



Cachan, le 31 octobre 2013

Contribution au débat « Quel projet pour l'Europe »
(Préparation d'un projet pour la France pour les 10 ans à venir)
Le 5 novembre, au Commissariat général à la stratégie et à la prospective

Robert Salais

Je remercie vivement Jean Pisani-Ferry et le Commissariat général à la stratégie et à la prospective de m'avoir invité à cette journée de réflexion « Quel projet pour l'Europe ? ». Partant au Japon le 4 novembre, je ne pourrai pas y participer. Mais je joins au débat qui aura lieu sur un sujet aussi décisif la courte contribution qui suit, dont je souhaite qu'elle soit distribuée à tous :

Je n'ai eu que peu de temps pour réagir, d'où le caractère à chaud du texte que vous voudrez bien m'excuser. On ne peut qu'adhérer à l'ambition annoncée de refonder l'Europe et à l'espoir de voir la France s'y engager avec succès. Le constat d'un éloignement des citoyens européens est fait, de même que le repérage des difficultés économiques et politiques. Ce qui est proposé, malheureusement, au-delà des mots est de continuer, avec quelques amendements, plus avant dans la même voie, laquelle voie est un facteur essentiel de la crise spécifique de l'union européenne au sein de la crise mondiale. Je renvoie ici et pour ce qui suit, à mon livre, paru aux PUF fin septembre dernier, *Le viol d'Europe. Enquête sur la disparition d'une idée*. Sous refondation du marché unique, à la lecture du texte on comprend qu'il faut entendre l'approfondissement du marché unique dans les mêmes directions, et non une réforme profonde sur la base de nouveaux principes. Le dogme de la « consolidation budgétaire », autrement de l'amaigrissement des politiques et services publics et d'une austérité de long terme sous domination des critères financiers décidés par les autorités européennes, BCE en tête, n'est pas mis en question. Rien n'est dit de la nécessaire réforme drastique du système financier européen : reprise en main de ce système par la collectivité, donc par les Etats, le Parlement européen et les parlements nationaux ; lutte sévère contre le développement des activités spéculatives ; définition de nouveaux de critères de financements en direction de l'économie réelle ; démocratisation des choix d'investissement et intégration par ceux-ci de critères liés au développement humain et écologique durable. On évoque un « édifice institutionnel inachevé », alors que ce sont les principes mêmes selon lesquels il a été historiquement bâti qu'il faut modifier.

Il serait temps que le petit noyau de participants au processus politique européen sorte de son système de pensée autoréférentiel, autrement dit sorte de son chez soi, pour se regarder avec les yeux des non

Européens. Qu'y verrait-il ? Une Europe qui s'est disqualifiée elle-même et qui ne pèse plus dans le monde, ni politiquement, ni économiquement : qui ne respecte pas les droits humains fondamentaux dont elle s'est revêtue (les immigrants, femmes et enfants morts noyées par centaines, sinon milliers en Méditerranée) ; qui s'est ouverte sans protection aucune et sans en avoir les moyens à la globalisation financière (au point de faire sourire Chinois et Américains) ; qui, soixante après sa création, reste la petite fille qui n'a pas su prendre son autonomie dans le monde face au « grand frère », les Etats-Unis (comme on disait dans d'autres temps et lieux) et ne voit comme recours que de signer un traité de libre-échange avec lui.

Avec l'analyse qui nous est proposée pour cette journée et la poursuite, globalement, des mêmes orientations qui s'en suit, il est à craindre qu'il ne faille pas dix ans aux institutions européennes (et aux gouvernements nationaux) pour échouer face au monde et pour perdre toute crédibilité devant leurs concitoyens. Restaurer l'idée d'Europe et la réaliser dans ses vraies prémisses *politiques* d'origine - une communauté politique de peuples libres et égaux, épris de démocratie, s'unissant pour trouver un chemin autonome dans le monde qui leur soit propre, un chemin qui s'inscrive dans la diversité de leurs identités, valeurs et aspirations et qui montre aux peuples non européens épris des mêmes ambitions que c'est possible - exige d'avoir le courage politique de renverser *vraiment* la vapeur. Ce serait tout à l'honneur de la France et de ses valeurs universalistes que de prendre la tête d'un mouvement collectif, réunissant toutes celles et ceux qui, en Europe, croient toujours à l'idée d'Europe et de démontrer qu'une autre Europe est possible. Ils sont nombreux, nos citoyens qui croyaient à l'idée d'Europe et qui ne croient plus à cette Europe qu'on leur a fabriquée. « J'y croyais au début, mais je n'y crois plus », me disait, encore avant-hier, le gérant de la supérette de mon village du Poitou et de m'avancer les arguments pourquoi il n'y croyait plus. Désolé d'introduire une voix populaire dans ce débat. Mais la plupart de nos concitoyens ne demandent qu'à y croire encore, sous condition qu'on leur propose vraiment quelque chose qu'ils ressentiront vrai, sincère et proche des idéaux d'origine.

L'histoire du processus européen depuis l'immédiat après-guerre, comme toutes les histoires, est faite de débats, de conflits, de pluralité de chemins possibles. On ne peut la traiter selon le mode de l'« inachèvement » le long d'un chemin unique qui aurait exclu toutes les autres possibilités. Ce que montre cette histoire en bref, c'est que les maux de l'Europe actuelle résultent, après maintes étapes, de choix initiaux qui ont été faits, pour l'essentiel, sans les Européens et auxquels les personnels politiques nationaux se sont ralliés en espérant ainsi garder leurs prés carrés. Ils ont été faits avant même la naissance de l'Europe « officielle », dès la fin des années 1940 sous la pression de l'administration américaine alors toute puissante en Europe. Ils ont nom, un la mise à l'écart de la démocratie au profit d'institutions technocratiques « hors sol », deux le choix de la concurrence dans sa version la plus basique, la concurrence par les prix (ce qu'on appelle dans la théorie économique, le marché parfait) au détriment d'un principe de coopération entre Européens, entreprises, travailleurs, peuples pour créer, grâce à de multiples interactions, un vrai tissu industriel et économique européen fondé sur l'initiative, l'innovation, la qualité. Au lieu de choisir l'échange au sens le plus fort et général du mot comme principe de construction de l'Europe, on a choisi la concurrence de tous contre tous, l'opportunisme et le non engagement. Et on a continué dans le même sens, alors qu'à chaque embranchement, à chaque crise il y avait d'autres chemins possibles. Comment espérer ainsi créer une communauté politique, le vrai enjeu depuis l'origine ?

Si ces choix fondateurs ont été faits sans nous, pourquoi, sinon par incapacité et aveuglement, s'y tenir encore aujourd'hui, soixante après ?

L'histoire des possibles non réalisés me conduit dans mon livre (pages 363-394) à quatre propositions, ou plutôt orientations, toutes quatre *politiques et démocratiques* (c'est-à-dire appelant à la participation active des peuples et des citoyens européens à la refonte de l'Europe), car ce sont les seuls types de propositions que l'on doit faire, quant aux fondations que l'Europe doit impérativement choisir si elle veut survivre dans ce qu'elle est, dans cette identité historique, longuement construite et partagée. Je renvoie au livre plus de détails (il est d'autres propositions au fil des pages) :

1. Prendre la tête d'une refonte de l'ordre mondial marchand, qui serait fondée sur la coopération entre les pays (que l'Europe s'appliquerait à elle-même)
2. Mettre l'Euro au service de la solidarité économique entre les pays européens
3. Démocratiser les choix d'investissement vers un nouveau développement, humain, écologique et durable
4. S'engager enfin, après avoir tourné autour depuis soixante ans, dans la voie d'un fédéralisme démocratique

De la mise en œuvre de ces propositions, la France et ses habitants, ses citoyens ne s'en porteraient que mieux, économiquement, politiquement et socialement. Ils devraient être à l'initiative de ces propositions.

Première proposition : Prendre la tête d'une refonte de l'ordre mondial marchand fondée sur la coopération entre les pays (que l'Europe s'appliquerait à elle-même)

À la libéralisation des marchés doit succéder la libération de l'échange. J'entends par là, non pas le libre-échange au sens de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de la Commission européenne, la concurrence débridée de tous contre tous, mais la mise en place d'un système d'échange où la liberté de commercer entre pays doit se réaliser entre égaux. La libéralisation, c'est la loi du plus fort sous couvert d'une égalité formelle. Elle fait la chasse à toute spécificité des produits qui donne au pays un avantage compétitif hors prix et protège son autonomie de décision. Elle bannit toute intervention de l'État. Au contraire la libération de l'échange encourage la différenciation par la qualité et par l'innovation. Car c'est par là et par là seulement qu'un pays peut acquérir une capacité d'autonomie et de maîtrise de son avenir, et qu'il peut commercer à égalité effective avec les autres pays. Il a besoin des autres, mais les autres ont besoin de ce qu'il fait. La libération de l'échange justifie l'intervention, raisonnée, des États dans une politique industrielle, dans une politique commerciale pour protéger les activités naissantes, l'innovation, l'autonomie de décision de la communauté nationale par rapport à la concurrence extra-européenne. Cette intervention et protection sont raisonnées au sens où elles doivent être justifiées par des raisons générales que les États membres de l'Europe peuvent accepter, car chacun les utilise de son côté à des fins identiques. La mise en place de cette protection raisonnée des points forts nationaux, donc Européens, ferait l'objet d'une délibération et d'un accord européens. C'est ce dont aurait besoin, dans la phase de sortie de crise, une Europe inventant un nouveau modèle de développement. La libération de l'échange, pour être effective, requiert des conditions politiques spécifiques que les institutions européennes devraient soutenir : égalité réelle entre les pays, coopération fondée sur le gain mutuel et sur celui de l'Europe comme un tout, contrôle des mouvements de capitaux spéculatifs comme à Bretton Woods, régulation sévère des multinationales et de leur politique de prédation, etc.

Les recettes ainsi récupérées par cette protection raisonnée – qui n'est pas un protectionnisme – alimenteraient un fond d'aide au développement aux pays d'où l'Europe extrait ses matières premières

pour les mettre en position à terme de se libérer et de gagner leur autonomie de décision. On pourrait très bien concevoir qu'au niveau mondial, des blocs régionaux s'organisent selon ces principes et cherchent à coopérer entre eux sur la base de l'avantage mutuel et du respect du développement économique, écologique et social de chacun. La prise de conscience grandit parmi les pays émergents qu'ils n'arrivent pas à gagner leur autonomie de développement, soumis qu'ils sont, parmi bien d'autres dominations, aux flux de capitaux flottants en quête de spéculation.

L'Europe en montrerait le chemin. Et il lui serait bénéfique. Car contrairement au dogme, la libéralisation des marchés, étendue à la libéralisation financière, a étouffé dès le début des années 1990 les potentialités de croissance de l'Europe. Jean-Paul Fitoussi remarquait déjà à sa surprise fin 2004 que le taux de croissance de l'économie européenne était très faible, contrairement au discours des autorités européennes (Le Monde, 31 décembre 2004). Je l'ai redécouvert, moi-même. Dès avant la crise de 2007 et depuis 20 ans ce taux de croissance fluctue autour d'un petit 2% par an, bien loin des envolées lyriques qui saluaient la naissance de l'UEM.

Seconde proposition. Mettre l'Euro au service de la solidarité économique entre les pays européens

La monnaie unique a été conçue comme vecteur de la libéralisation financière. Elle doit être réorientée vers le soutien de la coopération, et même de la solidarité, économique entre pays membres. L'euro et, plus largement, l'UEM, devrait être géré selon les principes proposés par Keynes à Bretton Woods. Pour ce faire, aux critères servant la gestion de l'euro (taux de change, équilibre de la balance des paiements au niveau européen) serait ajoutée la surveillance des balances nationales de paiement. La spéculation ayant été isolée dans un compartiment étanche, la surveillance des déséquilibres commerciaux (exportations moins importations) devrait être détaillée jusqu'aux déséquilibres bilatéraux, entre la France et l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, etc. Cette surveillance avait été au centre de l'Union européenne des paiements dans les années 1950, il faut la rétablir.

Le maintien à l'équilibre des échanges commerciaux bilatéraux passerait par la coopération entre les pays. Ainsi l'euro comme monnaie unique pourrait trouver des bases saines, politiquement et économiquement. Keynes en effet proposait d'inverser le raisonnement habituel selon lequel c'est au pays débiteur de faire seul l'effort de rétablir l'équilibre de sa balance commerciale ; ce qui, comme il le relevait déjà et qu'on observe à nouveau, l'entraîne dans un cercle vicieux où l'austérité se conjugue avec dépression, manque de recettes, incapacité de rembourser sa dette, laquelle s'accroît et le soumet aux exigences financières de ses créanciers, etc. Les défaillances de l'UEM ont accentué ce mécanisme pervers : absence de contrôle des déficits nationaux, croyance des gouvernements que, protégés par la zone Euro, ils pouvaient emprunter sans limite sur les marchés, inadéquation des critères de convergence, purement financiers. Plutôt que de faire porter la charge sur le pays débiteur, l'idée est de rendre solidaires le pays débiteur et le pays créditeur dans la gestion de l'équilibre de leur balance des paiements bilatérale. Keynes envisageait plusieurs moyens pour conduire au rééquilibrage entre les deux pays : faire payer un taux d'intérêt sur le déficit net de la balance des paiements aussi bien par le pays débiteur que le pays créditeur ; pour le pays créditeur acheter plus au pays débiteur pour réduire le déficit ou exporter du capital pour y investir dans l'économie réelle. Dans le plan Keynes les pays avaient la latitude de réévaluer ou de dévaluer leur monnaie par rapport à la monnaie de compte mondiale, le bancor. Cela est impossible dans le cadre de la monnaie unique, il faudrait privilégier des plans d'investissements productifs coopératifs entre pays, décidés par eux en toute autonomie à partir de quelques lignes directrices européennes.

Troisième proposition. Démocratiser les choix d'investissement vers un nouveau développement, humain, écologique et durable

On ne passe pas d'une logique de croissance à un modèle de développement par un coup de baguette magique, par des politiques globales, abstraites et éloignées du terrain, par ces incantations politiques dont sont coutumiers les dirigeants européens, par un déversement de monnaie. On y passe par un travail patient et obstiné pour introduire une préoccupation de tous les instants de développement humain, écologique et durable dans tous les lieux où leur introduction a du sens. Ce qui est évidemment le cas dans l'entreprise, d'abord dans ses investissements, ensuite dans son organisation, sa gestion, ses finalités, son financement. Mais l'entreprise n'est pas seule, elle appartient à un monde réel peuplé d'acteurs et de personnes qui l'entourent, lui procurent des ressources, attendent d'elle des retours en termes de pouvoir d'achat, d'emploi, de considération, etc. Passer de ce monde réel à un monde possible demande le concours de tous ses « habitants », d'où la nécessité de démocratiser les choix d'investissement selon des procédures à débattre.

Les procédures, les critères de sélection et de financement sont décisifs pour la réorientation du crédit vers l'investissement. Dans le contexte actuel où le système financier est drogué à mort à la spéculation, le crédit ne reviendra pas de lui-même vers l'investissement d'avenir, ni même vers le financement de l'économie réelle sans ces processus démocratisés de choix d'investissement que nous venons d'esquisser. C'est bien pourquoi une latitude véritable d'action doit être redonnée aux niveaux nationaux pour imposer à leurs banques, par tous les moyens qui s'avèreraient nécessaires y compris la maîtrise publique, partout en Europe une telle politique du crédit à l'économie réelle. Des critères d'efficacité nouveaux sont nécessaires au sein de la finance et des banques. On n'entrera pas dans les détails techniques comme la construction des indicateurs de développement et autres. Ces travaux n'ont rien de révolutionnaire. Maurice Allais et Marcel Boiteux pratiquaient déjà, on l'a oublié, l'efficacité et l'optimum social aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale dans leurs recherches sur le service public. Dans une logique d'efficacité, le « capital » engagé a une définition beaucoup plus large ; il doit intégrer en sus des fonds propres et des prêts les engagements de la nature (estimés au coût de renouvellement des ressources et dégâts) et ceux des travailleurs (estimés, par exemple, selon leurs capacités et le financement de leur développement). De même les gains d'efficacité doivent intégrer la valeur ajoutée créée, la valeur nette des gains et pertes que subit l'environnement naturel et humain, ainsi que ceux liés à la durabilité (selon, par exemple, les coûts d'amortissement évités par rapport à une mise au rebut trop rapide).

L'Europe devrait s'engager fermement dans une réflexion collective et publique sur les contours, finalités et moyens d'un nouveau modèle de développement.

Quatrième proposition. S'engager enfin, après avoir tourné autour depuis soixante ans, dans la voie d'un fédéralisme démocratique

Une tension irréductible existe entre l'Europe et la nation, que révèle l'histoire. Il ne faut ni la nier, ne tenter de la supprimer, ce sont là deux voies sans issue ; il faut l'organiser pour en tirer le meilleur pour l'avenir du projet européen, et l'organiser *démocratiquement*. Le choix dès l'origine d'une construction hors sol, en dehors des peuples et dans l'entre soi d'une petite élite, aujourd'hui compromise dans la globalisation financière et enfermée dans une logique autoréférentielle, doit être coûte que coûte surmonté.

L'enjeu de la subsidiarité n'est pas de décentraliser la décision publique (« décider au plus près » des citoyens) tout en en restant maître, mais de s'appuyer sur la liberté d'autonomie, des personnes aux collectivités intermédiaires (dont les nations au sein de l'Europe) qui composent la communauté politique pour que cette liberté s'engage dans la réalisation du bien commun. La subsidiarité est une pensée de la liberté et de la responsabilité, l'appui optimiste, humaniste devrais-je dire, sur le besoin de réalisation, de participation aux œuvres collectives, sur la capacité à être et à faire qui sont le propre de l'homme. Elle part d'en bas, de nous tous, pour élaborer la communauté politique (et le Centre à cette fin pourvoit en droits et en ressources les différents niveaux d'action collective), et non d'en haut pour manipuler et impliquer, par différents moyens (dont la proximité), les membres de la communauté dans des finalités prédéfinies sur lesquelles ils n'ont aucune prise – en d'autres termes la fameuse gouvernance. La subsidiarité, la vraie, n'a de sens qu'en relation avec fédéralisme et primat de l'autonomie. Rappelons que l'article 23 de la Loi fondamentale allemande, introduit après le traité de Maastricht, fait référence dans le même mouvement à la subsidiarité et au fédéralisme, ainsi qu'à la démocratie, au social et aux droits fondamentaux, signe qu'il y a là un tout que l'Europe devrait prendre à bras-le-corps.

Modèle fédéral ou modèle républicain, le choix s'était posé dès le Congrès du Mouvement européen de La Haye de 1948 et des suggestions de compromis avaient été faites sans être entendues. Le réflexe national avait été actionné par les Britanniques, mobilisant l'épouvantail de la perte de souveraineté. Alors faut-il aller vers la République fédérale d'Europe ?

La question doit être posée, réellement, honnêtement et sans faux-fuyants. La recherche d'un compromis entre les deux modèles, fédéral et républicain, revient en force comme voie à prendre aujourd'hui pour l'Europe, pour une Europe s'engageant dans un nouveau modèle de développement, soit en substance : redonner des moyens d'action autonomes aux niveaux nationaux et infranationaux ; mettre l'euro au centre de la solidarité économique entre pays ; favoriser la démocratie économique dans l'entreprise et le territoire. Contrairement à la crainte répandue et agitée, la France en tant que collectivité nationale n'aurait rien à y perdre en capacité de décider et d'agir, bien au contraire, par rapport à la gouvernance centralisée autoritaire qui se met en place à Bruxelles.

Il existe, me semble-t-il, quelques évidences sur ce qui devrait être discuté : un Parlement européen élu au suffrage universel devant lequel un exécutif européen serait politiquement responsable, la Commission étant réformée pour devenir une simple administration au service de cet exécutif ; un système bicaméral avec une seconde chambre, un Parlement des nations à l'image du Bundesrat, le Parlement des Länder allemand, dont l'accord serait nécessaire pour toute loi ou politique européenne qui risquerait de porter atteinte aux prérogatives nationales (à partir desquelles un réexamen des compétences européennes vraiment indispensables devrait être entrepris) ; une Cour constitutionnelle se substituant à la Cour européenne de justice dont l'attribut principal, la police du marché, n'aura plus de raison d'être ; des gouvernements nationaux retrouvant, via la vigilance du Parlement des nations, les attributs essentiels d'un État, spécialement la maîtrise des politiques, des moyens financiers et d'un secteur public nécessaires au développement autonome économique, social et environnemental du pays ; une BCE en charge de l'euro, contrôlant les mouvements spéculatifs de capitaux et l'activisme destructeur des multinationales, rendant réellement compte au Parlement européen et suivant les choix de ce dernier.

En d'autres termes, un projet pour la France dans dix ans, un tant soit peu ambitieux, c'est-à-dire à la hauteur des enjeux, devrait s'inscrire dans un projet pour l'Europe, tout aussi ambitieux et qui offre à l'avenir de la France un cadre politique, économique, social et financier qui l'aide et lui permette de se

déployer en toute autonomie et liberté démocratique de ses citoyens. Il n'a aucun besoin de quelques rafistolages, même bien présentés, d'un processus européen qui, inchangé, ira à l'échec et mettra en péril ses membres, dont la France. Les quelques propositions qui précèdent et qui devraient bien sûr être approfondies ou amendées ont, à mes yeux, un mérite principal, celui de montrer qu'on peut avoir des idées, qu'il existe des voies d'avenir à débattre collectivement et qu'elles ont déjà été débattues au sein de l'histoire de l'Europe. A condition de se décider à agir, non en gestionnaire ou, pire, en comptable de l'existant, mais en politique mettant en œuvre un projet au sens vrai du terme.