



# Entre concurrence et coopération : Europe sociale ou protection par les États ?

Fernando Vasquez

► **To cite this version:**

Fernando Vasquez. Entre concurrence et coopération : Europe sociale ou protection par les États ?. Revisiter les solidarités en Europe : Actes du Colloque - 18 et 19 juin 2018 - Collège de France, 2019. halshs-02064754

**HAL Id: halshs-02064754**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02064754>**

Submitted on 12 Mar 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Chapitre 4 – Entre concurrence et coopération : Europe sociale ou protection par les États ?

*Fernando Vasquez*

*Ancien membre de la Direction des affaires sociales de la Commission européenne<sup>1</sup>*

*“Europe” has been on the defensive for a millennium. Now, for half a millennium, it conquered the world. (...) Seeking for a single programmatic “Europe“ leads only to endless debates about the hitherto unsolved, and perhaps insoluble, problems of (...) how to turn a continent that has been throughout its history, economically, politically and culturally heterogeneous into a single more or less homogeneous entity. There has never been a single Europe.*

Eric Hobsbawm, Munich, 1966<sup>2</sup>

Le texte qui suit résume et amplifie les principales lignes de mon intervention au Colloque « Revisiter les solidarités européennes » des 18 et 19 juin 2018 ayant eu lieu au Collège de France. Une première version de ce texte a constitué ma contribution à la tribune intitulée « De la démocratie en Europe » parue aux mois de septembre et octobre 2018 dans plusieurs des principaux organes de presse écrite d'Europe, conduite par le Professeur Alain Supiot et cosignée par 17 participants dans ce débat sur l'avenir de l'Europe<sup>3</sup>.

Il existe au sein de l'UE des tensions permanentes entre une vision de l'Union purement économique et guidée par des intérêts particuliers (d'État, des régions, des secteurs, des milieux des affaires et professionnels, etc.) et une autre conception basée sur les principes de la démocratie, de la solidarité et du bien-être de tous les peuples qui la composent. Ayant été directement témoin de ces tensions à l'intérieur des institutions pendant 25 ans, j'ai choisi comme point de départ la politique sociale européenne, thème qui m'avait tout naturellement été assigné lors du Colloque de juin. Il s'agit, en effet, d'une politique dont les carences évidentes, pour ne pas parler d'absence en termes réels et effectifs de cette politique, illustrent d'une manière limpide les contradictions internes à l'UE et les défis que celle-ci doit affronter pour survivre.

Les mots d'Eric Hobsbawm en ouverture ne font que renforcer ma conviction que L'UE est loin de constituer un acquis irréversible ou uniquement dépendant d'une saine gestion

---

<sup>1</sup> [fernando.vasquez.law@outlook.com](mailto:fernando.vasquez.law@outlook.com)

<sup>2</sup> Version anglaise d'une leçon sur l'Europe et son histoire donnée en allemand par l'historien anglais (né égyptien) Eric Hobsbawm sous les auspices de la Fischer Taschenbuch Verlag, qui lançait sa nouvelle série Europäische Geschichte à l'occasion du Congrès Annuel des Historiens Allemands (Munich, 1966).

<sup>3</sup> À la suite de cette publication collective, j'ai révisé le texte de façon à enlever les redondances par rapport à cet article collectif qui met en lumière des tendances et des mouvements beaucoup plus profonds que ceux que j'évoque ici et dont la lecture me semble indispensable pour éclairer mes propos.

économique et financière. En dépit de la stabilité relative de la partie du continent qui a joint l'UE à différentes étapes et nonobstant les affirmations solennelles réitérées par les dirigeants européens sur la pérennité inéluctable de cette réalité, ne fût-ce que par un prétendu intérêt économique commun, l'unité du continent n'a existé que dans des périodes exceptionnelles et n'est sûrement pas éternelle.

Pour survivre, y compris dans l'immédiat, l'Europe a un besoin vital d'une vraie dimension sociale, dans le cadre d'une démocratie vivante et authentique et d'une solidarité croissante autant entre les pays qui la composent qu'à l'intérieur de chacun d'entre eux. C'est à mon avis la seule manière de remédier à l'absence d'homogénéité historique, économique, politique, culturelle et religieuse dont parle Hobsbawm. Absence si visible et manifeste dans les divisions et désagréments actuelles au sein de cette entité gouvernée par un centre politique de plus en plus puissant, déséquilibré et éloigné des peuples. S'il n'a jamais existé, s'il n'existe pas, une seule Europe homogène, il faut alors œuvrer avec diligence et sens du bien commun vers son union.

Proposant des solutions en ce sens, j'essaie d'être concret et précis, ce qui les rend sûrement à la fois plus compréhensibles dans leur porté et plus controversées dans leur contenu politique, puisqu'elles s'écartent de l'orthodoxie dogmatique de l'UE. Ceci signifie également que, contrairement à la tribune évoquée précédemment, qui est pleinement partagée par tous ses signataires, les idées qui suivent sont purement personnelles et ne lient que moi-même.

## **I. Le contexte**

Le concept d'« Europe sociale » s'est enraciné et traduit dans des expressions très concrètes, au sein d'une UE à prédominance économique, à partir des années 1970. La consécration juridique de cette notion est en revanche arrivée assez tard, à l'échelle de l'histoire de l'UE, dans le Traité de l'Union européenne (TUE)<sup>1</sup> et dans la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne<sup>2</sup> avec l'inclusion des droits fondamentaux politiques, économiques et sociaux, auxquels devrait se soumettre toute l'action de l'UE, notamment celle visée dans le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). Ont également été intégrés dans le Traité les notions et les politiques de cohésion sociale et de convergence économique et sociale.

Le droit dérivé a accompagné (et même, dans certains cas, ouvert la voie à) cette « constitutionnalisation » des droits fondamentaux à travers une action politique commune délibérée et ferme, surtout entre 1975 et le début des années 2000. Cette action a conduit à des dizaines de directives et autres instruments de ladite « politique sociale européenne » qui ont beaucoup rapproché des systèmes nationaux fort différents les uns des autres. En même temps, la concurrence entre États et l'intégration économique extrêmement poussée de ces premières décennies de l'UE ont elles-mêmes été conduites, d'une façon générale, avec équilibre, mesure et un rythme progressif, ce qui démontre l'existence à l'époque d'une préoccupation de préserver et développer les systèmes nationaux en les faisant converger simultanément du point de vue économique et social.

Cette approche mesurée de la construction européenne a favorisé à la fois un fort développement économique et social, un soutien populaire relativement stable (qui s'affirmait de manière positive et pas seulement en fonction de la mémoire des guerres

---

<sup>1</sup> Surtout dans les articles 2, 3 et 6 TUE, ainsi que dans le Préambule et les articles 7 à 10, 145 et 151 TFUE.

<sup>2</sup> Dans des titres successifs sur la Dignité, les Libertés, l'Égalité, la Solidarité, la Citoyenneté et la Justice

dévastatrices du XXème siècle) et une unité d'action politique seulement perturbée, de temps à temps, par les idiosyncrasies propres à chaque État membre, pas toujours faciles à accommoder.

Cet équilibre a soudainement été rompu, voire renversé, à partir des années 2000 par deux forces qui ont agi simultanément et qui se sont sans doute mutuellement renforcées. D'une part, l'effet économique de désagrégation provoqué par la mise en œuvre à marche forcée de la Zone Euro, source immédiate et puissante de divergences économiques et sociales croissantes entre ses membres. D'autre part, une inflexion idéologique évidente avec la prise de fonctions de la première Commission Barroso en 2004, très visible dans l'acceptation immédiate de la demande de « *stand-still* » législatif social que l'organisation patronale européenne s'est empressée d'adresser au nouveau président. S'en suivit un vide désolant dans la production sociale de l'Union, limitée depuis lors, pour l'essentiel, à la gestion de ce qui existait déjà. L'action volontariste imposée par l'article 151 TFUE a donc été interrompue jusqu'à nos jours, sauf rares exceptions de portée limitée.

Ce tournant idéologique qui est à l'origine de l'inaction sociale (qui s'est d'ailleurs étendue rapidement à presque toutes les autres politiques d'unification européenne, à l'exception de la politique économique et monétaire) a un effet dévastateur pour les systèmes nationaux. Il est surtout visible dans la gouvernance économique européenne (en particulier pour la Zone Euro), qui part du principe selon lequel de bonnes conditions de vie et de travail sont une source de perte de compétitivité et doivent donc être abaissées. Les recommandations issues des dits "semestres européens" illustrent cette vision année après année.

La crise de 2008-2012 (qui a duré jusqu'à 2015 et même au-delà dans certains États membres), n'a fait qu'aggraver ces nouvelles orientations et leurs conséquences négatives. Malgré une certaine reprise économique et un rééquilibrage très partiel des comptes publics, la divergence économique et sociale entre les États membres persiste ; les dettes publiques restent largement au-dessus de ce qui est prévu et l'action contraignante visant un progrès économique et social harmonieux au sein de l'Union ne réapparaît pas.

En conséquence, la distance entre l'UE et ses citoyens s'est creusée, une partie croissante de ceux-ci n'y voyant plus aucun intérêt spécifique pour leur niveau de vie (hormis quelques aspects positifs incontestables tels que la libre circulation des personnes, ou des programmes tels qu'Erasmus), qui ne puisse être mieux poursuivi dans le cadre national. Aux fossés économiques et sociaux, est donc venue s'ajouter une divergence politique grandissante, cela se traduisant par le fait qu'une bonne dizaine d'États membres sont actuellement dotés de gouvernements dans lesquels des partis anti-UE ou d'extrême-droite, voire clairement nazis, sont représentés ou même majoritaires. Dès lors, il est aujourd'hui douteux que les procédures prévues à l'article 7 TUE visant à sanctionner des États membres qui violent gravement les valeurs visées à l'article 2 TUE (cas de la procédure engagée contre la Pologne ou de celle qui s'annonce contre la Hongrie) puissent recueillir les majorités requises au sein du Conseil. Enfin, une conviction générale se répand en Europe selon laquelle ces divergences politiques sur des valeurs fondamentales ne peuvent que s'aggraver par l'effet, entre autres, de l'accroissement des divergences économiques et sociales.

## II. Que faire ?

### A. Respecter le traité de l'union européenne et la charte des droits fondamentaux et leur subordonner les politiques menées dans le cadre du TFUE

Il semble certain que le cadre des Traités est très difficile, voire impossible à réviser dans les circonstances politiques, actuelles et dans les années à venir, qui laissent présager un échec inévitable de toute initiative politique de révision exigeant des ratifications parlementaires ou des référendums nationaux. L'appétit politique pour s'engager dans cette voie n'existe nulle part – pour ne pas dire que cette perspective suscite – et à juste titre - des peurs monumentales dans le monde politique partout en Europe.

Il faudra donc avant tout commencer par respecter d'une manière effective les traités et, en premier lieu, le TUE, et ce sans que rien ne puisse s'y opposer. Cela peut paraître étrange de devoir l'affirmer, telle est la force contraignante de ces textes fondamentaux, malheureusement fréquemment transgressés. Ce respect absolu signifie que les politiques de toute ordre visées dans le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne et toute mesure prise en leur application (qui constituent l'essentiel des actions développées par l'UE dès sa création) doivent faire l'objet d'une évaluation ex-ante et ex-post de leur conformité avec les valeurs fondamentales et leur contribution à la convergence et au progrès économique et social, tels que prévus dans le TUE et dans les dispositions auparavant référées du TFUE lui-même.

Cette règle d'or devra concerner toutes les institutions, y compris la CJUE, garantissant de cette sorte que toutes actions de l'UE, en particulier celles qui touchent à l'organisation de l'économie<sup>1</sup>, résistent à ce test fondamental de conformité avec les valeurs et principes fondamentaux du TUE et de la Charte des Droits Fondamentaux que ce traité a intégré dans le droit communautaire. Ceci est d'ailleurs déjà imposé par l'article 9 TFUE, connu comme « clause sociale horizontale »<sup>2</sup> et resté jusqu'à présent pratiquement lettre morte.

Une telle évolution représentera bien évidemment une rupture drastique avec la pratique contraire au TUE et à la Charte qui s'est installée sournoisement ces dernières décennies au sein des institutions européennes. Néanmoins, il ne s'agit pas uniquement de garantir l'observation et l'effectivité des textes fondamentaux qui nous régissent. Cela me semble également être le seul moyen de relativiser les conséquences les plus négatives de l'intégration économique aveugle qui est jusqu'à présent le mode d'action fonctionnel de l'UE. Cette dynamique favorisera un renouveau et portera une chance de viabilité politique pour cette Europe unie autour des valeurs de l'UE, au moins autant qu'aux intérêts de chacun de ses membres.

Les bases de cette pratique nuisible résultent historiquement de la voie économique – une sorte de détour - que les fondateurs de l'Union ont pris afin d'aboutir à l'unification

---

<sup>1</sup> À commencer par la gouvernance économique, mais allant jusqu'aux mesures relatives au marché intérieur, à la concurrence, à la politique commerciale commune, etc.

<sup>2</sup> Article 9 TFUE : “Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine”.

politique du continent. Ceci s'est traduit dans la primauté des dites « quatre grandes libertés » sur toute autre considération, en particulier d'ordre social ou politique. Il faut, néanmoins, rappeler en défense et en soutien de la viabilité politique de l'inflexion radicale proposée, que cette prééminence économique dans la vie de l'UE n'a jamais été ni linéaire ni cohérente dans son aveuglement à propos de ses conséquences sociales et politiques.

De même, les concepts de marché intérieur, de concurrence, d'ouverture commerciale et de mise en œuvre des libertés de circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux figurent dans la lettre des Traités depuis les premiers textes fondateur des Communautés européenne et rien ne distingue conceptuellement le « marché commun » du Traité de Rome du « marché intérieur » de l'Acte Unique de 1985 et textes suivants, mis à part les moyens d'action de plus en plus musclés dont l'Union s'est dotée. Ceci n'a nullement empêché de longues périodes d'inaction, voire de retour en arrière, dans la mise en œuvre de ces libertés économiques. Les dix dernières années de presque totale anémie productive de l'UE dans tous les domaines et toutes les politiques de l'Union (mis à part la politique économique et monétaire et les services financiers – et même là...), rendent assez visible et évidente la nature relative de l'interprétation des règles et obligations des Traités.

Quelques exemples nous montrent que la pureté dogmatique du TFUE est loin d'avoir une correspondance réelle et permanente dans la vie européenne.

L'espace Schengen n'existe que depuis mars 1995, n'inclut pas tous les États membres de l'UE (et inclut d'ailleurs des pays tiers) et a fait, et continue de faire, l'objet – de plus en plus - d'innombrables interruptions, suspensions, dérogations, etc. Les libertés de circulation à l'intérieur du territoire de l'UE restent, malgré ces accidents, toujours applicables puisqu'elles existaient déjà avant et sans Schengen et ne sont nécessairement pas mises en cause par la vie hasardeuse de ce Traité. Néanmoins, l'absence de frontières physiques à l'intérieur de l'UE apportée par Schengen est devenue une composante indispensable d'une liberté de circulation effective, rendant ces épisodes relativement dommageables. Voici un exemple de situations répétées d'application différenciée dans le temps des règles européennes, sans que cela empêche le fonctionnement des économies et des sociétés.

De même, pour ce qui concerne les règles de concurrence qui régissent l'UE. Elles se comptent parmi les plus strictes et rigides de l'acquis communautaire, ce qui n'a nullement empêché leur mise à l'écart totale pendant la crise bancaire récente en permettant, sans justification explicite et raisonnée dans chaque cas concret, des aides d'État gigantesques et incontrôlées à certaines grandes banques européennes (pas à toutes, pourtant). Les conséquences sur la concurrence de ce double critère dans l'optique d'éviter de fausser la concurrence ou de favoriser certaines entreprises par rapport à d'autres sont passées joyeusement inaperçues et demeurées sans commentaires de la part des nombreux ayatollahs du secteur, à l'intérieur comme à l'extérieur des institutions.

On pourrait encore en dire de même à propos des sacrosaintes « grandes libertés ». Les principes qui guident le soi-disant « marché intérieur » ont évolué au fil du temps selon les convenances politiques, les intérêts d'État ou de secteur et les orientations idéologiques prédominantes. Les controverses parfois déraisonnables autour du principe du pays d'origine sans harmonisation préalable, qui a succédé pendant un certain temps à celui de la reconnaissance mutuelle en tant que concept fondateur des règles du marché

intérieur<sup>1</sup> nous montrent jusqu'à quel point on peut, dans le cadre des mêmes règles de base du traité, défendre une position et son inverse.

La révision récente de la directive sur le détachement des travailleurs en constitue aussi un bon exemple: sans aucun changement dans les règles concernées du traité, on a accepté aujourd'hui (et légiféré en ce sens) ce qu'on refusait *in limine* au moment de l'adoption de la directive originale en 1996: interpréter avec une certaine flexibilité le principe de l'interdiction de discriminations de prestataires de services d'autres États membres par rapport aux nationaux, au nom de l'égalité de traitement des travailleurs dans un même lieu de travail<sup>2</sup>. Il aurait été préférable, d'ailleurs, d'aller jusqu'au bout de cette évolution plus que raisonnable et de régler tous les problèmes d'égalité de traitement des salariés et pas seulement certains d'entre eux.

La politique commerciale commune, qui a un impact majeur sur l'économie des États, des secteurs, des régions et des travailleurs, fait l'objet, elle-aussi, d'allers-retours qui ne sont pas tous dus à l'isolationnisme américain récent. Au-delà des principes inscrits dans le Traité, les jeux de pouvoir entre ceux directement intéressés semblent dominer l'attachement de l'UE et de ses institutions à l'ouverture commerciale et au « développement harmonieux du commerce mondial ».

Ces exemples, parmi beaucoup d'autres, nous montrent que pour des raisons certes parfois fondées et sérieuses, mais biens moins importantes et existentielles que les actuelles, on n'a pas hésité à moduler l'intensité des politiques de libéralisation visées dans le TFUE ou l'application des règles de droit prévues dans ce Traité et dans le droit dérivé. Certes, les deux traités (TUE et TFUE) ont la même valeur juridique<sup>3</sup> mais s'agissant désormais de forcer l'application et le respect du TUE et de la Charte, ainsi que de garantir l'adhésion des peuples à l'idée européenne ou même la survie politique de l'UE, il ne devrait pas y avoir de tergiversation possible sur la hiérarchie entre ces valeurs et les autres politiques de l'Union.

Cette subordination à l'essentiel doit bien évidemment concerner toutes les institutions de l'UE, qu'elle(s) soi(en)t d'initiative (Commission), législatives (Parlement européen et Conseil) ou juridictionnelle (CJUE). L'influence doit également se manifester, *a fortiori*, sur d'autres institutions de gestion économique dotées d'immenses pouvoirs, telles que la BCE ou même des entités sans reconnaissance juridique dans les Traités mais qui exercent un rôle majeur dans la gouvernance économique, telles que l'Eurogroupe ou les instances administratives pertinentes. On développera ce point par la suite.

<sup>1</sup> Pour être rapidement mis de côté par la suite, non seulement par manque évident d'opérationnalité dans la mise en place d'une liberté de circulation équilibrée mais aussi du fait de la forte opposition, facilement prévisible, qu'il a suscitée.

<sup>2</sup> On réfère cet exemple pour souligner que le droit communautaire, même le droit primaire, peut faire l'objet d'interprétations et d'applications différenciés selon les différents intérêts en présence (ce qui était évident dans cet instrument fondé sur une base juridique relevant de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services mais qui a une finalité primordiale de nature sociale. D'ailleurs, cette "discrimination" des prestataires d'autres pays, normalement avec des conditions de travail moins exigeantes, joue en quelque sorte contre l'idée qui traverse cet article de flexibiliser l'application des normes du marché intérieur en faveur des pays moins développés. Indépendamment de cet aspect de la question, l'important ici était de démontrer la variété des interprétations possibles de règles qu'on nous vend comme univoques.

<sup>3</sup> Article premier TUE et Article deux, alinéa 2 TFUE.

## **B. Assurer le respect des droits de l’homme par tous à l’intérieur et à l’extérieur de l’UE**

L’Union européenne est, avant tout, une communauté de droit. L’oublier c’est la détruire. L’UE doit être inflexible - et porter ce jugement jusqu’à ses dernières conséquences punitives prévues dans le Traité - avec les violations graves des droits de l’Homme qui se pratiquent quotidiennement en son sein, y compris par des gouvernements ou autorités publiques.

Ceci concerne les politiques internes de l’Union et de ses États membres (voir point précédent) mais également leurs politiques extérieures ou toutes celles ayant des effets criminels hors de l’Europe, dont les cas les plus connus sont les dizaines de milliers de migrants noyés dans la Méditerranée depuis 10 ans. Ou le nombre inconnu, mais certainement énorme, de personnes que la lâcheté de la politique d’immigration et d’asile de l’UE a conduit aux bords du désert du Nord de l’Afrique sans eau ni nourriture ni transport, à une mort certaine ; par l’intermédiaire des gouvernements voisins, bien payés – à partir du budget européen – pour accomplir cette tâche immonde.

Il s’agit ici de ne traiter que la dimension purement juridique et humanitaire de cette question complexe très liée aux débats difficiles sur les migrations vers l’UE. Pour ce qui concerne la dimension politique, qui est la plus décisive, l’article « De la démocratie en Europe » le traite déjà d’une manière tout à fait correcte et convaincante.<sup>1</sup>

## **C. Rétablir la convergence économique et sociale**

La convergence des économies et des niveaux de vie au sein de l’UE est sûrement, avant tout, une responsabilité de chaque État membre, qui doit s’organiser lui-même, organiser sa vie économique et sociale et créer des cadres juridiques et des programmes politiques qui concourent à réaliser cet objectif. Il arrive néanmoins que, tel que l’UE fonctionne actuellement, la marge de manœuvre des États membres à cet égard soit extrêmement réduite, pour ne pas dire nulle. Cela vaut en particulier pour les pays moins développés et ceux qui sont depuis quelques années dans une trajectoire de divergence plutôt que de convergence avec le reste de l’UE. Les règles et les pratiques de la « gouvernance économique européenne » les emprisonnent pour des décennies dans la stagnation économique, voire dans la pauvreté et le retard, et bénéficient de façon grandissante, du seul effet concurrentiel interne à l’Union, aux plus riches des États membres.

Il apparaît nécessaire, dans notre vision de la hiérarchie des normes et de l’importance de la crise actuelle, de ressusciter – c’est le mot – la convergence économique et sociale qui

---

<sup>1</sup> A la page 4, avant-dernier paragraphe: “(...) Cette solidarité doit s’exercer à la fois au plan interne, entre les États membres, et au plan externe, par des accords de coopération avec d’autres pays partageant des objectifs communs, à commencer par ses voisins les plus proches (...) . Elle seule (l’UE) a les moyens de conclure avec les pays d’Afrique un partenariat stratégique qui, au lieu de les engager de force dans les impasses écologiques et sociales du néolibéralisme, leur permette de définir eux-mêmes les voies d’un développement durable fondé sur le meilleur de leur héritage culturel. Elle seule peut, sur cette base, répondre de façon équilibrée à la question migratoire, d’une part en ne cédant rien aux démagogues sur le respect intransigeant de la dignité et des droits des migrants et des demandeurs d’asile, et d’autre part en œuvrant à la réalisation du droit, que l’on soit sénégalais, italien, malien, tunisien ou grec, à vivre décemment de son travail sans avoir à s’exiler.”



s'est égarée, notamment depuis la création de la zone euro avec une aggravation à partir de la crise de 2008.

Ceci implique quelques actions politiques majeures qui rompent avec l'orthodoxie dominante :

1. Dans le respect des principes de la bonne gestion économique et des finances publiques, réviser en profondeur les règles et les critères de l'UEM et, plus généralement, de la politique économique et monétaire visée aux articles 119 et suivants TFUE, y compris les objectifs quantifiés de déficits publics et de dette définis dans d'autres instruments que le TFU lui-même. Au-delà de leur désuétude marquée par des peurs liées à l'inflation, vieilles de presque un siècle et circonscrites à une petite partie de l'espace de l'UE, ces règles, critères et objectifs quantifiés, sont dénuées de justification économique. Elles paralysent la récupération et l'essor économique d'une bonne partie de l'UE et sont responsables en grande partie de la divergence interne actuelle. L'idée même d'objectifs quantifiés devrait être remise à plat et largement discutée.
2. Les processus de gouvernance économique, de l'UE et de l'UEM, doivent être réformés, simplifiés, unifiés et devenir compréhensibles pour les citoyens, dont la vie et le bien-être sont affectés par ces processus beaucoup plus que par toute autre domaine d'action de l'UE ou des leurs gouvernements nationaux. Ils doivent devenir justiciables, c'est-à-dire, permettre aux citoyens, aux entreprises, aux associations, à tout sujet de droit, de contester leur légalité et leur conformité aux Traités, à commencer par le TUE. Pour que ces processus puissent devenir effectivement justiciables, deux conditions sont requises: les règles obscures qui les régissent ces doivent être unifiées dans le Traité, en mettant fin à la prolixité tout à fait impénétrable des cadres (règles du Traité, règles de l'UEM, Pacte de Stabilité, Six Pack, Two Pack, procédure de déséquilibres macro-économiques, procédure de déficits excessifs, semestre européen, etc.); les organes informels dotés de larges pouvoirs mais devenus incontrôlables et insusceptibles d'être contestés de part leur inexistence juridique, tels que l'Eurogroupe et autres, doivent être ou bien supprimés ou bien formalisés.
3. Pour les mêmes motifs, le Parlement européen, seule institution européenne élue directement par les citoyens, doit y être associé de plein droit dans le cadre d'un processus de codécision, tel que c'est le cas pour la plupart des autres politiques de l'UE beaucoup moins importantes que celle-ci. Et, ce qui est le plus important, la gouvernance économique de l'UE, dans tous ses aspects et procédures, doit être décidée et gérée sur base de programmes politiques soumis aux électeurs européens, permettant à ceux-ci d'avoir le choix décisif en cette matière. C'est l'essence même de la démocratie.
4. Les parlements nationaux doivent également y être fortement associés en temps utile et avec une voix déterminante, même si, sans réviser le traité (ce qui est impensable actuellement), ce processus ne peut pas être formalisé autrement que par un compromis politique. De cette façon, on remédierait en partie à ce qui a été un des principaux échecs du Traité de Lisbonne (et déjà de l'initiative constitutionnelle qui l'a précédé sans aboutir) : on trouverait des moyens de respecter les prérogatives essentielles de nos parlements démocratiques nationaux en matière de souveraineté financière. L'échec actuel est l'une des principales

sources d'éloignement des citoyens vis-à-vis de la distante Europe qui les gouverne au mépris même des prérogatives de leurs parlements, vieux de siècles.

5. Un budget européen doté de ressources propres et substantielles, récoltées à partir d'impositions directes mises en place par l'UE (taxe carbone, taxe sur les transactions financières), et contrôlé par le Parlement européen devrait voir le jour, tel que le propose l'article de notre groupe paru il y a quelques semaines, citant à ce propos les travaux de Michel Aglietta et Nicolas Leron. Il serait mis au profit de la modernisation économique, de la transition écologique et de la cohésion économique et sociale de l'UE.
6. Enfin, peut-être la mesure la plus novatrice et certainement la plus polémique : l'UE, toujours si fascinée par les objectifs quantifiés définis au niveau central à mettre en œuvre par les États membres, devrait se les fixer pour l'obtention de la convergence économique et sociale entre les États membres: dans un délai raisonnable, c'est-à-dire, celui d'une génération (20 ans). La divergence entre les États ne devrait pas dépasser un objectif préalablement fixé pour l'ensemble de l'espace européen, par exemple, de 10 ou 25 %, ces chiffres représentant les plafonds en-dessous desquels les instruments financiers de la politique de cohésion (pour le premier) et structurelle (pour le second) sont activés. De tels objectifs contraignants apparaissent comme nécessaires compte tenu de l'échec évident des politiques structurelles de l'UE, dotées de ressources extrêmement importantes mais dépourvues d'objectifs contraignants pour les bénéficiaires et pour l'UE elle-même en termes de convergence économique et sociale concrète. Ceci empêcherait l'UE de mettre en œuvre ailleurs des politiques et actions contradictoires avec cette convergence. Des objectifs similaires, mais pas nécessairement quantifiés, devraient être fixés afin d'aboutir à un niveau raisonnable de cohésion économique, sociale et régionale à l'intérieur de chaque État membre.
7. Un processus d'approximation graduelle de ces objectifs pourrait s'inspirer, en le simplifiant, de celui de l'UEM révisé, avec des responsabilités mutuelles des États membres et de l'Union. Il devrait être lancé et influencer sur les modes de mise en œuvre des politiques économiques et monétaires et de toutes les autres politiques relevant du TFUE, y compris à travers des dérogations et exceptions temporaires à la rigueur draconienne des principes qui guident la mise en œuvre des quatre grandes libertés et l'ensemble des politiques de l'UE ayant des conséquences économiques et sociales.
8. Le budget européen renforcé mentionné auparavant et – ne le cachons pas – des transferts beaucoup plus conséquents entre les plus riches et les moins riches en Europe devraient également apporter une contribution importante à cet effort.
9. Une vraie et complète politique sociale et sociétale au sens large, incluant l'emploi, la politique sociale stricto sensu, le droit du travail, l'éducation et la formation professionnelle, la santé publique et la protection des consommateurs doit être mise en œuvre à l'échelle de l'UE, tel que le prévoit le TFUE. Il ne s'agira pas de garantir de standards minimaux, soient-ils nommés « socles », « piliers », ou autre chose, mais de garantir à tous, d'une manière effective, un corps de droits sociaux commun respectueux des traditions et des pratiques nationales. Il faudra

également garantir que chacun puisse bénéficier d'une cohésion économique et sociale renforcées - en donnant forme visible à la citoyenneté sociale européenne.

10. Aucun regain de crédibilité et aucune volonté renouvelée d'action commune ne pourront être conquis auprès des citoyens européens sans éliminer l'une des sources principales du sentiment d'appartenance (plutôt de subordination) à une UE soumise aux seuls intérêts économiques, qui découle de l'iniquité, de l'injustice (et de l'inefficacité économique) de l'actuel système de concurrence fiscale entre les États membres, surtout en matière d'impôt sur les sociétés.

On doit contourner, par une pression politique des citoyens obligeant les décideurs à se mettre unanimement d'accord, l'unanimité requise par le Traité pour réformer le système de fuite des capitaux, des profits et des recettes fiscales vers les pays à taux d'imposition plus faible ou<sup>1</sup>, pire encore, vers des systèmes de paradis fiscaux ou de non-imposition pure et simple (bénéficiant notamment aux plus riches et aux multinationales). Il doit être mis fin à cette iniquité destructrice de l'idée européenne.

11. Enfin, tenant compte des déséquilibres économiques, financiers et sociaux entre les États membres qui se sont durablement installés au fil du temps, la question des dettes publiques et de leur renégociation ou mutualisation paraît incontournable.

Seules ces inflexions politiques majeures, qui assurent que tout acte et l'ensemble des politiques de l'UE respectent la primauté des valeurs et principes du TUE et de la Charte, seront capables de rétablir les conditions pour un retour à la convergence économique et sociale, permettant aux pays, régions, secteurs et personnes moins favorisés de rattraper leur retard. L'opposition féroce à un tel bouleversement au sein des institutions européennes et dans les cercles qui les entourent sera si certaine que l'on ne peut manquer d'exiger la subordination du fonctionnement « technique » de l'Union aux principes fondamentaux qui la guident et de préserver des possibilités de survie politique de l'UE elle-même.

### **III. Conclusion**

Ce programme ambitieux, qui découle d'une analyse sérieuse et réaliste des dangers d'éclatement que vit l'UE, ne peut être mis en œuvre que d'une manière commune et partagée entre les peuples de l'UE, leurs organisations, leurs régions, leurs institutions politiques et toutes les composantes de la société européenne. Il faudra tout d'abord que la question de l'avenir de l'Europe soit débattue sérieusement dans chaque pays. Il suffit de lire les principaux organes de presse européens pour se rendre compte de la pauvreté de ces débats nationaux – au-delà du monde académique, ou très spécialisé, extrêmement limité.

Mes propos résultent principalement de mon expérience de la vie politique concrète de l'UE, mais ils sont très marqués – je le reconnais – par ma citoyenneté d'un pays du Sud de l'Europe, en retard de développement économique et social par rapport à beaucoup

---

<sup>1</sup> Dans la plupart des cas, les pays déjà les plus riches de l'UE.

d'autres et qui se trouve, malgré les progrès récents, condamné pour des décennies à la stagnation économique, empêché d'affronter les défis de pauvreté et autres qui le caractérisent et sans espoir de pouvoir saisir des opportunités de progrès sans un changement profond au niveau de l'UE. D'autres tireront des conclusions différentes de leurs propres expériences et visions, marquées par des contextes plus favorables.

C'est pourquoi il me semble indispensable de dépasser l'étroitesse qui domine inévitablement les débats nationaux par des échanges transnationaux - les seuls à même de contribuer à des conclusions communes qui prennent en considération les intérêts, les contextes, les désirs et les façons de voir l'Europe dans la variété des pays, régions et cultures qui la composent.