

Repenser l'Europe, ne pas l'imposer d'en haut

Andreas Fisahn

Professeur à l'université de Bielefeld ; enseigne le droit public et la théorie du droit

Peter Wahl

Co-fondateur d'Attac Allemagne et responsable de l'organisation non gouvernementale Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED)

Tous deux sont membres du Conseil scientifique d'Attac.

La façon de gérer la crise en Europe aggrave le désastre de l'UE. Un éclatement n'est pas à exclure. Cela mérite qu'on s'intéresse aux causes de la débâcle et à l'attitude par rapport aux dogmes du marché libre comme le meilleur des mondes possibles. Et cela suppose aussi d'avoir le courage d'affronter les puissances de l'industrie financière. En bref : l'Europe doit être repensée pour surmonter son actuel état d'agonie.

1. Crise de la finance et non pas crise de la dette

La crise actuelle n'est pas une crise de la dette, mais une crise de l'ordre de la concurrence et de la finance, tel qu'il est fixé par les traités européens. La crise a débuté avec la crise financière, conséquence de la libéralisation et de la dérégulation des marchés financiers, ce qui a permis de libérer de toute contrainte légale des titres hautement toxiques. Ce n'est pas au premier chef une crise de la dette, qui pourrait être mise en relation avec de mauvaises politiques économiques dans certains États membres, particulièrement en Europe du Sud. Ces États se sont comportés fondamentalement de façon « conforme au système », si l'on met à part quelques aspects du drame grec, pointés aujourd'hui comme des causes qui permettraient d'expliquer la crise dans sa totalité. Cela veut dire qu'ils ont agi de façon conséquente, dans le cadre de l'ordre de la concurrence et de la finance établi par les traités européens. Ce

système veut en effet que l'on renonce aux rentrées fiscales sur les revenus du capital et que l'on nourrisse la concurrence entre les sites de production à travers le *dumping* fiscal et social. La concurrence entre les sites de production n'a pas été un lieu commun idéologique mais l'expression voulue du système de concurrence en Europe.

2. Une erreur structurelle : l'ordre de la concurrence

Depuis les années 1980, la communauté des États en Europe s'est transformée pas à pas en un ordre néolibéral de la concurrence. L'Union monétaire européenne s'est développée à partir d'une Union douanière orientée vers l'intervention des États pour devenir une UE néolibérale pilotée par la concurrence, au sein de laquelle non seulement les entreprises mais aussi les États entrent en concurrence. Alors que de larges domaines du droit économique sont harmonisés, la concurrence règne là où cette harmonisation européenne est exclue par les traités : la fiscalité et les systèmes sociaux. Cette concurrence ne peut conduire qu'à une spirale descendante – une « course vers le bas » – en matière de fiscalité des revenus et des entreprises, ainsi que de prestations sociales. Une Europe du vivre ensemble solidaire ne peut advenir que si cette structure, qui crée des conditions optimales pour les entreprises mais non pour les populations, est cassée et remplacée par un nouvel arrangement du système institutionnel et des droits. Un « continuons dans la même voie », considéré comme un approfondissement de l'intégration, serait socialement irresponsable et ne fonctionnerait pas dans la durée. Ce n'est pas une perspective pour l'Europe.

3. Une erreur structurelle (bis) : l'ordre des marchés financiers

L'ordre de la concurrence en Europe a été particulièrement dynamisé dans les années 1990 par la dérégulation des marchés financiers. Ce faisant, le politique s'est lui-même dégradé en exécutant qui réagit sur le mode du réflexe pavlovien aux signaux des marchés financiers érigés en sujets dominants dont les demandes doivent être prises en compte. Des marchés financiers non contrôlés permettent aux investisseurs institutionnels et aux personnes à revenus élevés d'échapper à l'imposition dans les États nationaux. Ce qui détériore encore plus les recettes des États et creuse la dépendance des finances publiques à l'égard des marchés. Des marchés financiers non contrôlés créent une richesse virtuelle que ceux qui produisent la valeur réelle doivent alimenter. Ce sont des machines à redistribuer au profit de ceux qui détiennent les liquidités. Des marchés financiers non contrôlés génèrent des risques incalculables et non maîtrisables sous forme de titres « innovants », de certificats et de multiples possibilités de spéculation. Ces risques sont apparus avec une

fréquence de plus en plus rapide. Le *crash* de la nouvelle économie au début du siècle n'a pas eu de conséquence importante sur la production réelle et les conditions de travail. Le *crash* financier de 2007-2008 a conduit en revanche à la récession, qui se poursuit dans le Sud de l'Europe et qui s'est élargie à une crise de la dette, à la limite de l'insolvabilité et menaçant de faire perdre dix ans à l'UE.

La finance de casino a repris de l'importance et permis aux spéculateurs institutionnels de faire de nouveaux gains très importants. Ces derniers ne reculent même plus devant les manipulations criminelles à grande échelle, comme cela a été le cas avec celle des taux *Libor*. Pendant ce temps, les États combattent les conséquences financières de la crise et les contribuables servent de parapluies au fonctionnement du casino. Les marchés financiers restent aussi puissants parce que les pertes des banques sont prises en charge par les États et répercutées sur le contribuable. Pour la même raison, les dettes publiques sont aujourd'hui bien plus élevées qu'avant le déclenchement de la crise.

Les gains continuent à être privatisés et les pertes socialisées. Après le déclenchement de la crise, le G 8 et le G 20 ont annoncé des réformes profondes des marchés financiers. À part quelques mesures timides, il y a eu peu de suites. Cela tient pour une part à la puissance du *lobby* financier, au « caractère systémique » des méga-banques et aux tabous qui empêchent de mettre ce système en cause. D'un autre côté, les traités européens, qui sont basés sur la dérégulation des marchés financiers et la libre circulation des capitaux, fixent des limites étroites à toute re-régulation. À cet égard aussi, un approfondissement de l'UE sans changements structurels fondamentaux de sa base juridique n'aurait pas grand sens. La crise de l'UE est une crise de son ordre concurrentiel et financier : une révision fondamentale s'impose.

4. Un pilotage autoritaire de l'économie

Le gouvernement allemand pratique dans cette situation une politique d'aggravation de la crise et de dérive de l'UE vers un pilotage autoritaire de l'économie qui est en train de s'élargir à un régime antidémocratique et autoritaire. Les diverses réactions à la crise, du « Pacte pour l'euro », du « Six pack » et du FESF jusqu'au MES et au Pacte budgétaire, ont un dénominateur commun : ils visent un contrôle centralisé, au niveau européen, de la politique économique et budgétaire des États membres ou, tout au moins, des pays de la zone euro. Herman van Rompuy et Wolfgang Schäuble ont ouvertement fixé la ligne : « Dans une situation optimale, il y aurait un ministre des Finances européen. Il aurait un droit de veto sur un budget national et autoriserait les nouveaux emprunts. » Cette solution n'est pas seulement centralisatrice, elle est aussi autoritaire. Car même dans un État national, un ministre des Finances

n'a pas de droit de veto sur le Parlement en matière budgétaire ; un « ministre des Finances européen » serait encore moins légitime que les gouvernements nationaux. Une solution autoritaire de cette nature comporte le danger que d'autres libertés démocratiques fondamentales soient mises en cause pour garantir le cours antisocial actuel. Car le mode de gestion dominant de la crise vise en premier lieu la réduction des dépenses publiques à travers la réduction des droits sociaux et des salaires.

Ce qui est exigé, ce sont des « plafonds de crédit » (un « frein à l'endettement ») et, par là, une politique d'austérité qui conduit à la récession et dégrade la situation sociale dans les pays concernés. Le nombre de chômeurs s'accroît. Dans les pays soumis aux coupes budgétaires la crise s'aggrave, la Grèce est en récession depuis 2008. Depuis cette date, l'économie s'est rétractée de 27 %. On voit que l'Europe entière glisse vers la récession. Les programmes de réduction budgétaire n'ont même pas atteint les buts affichés : les nouveaux emprunts restent élevés aujourd'hui comme hier dans les pays sous la tutelle de l'UE et la dette totale s'accroît toujours davantage à mesure que le PIB se rétrécit. Même des pays comme la Slovaquie qui ont péniblement respecté les critères de Maastricht entrent, du fait des spéculations de l'industrie financière, dans un cycle d'endettement. Les « plafonds de crédit » ne garantissent nullement la stabilité, même s'ils fonctionnaient. Dans la situation actuelle, des « plafonds de crédit » plus stricts ne constituent pas un chemin pour sortir de la crise. Une intégration plus forte, sous le signe d'une politique d'austérité autoritaire, ne peut de ce fait constituer une voie pour l'Europe.

5. Tendances centrifuges et montée du nationalisme

Dans le discours allemand, davantage d'intégration fait partie de la raison d'État. Les propositions pour surmonter la crise par une politique économique autoritaire sont présentées comme des pas vers une plus grande intégration. Cette position est autoproclamée « pro-européenne », mais elle ne l'est pas. Comme cette forme d'approfondissement de l'intégration est antidémocratique et antisociale, elle devient une arme contre la participation démocratique et la protection sociale. Ce sont les valeurs européennes qui en sont les victimes. La gestion de la crise a déjà accru la distance entre Européens et va continuer à le faire. Poursuivre une plus grande intégration est, dans ces conditions, contreproductif.

De tendances nationales-chauvines apparaissent de plus en plus fréquemment dans la débâcle européenne. Ce n'est pas vrai seulement pour le gouvernement Orbán en Hongrie ou pour les « vrais Finlandais ». Le gouvernement allemand aiguise aussi les préjugés nationaux-chauvins. L'opposition à la politique allemande de crise vient principalement de la droite – contrairement à ce qui se passe en France ou aux Pays-Bas – et ses motivations sont natio-

nalistes et chauvines. À côté des tendances à une solution autoritaire, on peut aussi déceler des tendances centrifuges qui vont dans le sens d'un nouveau nationalisme et tout au moins d'un rétrécissement des compétences de l'UE.

6. Renforcer l'intégration ?

Du côté des sociaux-démocrates et des Verts, on plaide aussi pour une plus grande intégration. Dans un appel à un « Changement de cours dans la politique européenne », paru dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 3 août 2012, Peter Bofinger, Jürgen Habermas et Julian Nida-Rümelin se sont prononcés pour un « grand pas vers l'intégration ». Ils n'ont cependant pas mis en cause l'actuelle structure économique, financière et sociale de l'UE, y compris l'accent qu'elle met sur la discipline budgétaire et la libéralisation des marchés financiers. Leur proposition alternative se réduit à une « responsabilité commune pour les obligations d'État dans la zone euro » avec l'engagement – partagé avec le gouvernement allemand – du *mantra* de la discipline budgétaire, qui supposerait une « plus grande coordination des politiques financières, économiques et sociales des États membres ». Mais, pour eux, celle-ci devrait comporter une garantie démocratique avec « un législateur européen représentant les citoyens » compétent pour la politique de redistribution. En bref : ce sont le Conseil et le Parlement européen qui surveillent la discipline budgétaire nationale, et non un ministre des Finances européen. Est prônée ainsi une démocratie supranationale, dont les contours restent cependant totalement obscurs, et dont les limites ne sont fixées que négativement : l'UE ne doit pas devenir une État fédéral car les peuples ne sont pas encore prêts à la solidarité requise. La façon dont c'est compatible avec un contrôle des budgets par les institutions européennes – même si celles-ci étaient élues de façon démocratique – n'est pas claire. Les États fédéraux actuels ne connaissent pas un tel centralisme. Pour jeter les bases d'une réforme démocratique de l'UE, une constituante devrait être convoquée pour réformer les traités et proposer une nouvelle constitution aux peuples européens. L'intention est bonne mais c'est le contraire d'une bonne solution.

Les défauts de l'UE ne seraient absolument pas corrigés avec cette proposition. Au lieu de mettre en cause l'ordre concurrentiel et financier désastreux, les propositions de Bofinger, Habermas et Nida-Rümelin tendent à l'approfondir. La logique de l'ordre concurrentiel antisocial n'est pas contestée, elle doit au contraire être consolidée par les obligations d'État communes. Les obligations d'État communes peuvent certes soulager à court terme les emprunts pour certains États, mais le mécanisme de la redistribution est aussi peu mis en cause que la puissance des acteurs du marché financier, notamment les banques. Une re-régulation des marchés financiers est tout aussi peu au centre de la proposition que la mise en cause du *dumping* social et financier dans

l'UE. Les propositions pour la démocratisation de l'UE ne sont pas développées, les auteurs reculant devant leurs conséquences : le virage vers un État fédéral qui serait responsable de la fiscalité et de son propre budget. C'en serait en effet la conséquence si on s'appuie sur la conception du mouvement pour l'indépendance des États-Unis : « pas d'impôt sans représentation ».

7. Démocratisation de l'UE

La démocratisation de l'UE est en tout état de cause un point central d'une politique émancipatrice pour une Europe de la paix, démocratique, sociale et écologique. Cela concerne d'un côté les institutions européennes et suppose au minimum une législation électorale unique, des partis européens et un poids électoral égal, pour retrouver la démocratie en Europe. La représentation et l'autodétermination revendiquées par les mouvements démocratiques n'existent pas. La notion de transfert de souveraineté limité est trompeuse en laissant penser que les parlements nationaux peuvent encore contrôler la politique européenne et la légitimer. Le président de la Cour de justice européenne, Vasilios Skouris, a reconnu, avec une franchise rare, comment le système fonctionne : l'Europe a des compétences en vertu du principe des transferts de souveraineté limités. Quelles en sont les limites ? C'est la Cour qui en décide.

Le processus démocratique à travers les parlements nationaux n'existe pas. Le Parlement européen ne les remplace pas car il ne s'agit pas d'un parlement démocratique, élu selon une règle électorale unique qui pourrait agir comme organe législatif central. Le PE occupe seulement le deuxième rang dans le processus décisionnel derrière le Conseil. Avec l'Union européenne, le continent est entré de plain pied dans l'ère post-démocratique, où l'activité intense mais largement sans effet des députés a remplacé le contrôle démocratique et la souveraineté des peuples.

Une démocratisation de l'UE suppose une démocratisation des institutions et des processus supranationaux existants. La démocratie se compose de possibilités multiples et concrètes de participation électorale et de prise de décision, ainsi que de transparence, et de mécanismes pour les garantir aux citoyennes et citoyens. Les handicaps structurels que rencontrent les couches dominées de la population pour exprimer leurs intérêts devront par exemple être corrigés dans un espace public européen qui se développe lentement, pour assurer l'égalité dans la participation. On voit mal aujourd'hui avec quelles forces surmonter cet état de dépossession.

8. Réviser l'ordre financier et concurrentiel

Une constitution européenne démocratique devrait donner la possibilité de proposer des alternatives économiques au lieu de dicter un modèle unique,

comme le font les traités en s'appuyant à de nombreuses reprises sur une « économie de marché ouverte où la concurrence est libre et non faussée ». Dans une société démocratique, le choix du modèle économique et des formes de la régulation doit relever d'un processus politique démocratique. La constitution européenne devrait être ouverte à des processus démocratiques faisant place à des objectifs généraux, des priorités et des conceptions différentes pour rallier des majorités à des propositions politiques. Une telle ouverture signifierait qu'on sorte du chemin fixé par l'ordre concurrentiel et financier actuel, ce qui n'est possible que si les traités sont profondément révisés.

On peut penser à une constitution européenne concise, qui pourrait transférer des compétences sous la condition d'un fonctionnement démocratique en Europe, mais sans entrer dans le détail des objectifs et des moyens de les atteindre. Il faudra absolument éviter les problèmes du partage des compétences tel qu'il est défini par l'actuelle constitution, où l'UE définit toutes les règles de la concurrence en dehors de la fiscalité et de la protection sociale. Des pas réels vers l'Europe sociale et la levée de l'asymétrie entre capital et travail sont des conditions *sine qua non* pour une plus grande intégration. La sécurité sociale est une nécessité pour la participation démocratique, qui doit pour cette raison être inscrite dans l'ordre européen comme règle de l'État social, tout comme les droits fondamentaux comme condition du processus démocratique. Sur ce point aussi, les discussions sont nécessaires pour une révision du cours du développement européen.

9. Pour une prise de conscience nouvelle de la société

Une logique binaire s'est imposée dans le discours allemand, où est réputé « pro-européen » le chemin vers un ordre européen autoritaire et centralisé, et où la seule réponse à la crise est un approfondissement de la forme actuelle erronée de l'intégration. D'un autre côté existe une argumentation nationale-chauvine qui veut réduire le sens de l'Europe à celui d'un outil en faveur des États nationaux. Devant cette situation, personne n'ose vraiment, dans le camp de l'émancipation, remettre en cause le cours dominant de l'intégration. On craint d'être entraîné dans la logique binaire de ces deux camps et être dénoncé comme anti-européen, étroitement national et réactionnaire.

Aujourd'hui, on ne voit pas comment lier d'un côté approfondissement de l'intégration et de l'autre changement d'orientation, révision des mauvaises décisions structurelles ; adoption d'un nouvel ordre financier et économique. Dans la situation actuelle, l'approfondissement de l'UE aurait pour conséquence la consolidation autoritaire des mauvaises décisions structurelles, il poursuivrait et renforcerait la politique actuelle au détriment de la majorité de la population et au bénéfice de la rentabilité des grandes entreprises. Il continuerait le mauvais choix des priorités, la construction de l'Europe comme

ensemble de régions compétitives – ce qui, en fin de compte, assurerait de bonnes conditions de rentabilité pour le capital.

Dans ces conditions et dans le cadre de ce rapport de force, engager un processus constitutionnel à travers une constituante aurait peu de sens. Il faudrait pour un tel processus un discours renforcé, approfondi et plus rationnel sur les perspectives de l'UE. Et cela dans tous les États membres et entre eux. Une nouvelle prise de conscience et une large discussion autour de la question : « Comment voulons-nous vivre ensemble en Europe ? » sont nécessaires. Une telle discussion ne peut avoir lieu dans le contexte d'une gestion fébrile de la crise. C'est la raison pour laquelle les pré-requis pour un processus constitutionnel n'existent pas. En fin de compte, une Europe solidaire – quel que soit le niveau auquel elle est organisée – ne peut se concevoir que si les forces sociales, qui veulent et peuvent imposer un tel projet par le bas, tout en sauvegardant les acquis anciens et nouveaux, s'organisent. Sans reconfiguration des acteurs sociaux, l'UE restera un projet autoritaire. La démocratie n'est pas seulement une question d'élection. C'est aussi celle de savoir quels sont les intérêts sociaux qui auront une chance de s'imposer.

10. Une réponse à court terme à la crise

Au lieu d'une aggravation des politiques d'austérité, une régulation étroite des marchés financiers avec un contrôle effectif de la circulation des capitaux et une taxation effective des gros patrimoines et revenus du capital sont nécessaires pour une réponse à court terme à la crise. Il faut fermer le casino. Par ailleurs, une « Union de transferts », sous une forme ou une autre, est inévitable. La solidarité doit s'exercer non pas en faveur des banques mais des citoyennes et des citoyens des pays en crise, et notamment des plus défavorisés. Les banques ne doivent, tout au moins si elles sont de taille systémique¹, être sauvées que si, après cela, elles passent sous contrôle public et adoptent un modèle économique tourné vers l'intérêt général.

La spéculation contre les pays en crise doit être stoppée grâce à un paquet de mesures adaptées, qui doit comprendre entre autres choses l'interdiction des CDS, l'interdiction pour les *hedge funds* et les autres acteurs hautement spéculatifs d'accéder au marché. Par ailleurs, la BCE doit devenir « prêteur en dernier ressort » aussi longtemps que les économies en crise ne sont pas consolidées et remises sur pied.

Le cas échéant, la flexibilisation temporaire de l'euro à travers des taux de change différents selon les régions ou la fixation de corridors de variation des taux sont des solutions légitimes. Si ces dispositifs sont adoptés de façon ordonnée et après délibération, les effets négatifs peuvent en être limités et les coûts inférieurs à ceux d'une eurozone chaotique. En revanche, si on poursuit la gestion de la crise actuelle, on n'échappera pas, au bout du compte, à l'effondrement de la zone euro.

11. Concurrence globale

L'UE s'inscrit elle-même dans l'ordre concurrentiel mondial dans la mesure où elle veut devenir l'espace économique le plus compétitif dans le monde. La concurrence est pensée sur le mode économique, mais aussi politique et militaire. L'objectif est de faire de l'UE une superpuissance, pour constituer avec les États-Unis et la Chine un futur G3, quasiment un triumvirat mondial. Pour une partie des élites, cette tentation est ancienne, notamment pour les pays qui ont été dans le passé des puissances mondiales, mais qui sont depuis « descendus » en deuxième ou troisième division. Cette motivation se nourrit du rythme et de la portée de la reconfiguration du système international sur le modèle multipolaire. Si on regarde le monde à travers le prisme de la géopolitique, les élites européennes peuvent se faire du souci avec la Chine qui devient une superpuissance, le potentiel de l'Inde, du Brésil et d'autres pays émergents, la volonté de la Russie de renouer avec son passé. Les cinq siècles durant lesquels l'Europe et ses héritiers nord-américains ont dominé le destin du monde touchent à leur fin. Celui qui en Europe ambitionne de tenir le haut du pavé dans l'ordre mondial futur ne peut le faire qu'avec d'autres.

L'objectif d'une politique européenne devrait être la « paix » (dans son acception la plus large) et non la course aux armements. L'UE doit jouer un rôle central dans la définition d'un nouvel ordre international multilatéral, conçu comme un ordre de paix qui substitue à la concurrence économique internationale un ordre de coopération et de solidarité, seul en mesure de répondre aux défis mondiaux comme la crise climatique, l'accroissement de la population et la raréfaction des ressources. La course aux ressources et à des positions de domination ne peut pas être gagnée. Elle a conduit le monde à des conflits destructeurs, avec deux guerres mondiales et les guerres par procuration qui ont suivi. La perspective ne doit pas être de devenir l'espace le plus compétitif. Il doit plutôt s'agir de devenir une région du monde qui agit partout pour la paix, la démocratie et les droits sociaux. En clair : une superpuissance de la qualité de la vie. ■

(25 octobre 2012)

Note

- 1) Une banque de taille systémique est une banque dont l'activité fait courir des risques systémiques à l'ensemble des activités financières et dont une éventuelle défaillance impacte l'ensemble des activités économiques – financières et non financières. [NDT]