

# LE REMEDE A LA FAIBLESSE DE L'EUROPE: LA DOUBLE DEMOCRATIE

Adresse publique aux Présidents des institutions de l'Union européenne  
et des groupes parlementaires du Parlement européen

**Habités** par le sentiment de vivre, depuis la crise financière de 2008, une restauration rampante du vieux système européen des Etats souverains, tandis que le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, par la voix de son Ministre des Finances, dénie publiquement aux parlements, européen ou nationaux, le droit légitime de délibérer sur les choix fondamentaux de politique économique,

**Heurtés** par la propension des Etats à confiner ces choix dans des enceintes technocratiques, gouvernementales ou intergouvernementales, décidant au secret,

**Certains** que la procrastination des Etats membres et de l'Union face à l'urgence pressante et croissante de décisions complexes et de longue portée est contraire à l'intérêt général du peuple européen, et des générations qui viennent,

**Déplorant** la surdité des chefs d'Etat et de gouvernement aux propositions de refonte des politiques courantes et de définition d'un régime de croissance alternatif et durable,

**Les auteurs de la présente adresse:**

- se tournent vers celles et ceux que nos traités investissent du pouvoir de nous représenter, de coordonner les politiques économiques générales des Etats membres, et d'en délibérer publiquement au nom de leurs mandants, et

- les saisissent d'une proposition n'exigeant aucun bouleversement des institutions, mais ouvrant la voie à un changement radical d'orientation instituant dans l'Union la double démocratie, nationale et européenne,

Conformément à la méthode qui prévalait en matière de construction européenne au siècle précédent, avant que l'économie prenne le pas sur le politique, et la finance sur l'économie, cette proposition:

1) repose sur une "conception d'ensemble" qui rompt avec les pratiques actuelles d'ajustement à des intérêts dominants, intérieurs ou extérieurs, étrangers à ceux des populations (I à VI)

*2) suppose une "mise en commun" de ressources et l'"unité de vue et d'action" que l'exercice responsable des fonctions dévolues à chacune des institutions conformément à la lettre et à l'esprit des traités fondateurs, suffiraient à produire (VII à XII).*

## I

La division fait la faiblesse. La division détruit l'Europe. C'est pourquoi, autrefois, il était question de construction européenne. Il s'agissait de construire l'unité. Pas de projeter les divisions héritées du passé dans un avenir indéfini.

Depuis que l'immobilisme est de règle, depuis qu'« il n'y a pas d'alternative », depuis que l'idée de progrès social a déserté l'Europe, le langage a changé. Il n'est plus question de construction: l'Europe n'est plus un dessein, encore moins un plan. L'Europe n'est plus qu'une intention, le « projet européen », si ce n'est une simple projection de ses faiblesses sur le monde et sur les générations futures.

Là où les Fondateurs, ceux des années quarante et cinquante, pensaient le demi-siècle à venir en se plaçant d'un point de vue mondial, celui auquel deux guerres et la grande dépression les avaient convertis, les responsables politiques d'aujourd'hui, retranchés dans leurs appareils d'État et de parti, ont du mal à regarder au delà des frontières extérieures du marché unique ou du territoire monétaire de l'euro, quand ce n'est pas de leurs frontières nationales respectives. Ils ne se risquent guère à réfléchir ou à imaginer au delà de la prochaine échéance électorale, nationale ou européenne. C'est « la tragédie des horizons », spatiaux et temporels. La puissance publique se dérobe. L'emploi et la monnaie, et maintenant la nature, sont livrés aux aléas de la finance, intrinsèquement instable.

La politique, en vue de conjurer le retour des vieux démons, est réduite à un effort permanent des intérêts et des pouvoirs établis pour contrarier les effets, jugés déstabilisateurs, du débat public et de l'affrontement démocratique. Du coup, elle reproduit indéfiniment le statu quo ou le détériore, sous couvert de contre-réformes, et, immanquablement, reconstitue sans cesse le fonds de commerce des extrêmes politiques. En boucle. La plus grande vigilance s'impose : une démocratie du consensus permanent ne reste pas longtemps une démocratie.

Aussi, les gouvernements et les institutions ne peuvent plus continuer à faire comme s'il suffisait de projeter, de jeter en avant, des éléments du présent pour satisfaire à court terme des intérêts électoraux ou financiers, sans jamais plus se poser le problème originel de l'unité des Européens, celui que les Fondateurs avaient à résoudre. Le « projet » est le « problème » (πρόβλημα), « ce qui est jeté en avant » comme en grec ancien.

Du problème, les données ont changé. Avec la décision d'un État membre – une première – de quitter l'Union européenne et l'accession au pouvoir à Washington d'un ploutocrate protectionniste et isolationniste, le problème n'est plus comme dans les années cinquante, celui de l'unité pour la prospérité sous protection américaine, mais celui de l'unité pour la sécurité sur ressources propres. Les Européens, qui se sont toujours soustraits collectivement à l'exigence de symétrie dans l'Alliance, ne peuvent plus tergiverser et

doivent assumer, à compte propre, des responsabilités globales, dans un monde de continents, instable et incertain.

Le moment est venu de poser, à frais nouveaux, le problème de l'unité, sans que le souhaitable pour après-demain détourne le regard du nécessaire pour demain et sans enfermer le nécessaire d'aujourd'hui dans les possibles d'hier.

## II

Quand fut posée, pour la première fois, la question de la sécurité sur ressources propres, c'était pour satisfaire à l'exigence américaine de réarmement de l'Allemagne sans reconstituer une armée nationale allemande. En France, la représentation nationale se mit en travers. Et c'est faute de répondre à cette question que la construction de l'Europe emprunta la voie du marché et des politiques nécessaires à son bon fonctionnement. Et la Communauté continua.

Une vue rétrospective voudrait accrédi ter l'idée que l'économie de marché et la concurrence suffisaient à créer une société libre et prospère. Et que le droit suffisait à garantir le libre jeu du marché. Mais cette vue ignore la loi de l'intégration telle que Monnet se la figurait : il ne s'agissait pas de « coaliser des États » souverains, dont il se défiait, mais d'« unir des hommes ». Ce sont toutes les forces de la société, pas seulement celles de l'échange ou de l'argent, qui devaient se combiner sans se fondre, engendrant graduellement, du bas vers le haut, des « solidarités de fait » et une capacité politique de décider et d'agir supérieure à celle conjuguée des États séparés. Réduire la construction de l'Europe à la paix des États, c'est occulter le ciment du large accord dont elle fit longtemps l'objet : le progrès social.

Mais ce qui était vrai dans l'après-guerre, en régime de croissance accélérée par la stabilisation monétaire internationale, par la multilatéralisation des échanges et par l'intégration, alors que la finance était au service de l'économie réelle, elle-même régulée par la puissance publique, ne le fut évidemment plus après que la libre circulation des capitaux (1990) eût inversé l'ordre des facteurs. La finance est maintenant aux commandes, et son emprise s'étend de l'économie à la société tout entière sans épargner les institutions, comme en témoigne l'endogamie du système bancaire et du système politique.

## III

Introduire la finance déjà mondialisée, postulée efficiente, donc auto-régulatrice, dans l'espace économique sans frontières intérieures équivalait à renoncer tout de go à la capacité politique de décision et d'action communes attendue de l'intégration et à lui substituer une régulation par les marchés financiers, dont justement ils sont incapables, comme l'ont prouvé les crises financières systémiques qui se sont développées depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. De processus supposé conduire d'un système d'États souverains à une communauté de progrès, l'intégration se muait en fondamentalisme de marché, adepte de la neutralité de la monnaie et hostile à la régulation monétaire et budgétaire de la zone euro.

C'est ainsi qu'il a fallu attendre la crise de 2010-2013 pour que la BCE parvienne à remplir une fonction de prêteur en dernier ressort. Et c'est ainsi que se sont amplifiées, selon une logique cumulative, les divergences d'endettement et de développement des pays membres. Cependant, dix ans après la crise financière globale, les fonctions d'emprunteur et d'investisseur en dernier ressort, sont toujours vacantes.

La financiarisation de l'économie européenne démontre sa nocivité en creusant les inégalités et en détruisant la confiance des citoyens dans l'Union, dans ses États membres et dans la politique. La voie est libre pour la vieille alliance des profiteurs des souverainetés et des frontières nationales, qui ne cesse de se reconstituer en Europe, depuis deux siècles.

#### IV

L'inversion de l'ordre des facteurs a changé la donne de l'intégration, réduisant les « solidarités de fait » à l'interdépendance de marchés en compétition, entraînés dans une course éperdue au moins-disant salarial, social et fiscal : la désintégration et la régression sociale sont en marche, affaiblissant l'Europe.

La question de la sécurité sur ressources propres est aussi posée de nouveau, face au terrorisme et aux migrations, mais sans réponse crédible tant que les Européens réagissent en ordre dispersé. Quant au continent, sa sécurité dépend de la peur à Washington et à Moscou d'un affrontement armé, direct et donc inédit, de leurs forces en Europe et de l'extension, par définition inconnue, des « intérêts vitaux » censés justifier l'existence de la dissuasion française.

Ce serait évidemment une erreur aussi fatale de s'en tenir à cette conception de la sécurité par procuration qu'à une conception de la prospérité par le laissez-faire. D'autant que les Européens n'attendent pas seulement de l'intégration une sécurité physique, ou même sociale, mais aussi une sécurité politique, écologique, économique et financière. Pourvoir à cette sécurité, c'est s'unir pour peser dans le monde, et inventer pour demain une régulation économique et un modèle social durables. Le patrimoine et le potentiel européens de pensée critique, de pratique démocratique et d'invention politique ne résisteraient pas au repli national. Les Européens ont mieux à faire.

Il ne s'agit donc pas de détourner l'attention des besoins de sécurité physique et sociale dont les souverainetés nationales, de préférence en coopération, resteront chargées jusqu'à nouvel ordre, tant que les citoyens eux-mêmes n'en auront pas disposé autrement, mais il est nécessaire de l'attirer sur les besoins de sécurité politique, écologique, économique et financière, qu'aucune nation européenne n'a la taille de satisfaire seule. Il existe donc des besoins d'action commune sur budget propre pour compléter l'action des États. C'est ce qu'on peut appeler la « valeur ajoutée européenne ». Et c'est ce besoin qui pose la question de la démocratie dans l'Union et dans la zone euro.

#### V

Dans son principe, la démocratie est le régime dans lequel les citoyens exercent le pouvoir. Le socle politique et financier de la démocratie moderne est le budget sous le contrôle d'un parlement. La démocratie en acte, c'est le budget, qui exprime les préférences collectives. Il s'ensuit que l'Union européenne, sans budget pertinent ni conséquent, n'est pas une démocratie, mais une machine à régler.

La transformation lourde à opérer, à l'instar du Traité de Rome en 1957 pour le marché ou du Traité de Maastricht en 1992 pour la monnaie, est de sceller entre les souverainetés un pacte démocratique, dotant l'Union d'un budget conséquent, et donc d'une capacité de décider et d'agir distincte de celle des États. Le pivot de l'émergence de cette puissance publique commune est l'augmentation et la recomposition du budget de l'Union.

En toute logique, il incomberait non seulement aux chefs d'État et de gouvernement de l'Allemagne et de la France, qui prétendent garder conjointement l'initiative, mais aussi à tous les autres, qui ont objectivement tous intérêt à la stabilité monétaire et financière, d'entraîner toute l'Union et ses institutions communes à accomplir cette transformation. Ils pourraient ainsi, collectivement, remédier d'un même geste à la faiblesse de l'Europe, aux dysfonctionnements économiques et financiers d'une union monétaire sans politique budgétaire commune, et à l'incapacité du continent de contribuer – efficacement et à hauteur de ses responsabilités et de ses moyens – à la transition énergétique et au développement durable.

Ce geste, c'est le passage de l'Europe à une « double démocratie », à la fois nationale et européenne. Sans ce doublement, les États impuissants – et l'Union impotente – continueront de considérer séparément les besoins de sécurité politique, écologique et financière des Européens. Une société décente ne va pas sans une base matérielle assurée, laquelle ne va pas, à son tour, sans un milieu naturel favorable. Il faut aligner ces besoins, à bonne échelle, pour les satisfaire, et donc agir selon la nécessité du moment. Alors seulement, les Européens éprouveront de nouveau un sentiment de sécurité, et donc de liberté. La peur sera conjurée et la confiance renaîtra.

## VI

Penser le système politique européen comme une double démocratie permet de légitimer la puissance d'agir qu'un budget étoffé donnerait à l'Union comme puissance publique et de « rendre » aux États souverains, et notamment à leurs Parlements, un pouvoir budgétaire, dont ils sont privés dans la zone euro par une coopération intergouvernementale impropre au gouvernement d'une union monétaire. Serait offerte alors la possibilité d'une concertation des politiques budgétaires, légitime et donc politiquement acceptée par les citoyens.

L'Union est la bonne échelle pour entreprendre les investissements à long et à très long terme (ILT et ITLT) qui se heurtent à l'instabilité intrinsèque des marchés financiers. Ce sont ces investissements qui produiraient la valeur ajoutée européenne, telle que retenue et

illustrée par le rapport du groupe de haut niveau sur les ressources propres (dit Rapport Monti)

Dans la double démocratie, ce sont les citoyens eux-mêmes, en élisant le Parlement européen, qui choisiraient les grandes politiques publiques européennes, dont les effets s'ajouteraient à ceux des politiques publiques que chaque Etat membre conduit pour son compte en application du principe de subsidiarité. Cette valeur ajoutée est un bien commun qui fonde une communauté civique européenne, tout comme la solidarité sociale fonde en Europe les communautés civiques nationales.

C'est la recherche de la sécurité politique, écologique et économique qui suppose un changement des rapports de la finance et du politique. La non-coïncidence des cycles électoraux nationaux et le risque financier sont des obstacles majeurs à la continuité d'une orientation politique européenne. L'autonomie de cette orientation par rapport aux choix des Etats membres et aux intérêts financiers est la condition de sa durabilité ou de ce qu'on peut appeler la sécurité politique. La couverture du risque climatique, qui est systémique par nature, requiert des mécanismes d'assurance collective très éloignés de ce que peut offrir la finance de marché. Le capitalisme financier, qui porte une écrasante responsabilité dans le gaspillage insensé des ressources et la détérioration du milieu naturel, est incapable de produire de la sécurité écologique. Enfin, il est également à l'origine d'inégalités et de précarités démesurées, ainsi que d'énormes disparités territoriales. Face à ces désordres majeurs, l'acceptabilité démocratique de choix intergénérationnels lourds à l'échelle européenne exige de poser un principe de sécurité économique pour tous partout.

## VII

Dans l'Union européenne, un supplément d'intégration ne serait donc pas légitime à ce stade s'il n'était qu'institutionnel ou réglementaire. Et la tentation de l'Union de se tourner vers le marché pour pallier ses propres déficiences, serait vaine, voire dangereuse : les investissements nécessaires pour conjurer les risques majeurs sont eux-mêmes trop risqués pour que la finance de marché s'y engage. Ni leur objet, ni leur volume ne sont non plus à la portée des seuls Etats membres. Cependant, ils intéressent toute l'Union, pas la seule zone euro. L'Union, si ses ressources propres sont suffisantes, et tous ses Etats membres pourraient donc en partager la responsabilité : les ILT et ITLT se situent au delà du principe de subsidiarité car leur contribution au bien-être de tous est transversale par rapport aux compétences.

La question n'est pas de transférer à l'Union, selon le principe fallacieux du « juste retour », des recettes et des dépenses des budgets nationaux, soumises aux arbitrages budgétaires des gouvernements. Il y a lieu au contraire, pour les parlements souverains d'attribuer à l'Union, définitivement et en toute légitimité, les recettes fiscales nouvelles nécessaires pour financer, et garantir le financement, des biens communs produisant *une valeur ajoutée européenne*.

Comme pour les droits de douane, ces ressources propres du budget européen doivent provenir de décisions de l'Union Européenne, telles que proposées par le rapport Monti:

taxes financières liées à l'union des marchés de capitaux et à l'instauration du statut de banques paneuropéennes, taxe carbone pour la mise en oeuvre de l'accord de Paris, taxe sur l'électricité pour la mise en oeuvre de réseaux intelligents de distribution d'électricité de manière à surmonter l'intermittence des énergies renouvelables,... A la recherche de la valeur ajoutée européenne, qui est un gain pour tous les pays, correspondent des investissements engendrant des gains globaux et dont la réalisation requiert des garanties publiques européennes.

L'Union européenne et ses États membres, appauvris par les intérêts de la dette, puis par les politiques de résorption de la dette, doivent donc avant tout se poser deux questions simples : quels sont les impôts qui favoriseraient l'investissement à long terme ? Quels sont les impôts qui décourageraient l'évasion fiscale ?

Quant aux dépenses, s'agissant surtout d'ILT et d'ITLT, elles vont se heurter d'emblée à la « tragédie des horizons », car les gouvernants sont toujours tentés de considérer que la catastrophe attendra la fin de leur mandat ou surviendra aux antipodes. L'incertitude radicale des risques collectifs, technologiques et climatiques, déjoue les méthodes usuelles d'évaluation destinées à informer la décision d'investir. Surmonter la tragédie des horizons spatiaux et temporels nécessitera donc une coopération multilatérale au delà du continent et une continuité des politiques publiques au delà des cycles électoraux.

Dans l'Union européenne, un pacte démocratique pluri-partisan et pluri-décennal est donc nécessaire pour :

- 1) bâtir des politiques cohérentes sur 30 ans, capables d'entraîner le secteur privé pour mettre le numérique au service de l'homme et pour lutter contre la destruction de la nature et
- 2) garantir le financement de dizaines de trillions d'euros d'investissements. C'est l'ambition de donner un contenu à l'objectif de progrès social au XXIe siècle.

## VIII

C'est l'échelle de la zone euro que se pose la question de la stabilisation macro-économique. Les problèmes posés par les interdépendances dans un espace économique à monnaie unique polarisé entre des États créditeurs et des États débiteurs sont insolubles en régime de coopération intergouvernementale. En outre, l'automatisme de règles arbitraires a des effets désastreux. Pour qu'un ajustement puisse être efficace et légitime face à des chocs asymétriques dans une union monétaire, il faut que les politiques économiques soient accordées sous contrôle parlementaire.

Il faut donc changer de méthode et transformer le processus de décision dans la zone euro. Le « semestre européen » est la procédure actuelle de mise en conformité des budgets nationaux avec les programmes pluriannuels de stabilité budgétaire que les gouvernements s'engagent à respecter. Sa réforme serait le point de passage de l'intergouvernemental au co-gouvernement, de la négociation à la délibération.

La nouvelle procédure s'articulerait en deux temps :

1) D'abord, premier temps, établir la confiance. Les gouvernements devraient pouvoir s'appuyer au début du semestre sur une évaluation d'ensemble des situations macro-économiques et budgétaires de la zone euro, élaborée par un conseil d'experts indépendants pour la zone euro et prenant en compte toutes les interdépendances. C'est un travail analogue à celui des Hauts Conseils nationaux des Finances publiques. L'évaluation inclurait aussi les effets macro-économiques induits du budget de l'Union. Ce conseil indépendant publierait des recommandations déterminant un partage des ajustements budgétaires nationaux pour les rendre symétriques, et c'est sur ce partage que le Parlement européen en formation zone euro serait appelé à se prononcer.

2) Ensuite, deuxième temps, légitimer la cohérence. Une commission budgétaire interparlementaire de la zone euro, réunissant par exemple les présidents des commissions des finances des chambres nationales, ou toute autre forme de représentation des parlements nationaux, définirait les orientations de la politique concertée que valideraient les chefs d'État et de gouvernement des pays de la zone euro et que ces pays mettraient en œuvre sous le contrôle de leurs parlements respectifs.

Il est loisible d'adjoindre à ce dispositif un Fonds de stabilisation économique pour la zone euro (à bien distinguer de la stabilisation financière dont le Mécanisme européen de stabilité (MES) a la charge), sous la forme d'une ligne du budget général, et jouant un rôle de stabilisateur discrétionnaire contre les chocs asymétriques sévères. Un tel fonds devrait être approximativement neutre sur un cycle conjoncturel.

C'est le contrôle du Parlement européen, dans le premier temps de la concertation, sur la symétrie des ajustements budgétaires et, en permanence, s'il est créé, sur le Fonds de stabilisation, et celui des parlements nationaux, dans le deuxième temps de la concertation, sur l'orientation budgétaire agrégée de la zone euro, qui instaurent la double démocratie, à la fois européenne et nationale, dans le cadre du semestre européen.

## IX

L'autre question qui se pose à la zone euro est celle de sa stabilité financière, définie comme une situation empêchant l'émergence de risques systémiques : elle dépend au premier chef de l'achèvement de l'union bancaire.

La zone euro ne sera pas protégée tant que le risque souverain n'y sera pas uniforme et tant qu'un euro, où qu'il soit déposé, ne sera pas entièrement fongible. Le chemin vers une monnaie « unique », au sens plein du mot, passe d'abord par la reconnaissance du rôle de prêteur en dernier ressort que joue déjà la BCE. Il passe ensuite par une garantie unique (a single backstop), pour le Fonds de résolution commun, créé en 2016 dans le cadre du Mécanisme de résolution unique (MRU). Cette garantie pourrait venir d'une ligne de crédit du MES. Enfin, ce chemin passe par un dispositif européen d'assurance des dépôts sous la forme d'une réassurance des dispositifs d'assurance nationaux. Ce dispositif européen serait donc financé par les primes versées par les banques, en échange de la sécurité que la BCE confère aux paiements interbancaires.



C'est aussi pour cette stabilité financière qu'il faut encore accentuer la séparation bancaire et unifier le marché des capitaux : dans ce domaine, les chasses gardées nationales favorisent la connivence malsaine de la finance et du politique et affaiblissent la résilience de la zone euro. C'est pourquoi l'établissement de banques paneuropéennes serait une avancée significative.

## X

Au delà de l'Union européenne, la zone euro pourrait apporter aussi deux contributions majeures au développement de la coopération multilatérale, qui rejailliraient sur toute l'Union et sur tout le continent européen :

1) unifier la représentation de l'euro au FMI pour y jouer un rôle politique correspondant à son poids sur les marchés de capitaux quand le système monétaire international devra être réformé pour l'adapter à un monde pluripolaire et pour promouvoir les droits de tirage spéciaux (DTS) comme instrument global de stabilisation monétaire et financière ;

2) offrir aux autres Etats européens la création d'un Fonds monétaire du continent euroéen (FMCE), à l'échelle où l'idée est pertinente et même là où tous les Etats ne sont pas des démocraties, pour mobiliser localement en cas de crise les moyens nécessaires à la sécurité financière de l'environnement proche de l'euro, pour préparer dans les meilleures conditions l'élargissement de la zone euro et/ou de nouvelles adhésions à l'UE, ou pour accompagner des transitions démocratiques : ce Fonds, dont le capital serait détenu par la BCE et les autres banques centrales du continent, pourrait prélude à une continentalisation généralisée du FMI.

## XI

Financement par l'Union européenne de biens communs à valeur ajoutée européenne, stabilisation macro-économique et stabilisation financière de la zone euro, contribution à la stabilisation monétaire et financière globale sont donc les actions communes que nécessite la communauté de situation des Européens dans le monde. Cela veut dire que la stabilité macroéconomique de la zone euro ne peut être séparée d'une stratégie de développement qui engage le budget de l'Union européenne.

L'Europe souffre d'un déclin catastrophique de l'investissement public en quantité (baisse de 50% de l'investissement public net de l'UE en pourcentage du PIB depuis le début de la financiarisation des économies) et en qualité (selon le *World Economic Forum*). Or la transformation du régime de croissance pour la production de biens communs qu'exigent le défi climatique, et donc la transition énergétique, celle des transports et de l'urbanisation, requiert des investissements supplémentaires sur la longue durée que la Commission Européenne chiffre à €200mds par an dès maintenant. En outre, la dislocation de l'ordre mondial par les Etats-Unis, combinée à la montée des puissances continentales de l'Asie,

appelle une autonomie politique de l'Europe et donc une conception du progrès social qui lui soit commune, comme condition de son unité.

La stabilisation de la zone euro n'est donc possible qu'à partir d'investissements européens poursuivis à long terme. Dans l'esprit du programme dit „plan Juncker“ reposant sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) géré par la BEI, un montage plus puissant et plus efficace devrait mettre à contribution les trois types d'acteurs, européens et nationaux, capables de jouer un rôle déterminant dans la conversion du système financier:

- 1) les banques publiques de développement, constituées en réseau sous la direction de la BEI, et d'autres investisseurs publics, avec leur expertise commune, nécessaire pour financer des projets de grande taille et de longue durée,
- 2) les investisseurs institutionnels responsables, avec la capacité d'orienter la gouvernance d'entreprise vers les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) et
- 3) la BCE, incorporant les obligations vertes dans sa politique macro-prudentielle.

Les partenariats public-privé conclus dans ce cadre recevraient la garantie des nouveaux apports en capital des banques publiques au FEIS.

## XII

Avec un programme d'investissements disposant d'un stock de projets en réserve prêts à être exécutés, la politique de long terme pourrait être contracyclique, facilitant la stabilisation de la zone euro. Le soutien contracyclique indirect d'une politique européenne de développement durable serait d'un apport précieux. L'achèvement de l'union bancaire est crucial aussi pour s'opposer à la contagion des risques en cas de crise. Mais cela ne suffit pas. Il faut encore, comme pivot de ce dispositif, un actif sûr qui ne saurait être fourni par l'ingénierie financière du secteur privé. N'oublions pas que le surgissement des dettes publiques et les écarts de taux d'intérêt sont venus de la crise financière du secteur privé.

Cela signifie qu'il n'y a d'actif sûr que celui qui reçoit la garantie de la banque centrale. En détenant un portefeuille de titres publics diversifiés et à condition de pouvoir changer sa composition, la BCE peut construire un actif sûr synthétique à l'abri des écarts de taux d'intérêt en cas de crise.

Il n'en reste pas moins qu'un dispositif contracyclique propre à la zone euro est indispensable, tant pour mener une politique budgétaire de stabilisation et amortir les fluctuations cycliques communes que pour endiguer les chocs spécifiques qui peuvent affecter certains pays. Une capacité de stabilisation commune, telle que proposée récemment par le FMI, serait bienvenue. Elle serait neutre sur un cycle entier, car les cycles des affaires sont fortement corrélés en zone euro. Elle serait alimentée par les contributions des pays en conjoncture favorable et dépensée de manière contracyclique. Le déclenchement des transferts se ferait à partir d'un indicateur conjoncturel facile à mesurer. Les règles définissant les programmes à moyen terme que les pays sont tenus de suivre pour être éligible au mécanisme de stabilisation devraient évidemment être simplifiées et n'être définies qu'à partir de grandeurs observables, par exemple les soldes budgétaires primaires dont dépendent les degrés de liberté des politiques budgétaires.

## Conclusion

Au delà de l'exigence légitime de cohérence et de continuité des priorités de politique économique et monétaire, il faut évidemment parler désormais de finance soutenable comme d'une avancée nécessaire de l'intégration européenne. Pour donner un contenu à l'objectif de progrès social au 21<sup>e</sup> siècle, la finance doit être transformée pour servir les investissements innovants et les grands projets d'infrastructures. Ce qui compte, c'est produire un bien commun, qu'il faudra défendre. Pour le produire, il faut une capacité de décision et d'action communes à l'échelle de l'Union, prenant en charge le temps long et la solidarité intergénérationnelle, que les Etats ont tant de mal à traiter. C'est un choix politique: **la double démocratie.**

## La double démocratie

La double démocratie, c'est le scellement d'un pacte entre deux représentations électives, le parlement européen et les parlements nationaux afin d'ériger l'Europe en puissance publique commune. Ce pacte a ainsi pour ambition de permettre aux Européens d'assumer - à compte propre - des responsabilités globales, dans un monde de continents, instable et incertain, et simultanément de leur assurer un progrès social et durable au XXI<sup>e</sup> siècle. Pour atteindre ces objectifs, il convient de doter l'Union d'un budget étoffé et recomposé. Dans ce cadre, les parlements nationaux retrouveraient des degrés de liberté qu'ils ont perdus avec le système de décision intergouvernemental actuel.

Cette nouvelle puissance d'agir est la bonne échelle pour assurer les besoins de sécurité politique, écologique et financière des Européens. Le pacte de double démocratie est pluri-partisan et pluri-décennal, et ceci afin :

- de bâtir des politiques cohérentes sur plusieurs décennies, capables d'entraîner le secteur privé pour mettre le numérique au service de l'homme, pour lutter contre la destruction de la nature et pour assurer la transition énergétique et le développement durable ;
- d'engager le financement de dizaines de trillions d'euros d'investissements à très long terme en assurant à la fois une continuité des politiques publiques au-delà des cycles électoraux, et en même temps le soutien contra-cyclique à une politique européenne ambitieuse ;
- de garantir enfin le contrôle du Parlement européen sur la symétrie des ajustements budgétaires qui seront inévitablement nécessaires, et, parallèlement, le contrôle des parlements nationaux sur l'orientation budgétaire agrégée de la zone euro.

Ce dispositif devra être complété par tout un ensemble de mesures : l'unification du marché des capitaux, l'achèvement de l'union bancaire, la finalisation de l'assurance des dépôts, la séparation bancaire, et l'établissement de banques paneuropéennes. Plus largement encore, il s'agira de renforcer le poids de l'euro au sein du FMI et d'offrir aux autres Etats européens la création d'un Fonds monétaire du continent européen qui puisse mobiliser, en cas de crise, les moyens nécessaires à la sécurité financière de l'environnement de l'Union.