

**« DE L'ARRÊT DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL DE KARLSRUHE DU
5 MAI 2020 À LA RELANCE BUDGÉTAIRE ET MONÉTAIRE :
LES CHEMINS D'UN LEADERSHIP EUROPÉEN ? »**

Sommaire

Échange conduit par M. Jean-Pierre Chevènement, président de la Fondation Res Publica

Autour de :

Mme Marie-Françoise Bechtel, ancienne députée de l'Aisne, conseiller d'État (h), vice-présidente de la Fondation Res Publica

M. Markus C. Kerber, professeur à la *Technische Universität* de Berlin et à l'École d'économie de Varsovie, professeur invité à Paris II Panthéon-Assas, et président-fondateur de www.europolis-online.org

M. Serge Sur, professeur émérite de droit public à l'Université Panthéon-Assas, rédacteur en chef de la revue *Questions internationales*

M. Édouard Husson, président de la Fondation Robert de Sorbon, directeur de l'Institut Franco-Allemand d'Études Européennes, professeur en histoire de l'Allemagne et de l'Europe à l'Université de Cergy-Pontoise, auteur de *Paris-Berlin : la survie de l'Europe* (Gallimard, 2019)

En annexe :

Le dernier épisode de la guerre du dernier mot en Europe : une opportunité politique ?

Texte de M. Alain Supiot publié sans son appareil bibliographique dans *Le Figaro* du 22 mai 2020, sous le titre donné par ce journal : « *La refondation de l'Europe ne pourra se faire sans sortir des Traités actuels* ».

Mesdames,
Messieurs,
Chers amis,

Nous accueillons ce soir le professeur Markus Kerber, professeur à la *Technische Universität* de Berlin et à l'École d'économie de Varsovie et professeur invité à Paris II Panthéon-Assas, en le remerciant d'être venu à Res Publica, un cercle perçu par les narines délicates des « bien-pensants », comme d'ailleurs M. Kerber lui-même, comme « sentant le soufre ».

M. Kerber est l'un des plaignants auprès du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe, qui, dans son arrêt du 5 mai dernier, lui a donné d'une certaine manière satisfaction, mais le gouvernement allemand et le *Bundestag* ont sursis à une exécution de cet arrêt en arguant qu'il n'y avait pas eu d'atteinte à la proportionnalité, objectif qui figure dans les statuts de la Banque centrale européenne (BCE) selon le traité de Maastricht. Une action « proportionnelle » doit maintenir l'inflation autour de 2%. Il y a autour de cette question toute une jurisprudence très compliquée et les débats nous permettront peut-être d'éclairer cette affaire.

Les choses ayant un peu évolué depuis quelques mois, depuis que le gouvernement allemand et le *Bundestag* ont pris cette position, nous avons pensé que nous pourrions élargir notre sujet à la politique de relance monétaire et budgétaire allemande et européenne et aux voies d'un leadership européen. Il nous a paru intéressant d'écouter une voix allemande originale parce que nous sommes toujours attentifs à ce que pensent nos voisins. Le peuple allemand et le peuple français sont des peuples cousins mais différents. Mais cette différence n'implique pas qu'il n'y ait pas de dialogue, au contraire. Puisque nous sommes voisins par la géographie, il est de notre intérêt - c'est même une obligation morale - d'essayer de comprendre ce que pensent nos voisins.

Le débat avec le professeur Markus Kerber, à cet égard très intéressant, sera animé par Mme Marie-Françoise Bechtel, conseiller d'État honoraire, vice-

présidente de la Fondation Res Publica, ancienne directrice de l'ENA, ancienne vice-présidente de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, le professeur Serge Sur, professeur émérite de droit public à l'Université Panthéon-Assas, rédacteur en chef de la revue *Questions internationales*, et enfin le professeur Édouard Husson, président de la Fondation Robert de Sorbon, directeur de l'Institut Franco-Allemand d'Études Européennes, professeur en histoire de l'Allemagne et de l'Europe à l'Université de Cergy-Pontoise, auteur de *Paris-Berlin : la survie de l'Europe* (Gallimard, 2019), selon moi le meilleur livre pour comprendre l'Allemagne, livre qui, certes, prête à controverse et dont on peut discuter.

Ce soir nous allons essayer de comprendre ce qui a motivé le professeur Kerber et la logique des décisions qui ont été prises en Allemagne à propos de la décision de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe et, depuis lors, en matière monétaire et budgétaire. Le plan de relance monétaire de la BCE¹, que préside désormais Mme Lagarde, a été maintenu (la Banque centrale européenne a laissé ses taux d'intérêt inchangés et a confirmé qu'elle poursuivrait son programme exceptionnel d'achats d'actifs pour soutenir les États et les entreprises). Une relance budgétaire considérable a été décidée en Allemagne. Enfin, le plan de relance économique de l'Union européenne prévoit un fonds de 750 milliards d'euros composé notamment de 390 milliards d'euros de subventions, qui seront allouées aux États les plus frappés par la pandémie, ainsi que de 360 milliards d'euros qui seront disponibles sous forme de prêts.

Je donne la parole à Mme Marie-Françoise Bechtel qui va présenter le colloque.

¹ Mario Draghi, alors président de la BCE, avait annoncé en septembre 2019, une série de mesures de relance monétaire : baisse du taux de dépôt de 0,4 % à 0,5 %, relance du programme d'achat de titres et promesse de ne pas augmenter les taux tant que l'inflation ne remonterait pas. (NDLR)

Merci, Monsieur le Président.

Je rajoute aux vôtres mes remerciements au professeur Markus Kerber. Nous sommes extrêmement sensibles à sa présence et chacun pourra notamment apprécier la parfaite francophonie qui est la sienne.

Comme l'a rappelé Jean-Pierre Chevènement, si la Fondation Res Publica a voulu organiser l'événement de ce soir, ce n'est pas pour approfondir tel ou tel aspect juridique du rapport entre les cours constitutionnelles et l'ordre européen, sujet toujours ouvert d'ailleurs (le débat sur la question de droit n'est pas tranché, y compris dans notre pays où il divise).

Ce qui nous intéresse c'est de poser la question qui se profile derrière cet arrêt.

Avant d'y venir, je voudrais rappeler que, ce printemps 2020, nous avons connu deux coups de tonnerre dans un ciel qui, à vrai dire, n'était pas vraiment serein.

Le premier est l'arrêt pris le 5 mai dernier par le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe par lequel celui-ci remet en cause l'exercice de leurs compétences à la fois par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) et par la BCE en débouchant sur le refus d'accepter sans justification le plan prévu par la BCE en ce qui concerne le sauvetage des économies nationales.

Le deuxième coup de tonnerre, qui a suivi d'assez près, a été la réaction assez forte des autorités politiques allemandes, particulièrement de Mme Merkel qui, en alliance avec le président de la République française, a pour la première fois accepté le principe d'une solidarité envers la dette avec le plan décidé par la Commission européenne pour un montant qui pouvait sembler extravagant il y a moins d'un an : 750 milliards d'euros ! Plus encore, la réaction du gouvernement Merkel s'est accompagnée de nombreuses déclarations, non seulement dans la classe politique mais aussi chez les décideurs économiques allemands et dans le monde des affaires, manifestant des désaccords réels avec les orientations définies dans cet arrêt par la Cour de Karlsruhe. Je me bornerai à citer la réaction très rapide de M. Schäuble. Réaction très intéressante parce que, comme ministre des Finances, M. Schäuble nous avait habitués à ce qui pourrait passer en France pour un excès de rigueur dans la vision de la conduite de l'économie mais aussi et

surtout parce que M. Schäuble était le président du *Bundestag* au moment où la Cour de Karlsruhe a pris cet arrêt qui, en quelque sorte, lui enjoignait d'agir.

On voit donc que des contradictions très fortes sont apparues en Allemagne à la suite de cet arrêt.

J'en viens à la question que nous pouvons nous poser à ce sujet, déjà formulée par Jean-Pierre Chevènement. Je la formulerai à ma façon :

À travers les contradictions révélées par ce que j'ai nommé le double coup de tonnerre de ce printemps, que penser de ce que veut vraiment l'Allemagne aujourd'hui ?

Indiscutablement au sommet de l'Europe par sa puissance économique, l'Allemagne est-elle prête à se doter d'un projet qui, comme le disait Henry Kissinger, manque à sa puissance ?

Sur quelles idées fortes pourrait-elle appuyer ce projet ?

A-t-elle ou non besoin de la France, moins puissante mais plus portée à la définition de l'avenir ?

L'Allemagne peut souhaiter que son identité propre soit respectée ou mieux respectée. C'est l'un des sens de l'arrêt du 5 mai 2020, dans la continuité de l'arrêt du 30 juin 2009 au sujet de la loi d'approbation du traité de Lisbonne, à mes yeux du moins car le point est discuté.

Mais cette identité propre de l'Allemagne peut-elle se réduire à la conception très large des politiques économiques au nom desquelles l'arrêt du 5 mai 2020 a estimé que le plan de sauvegarde de la BCE (par le rachat massif des dettes des États) ne respectait pas le principe de proportionnalité ? L'arrêt dit, dans le résumé officiel donné par la Cour : la BCE, qui n'a aucun mandat pour agir en matière de politique économique et sociale, achète cependant des actifs publics sur le marché secondaire et, ce faisant, affecte « *par exemple* » la dette publique, l'épargne privée, les pensions et les retraites, le crédit foncier et maintient à flot des économies non viables. Elle n'établit pas que les effets de son action soient proportionnés à l'objectif de politique monétaire que le programme a pour but de mener à bien.

Le professeur, Supiot, dans un article² qu'il a transmis à la Fondation Res Publica a fait remarquer que l'on pourrait tout aussi bien dire que la BCE ayant pour mission, en vertu du Traité, de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union tels que définis à l'article 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE), peut donc parfaitement appliquer ce qui, dans cet article 3 va au-delà du principe de stabilité des prix et prévoit que soit promue la « cohésion économique, sociale et territoriale, et de solidarité entre les États membres ». Le professeur Supiot considère que ce sont là des exigences sur lesquelles la Cour de Karlsruhe aurait très bien pu également se fonder. Disant cela, je n'entre pas dans la querelle juridique. Je dirai seulement que selon moi, il y a bien une continuité entre l'arrêt du 5 mai 2020 et l'arrêt du 30 juin 2009 relatif au Traité de Lisbonne (voir note 5). Je pense même pour ma part que l'Allemagne est fondée à revendiquer ce qui est au fond son identité constitutionnelle faite de certains éléments que l'on retrouve dans le Traité... mais pas de tous ceux que le Traité entend promouvoir.

Mais le vrai sujet n'est pas là. Bien sûr, si chaque pays signataire du Traité faisait valoir des éléments constitutionnels qui, n'ayant pas fait l'objet d'une dévolution à l'Union européenne, restent opposables à celle-ci - c'est la portée de cet arrêt - on en arriverait évidemment à une impasse. Mais cela ne risque pas d'arriver, la France elle-même, un des grands pays de l'Union, étant très loin d'affirmer son identité constitutionnelle autrement que de manière fort timide.

La question est plutôt de savoir où mène cette affirmation identitaire. À un autre projet pour l'Europe qui tiendrait compte des fragilités du système de l'euro ? À d'autres institutions européennes où les transferts de compétences seraient plus clairs ? À une vision de l'Europe dans le monde qui vient ? Je note que les milieux d'affaires allemands commencent à manifester une véritable méfiance envers la Chine dans laquelle l'Allemagne semblait voir encore récemment un partenaire. Ce partenaire devenant un rival, il semblerait qu'il y ait quand même un retournement de vision en Allemagne. Est-ce à dire que l'Allemagne se refuse à avoir une vision du monde réduite au développement des échanges commerciaux et au maintien de sa puissance économique ? Dans le monde multipolaire éclaté qui se dessine, n'a-t-elle pas d'autre dessein ?

² « *La refondation de l'Europe ne pourra se faire sans sortir des Traités actuels* », par Alain Supiot, publié dans le *Figarovox* le 22 mai 2020. <https://www.lefigaro.fr/vox/monde/alain-supiot-la-refondation-de-l-europe-ne-pourra-se-faire-sans-sortir-des-traites-actuels-20200522>. (NDLR)

M. Kerber, vous avez souligné que vous vous situez dans l'axe de la tradition ordo-libérale allemande, laquelle doit d'ailleurs être distinguée des concepts mis en avant par l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

Peut-être Édouard Husson, très bon spécialiste de la question - sur laquelle nous avons organisé en novembre 2018 un colloque à la Fondation Res Publica, « *Ordo-libéralisme, mercantilisme allemand et fractures européennes* »³ - voudra-t-il nous apporter les précisions qui lui semblent nécessaires.

Sur cette base, peut-être pourrez-vous nous dire, Monsieur le professeur, quelle postérité vous pensez que pourrait avoir cet arrêt, non pas seulement dans le monde juridique, mais encore et surtout dans le monde réel, dans lequel nous nous situons tous, en ce qui concerne l'avenir de l'Europe

MARKUS KERBER

Je remercie M. Jean-Pierre Chevènement et Mme Bechtel, de cette aimable introduction et surtout d'avoir situé le débat.

Quel est le but de mon intervention ?

Dans un premier temps, dans la mesure où c'est possible pour un plaignant, pour une partie au procès, je tenterai d'explicitier l'arrêt, sa genèse et sa nécessité impérieuse en fonction du droit constitutionnel allemand. Ensuite, puisque vous avez élargi le sujet en parlant des interrogations allemandes et de la volte-face de Mme Merkel (qui ne représente ni le Parlement ni la majorité du peuple allemand et ne sera plus chancelière après 2021), je vous livrerai mon appréciation, sur un plan procédural et constitutionnel, sur ce plan gigantesque de 750 milliards d'euros dont 390 milliards d'euros sont donnés en cadeau à certains pays membres. En tant que professeur de finances publiques, je laisse le soin de qualifier ce plan inédit à la *Bundesbank* qui, dans son rapport mensuel du mois d'août, a trouvé que c'était une innovation particulièrement problématique.

³ « Ordolibéralisme, mercantilisme allemande et fractures européennes », colloque organisé le 19 novembre 2018 par la Fondation Res Publica.

Cet arrêt du 5 mai est-il un réveil de la souveraineté nationale allemande ou le bafouement des institutions européennes, notamment de la Cour de justice de l'Union européenne, dénoncé très régulièrement par une certaine presse française et par certains milieux ?

J'apprécie, M. Chevènement, que vous ayez jugé utile d'inviter un des plaignants à livrer sa part de vérité parce qu'avant de juger il faut essayer de comprendre le raisonnement de ceux que vous avez à juste titre qualifiés comme « vos voisins ». Nous sommes réciproquement intéressés à comprendre le raisonnement des autres.

Laissez-moi placer ce débat autour de l'arrêt dans un contexte historique qui porte sur l'identité constitutionnelle de l'Allemagne de l'après-guerre. Mis à part un certain nombre d'institutions dans lesquelles j'ai travaillé, par exemple l'Office fédéral des cartels (*Bundeskartellamt* : BKartA), qui ont été créées en toute indépendance, la Deuxième République allemande s'est dotée de deux institutions : la *Bundesbank*, pas très aimée en France et actuellement très réduite dans ses fonctions, et la Cour constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle a été créée à la lumière d'une certaine confusion de l'histoire. La République de Weimar n'a jamais abrogé sa constitution. Le nazisme a suspendu un certain nombre d'articles et, venu légalement au pouvoir, il n'a jugé ni opportun ni nécessaire d'abroger la Constitution. C'est dans ce cadre juridique qu'il a organisé la dévastation du droit. Après-guerre, ce positivisme légal a fait l'objet d'un vaste débat entre un ancien ministre de la Justice social-démocrate, Gustav Radbruch, et les représentants du droit naturel. L'obéissance au droit légaliste a produit d'immenses injustices, affirmait Radbruch. C'est dans le contexte de ce débat historique qu'a été créée, en 1951, la Cour de justice constitutionnelle (*Bundesverfassungsgericht* ou BVerfG) pour protéger la Constitution contre sa destitution, abrogation juridique ou de fait. La Cour de justice constitutionnelle allemande est donc une institution chargée, dans l'intérêt des citoyens, de défendre les droits fondamentaux et les droits de l'homme jugés inaliénables et intangibles en tant que tels. Une Cour constitutionnelle doit trouver son identité et, dès le départ, la Cour de Karlsruhe a énormément développé sa jurisprudence. Depuis son origine elle est composée de professeurs titulaires de chaires de droit public et pénal dont l'indépendance et la compétence ne peuvent être mises en doute. Je suis moi-même l'élève d'un professeur de droit public et philosophe, qui était juge au Tribunal

constitutionnel, le professeur Böckenförde. Cette indépendance est un élément tout à fait essentiel et fait partie de « l'identité spirituelle » de l'Allemagne.

L'intégration européenne croissante et surtout le Traité de Maastricht ont amené beaucoup de citoyens à s'interroger : l'intégration européenne ne se fait-elle pas au détriment de la démocratie allemande ? Ce fut déjà l'objet du premier arrêt Solange⁴.

On a vu évoluer la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui se considère de façon très politique comme un moteur de l'intégration beaucoup plus que comme un tribunal correctif. C'est dans l'arrêt Maastricht en 1998 que les plaignants ont obtenu que le droit à la démocratie soit qualifié comme « droit subjectif ». Cette invention procédurale, cette construction doctrinale dogmatique donne au citoyen un droit de recours devant le Tribunal constitutionnel quand les autorisations de transferts de souveraineté ou de compétences aux institutions européennes, prévues dans le Traité, sont outrepassées. C'est une mobilisation politique des citoyens pour défendre la Constitution et la démocratie vue non comme un principe abstrait mais comme un droit subjectif participatif. Dans l'affaire Maastricht, les transferts de souveraineté vers l'Union monétaire européenne (UME) ont été jugés compatibles avec la Constitution tant que la stabilité de la monnaie, incarnée dans l'article 88 de notre Constitution comme mandat intangible de la Banque centrale, serait également respectée par la Banque centrale européenne.

Entré en vigueur en 2009, le Traité de Lisbonne, qui transfère un grand nombre de compétences essentielles à l'Union européenne, fait l'objet d'un arrêt de la Cour constitutionnelle allemande qui précise que la démocratie est un non seulement un principe, mais un droit subjectif intangible et exige que les Allemands soient consultés sur les transferts de souveraineté, ou de compétences, car ceux-ci peuvent porter atteinte à l'identité constitutionnelle allemande. En effet, si toutes les compétences d'un État sont peu à peu transférées, certes il reste les élections mais le gouvernement et le parlement élus n'ont plus vraiment d'attributions. Le comte de Stauffenberg, fils cadet de l'auteur de l'attentat contre Adolf Hitler du 20 juillet 1944, a d'ailleurs contribué comme plaignant à cet arrêt historique qui, pour la première fois, parlait d'actes *ultra vires*, c'est-à-dire d'actes

⁴ CJCE, 18 octobre 1974, arrêt Solange I - Protection des droits fondamentaux et principe de primauté au sein de l'Union européenne. (NDLR)

par lesquels les institutions européennes outrepassaient leurs compétences. Face à une Cour de justice de l'Union européenne qui juge avec une clémence excessive - ou au moins extrêmement généreuse - les actes de la Commission, de la Banque centrale européenne et des autres institutions, la Cour constitutionnelle a jugé utile de rendre leurs actes susceptibles d'une action *ultra vires*, autrement dit d'en faire des actes contrôlables par les citoyens, pouvant faire l'objet de recours. Elle autorise et oblige le Gouvernement et le *Bundestag*, institution formellement très forte, à qualifier ses interrogations, le cas échéant à protester. C'est ce qu'on appelle la « responsabilité pour l'intégration ». C'est un euphémisme. En réalité cela veut dire que les deux institutions (Gouvernement et Parlement) sont obligées par la Constitution de veiller à ce que les institutions européennes respectent les limites de leurs compétences.

Vous connaissez le contexte : la crise de l'euro, le plongeon dans la première crise grecque, avec des concours très massifs, avec le rééchelonnement très improvisé de la dette grecque, avec une violation palpable du principe du *no bail out*, selon l'article 125 du TFUE, principe de non-responsabilité pour la dette des autres, qui limite le soutien d'un État membre en difficulté par les autres États membres ou par l'UE elle-même. Le péché ayant été commis d'accorder à la Grèce plusieurs paquets de prêts, nous avons invoqué l'article 125 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Pour la première fois, le Tribunal constitutionnel a dit « oui mais » : dans la mesure où l'acceptation de dette n'est pas trop importante et que le *Bundestag* est consulté préalablement, on doit laisser passer.

Par la suite arrive l'*European Financial Stability Facility* (EFSF), le premier fonds de sauvetage d'un volume de 750 milliards d'euros auquel succède le Mécanisme Européen de Stabilité (MES) dont la capacité de prêt totale s'élève à 500 milliards d'euros. Il en résulte une exposition accrue au risque d'être financièrement responsable.

Puis vient le programme très fameux de M. Draghi. « Quoi qu'il arrive on fera ce qu'il faut pour sauver la zone euro », déclare-t-il dans un discours à Londres en 2012. Dans la foulée, la BCE annonce le programme *Outright Monetary Transactions* (OMT), un programme d'achat illimité pour certains États.

Contre tous ces mécanismes qui violent, selon nous, les traités, nous avons porté plainte devant le Tribunal constitutionnel allemand. Dans la plupart des cas, le

tribunal a jugé que, dans la mesure où le risque est limité, où les finances allemandes ne sont pas définitivement compromises et où le *Bundestag* est consulté préalablement, on laisse passer.

La Cour constitutionnelle a renvoyé pour la première fois dans son histoire l'affaire OMT à la Cour de justice de l'Union européenne, développant la doctrine que si un acte est considéré comme *ultra vires*, donc nul et non avenu pour le gouvernement allemand et ses autorités, dans la mesure où le droit européen est touché et suivant la procédure de l'article 267 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, il doit être soumis à la Cour de justice de l'Union européenne. Dans un arrêt controversé, mais nuancé, la Cour de justice de l'Union européenne a donné carte blanche à la Banque centrale européenne avec un certain nombre de réserves dont la principale était que ces programmes d'achat devaient être temporaires, la proportionnalité sauvegardée et que certains principes d'intervention qui garantissent une concurrence non faussée sur le marché soient respectés.

Nous sommes, depuis les affaires de Maastricht et de Lisbonne, dans une jurisprudence du « oui mais ». C'est un peu compréhensible parce que la Cour constitutionnelle fait partie des institutions politiques en Allemagne. Même si elle est composée de juges indépendants, elle agit pourtant dans un contexte politique.

S'y ajoute un recours contre l'Union bancaire mais ce sujet nous entraînerait trop loin⁵.

Arrive en 2015 le programme de M. Draghi qui maintient l'objectif de stabilité des prix en-dessous de 2% des prix à la consommation. Face au danger de déflation, les taux d'intérêt étant déjà à zéro, les achats d'emprunts obligataires seront multipliés pour baisser les taux à long terme. Ce programme rompt avec une tradition qui n'a rien à voir avec l'ordo-libéralisme, mais qui est fort ancrée dans la tradition de la Banque centrale allemande. Celle-ci ne se mêle pas d'agir sur les marchés qui, eux, fixent exclusivement le prix de l'argent, le prix du crédit, ce prix du crédit qui pénalise les mauvais débiteurs. En 2017, la Banque centrale européenne, l'Eurosystème, avait déjà acheté 1 600 milliards d'euros d'emprunts obligataires, ce qui représente à peu près 15% de la dette publique de la zone euro. C'est alors que celui qui est devant vous a pris l'initiative, parmi les « quatre

⁵ *Finanzstabilität oder Bankenunion?*, Markus C. Kerber, sous la direction de Johann Heinrich von Stein, éd. Metropolis Verlag, 1 septembre 2019.

mousquetaires » plaignants, de déposer une demande d'injonction devant le Tribunal constitutionnel contre la Banque centrale européenne dont le président n'hésite pas à déclarer publiquement : nous faisons ce que nous voulons, comme nous le voulons et nous ne tenons pas compte de ce que dirait un tribunal allemand parce que nous sommes indépendants, non seulement vis-à-vis des gouvernements nationaux mais aussi vis-à-vis des tribunaux. Autre façon de dire que la BCE se situe au-dessus du droit ! M. Draghi, par son mépris total des institutions allemandes, notamment de la *Bundesbank*, a enfin provoqué une décision de la Cour de Justice constitutionnelle allemande qui, pour la deuxième fois, soumet l'affaire à la Cour de justice de l'Union européenne, comme il se doit, avec cinq questions décisives dont voici les deux plus importantes :

- Compte tenu du fait que pendant deux années la BCE a acheté 1 600 milliards d'euros, que l'inflation n'a pas bougé, qu'il n'y a aucun risque déflationniste, jugez-vous toujours cette mesure appropriée pour atteindre un objectif de maîtrise de l'inflation qui apparemment est en dehors de votre portée ? Cela vous paraît-il encore nécessaire et proportionné ? Et comment est-ce compatible avec les autres intérêts en jeu ? Comment justifiez-vous l'expropriation des épargnants ainsi que la formidable inflation des prix des actifs ? La Bourse, les amis du CAC 40 et l'immobilier ont beaucoup profité de cette politique de la Banque centrale européenne.

- S'y ajoute un autre élément, peu évoqué dans le débat public, qui concerne le financement monétaire. C'était la deuxième grande interrogation de la Cour constitutionnelle allemande : à ce rythme d'achats (à l'époque entre 80 et 50 milliards d'euros par mois), à quel moment l'action de la BCE prend une nature non plus quantitative mais qualitative, devenant financement monétaire de budgets publics ? Le financement monétaire se définit juridiquement d'une façon très simple : la Banque centrale souscrit une obligation émise par un État. Certes, la BCE n'achète pas directement des obligations publiques. Elle attend que l'obligation soit placée sur le marché secondaire. Elle achète au moment qu'elle juge opportun les titres publics auprès de banques ou de *Hedge Funds*⁶. Ces *Hedge Funds* de Londres sont toujours les premiers à m'appeler après les arrêts. En effet,

⁶ Les *Hedge Funds* sont des fonds spéculatifs. Leurs stratégies d'investissement reposent sur des prises de risques élevées, donc des espérances de gain élevées. Un *Hedge Fund* combine l'utilisation de produits dérivés, de ventes à découvert et de l'effet de levier. (NDLR)

leur seul souci est de savoir si leur logique de capitalisme financier, le *carry*⁷, peut continuer, s'ils peuvent acheter sur le marché secondaire tout en étant certains qu'ils pourront tôt ou tard céder le paquet d'obligations à la Banque centrale européenne, certes avec une petite marge, mais si vous investissez 5 milliards d'euros dans ce qu'on appelle le *carry*, même 10 ou 20 points de base, est un gain extraordinaire. Ce sont ces gens-là, d'ailleurs intellectuellement appuyés par le *Financial Times*, organe du capitalisme financier anglo-saxon, qui propulsent cette politique. Vous voyez qu'un cœur de gauche bat dans ma poitrine allemande ! En effet je suis révolté de voir que des gens se mettent aussi facilement de l'argent dans les poches sans que personne n'en soit inquiet.

Arrive le 5 mai (la publication de l'arrêt, prévue pour le mois de mars, a été reportée pour les raisons que vous connaissez). Le rapporteur de l'affaire, un Bavarois, Peter M. Huber, laisse entendre que cet arrêt sera historique. Le raisonnement est simple : l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne est regardé comme non valide, au motif que celle-ci n'a ni traité le problème de la proportionnalité, ni examiné si cette politique était appropriée, ni évalué ses effets secondaires. Les juges de Karlsruhe expriment cela sous une forme parfois un peu humiliante à l'égard de leurs collègues de Luxembourg, mais il est vrai que l'arrêt du 11 décembre 2019 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne outrepassait son pouvoir d'interprétation des traités. Dans la mesure où la Banque centrale européenne dit mettre en œuvre une politique monétaire, ce ne peut qu'être une politique monétaire. Donc ce ne peut être une politique économique. Comment reconnaître la compétence d'une autorité publique dont les actes sont incompatibles avec sa compétence, telle qu'elle-même la définit ?

S'ajoute, dans cet arrêt, en effet historique, un élément méconnu (et pas seulement par le grand public) et très important pour l'avenir. En effet les grandes batailles sont encore devant nous. La Cour constitutionnelle examine également les réponses données par la CJUE en matière de financement monétaire et juge inadmissible que la Banque centrale européenne annonce combien d'obligations vont être achetées, dans quel délai et dans quelle catégorie, car elle permet ainsi aux banques, aux *Hedge Funds*, d'acheter des quantités dans la certitude de les

⁷ Le *carry trade*, ou partage de devises, est un emprunt de fonds dans une devise à faible taux d'intérêt, dont le montant est placé dans des actifs libellés dans une autre devise, avec l'espoir d'un plus fort rendement. (NDLR)

transférer pour un certain montant à l'Eurosystème. Ils insistent sur le fait qu'il faut respecter la clé de répartition des capitaux, qui veut que chaque banque centrale n'achète pas au-delà du prorata de sa participation à la Banque centrale européenne (la France pour 19% ou 20%, la *Bundesbank* pour 26%). En effet, si la Banque de France achetait pour 50%, elle achèterait pratiquement le risque de pays comme l'Italie. De plus l'arrêt limite les achats à 33% de chaque émission faute de quoi la Banque centrale deviendrait un créiteur incontournable en cas de rééchelonnement de la dette.

Toute la problématique, la dynamique de cet arrêt du 5 mai 2020, est dans ces passages sur le financement monétaire qui, dans l'article 123 du TFUE, est une interdiction catégorique. Si nous constatons que l'Eurosystème commet des infractions contre l'article 123, ses actes sont nuls et nonavenus et ces Messieurs de Francfort sont désavoués par le verdict du droit. Par contre, la proportionnalité est un processus qui consiste à peser le pour et le contre et à juger de l'utilité ou de l'opportunité de l'achat massif d'obligations pour hausser le taux d'inflation. Méthode de plus en plus contestée, même par les petites banques centrales, la Banque centrale du Portugal par exemple.

Ces principes énoncés par le Tribunal constitutionnel allemand rendent problématique le programme qualifié par Mme Lagarde de sauvetage de l'économie de la zone euro. Ce que Mme Bechtel a appelé programme de sauvetage s'appelle le *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) qui, rajouté au programme de rachat d'obligations existant, conduit à un volume d'achats à 2 700 milliards d'euros au moment où je parle, c'est-à-dire plus de 25% de la dette de l'eurozone !

S'y ajoute le programme dit de « sauvetage de l'euro », qui, à la lumière de la définition du financement monétaire pose plusieurs problèmes.

D'abord, dans son raisonnement et dans ses finalités, ce programme vise la stabilisation de la zone euro et la stabilisation générale de l'économie, ce qui n'est pas prévu par le mandat attribué à la BCE par l'article 127 du TFUE. Certes cela vise des buts louables de politique économique mais cela dépasse son mandat. Mme Lagarde s'en félicite et s'engage à respecter, « à terme », la règle des 33% et la règle des clés de répartition de capitaux « d'une façon flexible. À terme ? Mais il n'y a pas de « terme ». Ce sont des programmes *open-end* dont on ne peut plus sortir parce que la totalité de ce qui a été acheté est réinvestie. J'ai parlé sur une chaîne de télévision de « sarcophagisation » de la dette publique. Quand vous

achetez 2 700 milliards d'euros dont les revenus et le remboursement sont destinés à être réinvestis, les États débiteurs sont tranquilles car leurs dettes seront rachetées par la création monétaire. Cela assèche complètement le marché qui devient dysfonctionnel. C'est selon moi la perspective la plus préoccupante que dévoile cet arrêt. Cependant, le grand public en France n'en a pas encore pris conscience.

En résumé : le droit européen reste prioritaire par rapport au droit national mais quand les institutions européennes outrepassent leurs compétences, les juridictions nationales, c'est-à-dire les cours de justice constitutionnelles ont le droit de juger leurs actes incompatibles à la fois avec le droit européen et avec la constitution nationale. Dans certains pays européens, comme les Pays-Bas, qui n'ont pas de cour de justice constitutionnelle, le gouvernement peut légiférer comme il veut et faire des contrats internationaux. En Allemagne, la juridiction constitutionnelle fait partie de l'identité juridique nationale protégée par l'article 4 du Traité sur l'Union européenne, disposition dont la présidente de la Commission - dont je pense qu'elle a encore un passeport allemand - n'a apparemment pas connaissance. En effet, dans la foulée de cet arrêt, elle s'est déclarée prête à engager une procédure de violation de traité contre l'Allemagne !

Voilà pour ce qui concerne la réalité bruxelloise organisée par celles et ceux qui pensent que les nations libres et souveraines sont obsolètes.

Un dernier mot sur l'évolution récente que Mme Bechtel a commentée d'une façon élogieuse. L'acceptation des dettes collectives et solidaires d'un montant de 750 milliards d'euros auxquels il faut ajouter 100 milliards d'euros pour financer le chômage technique.

Premièrement ce n'est pas ratifié par le Parlement allemand. Les Allemands, les Néerlandais et autres « frugaux » voudraient certainement en discuter. En Hollande, la *Transferunie* (l'Union des transferts) est l'objet d'une discussion très virulente.

D'autre part, cela nécessite le consentement des parlements des 26 autres États membres. La méthode de la Commission consiste à séduire la Pologne et la Hongrie, qui reçoivent d'énormes sommes d'argent (162 milliards d'euros pour la Pologne, soit 20 fois le budget de la défense de la Pologne !). « L'âge d'or de la Pologne commence » a déclaré le Ministre-président polonais. En effet, quelqu'un

qui est doté de ces moyens voit sa réélection garantie. Les autres, les « frugaux », sont exposés à une pression morale.

Mme Merkel va devoir justifier son extraordinaire volte-face, une de plus dans sa longue vie politique (et certainement pas la dernière). Sa première volte-face fut d'avoir découvert la démocratie chrétienne après avoir été chargée de « l'agitprop » dans la Jeunesse communiste en RDA. Au moment de l'aide à la Grèce et l'Irlande, elle avait déclaré que le MES ne se prolongerait pas au-delà de trois ans. Elle avait aussi rassuré les Allemands : « Avec moi l'eurobond⁸ ne verra pas le jour. » Et là elle entre en négociation avec le très jeune et déterminé Président Macron, expose ses positions et, le lendemain matin, la proposition française est devenue une proposition franco-allemande. C'est la triste réalité du « franco-allemand ».

Je vous remercie de votre attention.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

Merci, Monsieur le professeur, de cette intervention remarquable, très claire, fondée sur des principes (et prononcée dans un français parfait). C'est ainsi que nous pouvons progresser. Que nous soyons d'accord ou non, il est important d'avoir des interlocuteurs qui aient des positions fermes, compréhensibles et qu'éventuellement on puisse faire évoluer. C'est à cela que sert le débat.

Votre argumentation juridique aura certainement trouvé beaucoup d'écho dans cette salle car nous sommes aussi attachés que vous à la démocratie.

Un sujet, trop vaste pour que je m'y étende, n'a pas été abordé. C'est l'aspect d'opportunité politique et d'opportunité économique. La politique de la *Federal Reserve Board* américaine, par exemple est également une politique accommodante. L'Europe ne doit-elle pas aussi s'adapter à un contexte qui est mouvant ? Naturellement, il y a les textes, sur lesquels on peut s'interroger, la

⁸ Un eurobond ou euro-obligation est un emprunt émis en commun par les pays de la zone euro sur les marchés. Concrètement, les eurobonds consistent à mutualiser, à l'échelle européenne, la dette des pays de la zone euro. (NDLR)

logique des textes fondateurs européens, et puis il y a des situations qui font que naturellement les choses évoluent.

Quel est, de ce point de vue, l'intérêt de l'Allemagne ?

Chacun peut avoir son idée et je ne veux pas intervenir à la place du professeur Sur qui doit maintenant prendre la parole mais je pense que nous sommes obligés d'élargir un peu le sujet parce qu'il y a l'aspect juridique, il y a l'aspect normatif, que vous avez évoqué avec beaucoup de talent - et qui peut emporter la conviction de beaucoup - mais, en même temps, il y a la vision réaliste des choses qui fait que, naturellement, il faut tenir compte des intérêts de l'Europe, du système de l'euro et des intérêts de l'Allemagne.

L'Allemagne n'a-t-elle pas intérêt à la survie du système de l'euro ?

MARKUS KERBER

Votre question est plus que pertinente et vous avez raison d'évoquer l'exemple de la Fed. Mais la banque centrale américaine, qui représente la totalité de l'économie américaine, a derrière elle un État qui, de plus, dispose d'une monnaie de réserve. Alors que l'Union européenne est une confédération qui s'est dotée d'une union monétaire dont la compétence reste très limitée. N'ayant pas voulu transférer plus que la compétence monétaire, on a fait un compromis en définissant cette compétence monétaire comme la défense de la stabilité de la monnaie, notamment la stabilité des prix. C'était bien sûr la « ligne rouge » de l'Allemagne : on fait un système monétaire mais on ne dévie pas de la stabilité des prix. Aujourd'hui la stabilité des prix et le taux d'inflation deviennent le refuge argumentatif des macroéconomistes de la Banque centrale européenne, modernes théologiens qui, dans un jargon pseudo-mathématique, nous expliquent pourquoi il y a toujours un danger déflationniste. C'est pourquoi, cher président Chevènement, je m'étonne de votre question qui semble ne pas prendre en compte, derrière l'argumentation de la Banque centrale européenne, la volonté politique d'acquiescer plus de pouvoir, bien au-delà du monétaire. L'économiste en chef, M. Philip Lane, livre à Mme Lagarde des arguments qui feraient de lui un très bon économiste en chef à la banque centrale américaine ou à la *Bank of England* mais pas à la Banque centrale européenne.

Merci, Monsieur le professeur.

Vous aurez remarqué qu'au départ il y avait la plume de Karl Otto Pöhl, le président de la *Bundesbank* qui a rédigé le rapport Delors adopté par le Conseil européen de Madrid en juin 1989. On ne peut donc pas dire qu'il y ait vraiment eu un compromis. Simplement, l'évolution des choses a fait qu'à un certain moment, au mitan des années 2010 il fallait choisir entre la survie de l'euro et le gouffre.

Mais je ne développe pas davantage ma pensée et je donne la parole à Monsieur le professeur Sur.

Merci beaucoup, Monsieur le Président.

Il se trouve que je connais le professeur Kerber depuis quelques années. Nous dialoguons très fréquemment et, même si nous sommes souvent en désaccord, j'ai la plus grande estime pour ses positions et analyses. Je ne le suivrai pas sur le terrain technique qui a été le sien. Je vais plutôt faire trois séries d'observations rapides sur un plan plus général.

1. - La première observation concerne le contrôle des actes dérivés de l'Union européenne⁹, question classique qui reçoit des solutions différentes selon les États membres de l'Union européenne. On voit ce qu'il en est en Allemagne depuis le premier arrêt « Solange » (CJCE, 18 octobre 1974). Il reconnaît le droit de la Cour constitutionnelle de contrôler les actes communautaires dérivés. C'est une solution qui me semble relever du droit constitutionnel dans son principe même. Aucune norme, quelle que soit son origine, ne saurait être appliquée dans un pays

⁹ Règlements, directives, décisions, arrêts que les institutions communautaires produisent de façon totalement autonome par rapport aux États membres. (NDLR)

donné si elle n'est pas conforme à la constitution. Celle-ci est le fondement et la limite de l'ensemble de l'ordre juridique national comme de l'État de droit.

Les normes européennes et communautaires doivent donc être conformes à l'identité constitutionnelle de l'État. Au passage, l'identité constitutionnelle n'est pas une invention allemande : on la trouve mentionnée dans un article français très intéressant dû à Olivier B. Dord, paru en 1998 dans les *Cahiers du Conseil constitutionnel*¹⁰, qui porte précisément sur le contrôle des actes dérivés de l'Union européenne, et dans lequel il emploie cette expression : « identité constitutionnelle ». Pour la France, cette identité constitutionnelle, c'est la souveraineté nationale, précisée par le Conseil constitutionnel à plusieurs reprises. Je ne citerai que deux décisions.

L'une remonte au 30 décembre 1976. Elle énonce notamment que : « *La souveraineté définie à l'article 3 de la Constitution de la République française*¹¹, *tant dans son fondement que dans son exercice, ne peut être que nationale.* » Elle ajoute que : « *Aucune disposition de nature constitutionnelle n'autorise les transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation internationale que ce soit* », formule tout à fait juste, importante et claire, qui signifie qu'on ne peut pas transférer de souveraineté. La notion de « transfert de souveraineté » n'a dans son principe même aucun sens. La souveraineté est ou n'est pas. Elle est une et indivisible comme la République elle-même. En revanche, on peut transférer des compétences. C'est ce qui est fait dans le cadre de l'Union européenne : les États membres exercent en commun des compétences, ce qui n'est pas du tout la même chose que la souveraineté, comme le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de le rappeler. Cette identité, celle de la souveraineté nationale, inclut notamment l'indivisibilité de la République.

Une autre décision, du 22 mai 1985, précise le contenu de la souveraineté tel qu'elle doit être entendue. Elle comporte : « *le devoir pour l'État d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la Nation et*

¹⁰ « Le contrôle de constitutionnalité des actes communautaires dérivés : de la nécessité d'un dialogue entre les juridictions suprêmes de l'Union européenne », Olivier Dord, cahier du Conseil constitutionnel n°4, avril 1998

¹¹ « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.* » (NDLR)

les droits et libertés des citoyens». Mais voilà que s'introduit une différence fondamentale entre l'Allemagne et la France, différence à l'avantage de l'Allemagne. C'est qu'après avoir ainsi rappelé la supériorité et l'intangibilité de la souveraineté, composante de l'identité constitutionnelle de la France, le Conseil constitutionnel n'exerce plus aucun contrôle sur les actes dérivés. Il existe un contrôle préventif sur les traités eux-mêmes, préalable à l'autorisation de les ratifier ou de les approuver, qui permet d'assurer leur conformité à la Constitution. Prévu par l'article 54, il appelle à modifier le cas échéant la Constitution afin de la rendre compatible avec les traités en cause.

Ce contrôle a été employé à plusieurs reprises, par exemple avant la ratification du traité de Maastricht, dont on sait qu'elle a été subordonnée à un référendum. Il est également intervenu sur le plan international et non seulement communautaire, lors de la création de la Cour Pénale Internationale par le Statut de Rome en 1998. Ce Statut conduit à une solution un peu étrange, selon laquelle le président de la République bénéficie en droit français d'une immunité pénale mais peut être poursuivi pour crime international devant une juridiction internationale. La compétence de la CPI n'est en principe que subsidiaire, n'intervenant qu'à défaut de poursuites internes. En l'occurrence, elle est donc exclusive et non subsidiaire. Il y a là une distorsion surprenante, mais prévue par la Constitution elle-même.

Si l'on en revient aux actes dérivés, le Conseil constitutionnel n'a pas voulu exercer de contrôle sur les actes dérivés. Il considère en effet qu'ils sont couverts par le traité dont ils dérivent et qu'il ne lui appartient pas d'exercer le contrôle du respect des traités, le contrôle de conventionnalité, qui relève des juridictions ordinaires. Mais qu'en est-il des actes dérivés qui outrepasseraient leurs traités de base ? Les juridictions ordinaires n'exercent pas de contrôle sur la constitutionnalité du contenu des traités, et donc pas de leurs actes dérivés. Les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne sont des actes dérivés. Elles bénéficient en France d'une totale immunité. Personne ne peut les contester. La souveraineté, la supériorité de la Constitution débouchent ainsi sur le vide et en pratique il faut constater que les actes dérivés deviennent supérieurs à la Constitution alors même qu'ils sont reconnus comme étant inférieurs.

2. - Une deuxième observation porte sur le concept même de souveraineté. Le président de la République emploie volontiers l'expression de « souveraineté européenne ». C'est un non-sens dont on ne sait s'il est dû à l'ignorance ou au calcul. Il revient à ajouter les souverainetés les unes aux autres comme une pile d'assiettes, puisque les États membres sont souverains. L'idée d'une souveraineté composée de souverainetés est absurde, étrangère au fédéralisme comme au confédéralisme. Dans le premier cas, l'État fédéral est le seul souverain, dans le second, seuls les États sont souverains. Il ne peut donc pas y avoir de souveraineté européenne mais seulement, dans le cadre confédéral de l'Union comme l'a rappelé le professeur Kerber, des transferts limités de compétences et surtout l'exercice en commun de compétences. Mais la souveraineté reste absolument unique et intangible. Ou alors le président de la République entend-il abolir la souveraineté française alors même qu'il est chargé de la garantir ?

Cette déplorable situation – absence de contrôle des actes dérivés, confusion sur la notion même de souveraineté – découle largement du fait qu'en France nous n'avons pas de pouvoir judiciaire qui puisse la prévenir ou la corriger, mais un ensemble disparate de juridictions éclatées. Nous avons notamment deux ordres de juridictions. Le Conseil d'État, juridiction administrative, défend bec et ongles ses attributions. Une conséquence de cet éclatement est qu'il n'existe pas de pouvoir judiciaire national mais qu'en revanche nous sommes soumis à un pouvoir judiciaire international, et même à plusieurs pouvoirs judiciaires internationaux : celui de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), celui de la Cour de justice de l'Union européenne et même dans une certaine mesure, virtuellement, celui de la Cour pénale Internationale. Ce qui défend alors l'autonomie des ordres constitutionnels, c'est une juridiction étrangère, la Cour constitutionnelle allemande.

Préserver l'ordre constitutionnel français correspond à un besoin élémentaire de démocratie. Il est nécessaire à cet effet de reconnaître un pouvoir judiciaire national et, dans ce cadre, de réformer profondément le Conseil constitutionnel. Indépendamment des immenses questions soulevées par sa composition, dans son fonctionnement il ne se conduit pas comme une juridiction mais comme une troisième chambre politique, alors qu'il est dépourvu de légitimité politique. Une juridiction n'a par exemple pas le pouvoir - ou ne devrait pas avoir le pouvoir - d'abroger une loi. Elle peut la déclarer inapplicable mais elle ne peut pas l'abroger. Ce faisant, le Conseil participe au pouvoir législatif et donc du pouvoir législatif.

Confusion entre justice et administration, confusion entre justice et législation, voici des conséquences de l'absence d'un pouvoir judiciaire en France. S'y ajoute la soumission à des juridictions ou instances étrangère à l'ordre juridique national.

Sur l'arrêt lui-même, je n'entrerai pas en discussion avec Markus Kerber. L'article d'Alain Supiot¹² - dont je regrette qu'il n'ait pu être des nôtres - me semble convaincant. J'attends de Markus Kerber qu'il nous explique en quoi son argumentation lui paraît fautive. En effet, il a montré qu'au-delà de la contrainte monétaire, d'autres éléments devaient entrer en ligne de compte et qu'après tout la Banque centrale européenne pouvait avoir des arguments. Je m'arrête sur ce sujet parce que je ne pourrais pas mener cette discussion à bien.

3. - Une troisième observation, plus large, plus générale, porte sur une question politique fondamentale : Que veut faire l'Allemagne de l'Europe ?

Depuis que Mme Merkel est aux affaires, il n'existe plus de vision européenne de l'Allemagne mais une vision allemande. Il y a une politique allemande, il n'y a pas de politique européenne. Cela tient à l'histoire et à la culture de la Chancellerie, mais aussi à une évolution plus profonde du pays. L'Allemagne n'assume pas les responsabilités qui lui incombent compte tenu de son poids dans l'Union. C'est un élément très fort de déséquilibre et de fragilité pour l'Union, parce que sa composante la plus puissante répugne à en exercer le leadership. Or, si elle renonce à le faire, elle devient hégémonique, parce qu'elle impose implicitement sa puissance sans se soucier de l'intérêt commun de l'Union. Le leadership serait bienveillant et collectif, l'hégémonie est égoïste et solitaire. Le leadership est souhaitable, l'hégémonie est insupportable.

On trouve la traduction de cette alternative avec l'euro, dont l'Allemagne est la principale bénéficiaire. Que veut-elle ? Veut-elle le conserver ? Veut-elle en sortir ? Veut-elle un euro réduit ? On a le sentiment qu'il y a un débat au sein même des dirigeants allemands, débat qui n'est pas tranché. Markus Kerber a suggéré une explication intéressante. Selon lui l'Allemagne a conscience de

¹² « *La refondation de l'Europe ne pourra se faire sans sortir des Traités actuels* », par Alain Supiot, publié dans le *Figarovox* le 22 mai 2020. <https://www.lefigaro.fr/vox/monde/alain-supiot-la-refondation-de-l-europe-ne-pourra-se-faire-sans-sortir-des-traites-actuels-20200522> (NDLR)

l'échec de l'euro mais ne veut pas en prendre la responsabilité parce qu'elle serait historiquement trop lourde à assumer. Je pense pour ma part qu'il existe une réelle continuité dans la politique allemande, qui est de défendre l'euro. Défendre : c'est une politique défensive. L'Allemagne ne promeut pas l'euro, elle n'a pas de projet qui vise à l'enraciner plus profondément dans la construction européenne mais – et là je rejoins Markus Kerber – elle ne veut pas non plus assumer la responsabilité de son échec. Elle laisse advenir, en quelque sorte, un échec que beaucoup considèrent comme inévitable. Autrement dit les moyens peuvent changer mais les objectifs restent les mêmes. C'est une hypothèse que je formule.

Plus généralement, la question des objectifs de l'Allemagne peut être résumée par la célèbre formule de Henry Kissinger, l'ancien secrétaire d'État du président américain Richard Nixon : « Trop grande pour l'Europe, trop petite pour le monde. » Aujourd'hui on s'interroge sur ce dilemme. Markus a parlé de l'inquiétude que pouvait susciter en Allemagne l'évolution de la politique chinoise et d'une certaine affirmation impériale. On pourrait penser - et je le pensais il y a quelques années - que les partenaires privilégiés de l'Allemagne étaient la Russie, la Chine, les États-Unis et que les disciplines européennes étaient un carcan dont l'Allemagne aspirait à se libérer. La construction européenne lui a servi à renaître sur le plan international, à retrouver une virginité, a favorisé sa réunification : elle pouvait grandir au-delà. La construction européenne avait été le premier étage, la réunification le deuxième, place au troisième, le jeu mondial.

Il me semble qu'aujourd'hui la situation a changé, compte tenu à la fois de l'évolution de la politique américaine et de la politique chinoise. L'Allemagne mesure que sa place est pleinement en Europe et qu'elle a intérêt à défendre l'euro. En effet, si elle ne le défend pas, où exportera-t-elle ses productions ? Le marché européen reste pour elle un débouché essentiel. Si demain les automobiles allemandes coûtent 30% de plus qu'aujourd'hui les exportations en pâtiront. Alors, lorsqu'on évoque le projet d'emprunt européen, on veut y voir un changement fondamental de sa part. En réalité, l'Allemagne se rend service avant tout à elle-même avec ce projet d'emprunt, puisqu'elle maintient la solvabilité de ses clients. Elle peut ainsi réduire ses ambitions, mais il ne s'agit toujours pas d'ambitions pour l'Europe, il s'agit de l'intérêt allemand bien compris.

Au passage, rien ne dit que le projet d'emprunt sera effectivement adopté. On est pour l'instant dans les effets d'annonce. Au passage encore, il est étrange que l'on salue comme une formidable avancée de l'Europe qu'elle puisse s'endetter... Les pays européens étant eux-mêmes très endettés, le cumul de dettes est-il un progrès ? Au moins, on peut cumuler les dettes alors qu'on ne peut pas cumuler les souverainetés.

Revenons enfin aux origines de l'euro. Jacques de Larosière, grand expert de la situation monétaire, disait que si l'on comparait les valeurs française et allemande de l'euro, l'euro allemand était sous-coté d'environ 20%. La valeur réelle de l'euro allemand est donc 20% supérieure à celle de l'euro français, mais ils ont la même valeur nominale, ce qui veut dire qu'en matière de compétitivité la France traîne un boulet. Cela peut-il durer éternellement ? Probablement pas. Selon certains économistes, l'erreur initiale a été commise au moment de l'entrée dans l'euro. Il aurait fallu commencer par une dévaluation du franc pour le mettre à égalité, en valeur économique réelle, avec le Deutsche Mark. Cela n'a pas été fait pour des raisons que j'ignore et nous traînons ce handicap depuis une vingtaine d'années.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

Merci, Monsieur le professeur, de toutes ces observations judicieuses.

Je voudrais nuancer un peu ce que vous avez dit à la fin en rappelant que la politique de M. Schröder visant à réduire le niveau des salaires, intervenue au début des années 2000, a accru l'avantage de compétitivité que l'Allemagne avait probablement au moment de la fixation des parités en 1999. Mais il en résulte un déficit commercial de la France vis-à-vis de l'Allemagne estimé par les douanes allemandes à 40 milliards d'euros et par la douane française à 15 ou 17 milliards d'euros. J'ai essayé d'y voir clair, c'est absolument impossible parce que les méthodes de calcul sont différentes de part et d'autre. Mais rien ne justifie un tel écart de 23 à 25 milliards d'euros. Il y a là un imbroglio statistique dont il faudra un jour résoudre l'énigme.

Monsieur le professeur Sur a posé une question à mes yeux fondamentale : Que veut l'Allemagne ? Certains pensent qu'elle veut le leadership en Europe. D'autres

pensent qu'elle ne veut rien ou qu'elle veut seulement être une grande Suisse. Je partage plutôt le deuxième point de vue. Dans sa majorité l'opinion publique aspire à ce que l'Allemagne devienne une grande Suisse. Mais est-ce un objectif dans la géopolitique mondiale ? Entre les deux hégémons, américain et chinois, qui vont se partager ce qui reste du XX^e siècle que va devenir l'Europe ? Comment voyons-nous l'avenir de l'Europe ? L'idée même d'une indépendance a-t-elle un sens ? Comment y parvenir ? Comment agir de part et d'autre ? En fait, les responsables allemands ont leur idée, la nôtre compte peu. Mais ont-ils vraiment une idée claire ? Je n'en suis pas sûr.

Je donne la parole au meilleur connaisseur français de l'Allemagne à mes yeux, le professeur Husson, pour qu'il développe son point de vue en l'élargissant un peu à ce qui s'est passé depuis cinq ou six mois. On peut très bien dire que la politique allemande n'a pas changé mais quand même, elle a accepté la relance monétaire de Mme Lagarde, elle a annoncé une très importante relance budgétaire et Mme Merkel, chancelière d'Allemagne, a aussi accepté la relance européenne avec l'accord de mutualisation sur 350 milliards d'euros. Je veux bien que ce ne soit pas un changement mais il faudra m'expliquer pourquoi.

ÉDOUARD HUSSON

Merci.

Avant de parler de l'Allemagne, revenons aux fondamentaux, aux très grands textes de la tradition politique française, tel le testament politique du cardinal de Richelieu qui, s'adressant à Louis XIII, avertissait : « *Les rois doivent bien prendre garde aux traités qu'ils font. Mais une fois pris ils les doivent garder avec religion* ». Si nos dirigeants depuis trente ans s'étaient souvenus de cette maxime d'un des plus grands hommes d'État que la France ait portés nous n'aurions pas le genre de discussion qui nous occupe ce soir. Je voudrais insister sur ce fait parce que je pense que nous vivons d'abord un psychodrame franco-français.

Au moment de Maastricht les dirigeants français ont signé un traité selon des règles d'organisation monétaire, donc économique, de l'Europe dont ils n'ont pas voulu voir toute la portée ni toutes les conséquences. J'entends dire que les

Allemands sont entrés dans un euro qui pour eux était sous-évalué, d'où leur avantage de compétitivité. Mais personne n'a forcé à l'époque les dirigeants français à signer cet accord selon les taux de change qui étaient ceux du traité !

En 1990 le chancelier Kohl avait remis en cause son mandat devant les électeurs allemands dans des élections parlementaires¹³ (il n'y a pas de référendum en Allemagne) qui validèrent sa politique d'intégration de l'Allemagne de l'Est et de réunification. Il s'était lancé, par exemple, dans une union monétaire avec un taux de change qui, à l'époque, lui avait d'ailleurs été reproché par la *Bundesbank*. Qu'est-ce qui nous obligeait alors à rester dans le système monétaire européen ? Qu'est-ce qui nous obligeait, *a fortiori*, à aller vers l'euro ? Rien sinon une croyance française que l'Allemagne allait devenir surpuissante... Au contraire l'Allemagne a mis de longues années à absorber la réunification. Le système monétaire européen renforcé et ensuite le système monétaire des banques centrales, à savoir l'euro, ont beaucoup atténué pour l'Allemagne les coûts de la réunification puisque les taux d'intérêts élevés du système monétaire européen lui ont permis d'attirer les capitaux extérieurs pour financer la réunification.

Je comprends de moins en moins comment on peut s'étonner de cette dynamique de la politique de l'euro jusqu'au tournant des années 2010. Ce qui s'est passé était tout à fait prévisible. Nous avons dit aux Allemands que nous voulions entrer dans un système d'organisation monétaire de l'Europe selon leurs règles. « Êtes-vous conscients de ce que cela implique ? » ont dit les Allemands... « Oui ! nous voulions y aller ! » ont répondu les Français sans réfléchir. À partir de là, tout s'enchaîne. Gerhard Schröder a bien mené une politique de relance de l'économie allemande par la compétitivité mais il n'a fait, en l'occurrence, qu'appliquer les règles correspondant au fonctionnement dans l'euro, ce qu'aucun dirigeant français n'a eu le courage de mettre en œuvre, en taillant dans des dépenses publiques inutiles et en contrôlant sérieusement l'immigration, une des sources de coûts les plus élevées pour les finances publiques.

L'euro n'est pas une monnaie au sens plein du terme. C'est un système européen de banques centrales qui implique que chacun tienne son rang et reste compétitif.

¹³ Le 2 décembre 1990 eut lieu la première élection fédérale organisée depuis l'intégration de la République démocratique allemande (RDA) à la République fédérale allemande (RFA). Dix millions de nouveaux électeurs (composant les 5 *Länder* de l'Est intégrés) furent donc amenés à voter. (NDLR)

On voit bien que deux leçons différentes en ont été tirées. L'une va dans le sens des principes, l'Allemagne a respecté les règles de la politique monétaire. Certes c'était sa politique monétaire mais d'autres avaient signé pour l'adopter. À l'inverse, les dirigeants français ont découvert les délices d'un endettement indolore. En effet si nous nous étions endettés comme nous l'avons fait sous Chirac, sous Sarkozy, sous Hollande et *a fortiori* aujourd'hui sous Macron dans le cadre des monnaies nationales d'avant l'euro les marchés nous auraient sanctionnés depuis longtemps. Il a été possible dans un premier temps de s'endetter absolument sans douleur. Ce fut le cas de la France ; ce fut le cas caricatural de la Grèce qui a poussé le système jusqu'à l'absurde en fraudant par rapport aux marges de manœuvre.

Lors du tournant correspondant à la première crise grecque (et cela n'a fait que se renforcer pendant toute la décennie), l'Allemagne s'est trouvée face à un dilemme car elle avait respecté les règles de l'Union économique et monétaire (les siennes), tout comme les « frugaux ». Mais certains pays, en particulier la France, ne les avaient pas respectées. Je ne porte pas de jugement moral sur le choix de telle ou telle politique économique, je dis simplement - revenant à la citation du cardinal de Richelieu - qu'on n'est jamais obligé de signer un traité mais une fois qu'on l'a signé il faut le respecter. Là est le cœur du désaccord franco-allemand.

François Mitterrand avait décidé de négocier avec ces règles en espérant obtenir un jour des mécanismes compensateurs en négociant le gouvernement économique de la zone euro. C'était ignorer que les Allemands ne reviennent jamais sur un accord qui a été signé.

« Il y a les traités et puis il y a la politique », pensait Jacques Chirac... Ce qui n'est pas possible quand on a l'Allemagne comme principal partenaire, surtout l'Allemagne d'après 1945 qui a fait de l'État de droit, du *Rechtstaat*, l'élément essentiel de son identité.

Arrive le moment où surgit la question (qui se pose à Mme Merkel) : Que fait-on ? On aurait pu arrêter les frais. Du point de vue des intérêts français, la crise de 2008-2010 avait offert une occasion extraordinaire de mettre fin à l'euro. La sortie de l'euro aurait alors dû être préparée, accompagnée, maîtrisée. Quelques économistes français avaient écrit d'excellents livres à l'époque sur la façon de faire, à commencer par Jean-Jacques Rosa. Mais non, nous avons voulu y rester, nous nous sommes accrochés ! Chaque fois que la France a l'occasion de sortir de l'euro elle réclame davantage d'euro !

C'est là qu'intervient Mme Merkel. Je pourrais à son propos être encore beaucoup plus dur que M. Kerber. En effet, après sa conversion à la démocratie chrétienne elle avait découvert le néolibéralisme pendant sa campagne de 2005. Elle l'a ensuite totalement abandonné. Elle était pronucléaire avant de décider de sortir du nucléaire. Elle se disait hostile à l'immigration avant d'ouvrir les vannes comme aucun gouvernant européen ne l'avait fait jusque-là ... L'absence totale de principes caractérise la chancellerie, qui mène une politique au fil de l'eau. Elle s'est donc alignée sur la proposition française récemment, après avoir longtemps juré qu'elle ne jurait que par l'ordo-libéralisme. Comme M. Kerber l'a souligné, ce n'est pas tellement la France qui s'est imposée, c'est M. Draghi qui a réussi à faire mettre en minorité le représentant de la *Bundesbank* et les membres votant avec l'Allemagne au conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne. D'où l'enchaînement qui a mené à la situation actuelle. Et Mme Merkel a accompagné ce processus.

Personne ne fait le lien entre cette situation et la crise de la démocratie qui touche l'Allemagne elle-même. Je rappelle qu'à chaque élection Mme Merkel a été réélue chancellerie avec une abstention proche de 30% (30% d'abstentions pour l'Allemagne équivaut à 50% pour la France), sauf lors de la dernière échéance parce que l'AfD avait mobilisé des abstentionnistes. En réalité Mme Merkel n'a jamais eu dans la société allemande la légitimité que certains lui prêtent. Mais c'était aussi parce qu'il n'y avait plus de fil directeur. On peut critiquer les prédécesseurs de Mme Merkel mais ils avaient encore un fil directeur. Avec la chancellerie actuelle on ne sait plus où on va, ce qui n'a pas facilité la clarification des enjeux européens.

Aujourd'hui les programmes de *quantitative easing* s'accumulent, nous avons des plans de relance. Cela suffira-t-il à sauver l'économie européenne ? Attendons de voir.

Comme l'a dit M. Kerber, à la différence de l'Europe les États-Unis sont une fédération et la Fed représente la politique d'un État complètement intégré alors que nous avons choisi un système européen de banques centrales. La question du grand écart se pose donc de plus en plus. Plus le temps passe moins nous allons vers la fédération européenne totalement intégrée dont rêvaient certains pères de l'Europe.

Le président Macron rêve d'une « souveraineté européenne ». Est-ce le fait de l'ignorance ou du calcul ? s'interroge le professeur Sur. Je ne sais pas. Ce qui est

certain c'est qu'il ne peut y avoir de souveraineté européenne sans État européen. Il ne peut y avoir de véritable union monétaire européenne sans union politique européenne. On a cru à tort que l'union monétaire ferait l'union politique. Nous ne sommes pas dans un système d'union monétaire mais dans un cartel de banques centrales nationales qui se sont mises d'accord pour une gestion partagée des compétences sur la gestion de la monnaie. Et on arrive progressivement à ce système de la mutualisation des dettes que d'aucuns déplorent ce soir. Mais cela n'a jamais été dit clairement devant les peuples. Si un référendum avait été organisé quand le chancelier Kohl a voulu engager l'Allemagne dans l'euro il n'est pas sûr qu'il aurait obtenu une majorité.

Je vais apporter ma petite réponse à la question posée par Jean-Pierre Chevènement :

Que veut l'Allemagne ?

L'Allemagne veut la paix, la prospérité, la stabilité.

Elle s'est trouvée confrontée à un voisin atteint d'une forme de névrose. En effet, nous Français rêvons encore de puissance mais nous ne croyons plus que la puissance nationale soit possible. Pourtant, présents sur tous les océans, nous pourrions avoir une politique maritime bien plus active. En termes géopolitiques globaux le déséquilibre franco-allemand n'est pas si grand ! Mais nous avons voulu nous projeter sur l'Europe au nom d'une impuissance autodécrite en proposant aux Allemands un leadership partagé. Or la grande leçon que les Allemands ont tirée des années 1871-1945 et 1933-1945 est de renoncer à toute politique de puissance. Pourquoi nous Français nous obstinons-nous à vouloir que l'Allemagne exerce un leadership sur l'Europe ? Elle ne le veut pas ! Mais nous nous entêtons à vouloir lui confier des responsabilités et finissons par l'entraîner dans quelque chose qui l'amène à nier ses propres principes.

Je crois que cette aventure ne peut que mal finir.

Je vous remercie.

Il me semble qu'une différence culturelle importante sépare la France de l'Allemagne, au moins au niveau des dirigeants, de l'élite. Les hauts fonctionnaires allemands sont très souvent des docteurs en droit. Ils ont donc une vision très juridique des choses et ne comprennent pas qu'on veuille sortir du droit. Nos énarques ont une formation juridique minimale et avant tout un mode de raisonnement politique. Ni les uns ni les autres ne sont de mauvaise foi mais ils se heurtent à une sorte d'incompréhension mutuelle, d'incompatibilité culturelle.

Je crois que c'est quand même un peu une question de rapports politiques. C'est ce qui ressort des propos d'Édouard Husson qui, à la question « L'Allemagne a-t-elle un projet adéquat à sa puissance ? », répond qu'elle n'a pas de projet mais un voisin névrotique. Si amusante qu'elle soit, sa réponse est quand même un peu courte. En effet, que devient l'Europe dans le monde en grand désordre de ce premier tiers du XXI^e siècle ?

Je tenterai de résumer d'un mot les interventions.

Selon le professeur Kerber le substrat culturel inhérent à la constitution allemande est - aurait dû être - d'une part celui de la tradition économique allemande contre le capitalisme financier et d'autre part celui de la démocratie.

En France, nous avons la souveraineté que, selon le professeur Sur, le Conseil constitutionnel renonce à exercer. Je vous fais remarquer que nous n'avons pas les mêmes pouvoirs. Une jurisprudence permet au citoyen allemand de saisir la Cour suprême ou même les cours dans leur ensemble et, *in fine*, la Cour suprême lorsqu'il estime ses droits piétinés par l'évolution de l'Union européenne. En France cela n'existe pas. Il y a eu quand même une tentative, lorsque Pierre Mazeaud présidait le Conseil constitutionnel, pour dire que l'identité constitutionnelle de la France pouvait être opposée au droit dérivé, celui des directives. Mais cela n'a pas eu de lendemain.

Édouard Husson a cité la maxime de Richelieu qui énonce tout simplement le principe *Pacta sunt servanda*, qui, à ma connaissance, s'impose dans toutes les

constitutions. Ceci ramène à ce qu'a dit le professeur Kerber. S'il faut respecter les traités il ne faut pas oublier que dans l'ordre juridique les constitutions sont supérieures aux traités. Par conséquent il est encore possible, au nom des compétences que nous n'avons pas encore transférées, de mettre en cause cette organisation internationale, l'Union européenne, qui, comme le dit le professeur Sur dans le manuel de droit international qu'il a coécrit avec le professeur Combacau¹⁴, est sans aucun précédent. Les choses sont donc complètement ouvertes.

Ceci nous ramène à la question fondamentale : Si l'organisation internationale qu'est l'Union européenne est quelque chose d'innommé, quelque chose qui, lacunaire en transferts de souveraineté, prouve le mouvement en marchant, qu'allons-nous en faire ? Allons-nous garder ce grand corps ballant, inachevé, où l'Allemagne souhaite la prospérité et la paix tandis que la France rêverait d'une sorte de souveraineté névrotique ?

Jean-Pierre Chevènement est le seul à avoir évoqué l'indépendance européenne. En effet, l'Europe n'est pas seule dans le monde. Même si les États majeurs de l'Europe ne convergent pas (sauf, quand même, sur ce grand plan de relance qui me paraît mériter moins de critiques que celles qui ont été apportées), même si l'Europe est ballottée au gré des vents, que faisons-nous des 446 millions d'individus qui la composent (je ne compte pas la Russie) dans le monde tel qu'il vient ? Laisserons-nous le duopole Chine-États-Unis s'installer ? Tout cela est-il bien digne, non de la nation française ni de la nation allemande, mais de l'histoire européenne ?

¹⁴ Jean Combacau ; Serge Sur, *Droit International Public*, 9^{ème} édition, éd. Montchrestien, 2010

Ce manuel traite de l'ensemble des questions essentielles du droit international : éléments de formation et techniques de réalisation, États, organisations internationales, sujets de droit interne, droit des espaces, responsabilité et droit du contentieux, droit de la paix et de la sécurité, etc. Il présente le droit international comme le voient ses deux auteurs : sous les espèces d'une discipline technique exigeante et qui, loin de se cantonner dans la régulation des relations interétatiques, gouverne désormais dans une large mesure les conduites des particuliers. (NDLR)

Merci, Marie-Françoise Bechtel.

Vous avez posé une très bonne question. Peut-être, quelques éléments de réponse pourront-ils être trouvés.

À cette tribune, quels que soient les points de vue, nous sommes d'accord pour dire que l'Union économique et monétaire a été faite dans des conditions tout à fait critiquables. En faisant une monnaie avant de faire une unité économique et politique nous avons mis la charrue avant les bœufs. Une monnaie peut-elle exister adossée à dix-neuf États ? Je remarque quand même qu'aux États-Unis la Fed a été une construction de l'histoire. L'Europe peut-elle suivre la voie des États-Unis ? Les éléments d'hétérogénéité sont tels en Europe qu'on peut penser que l'Europe a pour caractéristique d'abriter une trentaine de peuples difficilement « mixables ». Mais ils peuvent travailler ensemble, il faut voir dans quelles conditions.

Face à la situation dans laquelle nous nous trouvons, coincés entre les États-Unis et la Chine, il y aurait une logique à ce que nous défendions au moins nos intérêts communs. Comment les défendre ?

Le système européen est un bazar tel que nous ne nous y retrouvons plus ni en France ni en Allemagne.

Je ne veux pas revenir sur les erreurs et les illusions des élites françaises, elles sont aujourd'hui manifestes.

L'Allemagne s'interroge : a-t-elle besoin du système de l'euro ou pourrait-elle s'en passer ? Peut-on envisager qu'un jour l'Allemagne veuille s'autonomiser, retrouver sa propre liberté de mouvement et, en même temps, une cohérence entre ses principes constitutionnels et la réalité de la question économique ? Souhaite-t-elle aller vers un noyau dur, comme le préconisaient M. Schäuble et M. Lamers dans leur rapport de 1994, ou bien simplement retrouver le mark (qu'on pourrait appeler euromark) ?

Il serait possible d'imaginer des formules de monnaies communes avec un élément de flexibilité. Mais ne donnons pas à l'idée européenne une ambition impossible à satisfaire.

Je pense que l'Allemagne est un pays profondément pacifique qui veut la stabilité, la paix, la prospérité. Mais la paix ne s'obtient pas en rasant les murs. La France et l'Allemagne, si elles le veulent, peuvent ensemble se doter d'un système

dissuasif, défensif, qui ne pourrait se faire d'ailleurs sans un partenariat avec la Russie pour éviter une course aux armements sur le continent européen qui serait ruineux pour tous.

Ce sont des objectifs relativement ambitieux mais plus modestes que l'idée de la construction d'un super-État européen qui, heurtant les principes constitutionnels de chacun, ne sera pas accepté par les peuples dans l'état actuel des choses.

Je me tourne vers le professeur Kerber pour lui demander comment il voit l'attitude de l'Allemagne vis-à-vis de l'euro. L'Allemagne va-t-elle défendre l'euro ? Comment ? Va-t-elle vouloir imposer sa conception ? À quel prix ? Quelles conséquences est-elle prête à en tirer ? Comment cela peut-il se négocier avec les autres pays, en particulier le nôtre qui n'y est pas du tout préparé mentalement ?

MARKUS KERBER

Vous posez des questions fondamentales. Je vais essayer d'esquisser des éléments de réponse.

La non-soutenabilité de l'euro, pour les raisons que vous avez évoquées, est imputable à un projet mal fichu, entre autres parce que la création de la monnaie unique n'avait pas été précédée de celle d'un gouvernement économique.

S'ajoutaient à cela des malentendus organisés.

Les élites françaises ont vu d'abord en l'euro un moyen d'abolir le Deutsche Mark de façon irréversible, espérant renégocier par la suite. Le comportement « très perfectible » du commissaire européen Moscovici reflète cette position d'une France qui se permet absolument tout en matière de politique fiscale et d'endettement. M. Husson insiste à juste titre sur le fait que, avec plus de 100% du PIB de dette publique, la France devrait payer, si le franc était resté en vigueur, des intérêts bien supérieurs à ceux qu'elle paye actuellement.

M. Juncker a toujours dit : « Nous tolérons ces écarts de la France... parce que c'est la France ! » Les règles seraient donc applicables aux autres mais pas à la France ! Cette exception française est d'autant plus mal vue que, ni sous Hollande,

ni sous Chirac, ni sous Sarkozy, ni, surtout, sous le président Macron la France ne s'est révélée un élève modèle en matière de politique financière.

Le défaut majeur de l'euro est qu'il ne permet pas de retrouver sa compétitivité rapidement. Dans un marché commun il est normal que tel ou tel pays perde sa compétitivité.

Il y a deux façons de rattraper sa compétitivité :

Soit la dévaluation des coûts internes. C'est ce que nous, Allemands, avons fait avec les réformes Hartz (réformes du marché du travail qui ont eu lieu entre 2003 et 2005 sous le mandat du chancelier Gerhard Schröder). Nous avons réduit les dépenses sociales, nous avons réformé les systèmes d'aide aux chômeurs de longue durée. Mais ce système de réduction des coûts peut faire très mal. Ce fut le cas en Grèce où on a imposé des réformes draconiennes de dévaluation interne. On songe à ce magistrat de 65 ans à qui l'on dit qu'il ne touchera plus que 50% de sa retraite... difficile à accepter !

Soit la dévaluation compétitive. C'est le modèle italien. Les Italiens ont toujours dévalué pour retrouver rapidement leur compétitivité dans certains secteurs. Ce modèle est mort avec l'euro. C'est ce qui fait de l'Italie le grand perdant du système de l'euro. Autres perdants, les pays à forte compétitivité, comme la Hollande, l'Allemagne, l'Autriche, parce que la monnaie dans laquelle ils réalisent leurs transactions est sous-évaluée par rapport à leur compétitivité. Jusqu'à la création de l'euro, l'Allemagne avait vécu 16 réévaluations du Deutsche Mark. Aucune de ces réévaluations, jugées « catastrophiques » par l'industrie allemande, n'avait été aussi tragique. Au contraire, la réévaluation stimulait la rationalisation.

Ce système conçu par des technocrates à Bruxelles est mal fichu et finira mal.

Comment, donc, organiser la sécession monétaire ?

Il serait possible de réorganiser la zone euro en deux ou trois zones en fonction de la compétitivité. J'ai fait plusieurs propositions, suggérant notamment de créer un euro du Sud et un euro du Nord, en fonction de l'acceptation, de manière à laisser le système de l'euro mourir doucement.

En effet, la réalité montre aujourd'hui que non seulement l'euro n'est pas soutenable mais qu'il est devenu une source de scission, de reproches réciproques. En France, dans les débats télévisés, on entend répéter que l'Allemagne a profité de l'euro. Ce n'est pas ce que ressentent les Allemands qui voient surtout les

transferts vers la Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne... et s'inquiètent de l'exposition de l'Allemagne aux risques liés au sauvetage de l'euro. Pourquoi, protestent-ils, devraient-ils prendre tout cela en charge uniquement pour avoir un marché commun ?

Tel est l'euro, projet infaisable dont la mort est programmée. Quand ? Je ne sais pas. Mais il faudrait organiser cette agonie d'une façon raisonnable, ce qui suppose des élites qui prennent conscience que c'est terminé !

Sur ce plan les Allemands sont particulièrement stupides. Ils sont très forts pour s'entêter même quand leur erreur est palpable ! Les élites allemandes vont défendre l'euro comme la Wehrmacht avait défendu le front de l'Est en 1944. Jusqu'au bout ! À l'époque l'Allemagne avait presque les meilleurs généraux du monde et personne n'a cherché à éviter cette débâcle, cette catastrophe prévisible !

C'est ce qu'on appelle dans la théorie des jeux le dilemme du prisonnier. La *nomenklatura* bruxelloise, tout comme Mme Lagarde, M. Trichet et les économistes bien installés dans leur fauteuil à Francfort, défendent ce projet parce que si ce projet meurt, ils mourront avec lui. J'ose citer un exemple similaire dans l'histoire allemande : au milieu de l'offensive de l'été 1944, après la destruction de quatre armées, personne ne voulait plus négocier avec l'Allemagne et Hitler se trouvait confronté au dilemme du prisonnier. On a donc continué la guerre pendant une année qui a fait autant de victimes que toutes les années 1939 à 1944.

Cela montre bien que, si on n'arrête pas une catastrophe à temps, les dégâts sont doublés triplés, multipliés. Non seulement des dégâts économiques, mais aussi, en temps de crise, des dégâts politiques. Les relations entre peuples européens se tendent (les Allemands sont ceci, les Italiens sont cela, etc.). On l'a vu lorsque les Allemands ont refusé d'aider la Grèce (ils passent leurs vacances en Grèce, ils savent comment fonctionne ce pays !).

La sécession monétaire doit donc être organisée. Il faudrait pour cela des gens qui aient plus de courage que les généraux allemands en 1944. Peut-être des colonels... parfois dans l'histoire il faut des colonels qui agissent parce que les généraux sont trop timorés ou trop lâches. Claus von Stauffenberg avait 37 ans en 1944 et le grade d'*Oberst* (appellation allemande du grade de colonel). L'état-major aurait pu tuer Hitler tous les jours. Personne n'a osé le faire. Cet exemple extraordinaire de lâcheté illustre la défaillance des élites.

J'ai l'occasion de rencontrer les responsables de la Banque centrale européenne. Ces gens-là détestent la contradiction ! La moindre critique à l'égard de la Banque centrale européenne et de sa politique vous vaut d'être immédiatement classé comme anti-européen. Celles et ceux qui sont contre l'euro sont écrasés, ils ne sont plus invités aux colloques...

L'Europe est une confédération de nations. La nation est un élément identitaire de notre continent. En dépit d'un marché commun, l'ouvrier du port du Pirée privé d'emploi ne se déplace pas pour aller travailler à Hambourg aussi simplement que, aux États-Unis, le travailleur du port de Plymouth se rend à l'autre bout de la côte atlantique. Nous n'acquerrons pas cette mobilité du marché, même si nous avons progressé dans cette voie.

L'Europe doit donc muscler sa défense. À cet égard je ne cesse de recommander une flottille de porte-avions européens. Comme le disait Kissinger, dans toutes les crises le porte-avions est un élément de solution. La France n'en a qu'un. Le président de la République décrochera-t-il son téléphone pour implorer ainsi l'agresseur potentiel : « Le Charles de Gaulle est en travaux de maintenance à Toulon, s'il vous plaît soyez gentils avec nous ! » ? La France a la technologie, elle a le courage stratégique mais elle refuse de coopérer avec l'Espagne et l'Italie qui ont également des porte-avions. Les projets de défense, toujours franco-allemands, excluent des pays aussi importants que l'Italie et l'Espagne, pour ne pas parler de la Pologne, partenaire particulièrement difficile.

Je pense que nous devrions donner une impulsion forte à la coopération de nos armées, utiliser la présence maritime de la France pour développer une marine océanique et parler d'un véritable partage nucléaire (actuellement, sur ce sujet, vous parlez avec des sourds au sein de l'état-major français). Nos ressources militaires sont limitées. Nos armées sont des armées de haute technologie qui nous coûtent beaucoup d'argent. On ne peut pas faire une armée européenne, ça ne fonctionne pas. Construire une armée allemande, à partir d'éléments bavarois, prussiens, rhénans, westphaliens, qui avaient chacun leur façon de combattre, a été la croix et la bannière. La brigade néerlandaise-allemande est un acquis, mais les mentalités sont encore trop différentes pour généraliser ce projet.

Votre troisième interrogation, majeure, concerne le rôle de l'Allemagne.
Grande Suisse ou hégémon ?

Ni l'un ni l'autre. L'Allemagne, jusqu'en 1990, avait une souveraineté limitée. Kissinger la définissait comme « un PIB en quête de raison d'être politique ». C'était encore trop. C'était un PIB tout court. Après la guerre, les Allemands ne cherchaient pas de raison d'être politique. Ils étaient contents d'exister, de retrouver une certaine prospérité, un certain calme.

Aujourd'hui, compte tenu de l'état du monde, du désarroi politique aux États-Unis, des incertitudes en Russie, l'Allemagne doit, plus courageusement, définir une stratégie pertinente pour l'Europe. Pour l'instant l'Allemagne en est très loin. Notre ministre des Affaires étrangères, dont le rayonnement est extrêmement provincial, aurait été sous la IV^e République un très bon sous-secrétaire d'État chargé du tourisme ! C'est indigne pour un pays de l'importance de l'Allemagne. Et pourtant ce milieu d'hommes politiques se reproduit en Allemagne d'une façon continue.

Donc je plaide pour une Allemagne beaucoup plus souveraine, plus orientée vers une Realpolitik. Je pourrais vous donner l'exemple du gazoduc négocié entre la Russie et l'Allemagne. Le gérant est un ancien de la Stasi et le conseil de surveillance est présidé par un ex-chancelier. Comment ce genre de chose peut-il se faire, sans concertation avec nos partenaires européens ? ... et en ignorant l'obsession des Polonais qui, aussitôt qu'un Allemand et un Russe se parlent, croient à un nouveau pacte Molotov-Ribbentrop !

Airbus est désormais une entreprise française sise à Toulouse, Giat industries, devenu Nexter, a pris 50% de notre producteur de chars en Allemagne (on n'a pas besoin de Nexter pour produire des chars !). La nouvelle génération des satellites de navigation, sous l'égide du commissaire européen de l'Industrie - qui par pur hasard s'appelle M. Breton - sera probablement réalisée très largement en France par Thalès et Airbus France.

Celles et ceux qui appellent de leurs vœux une Allemagne plus souveraine devraient donc promouvoir une Allemagne beaucoup plus musclée, une Allemagne plus disposée à ouvrir sa porte à l'Espagne, à l'Italie, une Allemagne qui rassemblerait tous les pays de 5 à 15 millions d'habitants, dont la souveraineté - je le dis avec la plus grande courtoisie - est plus ou moins « factice ». L'Estonie, avec ses 700 000 habitants, est un petit bout de terre avec une grande identité culturelle, une identité ethnique, avec tout le respect que ce peuple mérite mais il ne peut pas jouer dans la cour des grands sur un plan politique.

Voilà ma part de vérité. J'espère avoir été clair. Vous me comprenez bien, le condominium franco-allemand en Europe contribue à la destruction de l'unité politique de notre continent.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

Merci, Monsieur le professeur.

Nous vous avons écouté avec beaucoup d'intérêt bien que, par exemple, en tant qu'ancien ministre de la Défense, je ne partage pas tout à fait votre point de vue sur quelques sujets militaires. Mais ce serait nous embarquer pour des horizons lointains et je propose de revenir plutôt aux questions monétaires. En effet, comment nous allons gérer dans le temps une monnaie adossée à dix-neuf États ?

Je pense que la France et l'Allemagne sont deux puissances éprises de paix. Cela ne veut pas dire qu'elles ne se défendent pas dans le monde difficile qui est le nôtre mais elles ne veulent pas d'une nouvelle guerre. Elles veulent la paix en Europe. C'est très important parce que nous ne pouvons y parvenir chacun avec nos moyens. Nous n'avons pas besoin de constructions abracadabrantesques pour y parvenir mais tout simplement d'un peu de réalisme.

ÉDOUARD HUSSON

Après les deux interventions passionnantes du professeur Kerber, j'oserai être direct, voire insolent à son égard. Je ne comprends pas comment on peut commencer un exposé en se réclamant de l'État de droit et des règles constitutionnelles et le conclure en affirmant que la souveraineté estonienne est quelque chose de factice.

La souveraineté n'est pas une question de puissance mais une question de juridiction. Est souverain celui qui dit le droit dans un territoire donné. Le Saint Siège est un État souverain, même si Staline demandait : « Le pape, combien de divisions ? » Les États baltes sont tout petits mais souverains.

J'admire votre plaidoyer pour l'État de droit. En revanche je suis étonné que vous dénonciez ainsi la *Kleinstaaterei* européenne.

Je n'ai pas dénoncé le principe de souveraineté. La souveraineté est sacrée pour moi. Mais il y a des rapports de force de fait. La souveraineté a besoin de protection tant économique que militaire. Pourquoi les États baltes dont je me sens très proche (c'est une zone culturellement très proche de la nôtre) et avec lesquels j'ai toujours beaucoup sympathisé, ont-ils tellement peur d'être phagocytés par certains États ? Si la souveraineté est un principe il n'y a pas de tribunal international qui l'applique, il faut la force. Pourquoi a-t-on tellement peur du petit couloir de cent kilomètres qui pourrait permettre à la Russie de couper tous les États baltes du reste de l'Europe ?

Permettez-moi de vous interrompre.

Comment pouvez-vous voir dans la Russie l'agresseur potentiel pour le siècle à venir ? La Russie est recrue d'épreuves. Ce pays a énormément souffert et n'a absolument pas envie d'ouvrir un front à l'ouest. Certes les Russes ont des moyens militaires mais ceux-ci sont beaucoup plus limités qu'au temps de l'Armée rouge. La Russie a aujourd'hui un budget militaire de l'ordre de 70 milliards d'euros, moins que la France et l'Allemagne réunies.

Il faudrait essayer de penser une architecture européenne de sécurité.

Devrions-nous, pour que la souveraineté de la Lituanie, de la Lettonie et de l'Estonie ne soit pas factice au sens où vous l'avez entendu, nous lancer dans une nouvelle course aux armements, accumuler des armements non seulement conventionnels mais peut-être nucléaires, puisque les Russes ont encore quelques moyens nucléaires (qui diminuent en raison de l'obsolescence de ces armes avec le temps) ?

Donc raisonnons avec un peu de profondeur historique et admettons que la menace n'est plus dans la Russie. Elle est dans la concurrence entre les deux hégémons que sont les États-Unis (avec, notamment, l'extraterritorialité de leur droit) et la Chine.

Comment pouvons-nous faire pour que l'Europe existe indépendamment de ces deux pôles de puissance ?

Il n'est pas honnête de dire que l'Estonie a la capacité de défendre sa souveraineté. Si sacrée qu'elle soit, pour les très petits pays la souveraineté sans force est nulle. Ce n'est pas offenser ces pays de le reconnaître.

Je ne partage pas l'opinion de celles et ceux qui disent que l'agresseur naturel de l'Europe est la Russie. La Russie a toujours été gouvernée par des autocrates, elle n'a aucune tradition affirmée d'État de droit, de partage de pouvoir. Vous avez tout à fait raison de rappeler que l'Union soviétique a consenti à des sacrifices incommensurables avec ce qui s'est passé dans d'autres pays pendant la Deuxième Guerre mondiale, face à une invasion allemande menée avec des moyens jugés pertinemment comme criminels.

Mais avec qui les Russes veulent-ils parler ?

M. Macron parle avec les Russes. Il organise des sommets à Paris, convaincu que c'est le rôle de la France. Mais les Russes veulent parler avec l'Allemagne ! Et l'Allemagne applique vis-à-vis de la Russie des méthodes de l'après-guerre : faire du commerce ! Le commerce c'est la paix et la prospérité. Pendant toute la guerre froide nous avons entretenu une relation commerciale avec la Russie. L'histoire du gazoduc n'est pas une idée récente, elle est bâtie sur la tradition de l'*Ostgeschäft* (les affaires avec l'Est). M. Poutine est venu devant le *Bundestag* prononcer un discours en allemand et Mme Merkel s'adresse à lui en russe, une langue qu'elle affectionne.

Donc l'Europe c'est très compliqué. Et les recettes ne sont pas toutes ici à Paris, à l'Élysée, dans les mains d'un jeune président qui pense pouvoir être une sorte d'hégémon.

M. Macron mène une guerre non déclarée contre l'Allemagne par des propositions qui, en matière de politique européenne, mènent à une impasse. Le fonds de 750 milliards d'euros va donner à la Commission le pouvoir de décider dans quels projets d'avenir tel ou tel État va investir. Or, comme l'a montré Hayek, ni la Commission ni les États ne peuvent savoir dans quels domaines d'avenir il faut investir. Sous l'impulsion de ce jeune président, nous créons un « monstre », une sorte de dictateur bienveillant qui accordera 500 millions d'euros au maire de Milan pour construire un pont et qui pour Palerme prévoit une nouvelle piscine. Ce sont des recettes qui supposent que, comme en France, non

seulement l'État a tous les pouvoirs mais encore qu'il sait tout. M. Macron, dans vingt ans, comprendra peut-être qu'il a commis une erreur.

Dans vingt ans ce sera trop tard pour l'Europe.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

M. Macron peut commettre des erreurs, bien entendu. Mais nous ne pouvons pas partager cette vision qui le démontre. Il est déjà viscéralement rejeté en France par ceux, à droite comme à gauche, qu'il a évincés du pouvoir. Si les Allemands s'y mettent, c'est trop !

MARKUS KERBER

Je ne me mêle pas de ce débat français. Je dis simplement que les propositions de M. Macron vont mener à l'abolition de la démocratie fiscale en Allemagne. L'Allemagne sera tenue responsable pour une dette qu'elle n'a jamais contractée. C'est ça les eurobonds, c'est ça les 390 milliards d'euros de cadeau que l'on va emprunter, en plus des 750 milliards d'euros. Cela témoigne d'une absence totale de logique d'investissement.

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

En dehors de quelques divergences sur lesquelles nous pouvons botter en touche, vous avez, Monsieur le professeur, répondu à la question « Quel projet pour l'Allemagne et quel projet pour l'Allemagne vis-à-vis de l'Europe ? » par la notion de périmètre. J'ai compris qu'à partir de 15 ou 20 millions d'habitants les pays pouvaient rentrer dans ce périmètre. Et je dois dire que sur cette question je suis plus en accord avec vous qu'avec Édouard Husson. Bien sûr, juridiquement, philosophiquement, la souveraineté est inaliénable mais il y a des souverainetés et des tailles d'États qui sont plus ou moins adéquates à ce que pourrait être un projet en commun.

Si nous mettons à part les questions qui fâchent - que vous avez traitées avec beaucoup de vigueur - selon vous une Europe qui serait définie dans un certain périmètre paraîtrait viable à l'Allemagne ? Vous ai-je bien compris ?

EDOUARD HUSSON

Un autre aspect passionnant de l'exposé du professeur Kerber mériterait d'être développé. Il m'amène à poser d'une autre manière la question qui nous occupe. Dans les années qui viennent, après le départ de Mme Merkel, aurons-nous affaire à une seule politique portée par les Allemands ?

Mme von der Leyen tient peut-être à Bruxelles un langage différent de celui qu'elle avait quand elle était membre du Gouvernement fédéral. Mais je suis de plus en plus frappé par les bras de fer qui surgissent entre les « Allemands de Bruxelles » qui peuplent le Parlement ou la Commission et le Gouvernement fédéral. Et le Gouvernement fédéral a souvent du mal à imposer son point de vue ! J'observe que la Commission aime bien parler directement avec les *Länder* qui ont d'ailleurs des représentations extrêmement impressionnantes à Bruxelles, notamment la Bavière.

Je me mets à la place d'un président français quel qu'il soit. Selon toute vraisemblance, après Mme Merkel, il n'émergera aucune personnalité politique suffisamment puissante pour gouverner sans un gouvernement tripartite, une coalition qui demandera forcément beaucoup plus de compromis.

Vous avez souligné le poids de la Bavière. Mais on voit aussi à l'Est l'émergence économique d'États comme la Saxe ou la Rhénanie du Nord-Westphalie dont le ministre-président M. Laschet, pourrait d'ailleurs devenir le prochain chancelier.

On voit qu'il y a de véritables puissances.

Et puis il y a les Allemands de Bruxelles, ce « 17^{ème} Land » qui refuse d'être soumis à la République fédérale et veut vivre de son autonomie, prétendant même être sur un pied d'égalité avec le gouvernement fédéral.

Je ne sais pas comment tout cela évoluera mais nous, Français, allons nous trouver devant des jeux extrêmement complexes.

Merci de ces interventions toutes vraiment remarquables qui nous ont passionnés.

En 2008-2010, la sortie de l'euro était strictement impossible pour la France. N'oublions pas qu'à l'époque, les banques françaises et allemandes détenaient quantité de dettes des pays périphériques et le risque, bien au-delà du problème de l'euro, était une faillite du système bancaire. Aujourd'hui la situation serait très différente parce que les banques, françaises ou allemandes, se méfient terriblement et détiennent très peu de dette espagnole (et un peu plus de dette italienne).

À l'exception de ce point de désaccord je partage les analyses que nous avons entendues.

On a tendance à présenter le récent plan européen comme une décision historique. Mais la mutualisation de la dette a eu un précédent avec le MES (Mécanisme européen de stabilité) qu'évoquait tout à l'heure Markus Kerber. Il y a toutefois une différence. Le MES ayant la possibilité d'emprunter, on avait réformé les traités européens en précisant que cette capacité d'emprunt ne s'appliquait qu'au MES et ne pouvait pas concerner d'autres dettes. Le projet d'emprunt européen n'a donc pas, pour l'instant, de base juridique. Quand, en janvier dernier, elle a présenté le budget 2020, la Commission européenne elle-même a écrit que tout emprunt était absolument illégal au sein de l'Union européenne. Je suis étonné que personne ne s'interroge sur ce point. Les parlementaires nationaux, lorsqu'ils ratifieront l'accord, seront amenés à se poser la question.

Au-delà du problème juridique, je voudrais revenir à la question que posait Jean-Pierre Chevènement sur les conséquences économiques et financières de la politique de la BCE. Elles ne doivent pas être sous-estimées. Le *Wall Street Journal* citait ces derniers jours le chiffre de 676 milliards d'euros, montant en six mois des achats de dettes publiques réalisées par la BCE. Pendant la même période, le montant des émissions de dette par les gouvernements était de 367 milliards d'euros. C'est-à-dire que la BCE rachète deux fois les montants de dettes

émises actuellement au sein de la zone euro ! Les conséquences sont très importantes.

Markus Kerber a évoqué la situation des épargnants mais cela va au-delà. Les taux négatifs pratiqués en zone euro, notamment pour la France et l'Allemagne, n'ont pas d'équivalent dans le monde. Il n'y a pas d'autre grand pays qui ait des taux négatifs (le Japon a des taux zéro mais pas de taux négatif sur la dette à dix ans, de même, le Royaume-Uni a des taux légèrement supérieurs à zéro). Cela fragilise le secteur de l'assurance. Cela fragilise les banques qui ne sont plus rémunérées pour leur politique de transformation. Or les banques souffrent déjà de la montée en puissance des créances douteuses. De plus cela entraîne une création monétaire très excessive par rapport aux besoins de l'économie réelle, donc des bulles financières. Mais au-delà des bulles financières, la presse anglo-saxonne cite un autre chiffre (il est dommage que nous soyons obligés de lire la presse américaine ou anglaise pour découvrir ce qui nous concerne) : au cours des six derniers mois 200 milliards d'euros de dettes ont été achetées par des banques commerciales. Ce ne sont pas les banques françaises ou allemandes qui achètent cette dette mais les banques italiennes et espagnoles. Aux États-Unis, point de référence, les banques commerciales détiennent environ 3% de la dette publique. En France cela varie entre 6% et 10%. Dans les pays du Sud actuellement c'est plus de 20 %. Alors que tout le projet européen depuis dix ans consistait, à travers l'Union bancaire, à couper le lien entre les États et les banques, c'est exactement l'inverse qui se produit actuellement !

On voit que derrière le débat juridique sur la décision de Karlsruhe se cachent de sérieuses motivations économiques et financières.

Ma question s'adresse à Markus Kerber. Comment un arrêt de la Cour de Karlsruhe dont j'avais compris qu'il était exécutoire s'est-il finalement traduit dans la plus grande opacité par une espèce de compromis, une négociation entre la Cour, la Banque centrale européenne, le Gouvernement allemand et même le Parlement allemand ?

Je m'interroge sur la séparation des pouvoirs et sur le caractère exécutoire des décisions de la Cour allemande.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

Merci, Monsieur Naulot.

Je pense que la Cour avait argumenté sur l'absence de proportionnalité et que la réponse donnée par le Gouvernement et le Parlement allemands, avec des arguments qui, certes, se discutent, était qu'il n'y avait nulle atteinte au principe de proportionnalité.

JEAN-MICHEL NAULOT

Des documents ont été envoyés par la Banque centrale européenne aux autorités allemandes sans que rien ne transparaisse et on ne sait pas ce qui a motivé ce consensus, ce contenu. On peut s'en étonner de la part de ces très hautes autorités allemandes. Une décision de justice est en principe exécutoire !

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

L'Allemagne n'a pas envie de se tirer une balle dans le pied. Dans le système des banques centrales européennes les choses étaient arrivées à un point où il était difficile de faire marche arrière.

JEAN-MICHEL NAULOT

Où est le droit ? C'est une jurisprudence glissante en fait...

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

Le droit est une servante.

Le droit constitutionnel s'invente lui-même perpétuellement.

Comme M. Naulot a très pertinemment cerné un problème juridique, celui de l'exécution de l'arrêt du 5 mai, je lui répondrai sur un plan juridique.

Un arrêt de la Cour de justice est exécutoire. Et jusqu'à présent on n'a jamais donné d'ordre d'exécution parce que tout le monde a obéi. En l'espèce, la Cour a demandé au conseil de la Banque centrale européenne de se prononcer par une nouvelle délibération sur la capacité du PSPP (programme d'achat d'emprunts obligataires) à atteindre ses objectifs en matière d'inflation et sur ses effets secondaires. Demande totalement inacceptable selon Mme Lagarde. La Banque centrale européenne, qui se croit indépendante non seulement vis-à-vis des gouvernements mais également vis-à-vis des tribunaux, n'est pas prête à céder sur ce terrain.

Comme l'a dit le président Chevènement, les élites allemandes, les gens de la *Bundesbank* et du gouvernement, y compris la majorité du *Bundestag*, n'ont pas envie que l'Allemagne sorte de ce programme.

On a donc trouvé un compromis :

La Banque centrale européenne a fourni un certain nombre d'éléments au ministre des Finances qui a sollicité l'avis de la *Bundesbank* et tout ceci a été transmis au Parlement. Les trois parties se sont mises d'accord pour considérer que cela suffisait pour être conforme au principe de proportionnalité. On voit bien la manœuvre : trois instances, trois institutions qui ne veulent surtout pas être tenues pour responsables des conséquences d'une sortie du programme existant, en particulier au moment de la pandémie, se mettent d'accord, se concertent.

La Cour constitutionnelle n'est pas encore intervenue. Nous avons tout simplement demandé deux autres documents que la Banque centrale européenne a refusé de communiquer aux plaignants, documents qu'elle a montrés seulement au Parlement, de façon subreptice, dans une salle accessible aux seuls députés qualifiés.

C'est donc un système totalement opaque qui montre à quel point la Banque centrale européenne est dans une situation embarrassante. Elle devra en effet justifier les 4 000 milliards d'euros d'emprunts obligataires (soit environ 40 % de la dette publique de la zone euro) qui entreront dans son bilan l'année prochaine à expiration de l'ensemble du programme. Difficile de nier l'existence du financement monétaire !

Vous voyez qu'en Allemagne les choses ne se passent pas toujours très correctement.

Nous allons voir si la Cour de justice va nous livrer les documents que nous avons demandés.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

Je tiens à dire à quel point le débat est enrichissant et nous ouvre des éclairages sur ce que pense non pas l'opinion allemande dans son ensemble mais une partie de l'opinion allemande dont l'influence est grande. Nous vous écoutons, nous réfléchissons, nous essayons de penser ce que peut être l'avenir de ce que j'appelle la « chose européenne » tant cette matière doit être maniée avec précaution. C'est l'enseignement de l'histoire. Il faut que la France et l'Allemagne tirent dans le même sens, c'est ce qui est important.

Je ne pense pas que le président de la République mène une guerre non déclarée à l'Allemagne. Il serait très surpris d'entendre ce genre de propos. Je crois, au contraire, qu'il essaye de donner une réalité à une Europe européenne. Est-ce la bonne méthode ? On a essayé de mille manières, on n'y a pas vraiment réussi jusqu'à présent. Mais cela devient urgent parce que la dégradation de notre environnement géostratégique progresse très rapidement.

Il faut aussi que nos esprits puissent avancer et vous y avez contribué très grandement. Je vous en remercie.

J'ai deux questions.

D'abord, j'aimerais avoir le point de vue de M. Kerber sur l'article du professeur Supiot, déjà cité.

Pour anticiper sur sa réponse éventuelle, je vois deux limites à l'argumentation du professeur Supiot :

D'abord une limite formelle. La Banque centrale européenne elle-même n'a pas à invoquer l'article 2 du Traité.

D'autre part, l'article 2 fait aussi référence à l'économie de marché. Or ce qui est reproché à la politique de la BCE est justement de provoquer des distorsions des prix qui mettent en cause les principes de l'économie de marché. C'est un point très intéressant. En effet, le traité postule que la Banque centrale européenne s'occupe de la stabilité des prix mais, une fois cette stabilité assurée, elle a des marges de manœuvre considérables.

Mon autre question porte sur l'arrêt lui-même. La Cour estime, me semble-t-il, que les institutions européennes elles-mêmes ne peuvent pas prendre de décisions *ultra vires*... mais elle dit aussi que dans des périodes exceptionnelles, les politiques peuvent interpréter les traités avec une certaine « flexibilité ». En transmettant son rapport au *Bundestag* la Banque centrale européenne ne s'est-elle pas conformée formellement à l'arrêt ?

D'autre part la BCE a transmis l'argumentation au parlement allemand alors qu'elle aurait pu prétendre que ses décisions relevaient du seul contrôle de la Cour de justice européenne, ce qu'elle avait fait dans un premier temps avec le soutien de la Commission européenne. La décision de transmettre ces documents au parlement allemand n'était-elle pas une manière implicite de s'incliner devant l'arrêt de la Cour de Karlsruhe ?

Cela ne préserve-t-il pas quand même une autonomie de décision à l'Allemagne, non pas juridiquement mais politiquement ?

Merci de ces observations judicieuses.

Je vais donner la parole à une éminente juriste pour vous répondre.

Je crois que la réponse n'est pas juridique. Comme l'a dit le professeur Kerber il y a eu un compromis. Ce compromis est politique.

Dès lors que l'on monte dans la norme juridique jusqu'à la norme constitutionnelle l'inventivité est vraiment au pouvoir car personne ne contrôle la norme constitutionnelle elle-même.

Si vous ajoutez à cela que la Constitution est supérieure aux traités, cela laisse une importante marge de manœuvre à la Cour de Karlsruhe – que pour ma part je ne désapprouve pas sur ce point – pour dire qu'au nom de normes constitutionnelles qui n'ont pas été transférées elle pouvait contrôler les compétences d'attribution d'un organe comme la CJUE qui d'après elle n'a pas jugé conformément à ce que les traités eux-mêmes exigeaient.

Tout cela montre bien qu'il y a quelque chose dans l'au-delà des traités, comme le disait le professeur Troper par une formule qui m'avait frappée : « Quand on a fait des transferts constitutionnels, on n'a pas acquiescé à ce que des normes qui seraient contraires à la Constitution puissent ensuite être inventées par les entités auxquelles on les a transférées ».

Il me semble que c'est le raisonnement qu'a tenu la Cour de Karlsruhe et sur ce plan-là je crois que c'est légitime. Le reste est une question de compromis politique. Arrivé à ce point-là, à mon avis on n'est plus dans le droit....

Je réponds à la question de M. Garabiol.

Vous avez tout à fait raison, la Banque centrale européenne fausse systématiquement la concurrence et développe un concept de primauté de la politique monétaire par rapport au principe sacré du marché commun qu'est la libre concurrence. Nous avons inventé le droit de la concurrence qui contrôle les aides d'État et nous voyons aujourd'hui une institution monétaire aider les États à se refinancer en dehors des conditions du marché ! C'est presque une provocation à l'égard de l'esprit des pères fondateurs et du Traité. Je l'ai dit.

J'ai également développé devant le Tribunal constitutionnel la question du différentiel de taux. Il existe une vaste littérature sur le *mispricing*, les appréciations des obligations faussées par l'État, mais pour l'instant les avantages qu'offre aux États la possibilité de se refinancer à des taux extrêmement favorables sont beaucoup plus importants que les arguments juridiques. Si l'arrêt n'avait pas été rendu pendant la pandémie, son accueil aurait été différent. Le catastrophisme qui accompagne la pandémie a fait taire certains esprits en Allemagne. Ne nous forcez surtout pas à sortir de ce programme ! a supplié la *Bundesbank*. La flexibilité n'est pas accordée à une Cour de justice constitutionnelle. C'est la Banque centrale européenne qui la demande en sauvant les apparences. Inutile de vous dire ce que j'en pense.

Malgré le compromis bâclé entre les divers organes de la Constitution allemande (*Bundestag, Bundesregierung, Bundesbank*), un résultat est atteint : la Banque centrale européenne se sent obligée de mieux justifier ses décisions. Un membre éminent de son directoire a multiplié ses interventions devant différents publics de professionnels et intéressés pour arguer que le programme actuel est proportionnel au *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP). Les arguments développés peuvent susciter la contradiction. Pour l'instant, ils se limitent à l'affirmation : « Par ailleurs le programme d'achat d'obligations est proportionnel ... ». Point à la ligne ! Cette argumentation ne permettrait pas à un candidat au doctorat d'obtenir son diplôme.

CORALIE DELAUME

On n'a toujours pas répondu à une question dont la réponse m'intéresse au plus haut point.

Je voulais demander à M. Kerber ce qu'il pense des arguments du professeur Supiot pour qui, dans le Traité, l'impératif de lutte contre l'inflation n'est pas la seule priorité de la BCE, mais qu'il y a des objectifs subsidiaires de croissance économique et de lutte contre le chômage, sous réserve que l'objectif de lutte contre l'inflation soit atteint. Il est tellement bien atteint qu'on est aujourd'hui à la limite de la déflation. Dans la mesure où on n'est pas aux 2% d'inflation, ne peut-on pas considérer que l'action de la BCE, qui a effectivement des visées non seulement monétaires mais économiques, est conforme au traité ?

Je ne partage pas l'interprétation de M. Supiot pour la simple raison que la compétence de la Banque centrale européenne en matière économique, telle que décrite à l'article 127, est clairement définie comme subsidiaire. En effet elle ne peut être exercée que dans la mesure où elle n'entre pas en conflit avec l'objectif de stabilité des prix. Ce n'est pas une deuxième compétence, c'est quelque chose de complètement subsidiaire dont la Banque centrale européenne souhaite ardemment faire une compétence autonome.

Toute institution dotée d'un pouvoir, tout organisme étatique souhaite, comme la Banque centrale européenne, élargir ses compétences. On l'a vu pour l'Union bancaire : la Banque centrale européenne qui contrôle la composition des risques au sein des banques, qui, par sa politique collatérale encourage ou décourage les banques d'acheter telle ou telle valeur immobilière, est en même temps sous la tutelle des banques ! C'est un contresens, une contradiction ! Pourtant, la Banque centrale européenne l'a accepté parce que c'est le moyen d'étouffer toute critique de la politique monétaire venant des banques. Aujourd'hui vous ne trouvez plus, sur la place de Francfort, le moindre économiste en chef, le moindre banque qui ose protester contre la politique monétaire de la Banque centrale européenne, tout simplement parce qu'on ne critique pas sa tutelle. Si demain la Banque centrale européenne dit que la *Deutsche Bank* est exposée à de grands risques et demande une enquête, son directoire saute !

On a créé un monstre. Et lui donner de nouvelles compétences, comme le suggère M. Supiot, rend le monstre encore plus redoutable.

Il est vrai que les milieux politiques et les gouvernements demandent à la BCE de faire ce qu'il faut faire. Ce que la BCE a fait, avec le *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), répond au souhait des gouvernements italien, français et autres. Ce sont des gouvernements qui pèsent beaucoup et ce non seulement en raison de leur endettement.

Nous sommes en train d'accumuler les risques dus à l'omnipotence de la Banque centrale européenne, ce qui va probablement finir par une catastrophe. Après cette catastrophe, on cherchera un coupable. Qui en est responsable ? Le pays qui n'a pas voulu donner tous les pouvoirs tout de suite à la Banque centrale européenne ? Ou les pays, comme la France, qui étaient en faveur d'une gestion

plus « flexible » par Mme Lagarde qui n'a pas de jugement autonome en matière de politique monétaire ? En effet on doit connaître ses conseillers pour savoir ce qu'elle pense, ce qu'elle veut faire. Lors de ses conférences de presse, elle lit les notes qu'on lui a préparées. Ce n'était pas le cas de Mario Draghi qui était un maître !

C'est pour ces raisons que je suis extrêmement hésitant à élargir la compétence de la Banque centrale européenne.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

Nous avons compris vos arguments, Monsieur le professeur. Vous les avez exposés avec beaucoup de clarté, de manière très pédagogique.

Des sensibilités diverses se sont exprimées. Il y a les tenants d'un ordre plus strict, conforme à l'exigence démocratique mais il y a, en dehors des palais enchantés du droit, l'école qui se réclame de la *realpolitik*, qui considère que nous sommes placés devant des défis tout à fait considérables qu'on ne relèvera pas en nourrissant le catastrophisme ambiant mais en inventant des chemins nouveaux.

Bien sûr qu'il faut éviter une catastrophe liée à l'excès de puissance incontrôlé d'une banque centrale. Pour autant, inspirons-nous de ce que sont les politiques des banques anglo-saxonnes en tenant compte du fait que nous pâtissons d'une monnaie qui n'est pas adossée à un État. Il faut faire avec et faire en sorte que la « chose européenne » serve les intérêts des peuples européens qui, pour l'essentiel, sont des intérêts communs.

EDOUARD HUSSON

Il y a toute une tradition d'analyse à la fois philosophique, historique, politique, de critique de l'extension considérable du pouvoir des banques centrales tout au long du XX^e siècle et jusqu'à aujourd'hui. Les étapes sont bien connues. Mais il y a des arguments sur lesquels, comme le dit Jean-Pierre Chevènement, les sensibilités sont différentes. On pourrait faire toute une analyse de l'évolution mondiale en regardant les décisions de la Fed, de la BCE, de la Banque centrale

chinoise et tout ce qui se passe à la Banque des règlements internationaux. Il y a là des concertations internationales. Il y a un pouvoir des banques.

Sans vouloir jouer les médiateurs entre les points de vue qui se sont exprimés ce soir, j'aimerais que l'on soit sensible à ce que dit M. Kerber. En effet, pour tous ceux qui aiment les nations, leur souveraineté, le pouvoir incontrôlé des banques centrales n'est pas une bonne chose. C'est même une très mauvaise chose. Sans prétendre du tout réconcilier les points de vue, je pense que c'est quelque chose qu'il faudrait retenir du débat de ce soir.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

Merci à toutes et à tous.

Merci à vous, Monsieur le professeur.

Merci à Serge Sur, Édouard Husson, Marie-Françoise Bechtel.

C'était un débat très intéressant qui nous a permis d'entrer dans des arguments sur le rôle des banques centrales qui ne sont pas fréquemment exposés sur la place publique ou en tout cas pas sous l'angle qui a été développé ce soir, quelque opinion qu'on en ait.

Annexe

LE DERNIER ÉPISODE DE LA GUERRE DU DERNIER MOT EN EUROPE : UNE OPPORTUNITÉ POLITIQUE ?*

L'arrêt *Pouvoirs de la BCE* rendu par le *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne, ci-après : BVerfG) le 5 mai 2020¹⁵ est le dernier épisode en date d'une "guerre du dernier mot" qui sévit en Europe depuis des années¹⁶

Du point de vue économique et monétaire, il est difficile de ne pas souscrire aux analyses de ceux¹⁷ qui voient dans cette dernière décision un nouveau révélateur de ce que Frédéric Lordon a justement nommé « la malfaçon de l'euro »¹⁸. Ou pour le dire autrement, un craquement lugubre dans la glace monétaire sur laquelle repose la construction européenne.

Qu'en est-il du point de vue juridique ? On serait tenté à première lecture de voir dans cet arrêt un simple développement de la jurisprudence inaugurée en 2009 par le BVerfG dans sa décision relative au *Traité de Lisbonne*¹⁹. Cette

* Ce texte a été publié sans son appareil bibliographique dans *Le Figaro* du 22 mai 2020, sous le titre donné par ce journal : « La refondation de l'Europe ne pourra se faire sans sortir des Traités actuels » <<https://www.lefigaro.fr/vox/monde/alain-supiot-la-refondation-de-l-europe-ne-pourra-se-faire-sans-sortir-des-traites-actuels-20200522>>

¹⁵ Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15, 5 mai 2020 < 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15.

¹⁶ Vf Alain Supiot, La guerre du dernier mot, in *Liber amicorum en hommage à Pierre Rodière. Droit social international et européen en mouvement*, Paris, LGDJ, 2019 (contribution accessible en ligne sur le site du Collège de France).

¹⁷ Peter Boginger, « Karlsruhe : une Cour constitutionnelle peut-elle juger une politique économique ? », *Alternatives économiques*, 11 mai 2020. Pierre Khalfa et Jacques Rigaudiat, Les fourmis contre les cigales : la revanche de la Cour constitutionnelle allemande », en ligne sur le site *Regards.fr*, 7 mai 2020 ; Martine Orange, « La Cour suprême allemande désarme la BCE », *Médiapart*, 5 mai 2020.

¹⁸ Frédéric Lordon, *La malfaçon. Monnaie européenne et souveraineté démocratique*, Paris, Les Liens qui libèrent, 2014, 296 p.

¹⁹ C'est la thèse défendue en Allemagne par Dieter Grimm, « Jetzt war es so weit, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* », 18 mai 2020.

décision reposait sur deux arguments imparables²⁰. Elle rappelait les institutions européennes à l'ordre de principes constitutionnels intangibles sur lesquels l'UE prétend elle-même se fonder, à commencer par le principe de démocratie, « principe qui ne peut pas être pesé contre d'autres valeurs car il est intangible ». Et elle condamnait en termes à peine voilés la propension de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après CJUE) à statuer '*ultra vires*', c'est-à-dire au-delà des compétences juridiques conférées à l'Union. La tentative de consacrer en 2007 dans le Traité de Lisbonne la « primauté absolue » du droit européen sur les droits nationaux ayant échoué, la volonté de la CJUE de s'affirmer en Cour suprême européenne n'a pas de base juridique. Elle procède de la propension, malheureusement commune à toutes les juridictions internationales sans contrepoids démocratique, à s'ériger en « gouvernement des juges »²¹.

De cet *hubris* de la CJUE, on a de très nombreux exemples. En 2014, elle a ainsi privé d'effet la disposition pourtant non équivoque du Traité de Lisbonne, selon laquelle « l'Union adhère à la Convention européenne des droits de l'Homme », afin de ne dépendre en aucune manière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme²². On se souvient aussi de ses tristement célèbres arrêts *Viking* et *Laval*²³, dans lesquels elle s'est arrogée le pouvoir de régler des droits (droits de grève et liberté syndicale) que les Traités européens font explicitement échapper à la compétence de l'Union²⁴, et cela dans un sens que l'Organisation Internationale du Travail a jugé contraire à la Convention internationale sur la liberté syndicale²⁵. Dans son arrêt *Viking*, elle est même allée jusqu'à mettre en balance le principe de dignité humaine avec les libertés économiques garanties par les Traités²⁶. Les disciplines budgétaires

²⁰ La traduction française de cette très importante décision du 30 juin 2009 est disponible sur le site du *Bundesverfassungsgericht*.

²¹ Cf. Edouard Lambert, *Le Gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis*, Paris, Girard, 1921, reprint Dalloz, 2005.

²² Avis 2/13 de la Cour (Assemblée plénière) du 18 déc. 2014.

²³ CJCE, 6 déc. 2007, aff. C-438/05, *Viking* et CJCE 18 déc. 2007, aff. C-341-05, *Laval*.

²⁴ TFUE, art. 153, §.5.

²⁵ Conférence internationale du Travail, 99^e session, 2010, Rapport III (1A) de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, pp. 211-212.

²⁶ CJCE, 6 déc. 2007, aff. C-438/05, *Viking* préc. Voir point 46.

imposées dans l’Eurogroupe vont dans le même sens, d’un débordement continu par l’Union Européenne des compétences qui sont les siennes. Partout, elles ont servi à justifier non la réforme, mais la paupérisation de services publics en général et des hôpitaux en particulier. La « Troïka » a ainsi contraint la Grèce à réduire ses dépenses de santé d’environ 35% de 2010 à 2015 et à supprimer 15 000 postes et 10 000 lits dans les hôpitaux publics, dont la fréquentation a dans le même temps augmenté de 25%²⁷. Ce qui n’empêche pas l’UE de se réfugier aujourd’hui derrière son incompétence en matière de services de santé pour justifier son inaction face à la pandémie globale. Ces débordements de compétence posent la question de savoir « qui garde ces gardiens »²⁸. Le BVerfG a eu le mérite de répondre à cette question en 2009, en se fondant sur le concept d’identité constitutionnelle, concept bientôt repris, fut-ce sur un mode mineur, par d’autres Cours constitutionnelles des États membres²⁹.

Mais aucun des deux motifs ayant justifié la décision *Traité de Lisbonne* ne se retrouve dans la décision *Pouvoirs de la BCE*: la CJUE est bien dans sa compétence quand elle juge de l’étendue de ces pouvoirs, et aucune violation de l’identité constitutionnelle allemande ne peut être relevée, ainsi que le BVerfG l’admet lui-même comme à regret. Le principal grief qu’il adresse à la CJUE est un usage inapproprié du principe de proportionnalité visé à l’article 5 TUE. Mais ce grief ne résiste pas à une analyse sérieuse. Comme vient de le montrer Antonio Marzal, auteur de l’ouvrage de référence sur l’usage de ce principe³⁰, le BVerfG entend imposer sa propre conception de ce principe, sans tenir compte de la signification qu’il a acquise en droit européen pour tenir compte de la diversité des traditions juridiques des États membres³¹. La faiblesse juridique de sa décision

²⁷ Cf. Marie Charrel, « Le système de santé grec à l’agonie », *Le Monde*, 17 juin 2015.

²⁸ Cf. Alain Supiot (dir), *Les gardiens des droits sociaux en Europe*, numéro spécial de la *Semaine Sociale Lamy*, 2016, n° 1746.

²⁹ Voir Laurence Burgorgue-Larsen (dir.) *L’identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Paris, Pédone, 2011.

³⁰ Antonio Marzal-Yetano, *La dynamique du principe de proportionnalité : Essai dans le contexte du droit de l’Union européenne*, Paris, Fondation Varenne-LGDJ, 2014, 560p.

³¹ Antonio Marzal, “Is the BVerfG PSPP decision “simply not comprehensible”? A critique of the judgment’s reasoning on proportionality”, *Verfassungblog on matter constitutional*, 9 mai 2020.

a été aussi relevée de façon très convaincante par d'éminents juristes étrangers à l'UE³².

Sur le fond, ce n'est pas la même chose de défendre (comme le faisait à bon droit le BVerfG en 2010), les principes de base de la démocratie contre l'*hubris* des institutions européennes et de prétendre, (comme il le fait aujourd'hui) imposer à la BCE la conception allemande de l'ordo-libéralisme monétaire. Or c'est bien ce que fait le BVerfG en intimant à la BCE de s'en tenir à l'objectif de stabilité des prix, sans tenir compte du fait que le Traité lui donne aussi mission de « contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, tels que définis à l'article 3 sur l'Union européenne » (art. 127 TFUE). Or ces objectifs ne se limitent pas à la stabilité des prix. Ils consistent aussi à « combattre l'exclusion sociale et la discrimination et promouvoir la justice et la protection sociale », ainsi qu'à « promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres » (art. 3 TUE). De tels objectifs imposent sûrement de ne pas se limiter, comme le fait le BVerfG, à la seule considération des intérêts des « actionnaires, locataires, propriétaires, épargnants et assurés »³³, mais de s'inquiéter aussi du sort de tous ceux qui vivent de leur travail. Bien qu'elle n'en soit certainement pas une condition suffisante, une même monnaie contribue à souder une communauté (les sous et la solidarité ont la même étymologie)³⁴. Il est vrai que les mesures exceptionnelles prises par la BCE – c'est aussi le cas de celles annoncés pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie de coronavirus — ne sauraient suffire à atteindre les objectifs de « cohésion économique, sociale et territoriale, et de solidarité entre les États membres » visés par les Traités. Cela d'autant moins que, pour respecter la lettre des Traités, la BCE use à cette fin d'un détour par les banques privées, propre à nourrir une sphère financière devenue largement hors sol. Mais il n'est pas douteux en revanche, que ces mesures exceptionnelles visent à la réalisation de ces objectifs de cohésion et de solidarité. En sorte que la CJUE, seule compétente pour en

³² Cf Katharina Pistor (professeur à la Columbia Law School) : « Germany's Constitutional Court Goes Rogue », *Project Syndicate*, 8 mai 2020.

³³ Décision *Pouvoirs de la BCE*, §. 1[3]). Ce point a été justement relevé par Marine Viennot « Karlsruhe contre BCE : un combat politique plus que monétaire », *France Culture*, 9 mai 2020.

³⁴ Cf. Alain Rauwel, « La communion des saints », in Alain Supiot (dir.) *La Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, O. Jacob, 2015, pp. 35-46.

juger, a pu légitimement décider que la BCE pouvait y recourir sans excéder manifestement les pouvoirs qu'elle tient des Traités³⁵.

Au fond le BVerfG succombe à son tour à l'*hubris* d'un juge excédant ses compétences en fondant son raisonnement, non sur des principes juridiques fondamentaux, mais sur une analyse économique de facture ordolibérale, qu'il entend imposer à tous les États de l'Eurogroupe. On y entend l'écho jurisprudentiel des réunions de cet Eurogroupe durant la crise grecque, telles que les a reconstituées Costa Gavras dans son récent film *Adults in the Room* (2019).

Il est du reste révélateur que le BVerfG, qui avait pris soin en 2009 de publier sur son site une traduction française de son arrêt *Traité de Lisbonne*, se soit contenté cette fois-ci d'une traduction anglaise³⁶. La langue de délibéré de la CJUE est traditionnellement le français et le statut de l'anglais comme langue officielle de l'Union européenne n'est juridiquement pas assuré après le départ du Royaume-Uni³⁷. Il est vrai que la tendance de toutes les institutions européennes est aujourd'hui d'user exclusivement de la langue du Brexit, mais cela augure assez mal de l'avenir de l'Union. Pour se faire comprendre, et maintenir vivantes les relations culturelles entre pays européens, chacun d'eux devrait ne pas oublier que « l'Europe pense en plusieurs langues »³⁸ et prêter attention à celles de ses

³⁵ CJUE, 11 décembre 2018, Weiss, aff. C-493/17.

³⁶ Depuis la rédaction de cet article en mai 2020, la traduction française de l'arrêt a été publiée sur le site du BVerfG.

³⁷ La question est régie par le Règlement 1/1958 modifié par le règlement n° 920/2005 "relatif à l'introduction de l'irlandais comme langue officielle et de travail des institutions de l'Union européenne". Aux termes de l'article 8 de ce Règlement : « En ce qui concerne les États membres où existent plusieurs langues officielles, l'usage de la langue sera, à la demande de l'État intéressé, déterminé suivant les règles générales découlant de la législation de cet État. ». A s'en tenir à une interprétation littérale de cet article, lorsqu'un État membre possède plusieurs langues officielles, une seule peut être reconnue comme langue officielle de l'Union. Or, à la demande de l'Irlande, l'irlandais (i.e. le gaélique, sa première langue officielle) a été reconnue langue officielle de l'UE de même que le maltais (et non l'anglais) à la demande de Malte. Cette interprétation selon laquelle l'Union ne reconnaît qu'une langue officielle par État membre est toutefois contestée depuis l'annonce du Brexit et pourrait être tranchée par la CJUE.

³⁸ F. Nies (dir.), *Europa denkt mehrsprachig – L'Europe pense en plusieurs langues*, Tübingen, Gunter Narr Verlag, 2005 <<https://journals.openedition.org/trivium/4525>>.

voisins. Cette question linguistique n'est pas secondaire pour qui se réclame de la démocratie. Reposant sur des « assemblées de paroles », la démocratie suppose de respecter la diversité des langues, tandis que l'oligarchie communie au contraire dans une même langue, qu'elle impose à tous³⁹. L'usage devenu presque exclusif du *globish* dans les relations européennes est un avatar de la hiéroglossie, dont Jean-Noël Robert a mis en évidence la place essentielle dans les systèmes de domination religieuse⁴⁰. Cette normativité de la langue est particulièrement évidente en matière juridique, compte tenu des liens étroits qui unissent l'anglais à la tradition de *Common law* et de la difficulté d'y traduire les concepts juridiques de base de la tradition continentale romano-germanique.

L'Allemagne est sortie de la Seconde Guerre mondiale passionnément attachée à la démocratie et à l'État de droit, mais aussi passionnément attachée à sa monnaie, devenue pour elle le substitut symbolique d'un État dont la figure a été durablement discréditée par le nazisme. La France aurait été avisée de soutenir son exigence de démocratie en Europe et de résister en revanche à ses obsessions monétaires. C'est exactement le contraire de ce qu'ont fait nos gouvernants de tout bord politique depuis 30 ans. Ils n'ont articulé aucune réponse aux propositions venues d'Allemagne, visant, avant tout élargissement à l'Est, à approfondir l'union politique au sein d'un noyau dur de pays fondateurs de l'Union européenne (plan Schäuble-Lamers en 1994⁴¹) et à remédier à son « déficit démocratique » (plan Fischer en 2000⁴²). En revanche ils n'ont eu de cesse de faire allégeance aux politiques monétaires allemandes, n'hésitant pas à renier

Malgré tous les défauts qu'on lui connaît le Conseil constitutionnel français propose sur son site des pages en allemand et en espagnol.

³⁹ Cf. sur les assemblées de paroles : M. Détienne (dir.), *Qui veut prendre la parole ?* Paris, Seuil 2003, 464 p. ; et sur la normativité de la langue : A. Supiot & S. Kakarala (dir.), *La loi de la langue. Dialogue euro-européen*, Genève, Schulthess, 2017, Coll. Fondements du droit européen, XIII + 131 p.

⁴⁰ Jean-Noël Robert (dir.), *Hiéroglossie I. Moyen-Âge latin, monde arabo-persan, Tibet, Inde*, Paris, Collège de France, 2019, 348 p.

⁴¹ W. Schäuble & K. Lamers *Überlegungen zur europäischen Politik* (1994), disponible en allemand sur le site du Ministère des finances.

⁴² Discours de M. Joschka Fischer, ministre allemand des affaires étrangères, sur la finalité de l'intégration européenne, prononcé le 12 mai 2000 à Berlin, disponible en français sur le site du Sénat.

à cette fin la démocratie dans leur propre pays. C'est ainsi que le Président Sarkozy a privé de tout effet le résultat très clair du référendum de 2005 en adhérant au Traité de Lisbonne. Puis qu'à peine élu sur la promesse de ne pas ratifier le *Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire*, le Président Hollande s'est empressé de le ratifier. Ces trahisons répétées de la démocratie sont pour beaucoup dans le discrédit profond de la classe politique française, dont le Président Macron est l'héritier plus que l'artisan. Le discrédit dont souffre les institutions européennes est encore plus grand, faisant courir le risque de l'effondrement de l'UE.

La « construction » européenne peut-elle encore échapper à la dislocation ? Depuis 2005 et l'échec du projet de Traité constitutionnel, des craquements de plus en plus inquiétants s'y font entendre, sans que rien ne semble pouvoir tirer ses dirigeants de leur sommeil dogmatique. Ni les désaveux électoraux répétés, ni la fracture économique entre pays de la zone euro, ni le renflouement par le contribuable de banques devenues intangibles, ni la descente de la Grèce aux enfers, ni l'incapacité à trouver une réponse commune aux flux migratoires, ni le Brexit, ni l'impuissance face aux diktats américains imposés au mépris des traités signés, ni la montée de la pauvreté, des inégalités, des nationalismes et de la xénophobie, ni enfin l'épreuve de la pandémie globale, n'ont permis d'ouvrir à l'échelle de l'Union européenne un débat démocratique sur la crise profonde qu'elle traverse et les moyens de la surmonter.

L'UE ne retrouvera son crédit et sa légitimité que dans la mesure où elle s'affirme comme une Europe de la coopération plutôt que de la compétition. Une Europe démocratique, prenant appui sur la riche diversité de ses langues et de ses cultures, au lieu de s'employer à les araser ou les uniformiser. Une Europe des projets, œuvrant à la solidarité continentale pour répondre aux défis — et à ceux-là seulement — qu'aucun État ne peut relever isolément⁴³. Ayant perdu l'esprit

⁴³ Tel était le sens de l'appel lancé en 2018 dans huit grands journaux européens au terme du Colloque « Revisiter les solidarités en Europe », qui s'était tenu au Collège de France les 17-18 juin 2018 (Les actes de ce colloque et les 7 versions linguistiques de cet appel sont en libre accès sur le site *Hal.*).

communautaire des origines⁴⁴, les États membres ont été incapables de s'accorder à ce jour sur des dispositifs d'entraide et de coopération à la mesure des défis écologiques, technologiques, économiques et sociaux des temps présents. C'est ce qui a conduit la BCE à imaginer des palliatifs pour sauver la zone euro de l'implosion. Le BVefrG a juridiquement tort de le lui reprocher, mais sa décision a au moins un immense mérite : montrer que le roi est nu et que la nécessaire refondation de l'Europe sur les principes de démocratie et de solidarité ne pourra se faire sans sortir des Traités actuels. En interdisant à la classe dirigeante allemande de se cacher plus longtemps les impasses dans lesquelles est enfermée une union monétaire dont leur pays est le principal bénéficiaire, le Tribunal de Karlsruhe a créé les conditions d'un réveil politique. Le projet franco-allemand d'un emprunt solidaire européen pour faire face aux conséquences de la pandémie du Covid 19 pourrait être le premier signe d'un tel réveil.

Alain Supiot
Le 7 juin 2020

⁴⁴ Cf. en ce sens Régis Passerieux et Stéphane Rozès, « Après la pandémie une renaissance politique européenne pour conjurer une dislocation », *Revue politique et parlementaire*, 23 avril 2020.

PUBLICATIONS RÉCENTES

L'EXTRATERRITORIALITÉ DU DROIT AMÉRICAIN

Colloque du lundi 1^{er} février 2016

ÉTATS-UNIS, HORIZON 2017

Colloque du lundi 18 avril 2016

INTÉGRATION, LAÏCITÉ, CONTINUER LA FRANCE

Colloque du lundi 23 mai 2016

OÙ VA L'INDE ?

Colloque du lundi 6 juin 2016

LES ÉVOLUTIONS DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER MONDIAL

Colloque du lundi 4 juillet 2016

LA DÉMOGRAPHIE EN EUROPE ET SES RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Colloque du lundi 24 octobre 2016

L'EXERCICE DE LA SOUVERAINETÉ PAR LE PEUPLE : LIMITES, SOLUTIONS

Colloque du lundi 14 novembre 2016

QUEL AVENIR POUR LA FRANCOPHONIE ?

Colloque du lundi 12 décembre 2016

VERS LA FIN DE LA GLOBALISATION, MYTHE OU RÉALITÉ ? QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ?

Colloque du lundi 6 mars 2017

ENJEUX MARITIMES DU MONDE ET DE LA FRANCE

Colloque du lundi 20 mars 2017

CIVILISATION, AVEC OU SANS 'S' ?

Colloque du lundi 22 mai 2017

OÙ VA LA TURQUIE ?

Colloque du lundi 29 mai 2017

L'AVENIR DES RELATIONS GERMANO-AMÉRICAINES

Colloque du lundi 18 septembre 2017

MAX GALLO, LA FIERTÉ D'ÊTRE FRANÇAIS

Rencontre-hommage du mardi 21 octobre 2017

L'ÉCOLE AU DÉFI DE L'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE

Colloque du lundi 27 novembre 2017

LE MOMENT RÉPUBLICAIN EN FRANCE ?

Colloque du lundi 11 décembre 2017

QU'Y-A-T-IL DANS LE CHAUDRON DU MOYEN-ORIENT ?

Colloque du lundi 12 février 2018

DÉSERTIFICATION ET RÉANIMATION DES TERRITOIRES

Colloque du mardi 27 février 2018

L'EUROPE, COMMENT CA MARCHE ET COMMENT LA REDRESSER ?

Colloque du mardi 20 mars 2018

LES NOUVELLES ROUTES DE LA SOIE, LA STRATÉGIE DE LA CHINE

Colloque du lundi 4 juin 2018

FAKE NEWS, FABRIQUE DES OPINIONS ET DÉMOCRATIE

Colloque du mercredi 20 juin 2018

L'EUROPE FACE À L'EXTRATERRITORIALITÉ DU DROIT AMÉRICAIN

Colloque du lundi 24 septembre 2018

LE DROIT CONTRE LA LOI
Colloque du lundi 22 octobre 2018

**ORDOLIBÉRALISME, MERCANTILISME ALLEMAND ET FRACTURES
EUROPÉENNES**
Colloque du lundi 19 novembre 2018

SITUATION DE L'ITALIE, RÉALITÉ ET PERSPECTIVES
Colloque du mercredi 5 décembre 2018

OÙ VONT LES ÉTATS-UNIS ?
Colloque du mardi 29 janvier 2019

**LA BAISSÉ DE LA NATALITÉ ET LES PERSPECTIVES DE LA
DÉMOGRAPHIE FRANÇAISE**
Séminaire du mardi 2 avril 2019

LA SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE, QU'EST-CE À DIRE ?
Colloque du mardi 16 avril 2019

L'EURO VINGT ANS APRÈS, BILAN ET PERSPECTIVES
Colloque du lundi 6 mai 2019

DÉFIS ÉNERGÉTIQUES ET POLITIQUE EUROPÉENNE
Colloque du mardi 18 juin 2019

**IMMIGRATION ET INTÉGRATION – TABLE RONDE AUTOUR DE
PIERRE BROCHAND**
Séminaire du mardi 2 juillet 2019

**L'IMPACT DES TECHNOLOGIES NUMÉRIQUES SUR LE TRAVAIL ET
L'EMPLOI**
Colloque du mardi 24 septembre 2019

QUELLE RECOMPOSITION GÉOPOLITIQUE DU CAPITALISME ?
Colloque du mardi 5 novembre 2019

QUELLE RECOMPOSITION POLITIQUE POUR LA FRANCE ?

Colloque du mardi 3 décembre 2019

**IRAN, ÉTATS-UNIS, OÙ LA CRISE AU MOYEN-ORIENT NOUS
CONDUIT-ELLE ?**

Colloque du mercredi 5 février 2020

**ISLAMISME (ISLAM POLITIQUE) ET DÉMOCRATIE DANS LE MONDE
MUSULMAN : QUELLE(S) GRILLE(S) DE LECTURE ?**

Colloque du mercredi 4 mars 2020

**L'AVENIR DE L'INDE, ENTRE INTÉRÊT NATIONAL ET ASPIRATIONS
RÉGIONALES ET MONDIALES**

Séminaire du mercredi 9 septembre 2020

NOTES ET ÉTUDES :

Parues récemment :

- **Baptiste Petitjean**, ancien directeur de la Fondation Res Publica, « **Allemagne, un sursaut inattendu** », juin 2020.
- **Marie-Françoise Bechtel**, vice-présidente de la Fondation Res Publica, membre du Conseil d'administration de l'IFRI, ancienne parlementaire, Conseiller d'État (h), « **L'ordolibéralisme allemand, obstacle à la puissance européenne** », mai 2020.
- **Anne-Marie Le Pourhiet**, Professeur de droit public à l'Université Rennes 1, membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, « **La gestation historique et juridique de la souveraineté nationale et populaire** », mai 2020.
- **Jean-Eric Schœttl**, conseiller d'État (h), membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, « **La souveraineté nationale à l'épreuve du droit européen** », mai 2020.
- **Marie-Françoise Bechtel**, vice-présidente de la Fondation Res Publica, membre du Conseil d'administration de l'IFRI, ancienne parlementaire, Conseiller d'État (h), « **L'intégration européenne et la résurgence des nationalismes** », mai 2020.
- **Marie-Françoise Bechtel**, vice-présidente de la Fondation Res Publica, membre du Conseil d'administration de l'IFRI, ancienne parlementaire, Conseiller d'État (h), « **Peut-il y avoir une démocratie européenne ?** », janvier 2020.
- **Benjamin Morel**, maître de conférence en Droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas, docteur en Science politique de l'École Normale Supérieure Paris-Saclay, « **Le droit à la différenciation, les dangers d'une révision constitutionnelle** », juillet 2019.
- **Alain Dejammet**, président du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, « **Samuel P. Huntington revisité** », avril 2019.
- **Baptiste Petitjean**, ancien directeur de la Fondation Res Publica, **Joachim Imad et Nathan Crespy**, « **Une vue d'ensemble sur les relations commerciales internationales** », août 2018.

NOTES DE LECTURE :

Parues récemment :

- « **La relation franco-allemande et le problème de l'hégémonie en Europe** », note de lecture de l'ouvrage de Georg Blume, *Der Frankreich-Blues* (Edition Körber, Hambourg, 2017), par Baptiste Petitjean, ancien directeur de la Fondation Res Publica, et Lise Buttin.
- « **Réhabiliter la nation, rétablir l'État** », note de lecture de l'ouvrage de David Djaïz, *Slow Démocratie – comment maîtriser la mondialisation et reprendre notre destin en main ?* (Allary Éditions, 2019), par Baptiste Petitjean, ancien directeur de la Fondation Res Publica.
- « **France-Allemagne, rétablir l'équilibre des forces en Europe** », note de lecture du livre d'Edouard Husson, *Paris-Berlin : la survie de l'Europe* (Gallimard, octobre 2019), par Baptiste Petitjean, ancien directeur de la Fondation Res Publica.
- « **Le couple franco-allemand n'existe pas** » note de lecture du livre de Coralie Delaume, *Le couple franco-allemand n'existe pas. Comment l'Europe est devenue allemande et pourquoi ça ne durera pas* (Michalon, 2018), par Marie-Françoise Bechtel, conseiller d'État (h), vice-présidente de la Fondation Res Publica.
- « **Une approche réaliste des problèmes internationaux** », note de lecture du livre d'Hubert Védrine, *Comptes à rebours* (Fayard, 2018), par Marie-Françoise Bechtel, conseiller d'État (h), vice-présidente de la Fondation Res Publica.
- « **Les nouvelles routes de la soie et les ambitions mondiales de la Chine** », note de lecture du livre d'Alice Ekman (dir.), *La Chine dans le monde* (CNRS éditions, 2018), par Baptiste Petitjean, ancien directeur de la Fondation Res Publica.
- « **Déchiffrer le monde** », note de lecture du livre de Thierry de Montbrial, *Vivre le temps des troubles* (Albin Michel, 2017), par Marie-Françoise Bechtel, conseiller d'État (h), vice-présidente de la Fondation Res Publica.

FONDATION RES PUBLICA

52, rue de Bourgogne

75 007 Paris

☎ 01.45.50.39.50

info@fondation-res-publica.org

Achévé
d'imprimer
en décembre 2020