

BLOG POST

CARNETS DE CRISE

NOTES DE L'OBSERVATOIRE POLITIQUE DU PARLEMENT EUROPÉEN, INSTITUT JACQUES DELORS

Cette note est la première d'une série de réflexions des membres de l'Observatoire politique du Parlement européen de l'Institut Jacques Delors, inspirées par la crise actuelle.

PAR JEAN-LOUIS BOURLANGES

député des Hauts de Seine, Vice Président de la commission
des affaires européennes de l'Assemblée nationale, ancien député européen et
membre du Conseil d'administration de l'Institut Jacques Delors

10 mai 2020

L'automobiliste égaré :

— comment dois-je faire pour aller à Cork ?

Le paysan irlandais :

— Ah monsieur, quand on veut aller à Cork, on ne part pas d'ici.

Il est difficile à des gens comme moi, c'est à dire à ceux qui furent les jeunes soutiers de la deuxième génération des fondateurs, celle qui a façonné l'Europe entre la relance giscardienne et le traité de Maastricht, de formuler des suggestions opérationnelles aux responsables actuels de l'Union européenne car entre eux et nous, il n'y a pas de perception commune des insuffisances, des aspirations, et des changements dont l'examen et la mise en œuvre devraient s'imposer. Nous autres, les ouvriers de la sixième heure, c'est-à-dire ni de la première ni de la onzième, qui peuplons le CA de l'Institut Jacques Delors, nous n'habitons pas tout à fait le même monde que ceux qui nous gouvernent et ce que nous pouvons dire et penser – et plus encore la façon dont nous pouvons le dire et le penser – s'abîme quelque part auprès de nos chefs, dont Angela Merkel est assurément la figure la plus emblématique, entre le lac de l'indifférence et la mer des sarcasmes.

L'ère du pratico-pratique

Le changement de paradigme issu de la fin de la Guerre froide a partiellement délégitimé le projet européen et ringardisé ceux qui, comme nous, le prenaient suffisamment au sérieux pour vouloir le construire sur des bases cohérentes géographiquement, institutionnellement, économiquement. L'esprit de rigueur intellectuelle et de persévérance dans l'action a alors déserté les responsables du projet qui se sont contentés de gérer au jour le jour, avec un curieux mélange d'intelligence et de cynisme, le respect de leurs

engagements antérieurs – d'où, quand même, la création de l'euro et l'élargissement à l'Est –, l'incompréhension d'une opinion sans boussole ainsi que le choc au jour le jour des épreuves géo-politiques et géo-économiques successives.

Je crois pour ma part que la cause principale de l'euro-scepticisme aujourd'hui dominant comme de l'incapacité à articuler une action européenne appropriée tient au fait que nos chefs se refusent de façon injustifiable à proposer des réponses claires et cohérentes à trois questions élémentaires : Qui ? Quoi ? Comment ? Qui a vocation à faire partie du club ? Que doit-on y faire ensemble et séparément ? Quel règlement intérieur doit régir les relations entre les membres et leur permettre d'agir ensemble efficacement ? Ces questions apparaissent abstraites, théoriques, voire oiseuses à nos dirigeants actuels même si elles sont embusquées au fond de la tête de chacun de nos concitoyens. En fait, les maîtres du jeu craignent, si prudentes que puissent être les réponses, soit de voir s'afficher des positions dissensuelles entre les uns et les autres qui les paralyseraient, soit de faire perdre à leur pays quelque chose au jeu de la nouvelle mutualisation, soit pire encore, de devoir abandonner quelque parcelle de leur pouvoir si cet exercice de clarification était mené à son terme et se traduisait par un appel au renforcement des institutions communes. Ils souhaitent donc se réfugier dans ce que Jacques Delors appelle le « pratico-pratique », et proposer à intervalles irréguliers aux Européens des solutions réputées empiriques à des problèmes qui ne devraient surtout pas, à leurs yeux, être posés en vraie grandeur, des solutions gérées dans le cadre d'un système institutionnel rendu artificiellement incompréhensible et de procédures obscures et inutilement byzantines. D'où une question simple : comment donner soif à nos ânes, c'est à dire à nos gouvernements ?

Trois tentations

En l'état présent du rapport de forces institutionnel au sein de l'Union, de la pauvreté relative d'un portefeuille communautaire réduit à l'exercice de compétences commerciales, monétaires et normatives trop chichement mesurées, et enfin du scepticisme légitime d'une opinion que les responsables des États ont tout fait depuis vingt-cinq ans pour désorienter, il faut résolument se méfier d'une tentation aussi séduisante qu'illusoire, celle de la refondation du projet. C'est la tentation magique, elle prend trois formes, voisines mais différentes et également utopiques, celle du court-circuit, celle du « grand choix » et celle de la fuite en avant.

Examinons ces trois formes de tentation qui pourraient paver notre enfer. Et commençons par celle du court-circuit. Les vrais croyants du projet européen estiment possible de surmonter la difficulté en mobilisant les parlementaires européens et/ ou les enfants de la société civile dans le cadre d'instances dédiées – Parlement européen ou Conférence pour l'avenir de l'Europe – au progrès de l'Union. Qu'on le dise ou non, ce basisme spontanéiste vise à contourner par le bas la méfiance des États à l'égard de tout progrès qualitatif de la construction commune. La démarche souffre de deux défauts majeurs : elle imagine possible d'avancer contre les États sans les voir réagir, ce qui est utopique ; elle pense, avec une impardonnable légèreté, que l'Union est un projet spontex, un projet qui pourrait susciter sans travail ni effort intellectuel et moral préalable l'émergence d'un vrai consensus. Pour réussir, il suffirait donc de faire fondre différents métaux dans un creuset approprié pour que des forces politiques et sociales à la fois hétérogènes et coupées des gouvernements fassent spontanément surgir autre chose que des propositions incohérentes figées dans la langue de bois de l'euro-béatitude.

Le naufrage et la désillusion sont inévitablement au bout de ce chemin d'utopie. Ceux qui en douteraient n'ont qu'à relire l'*Éducation sentimentale*. Si l'on veut avancer, il faut procéder autrement. Il est impossible de faire l'impasse sur les États. C'est là qu'est le pouvoir, de moins en moins respecté et de plus en plus paralysé, certes, mais totalement incontournable. Sans une esquisse de plan partagé – et ce n'est pas gagné – entre la France et l'Allemagne, il faudrait renoncer à tout espoir de succès. De ces débats politiques ou sociétaux non fécondés par le couple franco-allemand ne pourrait sortir qu'un chaos de bonnes intentions. Du coup, comme le dit très justement Riccardo Perissich de la conférence envisagée, « un instrument désigné pour sauver l'Europe pourrait très bien la détruire. » Renonçons à cet irréel du futur.

La deuxième tentation, c'est celle confortablement manichéenne, du grand choix. Elle nourrit l'éternel et clarificateur discours de « la croisée des chemins ». Le moment serait venu de choisir entre deux voies, deux options : l'Europe de la solidarité, des actions communes, des transferts financiers et des choix politiques contre l'Europe de la liberté, des échanges, de la norme juridique. « Contre » n'est d'ailleurs pas le bon mot. Ces deux Europe ne s'opposent pas, elles se superposent. C'est le choix entre l'Europe et l'Europe plus,

celui-là même que le président Macron propose dans son interview au *FT*, ou , pour être plus précis propose à l'Europe du Nord au nom supposé de l'Europe du Sud. Cette présentation kantienne – « ou bien, ou bien » – de l'orientation à prendre met en scène un choix légitime : celui de la clarté pédagogique, de la rigueur intellectuelle, de l'évidence morale et de la simplicité politique. J'aurais mauvais grâce à le critiquer car c'est celui qu'avec beaucoup d'autres je tente, plutôt vainement, de verser au débat depuis trente ans.

Et pourtant, aujourd'hui je m'interroge, et même un peu plus, sur l'opportunité de cette grille d'analyse. Et cela pour une raison toute simple : nous sommes dans l'urgence et le sursaut ne peut attendre que les esprits soient mûrs. Or l'entreprise ne peut réussir s'ils ne le sont pas. Ni les dirigeants, ni les opinions, ni les Européens du Nord, ni même sans doute une bonne partie des Européens du Sud ne sont prêts politiquement, intellectuellement, moralement à une nuit du quatre août européenne. La leur proposer peut-être personnellement gratifiant pour un chef de l'État français se dressant face à l'Histoire mais en l'état présent des tribus, après vingt-cinq ans de décomposition intellectuelle du débat et politique du projet, tenter d'enfermer les Européens dans un choix binaire, radical, abrupt et de plus agressivement moralisateur, c'est prendre le risque de susciter l'irritation des uns et la méfiance des autres, de favoriser partout des stratégies d'esquive et de dérobade et d'accroître les risques de malentendu, de tension, voire de décrochage. On a trop longtemps enfermé le débat européen dans un empirisme laborieusement organisateur pour lui demander sans délai ni préalable de s'envoler vers l'azur éthéré des grands principes. Le tout ou rien nous condamnera au pas grand chose.

La troisième tentation, fille légitime de la seconde, c'est celle de l'hubris, de la table rase. Puisque la pandémie bouleverse tout, saccage l'économie, remet en cause nos usages, nos activités, nos modes de vie, qu'elle sape les bases de la mondialisation, de l'économie de marché, de la vie des entreprises et des rapports sociaux, et qu'elle bouleverse tout ce sur quoi s'est bâtie l'Union européenne, il est interdit d'être petit joueur. L'Union doit relever le gant et répondre au bouleversement général par un activisme quasi révolutionnaire tous azimuts. Concrètement, il devrait s'agir de déconstruire l'Europe libérale, de casser par l'intervention publique les chaînes de valeur de la production mondiale, de verdir à marche forcée les entreprises, donc de favoriser l'émergence d'un modèle alternatif et, comme dirait le Président de la République, d'aider les peuples d'Europe « à se réinventer ». Bref, il s'agirait de faire de l'Union européenne l'agent principal ou du moins le chef d'orchestre d'un changement de civilisation.

Cette fuite-en-avant, si elle s'adosse à tous les fantasmes enfantés par la pandémie, le confinement et l'effondrement de l'économie, n'en conduirait pas moins les institutions européennes, et en premier lieu la Commission, à trahir leur mission qui est d'assurer sur le territoire de l'Union la sauvegarde, le bon fonctionnement et la croissance d'une économie sociale de marché ouverte et régulée. Cette trahison ne serait pas admissible pour trois raisons : l'Union manquerait d'abord à sa vocation en tournant le dos à ses obligations telle qu'elles sont fixées par les Traités et par les dispositions qui en dérivent ; elle remettrait en cause un système qui n'a nullement démerité et qui n'est atteint dans ses équilibres que par les effets indirects – le confinement – d'une crise sanitaire au développement de laquelle elle n'a pris nulle part ; l'Union ne serait enfin portée dans sa volonté disruptive par aucune perspective de modèle alternatif crédible.

Ce n'est pas parce que les économies européennes et mondiales ont été sérieusement agressées et bouleversées ces dernières semaines par un choc sanitaire de première grandeur que la combinaison organisée de la libre initiative et d'une protection sociale de haut niveau dans une économie ouverte et régulée devrait être tenue pour une priorité obsolète ou illégitime. La maladie n'est pas une ordalie, un jugement de dieu qui fait de la victime un coupable. Riccardo Perissich a raison de citer Susan Sontag : « rien n'est plus punitif que de donner une signification à une maladie, cette signification étant invariablement moralisatrice. » Si on quitte le terrain de la morale pour celui de l'analyse, il n'y a pas davantage lieu de penser que le grand soir révolutionnaire soit arrivé et que notre système économique, si rudement secoué soit-il, s'apprête à cesser d'être la partie d'un système mondial caractérisé par l'unification culturelle et technologique de la planète, la rapidité et la simplicité des transmissions, la fragmentation et la multilocalisation des chaînes de valeur ainsi que par l'exploitation par les agents économiques des avantages comparatifs, et de leurs effets sur les coûts et sur les prix.

Trois orientations

La formulation de ce qui pourrait être un plan d'action de l'Union européenne pour les mois et les années à venir excède à l'évidence les limites de cette réflexion et, en tout état de cause, les compétences de son auteur. Il résulte cependant des considérations, désenchantées mais pas désespérées, qui précèdent que cette action devrait s'inscrire dans un cadre précisément organisé autour de trois orientations de principe :

1. L'Union européenne doit attacher son image à un objectif prioritaire : le redressement économique d'une Europe bouleversée par la pandémie. *Back to basics*. C'est l'application du principe USM (un seul message). L'Union doit éviter de disperser sa sollicitude et de saupoudrer ses libéralités. Disons que si elle entend rester fidèle à l'esprit de Jean Monnet, il lui faut se concentrer sur l'organisation d'une solidarité de fait « à partir de ses compétences traditionnelles et en recourant aux moyens budgétaires, juridiques et surtout monétaires non négligeables dont les traités successifs l'ont dotée. Pour être entendu et compris, cet effort de concentration ne peut porter que sur un seul objectif, un « *recovery* » des économies jugé politiquement et médiatiquement prioritaire.

L'impératif écologique ne devrait certes pas se voir ignoré mais ne doit pas nous détourner de l'objectif immédiatement prioritaire et nécessairement ressenti comme tel, celui du retour à bonne fortune des économies européennes et mondiales. Gardons le cap sur la mise en place d'une stratégie d'augmentation progressive du prix du carbone combinée avec l'instauration d'un mécanisme d'ajustement de ce prix aux frontières de l'Union. Multiplions les incitations de tous ordres au verdissement des investissements mais gardons-nous d'attitudes répressives et moralisatrices dans la distribution des bouées de sauvetage. Un serment d'Hippocrate des économistes devrait nous interdire de soumettre le bénéfice des soins de survie au respect par le patient de conditionnalités génératrices de contraintes excessives pour un secteur productif déjà rudement éprouvé.

2. L'Union européenne, et en son sein tout particulièrement la Commission, devrait assumer un rôle qui n'est à ce jour pleinement joué par personne, celui de réducteur d'incertitude. Le premier obstacle à une mobilisation ordonnée des Européens, c'est leur angoisse devant l'avenir. L'Europe marche mal et avance peu parce qu'elle marche dans les ténèbres. Les Européens ont besoin de comprendre ce qui les attend pour se mettre en mouvement. Comme Jacques Delors a coutume de le dire, il faut remettre l'église, c'est à dire la Commission, au milieu du village et refaire de Bruxelles la capitale respectée et écoutée du diagnostic et du pronostic européens. Elle devrait en particulier répondre à trois interrogations : comment faire la part du choc conjoncturel et des affaissements structurels dans le mal qui nous atteint ? Comment l'Union européenne et les grands blocs géopolitiques de la planète devraient-ils voir évoluer leurs relations et hiérarchiser leurs forces respectives ? Comment les 27 États-membres vont-ils sortir de l'épreuve et mesurer leurs forces, leurs faiblesses, et donc leurs priorités respectives à l'intérieur de l'Union ? Il n'y a pas de pouvoir sans savoir ni de bail sans état des lieux, c'est à la Commission européenne de redevenir le lieu-miroir où l'Union européenne devrait apprendre à se reconnaître afin de pouvoir se retrouver.

3. La principale mission de l'Union européenne, et la seule qui soit vraiment légitime aux yeux de populations européennes qui n'ont jamais eu la tête aussi près du bonnet, c'est de prévenir le risque systémique susceptible d'emporter à la faveur de l'endettement non maîtrisé de certains États, l'euro, sa zone et, de proche en proche, toute l'Union européenne. Aux yeux de beaucoup, ce risque s'appelle Italie. Il est sérieux depuis longtemps mais il est devenu aigu sous l'effet de la crise sanitaire et de la mise à mal de tous les les équilibres économiques et financiers de l'Europe et du monde.

Comment le désamorcer ? Il faut finir par en convenir : en ces temps de désenchantement des opinions, l'idéalisme traditionnel des milieux pro-européens ne peut-être que de médiocre efficacité pour justifier une action qui aille au delà d'une gesticulation

avaricieuse et chaotique de procédures fatiguées. Pour se situer, ne serait-ce qu'empiriquement, au niveau requis par la gravité de la situation créée par la pandémie, les Européens doivent passer de l'âge de la bonne volonté à celui de la volonté tout court. Il leur faut prendre appui sur la prise de conscience du sérieux de la situation et de l'ampleur des risques courus. La peur du collapsus final est sans doute désormais la seule émotion collective partagée qui puisse arracher nos dirigeants au bois dormant de leur inertie et au train-train de leurs pauvres querelles. Non pas la peur mise en scène, artificielle et surjouée, mais la peur réelle, sérieuse et réfléchie, celle de voir s'effondrer durablement l'économie du vieux Continent et se disloquer moralement et politiquement la zone euro sous l'effet d'un choc trop brutal et trop massif cette fois-ci pour être gérable, tel par exemple qu'une défaillance financière de l'Italie entraînant le naufrage économique, social et politique de la troisième économie de la zone.

La peur a d'ores et déjà été de bon conseil car en stimulant le zèle des États, c'est elle qui les a conduits à modifier les règles du pacte de stabilité, à laisser la BCE pousser plus loin que jamais son engagement, « *whatever it takes* », aux côtés des États condamnés à un redoutable et massif surcroît d'endettement, et à mobiliser enfin, fût-ce dans l'improvisation querelleuse, les différents instruments et procédures, dont l'Union s'est progressivement dotée pour faire face aux conséquences de la crise financière de 2008.

Il faut maintenant aller plus loin et repenser, non pas théoriquement mais pratiquement, les nouvelles exigences de ce qu'on pourrait appeler la solidarité préventive. Les moyens jusqu'à présent mis en œuvre consistent presque tous à alléger les charges d'endettement des États-membres. Ils consistent en somme à aider des États surendettés à s'endetter plus encore. Il y a mieux à faire. La Commission en liaison avec la BCE et les administrations financières des grands États doit mettre en perspective des réponses réalistes et ambitieuses : comment faire la part entre les actions temporaires d'urgence et les actions de restructuration à moyen et à long terme de nos économies ? Comment la solidarité peut-elle s'exercer autrement que par un accroissement continu de l'endettement des États endettés ? Dans quelles proportions et selon quelles modalités les actions communes doivent-elles bénéficier aux administrations publiques et/ou au secteur productif ? Entre quelles institutions, communautaires et nationales, monétaires et budgétaires, devront se répartir les responsabilités dans l'exercice de la nouvelle solidarité ? Et, en facteur commun, comment démontrer que l'Union n'entend pas proposer aux Européens une nouvelle version de *La Cigale et la Fourmi* mais, « un pour tous, tous pour un », une variante élargie à vingt-sept des *Trois Mousquetaires* ?

Chacun a sa petite ou sa grande idée sur les réponses potentielles à toutes ces questions mais l'essentiel n'est pas dans les réponses mais dans l'identité de celui qui les donne. L'essentiel, c'est que la Commission sache sur la base d'un document d'orientation réaliste et solidement articulé se faire mandatée par le Conseil européen pour élaborer avant la fin de l'année le livre blanc du redressement et de la transformation de l'économie européenne. L'Union européenne constitue aujourd'hui le seul lieu où puisse s'élaborer et se proposer un avenir intelligible pour les peuples d'Europe. La périphérie n'échappera à l'éclatement que si le centre réussit à être ambitieux, précis, réaliste et cohérent.

« Il n'est de science que du particulier, l'universel est l'infini de notre inattention ». La formule de Bachelard vaut pour la politique autant que pour la science. C'est par le particulier qu'on rejoint l'universel. C'est l'empirisme qui permet de dépasser l'empirisme. Ce sera, comme en 1950, le réalisme qui nous ouvrira à nouveau le chemin de l'idéal et la peur qui nous rendra l'espoir.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors