L'UE contre la zone euro

Michel Dévoluy, *Le Monde* 22 janvier 2005

VOTER "non" au traité établissant une Constitution pour l'Union européenne fait reculer l'Europe et affaiblit la France." Cet argument massif invalide a priori le "non" et coupe court aux discussions. Pourtant, la lecture du traité appelle trois réponses possibles : un "oui" spontané, un "oui" pragmatique et un "non" rationnel et audacieux. Ce "non" est rationnel car il répond aux très sérieuses déficiences du texte en matière de politiques économiques européennes et, si rien ne change, la zone euro restera fragilisée. Ce "non" est audacieux, car il contribue à placer l'Europe sur une trajectoire d'intégration politique, et il pourrait ainsi traduire une ambition de la France pour l'Europe. Bien sûr, le "non" qui rejette la dynamique européenne en valorisant les replis nationaux est exclu de nos considérations.

Le "oui" spontané s'appuie sur l'adhésion à des objectifs et à des valeurs communes. L'Union a pour objectifs de promouvoir la paix, une croissance économique équilibrée et respectueuse de l'environnement, le plein emploi, le progrès social. Elle œuvre pour une économie sociale de marché où la concurrence est libre et non faussée. L'Union proclame ses valeurs en intégrant la Charte des droits fondamentaux dans le traité. Comment ne pas adhérer ? Encore faut-il qu'on retrouve ces grands principes dans les politiques concrètes formulées dans la partie III du traité. Le "oui" pragmatique repose sur plusieurs avancées institutionnelles. On a d'abord la clarification des actes juridiques et des compétences de l'Union. Vient ensuite la création de nouvelles responsabilités offrant une Europe plus lisible : un président du Conseil européen, un ministre des affaires étrangères de l'Union, un président pour l'Eurogroupe, un Parlement européen plus fort grâce à l'élargissement des domaines de codécision. On relève enfin un nouveau mécanisme a priori prometteur pour dynamiser l'intégration : la clause de flexibilité. Elle offre au Conseil la possibilité de décider qu'une action conforme aux objectifs du traité, et non prévue par le texte, peut être entreprise par l'Union. Mais il faut un vote à l'unanimité (art. I-18).

L'unanimité reste le nœud gordien du nouveau traité. Elle s'impose, comme dans les traités actuels, pour des dispositions essentielles et pour la révision des textes. Elle veille au respect des intérêts de chaque Etat membre en fixant les limites de l'intégration politique ; elle est en particulier un obstacle majeur à la présence d'un gouvernement économique de la zone euro.

La question de l'Eurogroupe est également exemplaire des limites du traité. Créé en 1997 par un Conseil européen, il est désormais reconnu dans un protocole : c'est un progrès juridique. Mais ses réunions, où siègent les ministres, demeurent informelles. De ce fait, il ne peut pas être assimilé à une instance politiquement responsable. Les réserves sur l'Eurogroupe et le poids de la règle de l'unanimité nous conduisent vers le "non".

Le "non" rationnel et audacieux concerne surtout la zone euro, c'est-à-dire douze Etats sur vingt-cinq. En effet l'euro existe, mais le traité persiste à négliger ce qu'implique la présence d'une monnaie unique en matière d'intégration politique. Il ne dote pas la zone euro d'un bon pilotage économique apte à maîtriser ses choix politiques et sociaux. En fragilisant l'économie de la zone euro ce traité ne prépare pas l'avenir. Pour justifier ce "non", nous mobiliserons deux catégories d'arguments qui se renforcent entre eux : le frein du vote à l'unanimité dans la sphère économico-sociale et les limites imposées au pilotage macroéconomique de la zone euro.

L'unanimité du Conseil s'impose dans les quatre domaines cruciaux suivants : 1. - la définition du cadre financier pluriannuel de cinq ans qui fixe les plafonds des dépenses de l'Union (art. I-55 ; 2. - le choix de doter l'Union d'un impôt européen pour financer son budget (art. I-54) ; 3. - l'harmonisation des fiscalités nationales au sein de l'Union (art. III-171) ; 4. - la politique sociale. Sur ce dernier point, le traité énonce des principes généraux qui soulèvent l'adhésion (voir le titre solidarité de la partie II ou l'article III-209). Mais, lorsque des aspects précis sont abordés, comme la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs, la protection en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs, l'unanimité est introduite (art. III-210).

Ces quatre domaines produisent à la fois la charpente et le ciment des politiques de l'Union. En les soumettant à l'unanimité, on préserve la logique intergouvernementale. Pour qu'ils deviennent les vecteurs des volontés et des choix communs aux Européens, il faut un déverrouillage. Le vote à l'unanimité bloque l'accomplissement d'une véritable intégration économique et sociale mise sur les rails, notamment, par la création de l'euro.

Par ailleurs, le traité ne propose aucun progrès par rapport aux textes actuels en matière de pilotage de l'économie de la zone euro. Le chapitre II de la partie III reprend les anciennes dispositions. Pourtant, la pertinence de l'architecture de la politique économique et monétaire avait déjà fait l'objet de débats lors de la création de l'euro. Mais l'histoire avance, et les déficiences doivent désormais être corrigées. Les concessions faites à Maastricht en 1992 dans le but de vitaliser l'Europe grâce à la création de l'euro ne peuvent plus être demandées en 2005. La zone euro n'est toujours pas armée pour conduire sa politique monétaire et sa politique budgétaire dans le sens de l'intérêt général tel qu'il s'exprime démocratiquement. La Banque centrale européenne reste concentrée sur sa mission de stabilité des prix, qu'elle mène en toute indépendance.

Les politiques budgétaires nationales demeurent soumises aux mécanismes de surveillance multilatérale, dont le plus visible est le Pacte de stabilité et de croissance. Dans le nouveau traité, la politique macroéconomique de la zone euro continue de reposer sur des règles rigides et aveugles, sur le retrait du politique et sur la méfiance des Etats membres les uns vis-à-vis des autres. On s'en doutait en 1992. C'est bien une réalité en 2005. Pourquoi alors persister dans une voie qui prive la zone euro des leviers qui soutiennent l'emploi, la croissance et les projets collectifs européens ? Ajoutons que le maintien à l'identique des mécanismes des grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et des lignes directrices pour l'emploi (LDE) ne permet pas non plus de donner corps à une vraie politique économique unifiée. On reste dans ces domaines sur le principe d'une surveillance multilatérale "molle". Ainsi, et malgré les critiques et les attentes enregistrées depuis le lancement de l'euro, le nouveau traité se contente d'une démarche décevante de "copier-coller" qui reprend les dispositions existantes.

La fin du vote à l'unanimité dans le domaine économique et social et la mise en place d'une politique économique pour la zone euro sont deux problèmes liés. Pour dépasser le stade actuel, que le nouveau traité ne fait pas progresser, il faut une gestion efficace et démocratique de la zone euro.

L'audace est ici d'admettre dans les débats que voter "non" exprime une volonté de construire une Europe plus démocratique et sociale qui dépasse les traités existants. Pour avancer, tous les Européens devraient pouvoir se retrouver autour d'un nouveau compromis "constitutionnel" qui traite la zone euro dans une perspective résolument fédéraliste.

Michel Dévoluy *est professeur à l'université Robert-Schuman de Strasbourg, chaire Jean Monnet d'économie européenne.*