

Actes de la table ronde

Les positions française et allemande sont-elles conciliables face aux enjeux de l'union politique et de la gouvernance économique européennes ?

le 29 avril 2014, au Goethe-Institut de Paris

Intervenants-discutants

Joachim Schild

professeur de sciences politiques à l'Université de Trèves

Henrik Uterwedde

professeur invité à l'Université de Cergy-Pontoise,
directeur adjoint de l'Institut franco-allemand (DFI) de Ludwigsburg

Thierry Chopin

directeur des études à la Fondation Robert Schuman

Jean-Louis Bourlanges

ancien député européen

Débat animé par

Michèle Weinachter

maître de conférences à l'Université de Cergy-Pontoise,
chercheur associé au Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC)

Établissement des actes

Solène Hazouard

ingénieur d'études au CIRAC,

avec le concours de **Mélanie Prieur**, aide-documentaliste au CIRAC

Cette rencontre était organisée par le CIRAC, le Centre de recherche Civilisations et identités culturelles comparées (CICC) de l'Université de Cergy-Pontoise (UCP), le DFI, le Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne (CIERA) et la Fondation de l'UCP, dans le cadre du cycle thématique « *France-Allemagne-Europe* » de l'Institut d'études avancées (IEA) de l'UCP.

INTRODUCTION

Michèle Weinachter : Je tiens à remercier l'Institut Goethe – et son directeur, Joachim Umlauf – de nous accueillir en ses locaux pour cette rencontre. Cette table ronde constitue le deuxième volet d'un cycle thématique composé de trois conférences-débats et d'un colloque, ayant pour objectif de dresser un état des lieux des positions et des approches françaises et allemandes sur les principaux chantiers actuels et à venir de l'Union européenne (UE). La première rencontre a eu lieu le 13 mars 2014 à l'Université de Cergy-Pontoise. Elle était intitulée : « *La nouvelle constellation politique franco-allemande : un nouveau souffle pour l'Europe ?* ». La troisième table ronde se tiendra le 2 juin à la Maison Heinrich Heine sur le thème : « *Les élections au Parlement européen : état de l'euro-scepticisme en France, en Allemagne et en Europe. Quelles conséquences pour la poursuite de l'union politique européenne ?* ». Enfin, le cycle se terminera par un colloque européen portant sur *la gouvernance économique, financière et monétaire de l'Union européenne*, qui sera organisé les 6 et 7 octobre 2014 au Goethe-Institut de Paris.

Nous allons nous pencher ce soir sur la question suivante : « *Les positions française et allemande sont-elles conciliables face aux enjeux de l'union politique et de la gouvernance économique européennes ?* ». Il s'agira d'aborder des questions essentielles pour notre devenir collectif et, partant, pour notre devenir individuel. L'Europe vit sa crise la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale. Depuis 2008, pour sauver l'essentiel, beaucoup a déjà été fait, mais la plupart des observateurs s'accordent à dire que le *statu quo* actuel n'est pas viable car l'euro-scepticisme monte (nous verrons dans quelles proportions dans quelques semaines lors des élections européennes). C'est maintenant la pérennité de l'euro et, au-delà, de l'UE qu'il s'agit d'assurer. Nos modèles de société et la préservation de nos valeurs vont dépendre de ce qui sera fait ou non ces prochaines années.

Ce ne sont pas les bonnes idées qui manquent. Je vous renvoie notamment à deux manifestes récemment publiés : l'un en Allemagne à l'automne dernier par le groupe de Glienicke¹, l'autre en France en février par le groupe Eiffel Europe², auquel appartient notamment la députée européenne Sylvie Goulard. Toutefois, au niveau des dirigeants – en place actuellement et pour plusieurs années encore – quelles sont les visions de la France et de l'Allemagne ? Leurs positions sont-elles conciliables, ont-elles seulement les mêmes objectifs et la volonté politique de les atteindre ? Cette question est centrale car depuis le début de la construction européenne, la condition même de toute avancée – même si elle ne suffit pas toujours – réside dans l'entente entre la France et l'Allemagne. Cela reste vrai dans l'Europe d'aujourd'hui.

Présentation de la table ronde

Pour débattre de cela ont accepté de se joindre à nous d'éminents spécialistes de ces questions : Joachim Schild, professeur de science politique à l'Université de Trèves, Henrik Uterwedde, directeur adjoint de l'Institut franco-allemand de Ludwigsburg (DFI) et actuellement professeur invité à l'Université de Cergy-Pontoise, Thierry Chopin, directeur des études à la Fondation Robert Schuman (qui vient d'ailleurs de publier son rapport annuel sur l'état de l'Union) et Jean-Louis Bourlanges, qui a été député européen de 1989 à 2008. Il est actuellement professeur associé à l'IEP de Paris sur les questions européennes et membre du conseil d'administration de Notre Europe – Institut Jacques Delors. En qualité de conseiller maître à la Cour des comptes, il a été membre de la commission qui a établi le rapport demandé par le président de la République sur les prélèvements obligatoires en France et en Allemagne.

¹ Groupe de Glienicke, *Vers une Union de l'euro*, Tribune de Notre Europe – Institut Jacques Delors [en ligne], 23 octobre 2013. Disponible sur : <http://www.notre-europe.eu/media/tribune11allemandsne-ijdoct2013.pdf?pdf=ok> [consulté le 21/05/2014].

Version allemande : Glienicker Gruppe, *Aufbruch in die Euro-Union (Artikel in DIE ZEIT vom 17.10.2013)* [en ligne]. Disponible sur : <http://www.glienickergruppe.eu/index.html> [consulté le 21/05/2014].

² Groupe Eiffel Europe, *Pour une Communauté politique de l'Euro* [en ligne]. Disponible sur : <http://www.groupe-eiffel.eu/pour-une-communauté-politique-de-leuro/> [consulté le 21/05/2014].

Joachim Schild et Henrik Uterwedde interviendront respectivement sur les positions allemandes et françaises en ce qui concerne les aspects économiques. La parole sera donnée ensuite à Thierry Chopin et Jean-Louis Bourlanges, qui aborderont respectivement les positions allemandes et françaises sur les aspects plus politiques. Nous sommes bien conscients que ce déroulement est un peu arbitraire, puisque dans la réalité les choses ne sont pas cloisonnées ainsi. Il suffit de penser par exemple au titre du manifeste publié par le groupe Eiffel qui plaide « *Pour une Communauté politique de l'Euro* ». Je demanderai donc à chaque intervenant de bien vouloir préciser la situation de départ en 2008-2010 puis d'insister sur les évolutions (ou les non-évolutions) entretemps survenues et sur les perspectives envisageables de part et d'autre du Rhin. Je leur demanderai ensuite de distinguer ce qui concerne ou ce qui pourrait concerner les 18 États membres de la zone euro d'une part, et les 28 États membres de l'UE d'autre part, pour enfin soulever la question de savoir si – et à quelles conditions – les positions des gouvernements peuvent trouver l'adhésion premièrement de l'autre côté du Rhin, deuxièmement des autres partenaires européens et, *last but not least*, des populations.

EXPOSÉS DES INTERVENANTS

Joachim Schild : Je ne vais pas me limiter à l'aspect économique, ni aux positions allemandes, parce que cela serait très difficile. Je me suis interrogé dans un premier temps sur le lien entre l'union politique d'un côté et une coordination plus étroite des politiques économiques de l'autre. Or pour ce faire, il convient de savoir ce qu'est une union politique. Pour la mise en perspective que vous nous avez demandée, il faudrait remonter à plus loin. En effet, le concept d'une union politique date des années Pompidou. À l'époque, c'était une notion qui permettait d'éviter d'utiliser des mots qui fâchent comme « fédération » par exemple ou, du côté allemand, « *Vereinigten Staaten von Europa* ». Ces concepts ne faisaient pas l'objet d'un consensus en France. L'union politique représentait pour ainsi dire le deuxième volet de la négociation sur le Traité de Maastricht. Une première conférence intergouvernementale était destinée à préparer l'Union économique et monétaire (UEM), la seconde étant en charge de tout le reste, et notamment de la réforme des institutions, de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ou de la coordination en matière de justice et d'affaires intérieures.

Échange de concessions en amont du Traité de Maastricht

À l'époque de la négociation du Traité de Maastricht, le lien entre l'union politique et une coordination plus étroite des politiques économiques était selon moi purement politique. Il s'est produit alors une sorte d'échange de concessions, la France ayant mis l'accent sur le grand projet de l'union monétaire, le gouvernement de Helmut Kohl essayant d'avancer vers l'union politique. L'idée derrière ce concept flou d'union politique du côté allemand était celle d'une consolidation des institutions dans un sens plutôt fédéral. Il s'agissait de renforcer les pouvoirs du Parlement européen, de mettre davantage l'accent sur le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil de l'UE, mais aussi de développer le volet de la PESC et la coordination en matière de justice et d'affaires intérieures. Toutefois, ces volets étaient séparés et aucun argument fonctionnel ne venait justifier la nécessité d'avoir une union politique pour avancer vers l'union monétaire.

Or c'est justement sur ce point que, depuis le début de la crise actuelle, les choses ont changé dans le discours et la réflexion en Allemagne sur la base politique d'une union monétaire. Du côté allemand, l'idée d'accompagner l'UEM de politiques économiques plus coordonnées que ce qui était prévu par le Traité de Maastricht a gagné du terrain. En outre, pour pousser la coordination des politiques économiques, une légitimation démocratique plus forte semble désormais nécessaire.

Ce changement d'attitude du côté allemand – et surtout l'idée d'accompagner l'union monétaire de politiques économiques plus coordonnées – tient au fait que le modèle allemand pour le fonctionnement de l'UEM a échoué sur des points très importants. À l'époque où le Traité de Maastricht a été négocié, l'idée allemande était qu'une politique monétaire centralisée devait être accompagnée de règles

budgétaires claires et strictes et d'une force disciplinante des marchés sur les politiques budgétaires des différents pays membres de l'UEM. C'était tout le sens de la clause du *no bail-out* (non-renflouement) pour faire fonctionner les forces du marché vis-à-vis des États qui seraient tentés de s'endetter d'une manière déraisonnable. Le troisième pilier de l'approche allemande était en outre celui de la non-monetisation des dettes publiques par la Banque centrale européenne (BCE).

Or on savait en 2010 que les règles budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) étaient plus flexibles que prévu. La première grande expérience en fut celle du non-respect de ces règles par l'Allemagne et la France de 2002 à 2005. Par ailleurs, la force disciplinante des marchés n'a pas fonctionné. Elle n'a pas exercé assez de pression sur la politique budgétaire d'un certain nombre de pays de la zone euro puisque la clause du *no bail-out* n'était pas crédible aux yeux des acteurs des marchés financiers. Ainsi, les primes de risque appliquées aux crédits étaient semblables pour les différents pays membres de l'union monétaire.

Approche traditionnelle et innovations conceptuelles face à la crise

Un certain nombre de piliers essentiels de l'approche allemande n'ayant pas permis d'éviter une crise profonde de la zone euro, les réactions du côté allemand peuvent se résumer en trois points traditionnels et quelques innovations conceptuelles.

L'approche traditionnelle était que les règles n'étant pas respectées, il fallait des règles plus strictes et renforcer ainsi le PSC avec des règlements et directives mis en œuvre sous le nom de « Six-Pack » et de « Two-Pack » au niveau européen. Il s'agissait également d'établir une supervision plus étroite des politiques budgétaires nationales par le niveau européen dans le cadre du Semestre européen et d'accroître le pouvoir de surveillance de la Commission européenne. Enfin, la position allemande prévoyait – et dans une certaine mesure, l'Allemagne a eu gain de cause sur ce point – des sanctions plus automatiques au cas où les États membres de la zone euro ne respecteraient pas les règles nouvelles. Cette approche s'inscrit dans la logique de la position allemande défendue déjà à l'époque du Traité de Maastricht.

Sur le plan des innovations conceptuelles, l'Allemagne a – sous le choc de la crise – donné son soutien à des mécanismes de stabilisation financière (le Mécanisme européen de stabilité, MES) et a proposé d'introduire une règle d'or dans chaque pays membre de l'Union européenne au niveau national, censée être plus contraignante que les règles du PSC au niveau européen. Une autre innovation résidait dans le fait que l'Allemagne avait pris conscience, à travers l'expérience de la crise, qu'il ne suffisait pas de définir des règles et des procédures en matière de politique budgétaire. Il convenait en outre de tenir compte des problèmes de compétitivité et du besoin qui en découle de procéder à des réformes structurelles pour rendre les différents membres de l'UEM plus compétitifs. Cette approche était derrière l'idée lancée par l'Allemagne – et aussitôt soutenue par la France – d'un « Pacte euro plus ». Il s'agissait de toute une série de politiques économiques et sociales censées améliorer la compétitivité des différents pays membres de l'UEM, comprenant la réforme du marché de l'emploi et des réformes en matière de politique sociale, ainsi que dans le domaine de la formation et de l'éducation. Or toutes ces politiques n'étaient pas impliquées, d'une manière contraignante, dans la coordination des politiques économiques avant la crise.

Pour pouvoir inciter un certain nombre de pays ayant des problèmes de compétitivité au sein de l'UEM à procéder à ce type de réformes structurelles, le gouvernement allemand a émis l'idée d'une convention conclue entre un État membre d'un côté et le niveau européen – représenté par exemple par la Commission européenne – de l'autre, qui définisse un ensemble de mesures pour améliorer la compétitivité d'un pays donné. Mais pour ce faire, le gouvernement allemand a défendu l'idée qu'il fallait un budget européen propre à la zone euro pour donner des moyens financiers aux pays qui concluraient cette convention et s'engageraient à procéder à des réformes structurelles. Il existe un débat actuellement sur la création d'un budget propre à la zone euro et sur ses applications. Sur cette question, les positions

françaises et allemandes sont assez éloignées. La logique allemande est une logique d'incitation à des réformes structurelles, la logique française consistant à proposer un budget européen propre à la zone euro pour stabiliser la situation macro-économique dans une UEM subissant des chocs asymétriques.

Évolution du débat entre 2011 et aujourd'hui

La question est de savoir s'il est nécessaire d'aller au-delà de ce qui a déjà été décidé au niveau européen pour stabiliser la zone euro et au-delà de ce qui est en discussion actuellement au niveau de nos gouvernements. Le débat allemand a évolué sur cette question entre 2011 – au pire de la crise de la zone euro – et 2014. Il y a trois ans, les débats politiques et les documents sur la politique européenne produits par les partis rassemblaient un certain nombre de propositions audacieuses. Du côté des chrétiens-démocrates (CDU) par exemple, il était question de renforcer la légitimité démocratique de l'UE et d'aller vers l'union politique à travers une élection directe du président de la Commission européenne. Il s'agissait aussi d'accroître les pouvoirs du Parlement européen et de créer un parlement propre à la zone euro. Depuis cette époque, Angela Merkel – mais pas l'ensemble du parti – a fait quelques pas en arrière. L'élection directe du président de la Commission européenne n'est plus évoquée par la chancellerie et n'apparaît pas non plus dans le programme des chrétiens-démocrates et des chrétiens-sociaux (CSU) pour les élections européennes. En 2011 également, un document programmatique sur la politique européenne des chrétiens-démocrates mentionnait le fait d'accorder à un « super commissaire » des droits d'ingérence dans la politique budgétaire nationale au cas où tel ou tel État membre ne respecterait pas les règles auxquelles il a souscrit.

Ce type de propositions mettant en question la souveraineté en matière de politique économique au niveau national est devenu plus rare ces derniers temps car le contexte économique au sein de la zone euro a changé. La crise de la dette souveraine et de la dette privée semble se résorber. En outre, le contexte européen a changé, notamment à travers l'annonce du Royaume-Uni de procéder à un référendum sur l'avenir du Royaume-Uni au sein ou non de l'UE. Or le gouvernement allemand et d'autres gouvernements savent que toute idée de changer les traités pour faire quelques pas vers une union politique plus renforcée, par exemple *via* l'élection directe du président de la Commission européenne, mènerait automatiquement à l'organisation imminente d'un référendum au Royaume-Uni, avec pour résultat (non souhaité du côté allemand) un éventuel retrait du Royaume-Uni de l'UE. Je crois également que le gouvernement allemand a l'impression que le gouvernement français n'aspire pas non plus particulièrement à un changement des traités qui rendrait inéluctable la tenue – risquée – d'un référendum. Dès lors, les propositions pour aller vers l'union politique sont plus modérées aujourd'hui qu'en 2011. Je ne crois pas que cette donne changera dans les prochaines années et que les gouvernements auront l'audace de mettre à l'ordre du jour la question d'un changement des traités pour avancer dans la construction du lien entre l'UEM et l'union politique.

Michèle Weinachter : Vous avez parfaitement présenté les positions allemandes qui sont souvent peu connues en France ou, en tout cas, très souvent déformées. Je passe maintenant la parole à Henrik Uterwedde.

Henrik Uterwedde : Je vais également essayer de déterminer si les positions française et allemande sont conciliables ou non. Du point de vue du bien de l'Europe, la question devrait être triple :

- 1) Les positions allemandes et françaises sont-elles conciliables ? Existe-t-il une possibilité et une volonté politique de compromis ?
- 2) Ces compromis sont-ils aptes à faire avancer l'Europe ?
- 3) Ces compromis sont-ils aptes à convaincre les partenaires, et surtout les citoyens ?

Propositions françaises dans le cadre du Système monétaire européen

Pour aborder les questions ayant trait à l'euro, je reviendrai jusqu'au début des années 1980, voire jusqu'aux débuts de l'Union économique européenne. Je me suis beaucoup interrogé sur les affrontements franco-

allemands depuis 2010, amplifiés par les médias, qui demandaient quasi quotidiennement si l'Allemagne tournait le dos à l'Europe, si cela n'allait plus entre Angela Merkel et Nicolas Sarkozy, puis entre Angela Merkel et François Hollande. Or je pense qu'il existe des liens entre les réactions françaises et les réactions allemandes à la crise. Quand on se demande quelle vision ont eue la classe politique française et les gouvernements de l'Europe économique et monétaire, les années 1980 sont importantes. Lors de la période gaulliste, les réticences étaient nombreuses vis-à-vis d'une Europe trop poussée alors qu'en 1983, les plus âgés d'entre nous se souviennent du tournant de la rigueur en France sous l'effet d'une crise du Système monétaire européen (SME), dans le cadre duquel la politique de François Mitterrand de 1981-1982 avait échoué. La France était mise devant le choix cornélien de continuer sa politique keynésienne de manière isolée – car tous les pays voisins faisaient une politique plutôt orthodoxe – et de quitter le SME, ou de rester dans le SME et de changer de politique. François Mitterrand, pour des raisons plus politiques qu'économiques, a décidé de rester dans le SME car il ne voulait pas isoler la France en Europe et car il avait l'ambition de faire de la France l'une des forces motrices de l'Europe. Cette expérience est un cas d'école de l'impossibilité de mener une politique keynésienne nationale dans un contexte d'internationalisation et d'europanisation économiques. À cette époque, l'Allemagne aurait dû remercier la France qui relançait ainsi, par le Smic et les revenus sociaux, la demande intérieure, car les consommateurs français n'ont pas acheté des Renault mais de l'électronique japonaise et des voitures allemandes. Ainsi, cette politique de relance française au début des années 1980 a augmenté le PIB allemand de 0,2-0,3 %.

Devant cette incapacité de mener à bien des politiques économiques purement nationales, un changement s'opère dans la classe politique française après 1983 : dès lors, on tentera d'implanter au niveau européen ce qu'il n'est plus possible de réaliser au niveau national. Il était logique de dire que le keynésianisme dans un seul pays était impossible, mais qu'un keynésianisme au niveau européen – avec une zone économique vaste et nettement moins dépendante des échanges extérieurs avec des pays tiers – pouvait fonctionner. Les gouvernements français ont donc transmis toute une série de mémorandums aux partenaires européens. Cela incluait la proposition de mener une politique macro-économique coordonnée, c'est-à-dire une politique conjoncturelle européenne ou encore d'élaborer une politique technologique européenne, voire une politique industrielle européenne. La France a proposé également que l'UE renforce ses instruments de politique commerciale vis-à-vis des pays tiers comme le Japon et les États-Unis...

Vision allemande de l'Union économique européenne

Un seul pays ne pouvant plus prétendre à une politique autonome, il fut dorénavant question de faire de l'UE un acteur de politique économique dans une tradition très volontariste, à la française bien entendu. Or tout cela allait à l'encontre de la vision allemande. Dès les années 1950-1960, pour l'économie allemande qui était très tournée vers l'exportation, l'Union économique européenne devait correspondre à une union douanière, puis à un grand marché européen, en vue d'élargir les frontières. Walter Hallstein affirmait dès 1958 que l'économie était le moteur de l'intégration politique. On tenait à la vision fédéraliste. Toutefois, en matière de politique économique, la vision de l'Europe était plutôt celle d'un vaste cadre réglementaire autour d'un marché intérieur. La politique économique au niveau européen devait surtout se limiter à ce que les Allemands appellent « *Ordnungspolitik* », c'est-à-dire une politique qui assure un cadre réglementaire et qui émette les règles d'une concurrence saine, garantissant un fonctionnement effectif du marché intérieur.

Deux conceptions divergentes

Les deux visions française et allemande, qui subsistent jusqu'à aujourd'hui, répondaient à deux modèles économiques d'après-guerre, avec du côté allemand un État plutôt modeste, une économie sociale de marché et un ordolibéralisme mettant l'accent sur la *Ordnungspolitik* et, du côté français, un État volontariste. Ces deux visions ont débouché sur de nombreux conflits. C'est pourquoi pratiquement tous les mémorandums français se sont heurtés à des fins de non-recevoir en Allemagne, sauf en matière technologique (avec les programmes EUREKA ou ESPRIT). Quand la crise financière mondiale a éclaté

en 2008, Nicolas Sarkozy assurait la présidence française de l'Union européenne. Il souhaitait une réaction très politique et multipliait les sommets politiques. Les Allemands ont peu apprécié cette démarche, en raison d'une grande méfiance vis-à-vis du volontarisme français en politique économique.

De même, en ce qui concerne la vision de l'UEM, les Allemands n'étaient pas demandeurs d'une monnaie unique. Il y avait l'école dite « économiste », selon laquelle la convergence des économies réelles devait précéder la création d'une monnaie commune. La dynamique politique enclenchée après la chute du Mur de Berlin jusqu'à Maastricht a parlé autrement. Les Allemands sont passés en effet à l'approche monétariste défendue par les Français.

L'architecture de Maastricht n'a pas permis d'éviter la crise

Parallèlement à l'union monétaire, Helmut Kohl appelait de ses vœux une union politique. À l'époque, cela n'a pas fonctionné. Les Allemands ont alors voulu à tout prix dépolitiser les règles et l'architecture du Traité de Maastricht : indépendance de la BCE, assignée à défendre la stabilité monétaire ; interdiction de financer la dette des pays membres (*no bail-out*) ; Pacte de stabilité. Tout cela devait permettre une gouvernance de la zone monétaire *via* un gouvernement par les règles les plus objectives possibles, donc chiffrées. Le ministre des Finances d'alors, Theo Waigel, insistait sur le strict respect de la règle des 3 %. Il s'agissait d'émettre des garde-fous sous la forme de règles strictes quantifiées, associées à des sanctions si possible automatiques, les Français percevant davantage l'euro comme un moyen stratégique d'affirmation de l'Europe dans le monde. Ces derniers partageaient ainsi une vision beaucoup plus politique assortie, depuis la création de l'euro, de l'idée de gouvernement économique. Les responsables politiques et les médias allemands craignaient que cela n'engendre un interventionnisme très coûteux et laxiste, dont les Allemands feraient doublement les frais parce qu'ils devraient payer et que cela donnerait lieu à des politiques qui ne seraient pas nécessairement dans l'intérêt de l'économie ni allemande, ni européenne.

Psychologiquement, il était difficile pour les Allemands en 2010 d'admettre que, finalement, l'architecture de Maastricht imposée par les Allemands aux partenaires de l'époque s'était avérée incapable d'éviter la crise. D'où leur crainte d'assister désormais au délitement des règles de Maastricht au profit de règles plus françaises, plus volontaristes, plus politiques et plus enclines à prôner la dépense publique. Il faut quand même souligner le fait que pour nombre d'Allemands, l'architecture de Maastricht était un peu comme le contrat moral qui les rendait prêts à sacrifier le mark pour l'euro. Or l'opinion publique et les responsables politiques avaient l'impression que ce contrat moral était rompu. En outre, certaines personnes incitaient en France à faire fi des règles de Maastricht, ce qui a renforcé encore les craintes allemandes.

Bases de convergence pour une nouvelle gouvernance

Cela dit, dans le cadre de la crise, malgré toutes les divergences et les aspects à traiter (mécanisme de stabilisation, gouvernance, gestion de la dette), la France et l'Allemagne ont réussi à trouver des bases de convergence pour arriver à une nouvelle gouvernance qui dépasse largement les limites de Maastricht. Mais je ne pense pas que ce qui a été fait soit suffisant. Comme l'a précisé Joachim Schild, il existe un lien direct entre les instruments de régulation et de gouvernance de la zone euro parce que ces instruments touchent au cœur de la souveraineté fiscale et budgétaire des États et, partant, au cœur de la souveraineté nationale et de la légitimité démocratique. Par conséquent, on ne peut pas aller plus loin dans la gouvernance, avec un budget de la zone euro ou un budget européen, sans l'accompagner par des mécanismes de contrôle démocratique, et notamment parlementaires.

Vers une union politique au sein de l'UE ?

Nos gouvernements sont-ils prêts à chercher cette sortie par le haut ? Les Allemands ont déjà émis le vœu de réaliser une union politique, mais ils reculaient à chaque fois que cela devenait concret. Je ne parle

même pas de la France où, comme le disait Alfred Grosser, on est toujours très ambitieux pour décrire des stratégies de politique économique en Europe, et on devient très rapidement timide quand il s'agit de traduire cela dans un dessein institutionnel qui tienne la route en assurant un contrôle et une légitimité démocratiques et parlementaires.

Par conséquent, je ne suis pas très optimiste pour l'instant. Néanmoins, les groupes de Glienicke et Eiffel ont le mérite d'avoir posé ces nouvelles questions et d'avoir lancé un débat sur ces questions centrales, qui ont dépassé le cadre technique. C'est nécessaire pour faire face à d'autres thèmes, qui vont malheureusement parfois dominer la campagne européenne en Allemagne et en France. Il s'agit notamment, dans le débat français sur le plan Valls, de la vision française – jusque dans le parti gouvernemental – d'une austérité imposée par Berlin ou par Bruxelles. Or, même sans la règle des 3 %, la France devrait remettre en ordre son économie et mener cette politique que Manuel Valls a enfin le courage de proposer. C'est le minimum à faire pour que l'économie française n'aille pas dans le mur et pour maintenir la légitimité politique de la France dans le débat européen. Pour tout ce qui a trait à l'euro, la crédibilité de la France dans le débat européen sera entamée tant que le pays se montrera incapable de respecter des règles qu'il a lui-même signées. C'est une question de confiance entre les Européens et c'est ce qui rend les débats tellement compliqués.

Michèle Weinachter : Je remercie Henrik Uterwedde pour ces considérations qui vont parfaitement faire la transition entre l'approche plutôt économique et les projets d'ordre politique. Avant de laisser la parole à Thierry Chopin, je souhaiterais formuler deux remarques d'ordre sémantique. Le tournant de 1983 était déjà qualifié de « rigueur ». Aujourd'hui, il ne vous aura pas échappé que ce terme et celui d'« austérité » sont employés en permanence dans les médias, qui évoquent une « *politique de rigueur imposée par Bruxelles* », qui est naturellement le bouc émissaire idéal. N'oublions pas qu'en allemand, cela se dit « *Sparpolitik* », c'est-à-dire qu'il s'agit d'une politique destinée à faire des économies. Je voudrais juste attirer votre attention sur le fait que les connotations sont totalement différentes et que notre débat est miné et faussé à l'avance par l'emploi de ces termes puisque, en France, on parle de politique de rigueur ou d'austérité qui sont connotées très négativement, alors pour les Allemands, « *sparen* », c'est « faire des économies » pour dégager des marges de manœuvre, pour investir dans l'avenir et pour cesser de mettre des dettes supplémentaires sur le dos des générations qui viennent. L'emploi différent de ces deux termes est fondamental et extrêmement révélateur dans les débats européens. Ma deuxième remarque concernerait les fameux 3 % « *imposés par Bruxelles* » que l'on l'entend tous les jours. Là encore, comment voulez-vous que nos concitoyens croient à l'Europe et voient d'une façon positive ce qui se passe si on parle en permanence des 3 % « *imposés par Bruxelles* » ? Un mensonge collectif s'il en est, faux bouc émissaire puisque c'est nous-mêmes qui voulions l'union monétaire et qui nous sommes engagés librement à ces conditions données.

Thierry Chopin : Je centrerai mon propos sur la question de l'union politique qui, elle aussi, peut faire l'objet de débats sémantiques assez longs. Je ferai donc une série de remarques, d'abord sur le contexte dans lequel s'inscrit cette question renouvelée de l'union politique, et reviendrai ensuite sur les termes du débat qui porte sur cette question posée depuis le début de la crise. J'essaierai de clarifier la notion d'union politique, qui existe depuis longtemps dans le débat européen, mais qui fait souvent figure de slogan sans qu'on s'efforce d'en définir le contenu. Puis, *last but not least*, j'énoncerai quelques pistes, notamment en m'appuyant sur les propositions faites par la France et l'Allemagne il y a un an sur ce sujet.

Le renouveau de la question politique dans l'opinion publique

Je ne reviendrai pas sur le lien entre le renforcement, depuis le début de la crise, des mécanismes de supervision budgétaire désormais entre les mains des institutions européennes – et notamment de la Commission – d'un côté et, de l'autre, le renforcement nécessaire de la légitimation politique et démocratique. Or cette question de la légitimation démocratique, qui est au cœur de la question de l'union politique, a émergé dans le débat public au moment du Traité de Maastricht. Il s'est produit ensuite une

structuration progressive des opinions dans les années 1990. Ce long mouvement de politisation, pleinement révélé au moment des référendums français, néerlandais et irlandais sur le Traité de Lisbonne, a remis la question de la légitimité politique et démocratique sur le devant de la scène comme si finalement, les sujets européens entraient de plain-pied dans le droit commun du débat démocratique.

Depuis 20-25 ans, beaucoup de citoyens manifestent leur envie d'avoir leur mot à dire sur les sujets européens. Cela est encore plus évident depuis le début de la crise, dans un contexte où les sujets qui touchent aux questions budgétaires dépassent le cadre des débats nationaux. S'ajoute à cela la montée en puissance des partis populistes et extrémistes, certes très différents les uns des autres, mais qui convergent tous vers un discours qui conteste la légitimité des décisions européennes ainsi que le système politique et économique européen. Nous en aurons une preuve supplémentaire au moment des élections européennes. Il me semble que le contexte est très propice pour parler d'union politique au sens d'une réflexion sur la manière de renforcer les mécanismes de légitimité démocratique des décisions européennes.

Le débat sur l'union politique

Sur les termes du débat, je partage le relatif pessimisme de Henrik Uterwedde. On se souvient que les chefs d'État et de gouvernement avaient mandaté Herman Van Rompuy pour rédiger une feuille de route visant à réformer l'UEM. On se souvient aussi que cette feuille de route était structurée autour de quatre axes : un axe qualifié d'union budgétaire, un axe qui portait sur l'union bancaire, un troisième sur un renforcement de la coordination des politiques économiques et un dernier axe qui ne portait pas le nom d'union politique, mais qui portait sur le renforcement des mécanismes de responsabilité démocratique des institutions européennes. Il est très frappant de constater que les trois premiers axes ont fait l'objet de nombreux débats (et de décisions très importantes en ce qui concerne les deux premiers axes). C'est beaucoup moins vrai pour ce qui est de l'union politique, qui reste encore aujourd'hui le parent pauvre de la réflexion menée au plan européen.

Quand on quitte le niveau européen pour se pencher sur ce qui se passe dans les États membres, on observe que l'Allemagne est peut-être le seul pays où le débat sur l'union politique a été posé dans des termes assez nets, même si certaines évolutions montrent qu'avancer sur cette question n'est pas si évident que cela. Je prendrai plusieurs exemples à cet égard. Le congrès de la CDU à Leipzig en octobre 2011 a posé la question de l'union politique dans des termes très clairs, notamment autour de la proposition de l'élection du président de la Commission au suffrage universel, autour du renforcement du Parlement européen et autour de la question de la représentativité du Parlement européen qui interpelle beaucoup la Cour constitutionnelle allemande. Cela a été suivi de plusieurs contributions de la chancelière elle-même, avant et après les élections législatives de l'automne dernier. En effet, en janvier 2012, Angela Merkel dit explicitement qu'« *au fil d'un long processus, nous transférerons d'avantage de compétences à la Commission qui fonctionnera alors comme un gouvernement européen pour les compétences européennes. Cela implique un Parlement fort. Le Conseil qui réunit les chefs de gouvernement formera pour ainsi dire la deuxième chambre. Pour finir, nous avons la Cour européenne de justice comme cour suprême. Cela pourrait être la configuration future de l'union politique européenne* ». En août 2012, la chancelière a également exprimé le souhait de réunir une nouvelle convention. Plus récemment, dans son discours au Bundestag du 18 décembre 2013, elle a réaffirmé qu'elle était favorable à une évolution des traités même si, aujourd'hui, les choses sont peut-être moins évidentes. Wolfgang Schäuble a également, à plusieurs reprises, appelé de ses vœux une telle révision des traités, non seulement à des fins de renforcement des mécanismes de légitimation démocratique, mais aussi pour consolider les bases juridiques de l'union bancaire.

Malentendus sémantiques sur la question de l'union politique

Une fois que l'on a ce panorama en tête, je reviens à ce que disait Michèle Weinachter sur les questions relatives aux mots que l'on utilise, qui n'ont peut-être pas le même sens en fonction des lieux où l'on se

trouve. Sur cette question de l'union politique dont je disais tout à l'heure qu'elle était souvent utilisée comme un slogan, certains malentendus sont très faciles à faire. Il y a un certain nombre de clarifications à apporter pour engager ce débat, au moins d'un point de vue formel, sur des bases qui permettraient d'éviter l'incantation de slogans abstraits. Pour l'Allemagne, l'union politique implique d'abord et avant toute chose le renforcement du contrôle parlementaire de l'action de l'UE, ce qui est en droite ligne avec la culture politique et institutionnelle du pays depuis quelques décennies maintenant. En France, le concept d'union politique est très souvent confondu avec celui d'Europe politique. Or les deux notions peuvent renvoyer à des exigences très différentes. Si l'on entend en France très souvent l'Europe politique comme un renforcement du rôle international de l'UE, cela peut conduire plutôt à un renforcement du rôle des grandes capitales et, partant, de l'intergouvernemental. Mais l'union politique correspond peut-être davantage au renforcement des institutions européennes à proprement parler au sens communautaire du terme.

Cette confusion sur le plan du vocabulaire politique a un impact sur la question de la gouvernance économique européenne. La proposition d'un gouvernement économique est souvent venue de France mais a souvent été balayée d'un revers de main par le gouvernement allemand, bien que cette question de gouvernement économique pose sans doute le vrai problème, à savoir le besoin de clarification, de simplification et de légitimation de la politique économique européenne. Ce qui est très frappant, c'est que les lignes de fracture que le débat sur la gouvernance économique européenne fait naître semblent être les mêmes que celles qui traversent les cultures politiques nationales. La notion de gouvernement économique implique la politisation et l'interventionnisme en France, tandis qu'elle se réfère en Allemagne à la gouvernance par les règles. Si l'on voulait étendre cette réflexion à d'autres pays comme le Royaume-Uni, le spectre de l'État fédéral apparaîtrait. Cela répond ainsi à des approches quasi culturelles très différentes.

Par ailleurs, traditionnellement, il me semble que l'approche allemande met l'accent sur les structures supranationales plutôt que sur les structures intergouvernementales, même si cela est moins patent actuellement. Sur ce point, il existe donc une possibilité – mais qui n'est peut-être pas très heureuse – de rapprochement entre la France et l'Allemagne. En dernier lieu, on peut relever une différence d'approche entre les deux pays sur les questions relatives à l'« approfondissement » de la zone euro. En France, on parle de plus en plus d'un noyau dur, d'une sorte d'approfondissement à quelques-uns. Pour en avoir beaucoup discuté avec de nombreux Allemands, il me semble clair qu'outre-Rhin, d'autres pays comme la Pologne sont inclus dans le processus.

Propositions françaises et allemandes

Au-delà de ces clivages culturels et même de ces divergences conceptuelles, je crois que le débat aujourd'hui entre la France et l'Allemagne notamment – mais pas seulement –, porte sur les propositions institutionnelles et politiques concrètes que les pays voudraient bien faire. À la suite des propositions franco-allemandes du 30 mai 2013 sur les questions d'union politique, Henrik Uterwedde et moi-même avons rédigé un article pour *Le Figaro*³ pour montrer que ces propositions, et notamment celle qui visait à créer un président permanent de l'Eurogroupe et celle qui prévoyait de créer une structure parlementaire propre à la zone euro, étaient relativement modestes et très imprécises. Sur la première de ces deux propositions, quid de la question de la responsabilité devant le Parlement européen de cet éventuel président permanent de l'Eurogroupe ? Est-ce qu'une telle proposition ne risque pas de renforcer le volet intergouvernemental et donc d'instaurer à terme une concurrence entre la Commission et l'Eurogroupe ? Par ailleurs, quels seraient les pouvoirs d'une sous-formation du Parlement européen pour la zone euro ? Cela n'est pas du tout précisé à ce stade, ni par l'Allemagne, ni par la France. Comment cette sous-formation exercerait-elle son contrôle démocratique et vis-à-vis de qui : de la « Troïka » ? Est-ce que cette sous-formation aurait le pouvoir d'auditionner et d'approuver le président de l'Eurogroupe ? Cette

³ Thierry Chopin et Henrik Uterwedde, « Partenariat franco-allemand : aller plus loin », *Le Figaro*, 27 juin 2013, p. 16.

notion d'union politique me semble très vague encore aujourd'hui. Les seules propositions qui ont été faites souffrent encore d'une grande ambiguïté. Il resterait une dernière question à discuter ensemble, qui est celle de la méthode à adopter une fois que l'on se serait entendu sur les propositions. S'agirait-il de revoir les traités ou d'avancer à traité constant ? Là encore, je trouve que les inconnues sont très nombreuses et il n'est pas du tout sûr que l'on avance sur ces sujets dans les mois à venir en dépit de ce qu'a dit Wolfgang Schäuble récemment sur sa volonté de réviser les traités après les élections européennes.

Michèle Weinachter : Effectivement, ce qui est frappant, c'est ce paradoxe entre la nécessité de donner des signaux importants non seulement en interne, mais aussi au niveau international pour continuer à restaurer ou à consolider notre crédibilité d'un côté et, de l'autre, le caractère encore très vague des propositions concrètes, notamment sur la question assez urgente à l'intérieur de l'Union européenne de renforcer le contrôle démocratique pour regagner l'adhésion des citoyens au projet européen. Il est très étonnant et regrettable que ces questions ne constituent pas l'essentiel du débat dans la campagne pour les élections au Parlement européen.

Depuis le début de la construction européenne, ce paradoxe repose sur la question de la part de pouvoir qu'il convient de conserver à l'échelon national et de celui transféré au niveau de l'UE. Toutefois, Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt par exemple ont essayé d'avancer en dépit de toutes les réticences, notamment de la part de Margaret Thatcher. La question du transfert de souveraineté est certes épineuse, mais il est regrettable qu'on ne la pose pas, car cela devient de plus en plus urgent. En réalité, les fondateurs de l'euro que sont Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt ont rusé avec cela depuis le début. Leur idée était – et notamment en ce qui concerne Valéry Giscard d'Estaing, qui avait une approche beaucoup plus monétariste que Helmut Schmidt qui s'y est quelque peu converti avec le temps – que l'union monétaire conduirait automatiquement à l'union politique car on ne pouvait pas laisser l'euro sans gouvernance. Et donc automatiquement, le bon sens s'imposant, on arriverait à une véritable gouvernance économique qui toucherait aux politiques de l'euro. Le gros drame et notre tragédie commune est que cela ne s'est pas fait. Jusqu'où va-t-il falloir tomber avant que cela se fasse ? Peut-être que c'est toujours dans l'extrême urgence et tout au bord du précipice que les choses avancent.

Jean-Louis Bourlanges : Je crois qu'il est difficile de distinguer l'Europe politique et l'Europe économique. En réalité, notre principal problème, indissolublement économique et politique, est de faire vivre intelligemment, démocratiquement et efficacement la zone euro. Or j'ai le sentiment que les Allemands et les Français sont extrêmement pauvres en initiatives actuellement. Ils ne réagissent pas de la même manière parce que les cultures économiques et historiques ne sont pas identiques dans les deux pays. En réalité, ils ont une façon différente, mais équivalente, de ne pas faire grand-chose de tangible pour l'UE depuis un certain nombre d'années. Cela dit, je nuancerais ce propos car je crois que ce qui s'est passé au cours des trois dernières années est positif. Je ne partage pas le pessimisme actuel, quels que soient les résultats catastrophiques que vont être ceux des élections européennes.

Recul de l'euroferveur depuis le milieu des années 1990

L'équivalence de ces réactions franco-allemandes tient à une chose qui a été fondamentale au cours des 20 dernières années et qui n'est pas suffisamment soulignée : c'est la contradiction nodale qui s'est produite au milieu des années 1990 entre la volonté de construire une Europe monétaire de caractère nettement fédéral *via* la Banque centrale européenne et le fait que cette Europe monétaire a été conduite depuis 20 ans par des dirigeants globalement eurosceptiques ou eurotièdes. Au milieu des années 1990, on observe, dans la plupart des pays européens, un basculement de l'euroferveur vers l'eurotièdeur ou l'euroscepticisme. Cela se traduit en France par le passage de Jacques Delors et François Mitterrand à Lionel Jospin qui disait toujours : « *Le reproche que je fais à François Mitterrand, c'est que quand il a eu à choisir entre le socialisme et l'Europe, il a choisi l'Europe* ». En Espagne, Felipe Gonzáles a été remplacé par José María Aznar. En Italie, on peut penser ce que l'on veut sur le plan moral de Bettino

Craxi ou de Giulio Andreotti, mais ils étaient assurément plus européens que Silvio Berlusconi, dont on peut aussi penser un certain nombre de choses sur le plan moral. Troisièmement, la démocratie chrétienne néerlandaise s'est effondrée, alors qu'elle avait exercé le pouvoir continûment tout au long du XX^e siècle. Quand elle est revenue au pouvoir, elle s'est alliée à des partis populistes de droite. Les démocrates-chrétiens de Belgique, de Flandre en particulier, se sont effondrés au profit de populistes nationalistes. En France, le parti européen qu'était l'UDF s'est effondré, pour des raisons complexes, auxquelles les errements stratégiques de François Bayrou ne sont pas étrangers. La social-démocratie est partout en crise, elle a partout fait le « sale boulot » et, récompense du « sale boulot », elle a perdu les élections, y compris en Allemagne avec Gerhard Schröder. La démocratie-chrétienne allemande est la seule qui ait tenu le coup, mais elle a fait des inflexions considérables au regard des documents publiés par la CSU actuellement sur le veto allemand dans la zone euro ou du discours institutionnel d'Angela Merkel à Bruges où elle a marqué sa préférence pour ce qu'elle appelle la méthode de l'union, c'est-à-dire la méthode intergouvernementale.

Création d'une Europe monétaire sans union économique

Cette véritable contradiction nodale s'est traduite par le fait qu'on a fait l'Europe monétaire sans aucune forme d'union économique. Les Allemands ont été à la pointe du combat contre le gouvernement économique européen parce qu'ils se méfiaient de ce que les Français entendaient par cela, craignant non seulement du laxisme, mais aussi une volonté indirecte de contrôler la Banque centrale européenne. Toutefois, les Allemands ont tiré sur la corde de l'alibi français parce qu'ils ne voulaient à aucun prix de ce prétendu gouvernement économique qui aurait limité leur propre pouvoir. Dès lors, nous avons inventé les règles du Pacte de stabilité, qui étaient reprises des critères de Maastricht, lesquels s'assimilent, selon Pascal Lamy, à un code de la route qui ne comprendrait que deux articles (les 60 % d'endettement et les 3 % de déficit). Or les Allemands et les Français n'ont pas respecté les règles de déficit et ceux qui les ont respectées, comme les Espagnols et les Irlandais, ne s'en sont pas trouvés mieux, loin de là. Le Pacte de stabilité était à la fois lacunaire et non cyclique. Romano Prodi avait dit : « *Le Pacte de stabilité est stupide* ». Ce à quoi son collègue portugais António Vitorino, qui est président de Notre Europe aujourd'hui, lui avait répondu : « *Tu n'as rien compris Romano, il fallait dire exactement le contraire. Il fallait dire : le Pacte de stupidité est stable* ».

En France, Jospin se flattait d'être en dessous des 3 %, alors que la conjoncture était extrêmement favorable. Dès que la conjoncture s'est retournée, les 3 % ont été dépassés et la Commission européenne a enjoint la France de mener une politique procyclique. Or il aurait fallu avoir des critères beaucoup plus adaptés à la situation économique, avec 0 % de déficit en période de croissance, 3 % en période de stagnation et peut-être 5 % en période de récession.

Nous avons construit un système dans lequel nous avons ôté les trois outils nationaux de gestion de l'économie (c'est-à-dire la flexibilité des changes, le déficit budgétaire – du moins théoriquement – et les taux d'intérêt), sans créer en contrepartie une capacité de gestion gouvernementale commune. Nous avons notamment proscrit les deux éléments constitutifs de l'essence d'une politique gouvernementale, c'est-à-dire l'ingérence et la solidarité. L'ingérence, parce que tous voulaient être tranquilles chez eux. Ainsi, quand les Grecs disaient qu'ils allaient très bien, nous les croyions et nous nous attendions à ce qu'ils règlent eux-mêmes des problèmes éventuels. Nous acquiescions quand les Espagnols disaient qu'ils allaient remédier à la dérive de leurs coûts salariaux. Par conséquent, il n'y avait absolument aucune solidarité, ni aucune contrainte. La rigueur allemande était ignorée volontairement, parce que personne n'en voulait, à commencer par les Allemands eux-mêmes qui ne voulaient pas l'imposer chez les autres pour qu'on ne se mette pas à regarder chez eux. Cela n'a pas marché et la contradiction nodale a révélé, comme l'avait dit André Malraux commentant la défaite française de 1940, qu'on ne pouvait jamais réussir en mettant « *un demi-fantassin dans un demi-char* », qu'il fallait avoir une politique claire en accompagnement de la fédération monétaire, c'est-à-dire une politique économique cohérente, avec des pouvoirs et des moyens d'action.

Au début des années 2000, Jacques Chirac disait : « *Je dépasse les 3 %, cela va me dispenser de faire des réformes* », Schröder disait, « *Je dépasse les 3 %, je vais pouvoir faire des réformes* » (ce qui est un peu mieux). On disait que la Grèce ne représentait que 2 % du PIB européen. Toutefois, la crise a éclaté.

Introduction d'éléments de solidarité depuis la crise

Je ne suis pas entièrement pessimiste, parce que je trouve que ce qui a été fait par Angela Merkel et Nicolas Sarkozy notamment, dans l'improvisation conceptuelle la plus complète, avec les erreurs de Deauville, les incertitudes sur la Grèce et une lenteur énorme à mettre en place les instruments de solidarité, a permis de sortir de ces contraintes et de ces limitations excessives. On a considéré qu'il fallait de l'ingérence et qu'il fallait imposer des éléments de solidarité. Cela a été fait avec la Troïka certes dans les pires conditions conjoncturelles, avec un gouvernement grec pas du tout efficace, mais cela a été fait *via* le traité intergouvernemental.

Par ailleurs, des instruments de solidarité ont été mis en place. L'instrument de solidarité suprême a été qu'Angela Merkel a accepté, avec une espèce de pirouette au nom de l'indépendance de la Banque centrale européenne, que cette dernière fasse ce que les Allemands ne voulaient pas qu'elle fasse, ce que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe pourrait se préparer à sanctionner. L'intervention massive de la BCE fait qu'elle s'est rapprochée du statut d'une banque centrale normale. Certes, elle n'achète pas des obligations directement aux États, mais elle se contente de le faire sur le marché secondaire, ce qui permet aux banques de gagner de l'argent au passage mais n'en a pas moins été un instrument puissant de détente des taux d'intérêt. Aujourd'hui, la Grèce est de retour sur les marchés, le Portugal s'en sort un peu mieux, tandis que l'Italie et l'Espagne ont rétabli leur balance commerciale. Nous sommes donc sortis en partie de cette contradiction nodale. Toutefois, tant qu'il n'y aura pas de croissance, il y aura du populisme un peu partout en Europe. Le mouvement d'eurosepticisme qui date d'il y a 20 ans – et dont je crois qu'il est en phase terminale de déclin – va néanmoins atteindre un niveau inégalé lors des élections du 25 mai.

Faiblesse des initiatives sur le plan européen

Pour l'avenir, il faudrait une réflexion de la part de nos gouvernements. Ce qui me frappe, c'est le peu d'imagination conceptuelle des dirigeants actuels en Europe. Or, ce sur quoi il faut travailler est indissolublement économique et politique : il s'agit de transformer, malgré les réticences françaises et allemandes, la zone euro en une communauté économique active. Pascal Lamy et moi-même avons dit il y a près de 20 ans qu'il était totalement absurde d'attendre, par une sorte de *spillover* magique, que l'union monétaire produise d'elle-même l'union politique. La grande faute de Jean Monnet, c'est d'avoir cru qu'il n'y avait pas de barrière entre la technique et le politique. Or ce n'est pas parce qu'on gère techniquement une monnaie unique qu'on est capable de faire un saut dans la politique. En raison de la contradiction nodale précédemment évoquée, nous n'avons absolument pas fait ce saut, mais nous avons au contraire pratiqué une dichotomie intégrale entre la technique et la politique. Aujourd'hui, nous en sortons empiriquement, maladroitement, confusément, mais l'évolution est notable.

Proposition en matière de politique économique...

Pour donner forme à tout cela, il convient de mener une politique économique ricardo-keynésienne. Ricardienne, parce que notre enjeu structurel est un enjeu de compétitivité face aux émergents. Quand le président François Hollande attend l'inversion de la courbe du chômage, il reste dans une conception complètement cyclique fondée sur l'idée que quand on est en période de vaches maigres, il suffit d'attendre une période de vaches grasses. Or il faut des réformes structurelles et de la rigueur budgétaire, portées jusqu'à présent par les Allemands et que nous devons parfaitement assumer. Dans le traité sur la gouvernance budgétaire, les références au déficit structurel – très difficiles à manipuler – démontrent qu'il faut davantage gérer les évolutions dans le temps et dans l'espace, parce que nos différents pays ne vont

pas au même rythme. Il faudrait donc mettre en place une doctrine économique commune à l'Europe du Nord et du Sud qui fasse une large part aux réformes structurelles. Or sur ce point, les Français sont désespérants de mollesse. Et en même temps, il faut gérer tout cela de manière pas trop brutale et assez intelligente. Quand je dis cela, je ne parle pas du tout des 3 % de déficit que les Français doivent atteindre car ils s'y sont engagés. La France doit respecter sa parole si elle veut retrouver un peu de crédibilité en Europe.

Les Allemands avaient raison de dire que le déficit budgétaire était excessif dans certains pays, et notamment en Grèce et en France. Il était honteux de répondre que le problème ne se posait pas. En revanche, les Allemands avaient tort de considérer qu'étant donné que les Espagnols respectaient les critères du Pacte de stabilité, tout allait bien chez eux. En réalité, trois crises ont eu lieu : la crise budgétaire de financement des dettes souveraines, la crise bancaire en Irlande et en Espagne à travers des bulles d'origines différentes (reflétant l'absence de régulation bancaire commune et de solidarité) et un problème en Espagne, en Grèce et, dans une moindre mesure, en France, de dérive des coûts salariaux générant une baisse de compétitivité par rapport à l'Allemagne.

... et en matière de politique intérieure et internationale

La définition de l'architecture politique est très compliquée parce qu'on ne va pas se laisser imposer une politique par un pouvoir parlementaire dominé par les Anglais dans la zone euro, le rêve anglais étant de rétablir l'équivalent de l'India Office, de diriger l'Europe continentale avec quelques milliers de fonctionnaires à Bruxelles, sans être contraints, grâce à un ensemble d'*opting-out*, de s'appliquer à eux-mêmes les politiques qu'ils décideraient pour les autres. Un tel schéma n'est pas acceptable. En outre, le pouvoir budgétaire est du ressort des parlements nationaux. Il faut donc créer quelque chose de neuf. Selon moi, il ne faut pas faire élire une nouvelle assemblée au suffrage universel, comme le recommande l'un des groupes que vous avez évoqués. En revanche, il serait envisageable de constituer une assemblée abritée par le Parlement européen, dans un premier temps consultative, qui serait constituée des budgétaires des parlements nationaux ainsi que des budgétaires du Parlement européen et des représentants de la Commission économique et monétaire. Cela formerait une assemblée inférieure à 300 personnes qui se réunirait une fois tous les deux mois et qui serait l'interlocuteur démocratique d'un ministre de l'Économie et du Budget de la zone euro.

Troisièmement, il nous faut réfléchir à notre environnement international. Certaines déclarations sont assez encourageantes, même si la situation en Ukraine est très préoccupante. Les nouvelles autorités allemandes semblent annoncer que l'Union européenne doit s'occuper de son environnement extérieur et militaire, ce qui est très positif.

Pour conclure, cet agenda est à la fois ambitieux mais réaliste car très circonscrit. En effet, l'Europe ne se pose, comme dit Karl Marx, que les problèmes qu'elle peut résoudre, le problème posé étant celui de l'organisation de la zone euro. Sa résolution nécessite une vraie politique économique et une inscription dans des structures démocratiques à concevoir. Or ce qui me frappe face à ces enjeux, c'est le désert absolu des propositions de la part des États. Les socialistes français font campagne contre la rigueur en Europe et pour la rigueur en France. Cette schizophrénie est incompréhensible. Par ailleurs, les propositions de l'UMP sont confuses. Enfin, mes amis centristes sont positivement inexistantes, à part peut-être Sylvie Goulard qui propose des solutions à titre individuel, alors que les centristes auraient été bien placés pour faire une synthèse droite/gauche, Europe du Sud/Europe du Nord ou Ricardo/Keynes.

Les Européens s'avancent dans ces élections sans projet cohérent, ni sur la dimension de l'Europe, ni sur le système institutionnel, ni sur sa politique économique. L'incohérence du parti européen tranche avec la cohérence maléfique du parti anti-européen, notamment de Marine Le Pen. Selon moi, l'absence totale de capacité propositionnelle est très grave parce qu'on ne s'en sortira pas si on ne transforme pas le projet

européen en quelque chose de cohérent. Néanmoins, les Français et les Européens ne veulent pas sortir de l'euro et ils ont parfaitement raison.

Vers la fin de l'euro-scepticisme ?

L'euro-scepticisme de ces 20 dernières années résulte de la fin de la guerre froide, qui a donné le sentiment que l'Europe était devenue inutile, ce que Gordon Brown a dit à haute voix et ce que tout le monde pensait tout bas. Les droits fondamentaux se répandaient alors sur toute la planète, l'Europe n'en ayant plus le monopole. Il y avait ce qu'Hubert Védrine appelle l'« *hyperpuissance américaine* ». Il n'était plus nécessaire d'avoir de politique de défense commune. Troisièmement, la mondialisation – comme disait Alain Minc – serait heureuse et tout irait bien. Cela a nourri l'euro-scepticisme.

Or, depuis 15 ans, nous avons vu que les valeurs démocratiques n'avaient pas gagné, que les Chinois pratiquaient une dichotomie redoutable entre capitalisme et démocratie et que les musulmans étaient travaillés par des forces islamistes extrêmement préoccupantes qui s'étaient manifestées avec la destruction des tours. Quant à la mondialisation, on s'est aperçu qu'elle était non pas heureuse, mais asymétrique et que comme disait Warren Buffet, il y avait les gens qui avaient des maillots et ceux qui n'en avaient pas. La crise arrivée, elle montrait ceux qui n'en avaient pas, et pas de chance, c'était nous.

Dès lors, l'Europe inutile est redevenue une Europe utile. En réalité, quand on pose la seule question véritable, qui est celle de savoir si nous allons, Français, Allemands et Européens, aborder le XXI^e siècle en ordre désuni ou de façon solidaire, on sera bien en peine de trouver quelqu'un dans 30 ans qui nous dira que nous avons eu raison de marcher désunis vers le XXI^e siècle. En raison du retour du tragique en Histoire, nous avons de nouveau un besoin de cohésion économique, politique, philosophique et morale au sein de l'UE. Cela demandera des modes d'organisation très différents de ce que c'était antérieurement, mais le cycle repart vers l'UE. J'ose espérer que le 25 mai sera l'ultime et grandiose manifestation d'un euro-scepticisme qui appartient aux 20 dernières années. Pour cela, il faudrait quand même que nos dirigeants réfléchissent activement et proposent autre chose à leur population que des balbutiements et des manœuvres tactiques.

DÉBAT ET CONCLUSIONS

Question de la salle : Selon moi, la construction de l'euro repose sur un mensonge. On nous a promis 2 % de croissance interne et le rétablissement d'une politique keynésienne. On nous a promis la baisse du chômage et que les efforts faits pour construire la monnaie unique allaient porter leurs fruits. On nous a également dit que l'euro nous protégerait de chocs venus d'Asie et des États-Unis. Or la crise financière aux États-Unis a eu des retombées en France. Par ailleurs, comme j'ai pu le lire, est-il vrai que ce sont les Allemands qui ont voulu une monnaie pour avoir une industrie dominatrice ?

Henrik Uterwedde : Dire que c'est l'Allemagne qui aurait voulu l'euro pour en faire un instrument de domination, c'est faire fi d'années de scepticisme, voire d'opposition de tous les Allemands qui n'aspiraient qu'à une chose, garder leur deutsche mark, qui était une sorte d'ersatz de notre réussite démocratique d'après-guerre. Par conséquent, je trouve que ce n'est pas crédible. Pour le reste, les problèmes que vous posez nécessiteraient un débat plus profond.

Michèle Weinachter : Mais il est vrai que l'euro n'a pas tenu toutes les promesses qu'on pouvait en espérer, peut-être parce qu'il n'a pas non plus été géré comme il faut.

René Lasserre, Directeur du CIRAC : Je vais totalement inverser la question : où en serions-nous si nous n'avions pas l'euro ? Où en serait l'Europe après la crise s'il n'y avait pas eu cette contrainte de convergence malgré tout ?

Question de la salle : Pour être constructif, qu'est-ce qu'un simple citoyen peut faire pour aller dans le sens que vous indiquez d'inciter nos gouvernants à être constructifs et positifs ?

Jean-Louis Bourlanges : C'est une question d'offre politique. Il faut effectivement trouver un parti qui accepte de poser clairement les problèmes. Si l'euro n'a pas tenu ses promesses, c'est parce qu'on l'a géré de façon absurde dans un climat d'euro-scepticisme qui rendait cette gestion impossible. Je dois dire que je partage votre inquiétude et que je ne vois pas très bien pour qui voter. Je vais sans doute voter pour mon parti car comme disait Benjamin Disraeli : « *Il vaut mieux voter selon son parti comme un gentleman et non pas selon ses convictions comme un aventurier* ». Mais il est vrai qu'aujourd'hui, il n'y a pas d'offre politique. Il faut souhaiter qu'à l'UMP, ce soit des personnalités comme Alain Juppé qui l'emportent. Il faut souhaiter qu'autour de Manuel Valls, il y ait au sein de l'aile sociale-démocrate du parti socialiste des personnes qui commencent à dire des choses. Par ailleurs, nous émettons des propositions au sein de l'institut Notre Europe.

Intervention de la salle : Nous n'avons pas évoqué la politique énergétique. Or, depuis 10 ans, l'indépendance énergétique de l'Europe a reculé. Cela pèse sur le pouvoir d'achat des ménages, sur la compétitivité des entreprises et sur l'emploi. Sur un autre aspect plus politique, j'aimerais souligner que l'Europe a dérivé dans les années 1920 en raison notamment d'une jeunesse désespérée. Aujourd'hui, plusieurs pays présentent des taux de chômage des jeunes à 50 %, ce qui incite certains à penser que le populisme est la seule solution. Dès lors, je pense qu'il faudrait insister plus lourdement sur les solutions à apporter. Les quelque 6 milliards d'euros octroyés par l'Europe en faveur de la formation sont bien peu de choses. Enfin, nous ne parlons pas assez des relations extérieures. Certes, les élections ne se jouent jamais sur ces questions, mais un traité est en voie d'être signé avec les États-Unis, la Chine monte en puissance et le Sud de la Méditerranée comporte potentiellement presque autant d'habitants que l'Europe. Il me semble qu'il faudrait avoir un discours cohérent sur tous ces points, plutôt que de se focaliser uniquement sur les questions monétaires qui bien sûr sont essentielles.

René Lasserre : La mise en place d'institutions européennes n'implique-t-elle pas des évolutions constitutionnelles dans les pays membres, et notamment en France ? Le régime présidentiel de la V^e République tel qu'il fonctionne, notamment depuis le mandat à cinq ans, est-il compatible avec une politique européenne qui, dans la plupart des autres pays, se légitime à travers une influence mieux structurée de groupes sociaux, et surtout à travers une démocratie de type parlementaire beaucoup plus efficiente ?

Jean-Louis Bourlanges : Je ne pense pas que le quinquennat ait un effet direct. Il est clair que dans le système actuel, le centre, qui est *a priori* le parti le plus pro-européen, a beaucoup de mal à vivre. On pourrait imaginer un mode de scrutin qui lui soit plus favorable. Je crois personnellement qu'il ne s'agirait pas simplement d'instiller un peu de proportionnelle, mais qu'il serait certainement possible de créer un système presque totalement proportionnel comme en 1985, avec simplement une prime de 80 sièges qui serait attribuée à la coalition ou au parti arrivé en tête. Cela aurait un avantage énorme qui serait de garantir une espèce de cohérence majoritaire telle qu'elle existe actuellement, tout en donnant à un certain nombre de partis – et notamment au centre – une indépendance de mouvement, de proposition et d'existence tout à fait précieuse.

En revanche, je suis inquiet par les propositions concernant l'élection du président de la Commission à travers le Parlement européen. Cela présente deux inconvénients majeurs. D'une part, cela équivaut à une sorte d'élection présidentielle à un tour, ce qui est très dangereux. Aucun des candidats ne réunira plus de 30 % ou 32 % des voix. Or une élection a pour but non seulement de dégager l'homme ou la femme qui recueille le plus de faveurs mais également l'homme ou la femme qui suscite le moins de réactions négatives. C'est pour cette raison qu'il y a un 2^e tour : au 1^{er} tour, on choisit ; au 2^e tour, on élimine. Cela reviendrait à une élection présidentielle à un tour. Or je ne suis pas du tout sûr que Martin Schulz et Jean-Claude Juncker soient les représentants de l'ensemble du Parlement européen. D'autre part, cela introduit

un déséquilibre fondamental. Même dans un système fédéral, il existe un équilibre entre les États et le parlement élu au suffrage universel. Le Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement sera réduit à une chambre d'enregistrement. Il est possible que David Cameron oppose une fin de non-recevoir catégorique à cela et qu'il soit soutenu en sous-main par certains de ses collègues. Je crains qu'à travers cela on ne fasse une fausse avancée démocratique. On feint de croire qu'en changeant de président de la Commission, on changerait l'orientation de l'Europe alors que le président de la Commission possède un pouvoir partiel et limité. Cette innovation est de nature à créer une crise au sein du Conseil européen et entre ce Conseil et le Parlement, une crise qui suivrait l'élection du 25 mai. Par conséquent, j'estime que l'on s'est avancé de façon bien téméraire sur cette voie.

Question de la salle : En tant que citoyen, on a une vision de l'élection européenne uniquement à travers les partis politiques de son pays. Or il existe à l'assemblée de Strasbourg des regroupements de partis européens. Est-ce qu'une voie, pour dépasser un peu les difficultés, ne serait pas de faire émerger des partis transnationaux, c'est-à-dire au niveau de l'Europe entière ?

Jean-Louis Bourlanges : Les partis nationaux sont très différents. On se réfère à des partis nationaux parce que nos cultures politiques sont profondément distinctes les unes des autres. Le Parti populaire européen (PPE), le Parti socialiste européen (PSE) ou le groupe libéral sont devenus des mosaïques. Il faut bien admettre qu'il n'y a pas un seul et unique peuple européen. Les anti-européens, mais également la Cour constitutionnelle de Karlsruhe disent qu'on ne peut pas faire de démocratie transnationale, ce que je regrette. Etant donné que nous menons des politiques supranationales, nous devons inventer des mécanismes de représentation et de droit qui permettent d'avoir une démocratie transnationale. L'erreur serait de penser que cette démocratie ressemble à nos démocraties nationales. Il y a un peuple en France ; il y en a 28 en Europe. Le loyalisme des Européens vis-à-vis de l'Europe n'est pas le même que le loyalisme des Français vis-à-vis de l'État français ou des Allemands vis-à-vis de l'État allemand. C'est beaucoup plus distendu. Par conséquent, notre démocratie européenne doit être une démocratie de négociation et de diversité et non de confrontation. J'ai soutenu devant le Parlement européen cette idée de créer des listes transnationales. Mais nous avons des sociétés nationales très fortes enracinées dans l'histoire, dans la géographie, dans la culture. C'est avec cet outil que nous devons construire l'Europe. Je le dis avec force parce que je crois qu'il ne faut pas se bercer d'illusions, même si l'idée de vouloir bâtir de vrais partis européens est louable. On pourrait commencer par prévoir qu'au Parlement européen, il y ait 50 ou 60 parlementaires élus sur des listes transnationales.

Michèle Weinachter : Cela nous ramène à la devise de l'UE : « *Unis dans la diversité* ». Je tenais à remercier les intervenants pour leurs éclairages, ainsi que pour les perspectives tracées pour le présent et pour l'avenir. Tout cela reste assez inquiétant, notamment en ce qui concerne la pauvreté des propositions actuellement énoncées. Sans proposition, nous aurons des difficultés à répondre à la question de savoir si les positions françaises et allemandes sont conciliables face aux enjeux de l'union politique et de la gouvernance économique européennes. Néanmoins, les idées existent. La volonté de repousser le débat à après les élections du mois de mai laisse sur leur soif les peuples européens, ce qui est très dangereux par rapport à des élections où les populismes vont avoir la part belle. L'idée globale qui ressort de nos débats, c'est la nécessité d'aller vers une gouvernance moins opaque et démocratiquement légitimée. Il me semble qu'il faudrait donner des raisons d'espérer et de croire – notamment à la jeune génération – et qu'au-delà des aspects techniques, il faudrait redonner un sens à toute cette aventure. Car en réalité, dès que l'on regarde les défis du XXI^e siècle, l'Europe redevient une évidence.