen en les sélectionnant parmi les élus des pays qui composent le nouveau cadre ?

La question est assurément complexe, mais elle doit être affrontée sans délai. Et, pour ce faire, l'objectif final et la nécessité de dépasser les fausses solutions communautaires, désormais impraticables, doivent être clairs. Un fait est certain : après le Sommet de Bruxelles, les gouvernements, les institutions et les partis ne pourront plus se cacher derrière l'alibi des vétos de la Grande Bretagne pour justifier les difficultés ultérieures pour avancer sur la voie de la Fédération européenne.

Le temps presse : si nous voulons sauver l'euro et le projet européen et retourner les difficultés actuelles en les transformant en une chance pour un nouvel avenir de progrès, tous ceux qui croient en ces objectifs doivent s'engager à faire prendre corps à la nouvelle réalité.

*Publius*

---

**Sous les auspices de la Fondation Mario et Valeria Albertini  
Initiative de soutien au "Framework for Action for a European Federal Union"  
promu par l'Union des fédéralistes européens**

---

Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 - I-27100 Pavia - E-mail: [publius@euraction.org](mailto:publius@euraction.org)  
Direttore responsabile Elio Cannillo - Autorizzazione Tribunale di Pavia n. 572 del 4/9/2002  
Stampatore PIME SRL, Pavia - Poste Italiane s.p.a., Spedizione in Abbonamento Postale D.L. 353/2003  
(conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, LO/PV - Abbonamento annuale € 5  
[www.euraction.org](http://www.euraction.org)