
Pierre Moscovici

*Commissaire européen pour les affaires économiques et financières,
fiscalité et douanes*

« L'avenir de l'Union européenne : défis et perspectives »

42^{ème} Journée de l'Europe de l'Université de Fribourg

Mardi 25 avril 2017

Madame la Rectrice [*Prof. Astrid Epiney, Rectrice de l'Université de Fribourg*],

Monsieur le Directeur [*Prof. Gilbert Casasus, Directeur du Centre d'Etudes européennes*],

Mesdames et Messieurs,

Je vous remercie de cette invitation, que j'ai acceptée avec plaisir. Je me réjouis de clôturer avec vous cette 42^{ème} journée de l'Europe qui a mis en lumière la richesse et la profondeur de l'intégration européenne, et les défis inédits auxquels elle fait face aujourd'hui.

Je voudrais partager avec vous, en conclusion de cette journée, un point de vue à la fois plus politique, et plus personnel aussi. Je m'exprime ici comme Commissaire mais surtout comme Européen convaincu : l'Europe est mon quotidien, elle est aussi le fil directeur de mon engagement politique, et elle est intimement liée à mes racines familiales.

Je mentirais si je disais que je regarde les développements actuels avec détachement. On a coutume de ramener l'Europe à des discussions techniques, voire à en faire un pur objet d'étude académique. Elle ne s'y réduit pas. Il y a

nécessairement une part plus subjective qui se mêle à cela. L'enjeu, c'est aussi celui des valeurs de notre continent, de notre vivre-ensemble, de notre capacité à réorienter le cours de l'histoire après une première moitié du XXème siècle si sombre, de dessiner un futur désirable pour nos enfants, ou d'être une force de bien dans le monde. On peut être insatisfait de l'Europe ; on ne peut pas être indifférent.

Il n'aura par ailleurs échappé à personne que 2017 sera une année pivot pour l'Union. Les élections aux Pays-Bas, puis en France, en Grande-Bretagne, en Allemagne, ont et vont redessiner le paysage politique pour une demi-décennie. C'est un moment charnière qui peut ouvrir des portes et offrir de nouvelles opportunités, s'il est porté par une dynamique politique. En ce sens, les résultats du premier tour de l'élection présidentielle en France sont partiellement encourageants : ils ont permis à la candidate de l'extrême droite, qui veut la mort de l'Europe, de se qualifier, mais elle est face à un pro-européen convaincu – dont je souhaite bien sûr la victoire.

Je voudrais donc revenir sur ce que sont les grands défis auxquels l'Union européenne fait face aujourd'hui, et tracer rapidement des pistes de réponses. C'est une lecture qui ne prétend ni à l'exhaustivité ni à l'objectivité, et qui est la mienne avant d'être celle de l'institution que je représente.

*

* *

Un mot tout d'abord sur les défis auxquels notre Union doit répondre. Ils sont nombreux, je n'en retiens ici que trois qui me paraissent particulièrement saillants.

Je vais commencer avec une déclaration un peu provocante : je n'inclus pas le *Brexit* dans cette liste. Non pas qu'il ne soit un sujet majeur pour les

institutions européennes. Il va absorber une part importante de nos ressources en termes de temps, d'énergie politique ou de moyens humains dans les deux prochaines années. Mais le *Brexit* n'est pas le mal. Le *Brexit* est un *symptôme* du mal. Il est la manifestation la plus spectaculaire de fragilités qui courent en profondeur en Europe – et ce sont celles-là qui m'intéressent.

La première, c'est que l'Union n'est plus autant synonyme de progrès que par le passé C'est essentiellement à la dimension économique et sociale que je pense quand je dis cela. Je parle de progrès qui se traduisent par des points de croissance, mais pas uniquement. Je parle aussi de points de croissance *partagés*. Il y a dans l'idée de progrès une dimension qualitative qu'il n'y a pas dans la simple mesure d'une performance économique, et cette dimension qualitative est essentielle.

Pour être plus précis, mon sentiment est que nombre de nos concitoyens ne voient pas l'Union comme source de dynamisme économique. Comme le disait avec justesse Jacques Delors, « *l'euro protège mais ne stimule pas.* » Les chiffres ne le contredisent pas. La croissance est revenue en Europe après la crise, mais elle reste à des niveaux trop faibles pour faire baisser le chômage à un rythme suffisamment rapide. Les Etats-Unis sont retournés à leur niveau d'avant-crise ; l'Union, et singulièrement la zone euro, n'y sont pas encore.

Cette croissance encore insuffisamment élevée s'est par ailleurs accompagnée d'une poussée des inégalités. Le phénomène est complexe et je ne vais pas en rendre compte ici. Disons simplement deux choses :

- **D'une part, ces inégalités trouvent en partie leur source dans un processus de mondialisation qui crée de la richesse supplémentaire, mais sans la répartir uniformément.** C'est le travail des politiques publiques d'y répondre : *ex ante*, en investissant massivement dans le capital humain pour permettre une vraie mobilité de la main d'œuvre, et *ex post* avec de la

redistribution, principalement par le biais de l'impôt et des transferts sociaux. Il se trouve qu'en Europe, on a laissé ces inégalités s'accroître, et que par assimilation l'Union a été perçue par nombre d'européens comme le cheval de Troie d'une mondialisation qui crée des gagnants mais aussi des perdants. Le *Brexit* trouve en partie sa source dans cet état de fait.

- **D'autre part, l'euro n'a pas été un facteur de convergence entre ses membres, ni au sein de ses membres.** Son lancement avait permis une vraie « mise à niveau » des économies, puisqu'il fallait remplir un certain nombre de critères pour adopter la monnaie unique. Mais une fois dans la zone euro, ses membres ont commencé à diverger. Les signes sont nombreux : la dette publique de l'Italie fait deux fois celle de l'Allemagne. Le solde courant allemand correspond au double de la moyenne européenne. Le taux de chômage allemand est deux fois inférieur à celui de la zone euro. Aujourd'hui ces divergences sont d'ordre économique et social, elles sont intrinsèquement pro-cycliques et elles accroissent les inégalités entre et au sein des pays. Cette divergence n'est pas le fruit du hasard. Elle est à mes yeux le résultat direct d'une gouvernance de la zone euro imparfaite, parce qu'incapable à définir ce qu'est l'intérêt général de cette zone euro. J'y reviendrai.

Deuxième fragilité : l'absence de direction politique claire et de responsabilité démocratique. J'enfonce une porte ouverte : entre les Etats membres, il y a aujourd'hui des divergences profondes sur des questions fondamentales. En particulier, ils ont le plus grand mal à trouver un consensus sur le couple qui est au fondement de notre Union, le couple responsabilité/solidarité. Sur des sujets aussi fondamentaux que l'aide à la Grèce, la réponse à la crise des réfugiés, la pleine construction d'une Union bancaire ou la mobilisation du budget européen pour dynamiser la zone euro, les gouvernements des Etats membres peinent à l'actualiser.

Ce n'est pas en soi surprenant. D'abord, les blocages ne sont pas une nouveauté pour l'Europe. Ils sont consubstantiels à la création de l'UE. Mais n'oublions pas aussi que si 28 Etats ont voulu rejoindre l'Union, c'était parfois pour des raisons très différentes. La France et l'Allemagne ont voulu l'Union pour dépasser le cadre de l'Etat-nation, pour réinventer une souveraineté qui les avait amenées au bord de l'abysse. Ceux qu'on a appelé « les nouveaux Etats membres », qui ont rejoint l'Europe après la chute du mur, l'ont fait au contraire pour retrouver et garantir une souveraineté qui avait été lourdement abîmée par la tutelle soviétique. Je ne prends pas parti entre ces conceptions, elles sont profondément ancrées dans les histoires douloureuses des nations européennes et chacune a sa logique. Mais je fais le constat de leur opposition frontale.

C'est en partie pour répondre à cette absence de direction politique que la Commission a publié en mars un Livre Blanc sur l'avenir de l'Europe. Il propose cinq options pour aller de l'avant, du repli sur la seule dimension du marché intérieur à « l'Europe des petits pas » en passant par « le groupe des pionniers ». Ces options ne sont pas équivalentes, et j'ai une préférence nette pour celle qui propose un saut politique collectif : les 27 prennent conscience des défis communs et décident d'avancer ensemble – profondément et résolument – dans les domaines clés pour leur futur et pour la vie des citoyens. Mais le Livre Blanc renvoie aussi la balle aux gouvernements : à eux de s'en saisir et de donner le cap, avec la Commission, d'offrir un horizon partagé, une vision commune pour les prochaines étapes d'intégration de notre Union.

Dans tous les cas, ces prochaines étapes devront s'accompagner d'un approfondissement démocratique substantiel de l'Union. Sur les questions de transparence, d'exemplarité, de contrôle parlementaire, reconnaissons-le : nous ne sommes pas alignés sur le *golden standard* démocratique. C'était d'ailleurs l'un des arguments des partisans du *Brexit*, qui voulaient « reprendre le contrôle ». Cette insuffisante responsabilité démocratique n'est pas une question

théorique : elle empêche aujourd'hui l'Union d'avancer. Je donne un exemple : admettons que nous puissions créer un budget pour la zone euro. Comment envisager que ce budget puisse être mobilisé par la seule volonté de l'Eurogroupe, sans implication ni contrôle du parlement européen ?

Troisième fragilité: la montée des populismes eurosceptiques en Europe.

Elle est en fait le rejeton monstrueux de deux précédentes. L'insuffisance des résultats sur le front économique, la croissance des inégalités qui font craindre aux européens que leurs enfants vivront moins bien qu'eux, les divergences économiques entre membres de la zone euro qui encouragent une polarisation des choix politiques au sein et entre ces pays, l'absence de vision politique claire pour une Union perçue comme opaque et démocratiquement douteuse, alimentent partout les forces populistes qui veulent mettre à bas l'Europe. Personne ne doit sous-estimer les dommages qu'ils infligent à nos sociétés, en prônant la fermeture, le repli sur soi ou la division. Personne ne doit sous-estimer non plus la difficulté à les contenir.

*

* *

**Face à ces fragilités très profondes, quelles réponses peut-on envisager ?
Quelles perspectives est-il possible de tracer ?**

En premier lieu, je crois nécessaire de répondre rapidement à la demande stridente de protection des citoyens européens. Cette protection devrait se déployer sur deux plans :

- **Sur le plan de la sécurité, tout d'abord.** Les attentats sur le sol européen, l'instabilité dans le voisinage de l'Union, la tragique crise des réfugiés, contribuent à créer un profond sentiment d'insécurité chez nos concitoyens. Il faut y répondre, en sécurisant notre frontière externe et en dotant l'Union

de capacités de défense crédibles, donc correctement financées. Certaines de ces peurs sont irrationnelles : les réfugiés qui fuient un pays exsangue ne sont pas des criminels mais des victimes. Mais ces peurs, rationnelles ou pas, alimentent un populisme qui rejette l'ouverture au monde, sous toutes ses formes.

- **Il faut également répondre à la demande de protection dans le champ économique.** Qu'on me comprenne bien : je ne parle pas ici de *protectionnisme*. L'Europe est et doit rester attachée à l'approfondissement du commerce mondial, au multilatéralisme, à la circulation des biens, des marchandises et des personnes. Mais elle doit mieux mesurer les effets de la mondialisation sur ses perdants, et mieux mitiger ces effets. Si la réponse est essentiellement nationale, l'Europe dispose néanmoins d'outils pour forcer une conversation sur cette question et encourager des réformes structurelles centrées sur la qualité du capital humain.

En second lieu, il faut remédier aux défauts de l'architecture institutionnelle de la zone euro, qui est le cœur économique de l'Europe. Aujourd'hui des pôles d'excellence – en Allemagne, en Flandres, en Autriche, dans le nord de l'Italie etc. – font la course de plus en plus loin en tête, alors que des zones sinistrées s'enfoncent un peu plus profondément. On peut estimer que la zone euro peut s'accommoder de cette hétérogénéité ou au contraire, et c'est mon cas, qu'il est essentiel qu'elle reconverge et soit davantage homogène. Au final, c'est une question de préférence et de choix politique. Ce qui est intéressant c'est qu'aujourd'hui nous n'avons pas même en place la gouvernance qui nous permettrait de trancher cette question.

La gouvernance économique de la zone euro n'a en effet pas été conçue pour articuler le bien commun de la zone euro. Aujourd'hui elle organise la confrontation des intérêts nationaux, parfois leur dépassement, au sein de l'Eurogroupe. Mais l'addition des intérêts nationaux aboutit à un point

d'équilibre qui n'est pas nécessairement celui défini par l'intérêt général de la zone euro.

La Commission est consciente de ces fragilités, et publiera fin mai un *reflection paper* qui se veut ambitieux. Ce papier sera guidé par un principe simple : le partage des risques doit s'accompagner de leur réduction. Les deux doivent avancer en parallèle, main dans la main. Pour ma part, et à titre personnel, je souhaite que ce *reflection paper* propose un saut qualitatif pour la zone euro à trois niveaux :

- **Tout d'abord, parachever l'Union bancaire.** Le travail est en cours au niveau des Etats membres, pour élaborer des mesures associant réduction et partage du risque. Il reste difficile mais ma conviction est qu'il est important de le faire déboucher rapidement.
- **Je souhaite ensuite la mise en place d'outils de stabilisation et de reconvergence active au sein de la zone euro.** Si la convergence économique et sociale ne se produit pas d'elle-même, alors créons les conditions lui permettant de se déployer. La zone euro ne doit pas perdurer dans une situation où l'héritage de la crise est à la fois inégalement réparti est pro-cyclique, qu'il s'agisse du poids de la dette, des infrastructures vieillissantes, de l'érosion des services publics ou de la dégradation du capital humain. Cet outil de reconvergence active pourrait prendre la forme d'une capacité budgétaire pour la zone euro, dont le volume et les objectifs doivent être arrêtés. Rappelons qu'à termes, une zone euro à deux vitesses, ce n'est par définition plus une Union monétaire.
- **Je crois également nécessaire de réfléchir à une architecture institutionnelle qui permette de définir et de garantir l'intérêt général de la zone euro.** A mes yeux, cela passe par l'incarnation et la démocratisation. Les défauts que j'évoquais pourraient être corrigés par la création d'un Ministre de la zone euro, incarnant et défendant l'intérêt général de notre

Union Economique et Monétaire. Et ce Ministre de la zone euro serait directement responsable devant le parlement européen, afin de renforcer les mécanismes de contrôle démocratique.

En troisième lieu nous devons mieux répondre à l'exigence de démocratisation des décisions européennes. Cette exigence est particulièrement saillante pour ce qui concerne la zone euro, je l'ai dit. Mais elle s'exprime ailleurs également. Les pistes sont nombreuses :

- **A court terme**, il est possible d'améliorer la transparence des décisions européennes, de renforcer les règles d'éthiques qui s'appliquent au Collège des Commissaires et aux parlementaires européens, d'accélérer la simplification administrative et réglementaire, de s'inspirer des expériences locales de démocratie participative directe ou d'aménager les travaux de la Commission d'une manière qui permette aux Commissaires d'être davantage présents sur le terrain, au contact des citoyens.
- **A moyen terme**, il faudrait poursuivre l'eupéanisation des élections européennes en pérennisant les Spitzenkandidaten et en mettant en place des listes transnationales. Il faut également rétablir l'égalité entre les parlements nationaux, en les aidant à mieux exercer leurs compétences en matière d'affaires européennes. Et le Parlement européen pourrait envisager de constituer une sous-commission de parlementaires issus des pays membres de la zone euro, pour renforcer la supervision démocratique de la gouvernance économique.
- **A long terme enfin**, il y a une réflexion profonde et systématique à mener pour renforcer les prérogatives du Parlement européen en matière de contrôle.

En quatrième et dernier lieu, je crois que nous devons retrouver un récit politique partagé pour l'Europe. Ce récit, les *leaders* français et allemands

issus des élections de 2017 devront le redéfinir et le porter ensemble, avant d'y rallier leurs autres partenaires européens. C'est une responsabilité immense, dont l'ampleur ne doit pas être sous-estimée. La France est en train de faire le bilan du quinquennat qui se clôture. Nombre des reproches adressés au Président sortant sont excessifs ; celui d'une trop grande timidité en matière européenne ne l'est sans doute pas. Comme européen convaincu, j'aurai aimé voir mon pays porter une plus grande ambition pour l'Union. Ce sera à présent la tâche du successeur de F. Hollande.

*

* *

Ces pistes sont tracées trop rapidement, mais vous voyez les contours de l'Europe qu'elle redessine et que j'appelle de mes vœux : une Europe plus dynamique, plus protectrice, et plus démocratique. L'année 2017 est une année charnière pour l'Union, il est possible que nous puissions avancer dans cette direction. La Commission fera en tout cas tout ce qui est en son pouvoir pour que l'Union reste une force de progrès et de modernisation dans la vie des citoyens qui la composent. Merci.