

# Les Possibles — No. 08 Automne 2015

## An authoritarian, neoliberal union by 2025

vendredi 20 novembre 2015, par Steffen Stierle

---

In mid-June 2015, EU-Commission President Juncker, “in close cooperation” with the Presidents of the Euro Summit, the Eurogroup, the European Central Bank, and the European Parliament, presented the report “Completing Europe’s Economic and Monetary Union”, also known as the Five Presidents’ Report. The plan, formulated in this report, amounts to an authoritarian and neoliberal deepening of the euro area.

À la mi-juin 2015, le président de la Commission européenne Juncker, en étroite coopération avec les présidents du Sommet de l’euro, l’Eurogroupe, la Banque centrale européenne et le Parlement européen, présenta le rapport « Achever l’Union économique et monétaire de l’Europe », connu aussi sous le nom du Rapport des cinq présidents. Le plan formulé dans ce rapport aboutit à un approfondissement autoritaire et néolibéral de la zone euro.

### An authoritarian, neoliberal union by 2025

In mid-June 2015, EU-Commission President Juncker, “in close cooperation” with the Presidents of the Euro Summit, the Eurogroup, the European Central Bank, and the European Parliament, presented the report “[Completing Europe’s Economic and Monetary Union](#)”, also known as the *Five Presidents’ Report*. The plan, formulated in this report, amounts to an authoritarian and neoliberal deepening of the euro area.

### The background

The Five Presidents’ Report is part of a political process that has been underway since 2012. This process seeks to supplement ad-hoc crisis management with a long-term roadmap for deepening the monetary union. The process is formally led by the president of the European Council, and strongly influenced by common contributions of the French and the German government.

At the level of the euro area, permanently binding structures are to be created, through which the Member States are to be committed to a policy of permanent spending cuts (“budgetary discipline”) and neoliberal structural reforms. A series of corresponding measures was implemented in the wake of the crisis : through the Fiscal Compact, the Six-Pack and the Two-Pack, the Member States agreed to a fiscal policy strait-jacket.

The establishment of mechanisms to permanently tie down all of the euro area countries to neoliberal economic and social policy, however, has not yet succeeded. A way to externally force countries to undertake radical neoliberal reforms of their economic and social policy has been found only for the “crisis countries”, through the European Stability Mechanism (ESM), the basis for troika intervention.

Recently, the “Competitiveness Pact” that Angela Merkel brought into play was intended as such an instrument for the entire monetary union. Behind this pact was a sort of troika regime for the whole monetary union (“troika for all”). Financial incentives were to be linked with neoliberal reforms. [1] The misgivings about the common financing facility that accompanied this were, however, too great. Finns and Austrians did not want to pay for reforms in Spain and Portugal. The pact would also likely have required amendments to the European treaties. In view of increasing political instability and a deep-seated crisis of EU legitimacy, the risk of a debate on the treaties was avoided for the moment. [2]

### The Presidents’ new plan

In their new report, the five Presidents support the position that the euro crisis revealed weaknesses in the EMU that must be responded to. In particular, they argue, the crisis has taught a lesson that certain tasks can only be managed together in a monetary union. This, they write, applies above all to combating crises (“economic shocks”) and debt (“unsustainable fiscal policy”). According to them, this is why further deepening is needed, with four pillars : an economic, a financial, a fiscal and a political union.

To achieve this, they want to proceed in two stages. In Stage 1 (until mid-2017), the most effective possible use is to be made of the existing institutional framework (‘deepening by doing’). In Stage 2 (until 2025 at the latest), the necessary amendments to the treaties would be carried out in order to fasten the neoliberal strait-jacket permanently and bindingly (‘completing EMU’). In order to specify stage 2 and the required treaty changes, the Commission yet set up an expert group which shall develop a white paper, which should have completed its work by 2017, [as Vice-President Dombrovskis said](#).

The goal of permanently tying all euro area countries to a neoliberal economic and social policy agenda through fixed rules would thereby be achieved. National political processes would be devalued, as they would only be able to operate within a very strict superordinate framework.

## Timing is everything

While Stage 1 is to be set into motion immediately, the Commission wants to wait until spring 2017 with more concrete proposals for Stage 2. This timing is no coincidence.

Approval ratings for European integration have fallen everywhere in recent years, and in many places they have plummeted. Ever fewer people associate the EU with peace, social progress, and democracy, while ever more associate it with unemployment, impoverishment and cuts in social services. Starting a debate now about treaty amendments could call many things into question. Memories of France's *non* and the Netherlands' *nee* in referenda on the European constitution in 2005 have been reawakened.

With the new strategy, therefore, the existing framework is to be used as much as possible, while treaty debates are to be postponed until a later date, thereby gaining time to overcome the crisis of legitimacy. Such a strategy is already taking shape (see Box 1).

### *Box 1 : Against the crisis of legitimacy*

The European elections of 2014 ushered in a phase of seeking to overcome the EU's crisis of legitimacy. This has become necessary because upcoming steps in the integration process will soon require treaty amendments, meaning that these steps cannot be implemented without the involvement of the public.

The EU-Commission is at the centre of this strategy to recover legitimacy. First, the European Parliament was with much ado presented as a key actor in filling the post of Commission President in order to convey the impression that this appointment is the outcome of a democratic process.

The Commission under Jean-Claude Juncker has since significantly altered its communications policy. What is striking in the relevant papers is the relatively strong emphasis on the goals of strengthening social cohesion and strengthening the democratic legitimacy of EU policy. Even when Juncker spoke to the European Parliament on 9 September 2015 about the new memorandum for Greece and the plans to complete the EMU, it sounded almost like the presentation of a roadmap for moving [towards a democratic and social Europe](#). Under Juncker's predecessor, Manuel Barroso, social

and democratic goals were pushed ever further into the background until they eventually disappeared.

What stands behind this shift is not a change of course, but rather a change of strategy. Like Barroso, Juncker stands for a neoliberal, authoritarian EU. This is displayed in the recommendations for completing the EMU as well as in his earlier role as the head of the Eurogroup.

The expansion of the four-President process into a five-President process through the inclusion of Martin Schulz, the President of the European Parliament, is another part of the new strategy. The inclusion of Schulz establishes a direct connection to the Parliament and thereby conveys an impression of democratic participation. The report was, however, at no point voted on in the Parliament. The inclusion of the Parliament President is thus in no way associated with real democratic added value.

The British debate about leaving the EU ("Brexit") may also play a role in this timing. The UK will likely hold a referendum on this matter in late 2016 or early 2017. Seeking treaty amendments before this referendum would bring onto the agenda a number of proposals that amount to flexibilisation and are probably difficult to handle.

## The Economic Union – cuts in social services & depoliticising

The economic goals stated by the Presidents include modernising social systems, carrying out structural reforms (including product and labour markets) and increasing labour mobility. These keywords expose the neoliberal construct :

- Modernising social systems is EU jargon for what is generally known as cutting social services and arguing that this is necessary in order to save them (raising the retirement age to take demographic shifts into account ; reducing unemployment benefits in order to combat unemployment, etc.).
- Carrying out structural reforms means today deregulation and liberalisation. Product markets are reformed, among other things, by lowering environmental standards, while labour markets are reformed by weakening protection against dismissal, etc.
- Increasing labour mobility means demanding that employees move internationally to wherever there is a job for them. Life planning, family, social relations, etc. are to be subordinated to the needs of the economy. The steps in this direction that are to be taken in Stage 1 include reforming the *Macroeconomic Imbalance Procedure*. This is one of the procedures through which

pressure can already be placed on individual Member States through sanctions. The Presidents' proposal provides for the future application of these sanctions if a country does not implement the reforms "recommended" by the Commission quickly enough.

Additionally, independent entities are to be created to assess the evolution of wages to ensure that wages do not rise faster than productivity. This would have a tendency to depoliticise wage policy. High wage policy is thereby to be inhibited, regardless of the mandate of the respective government.

In stage 2, beginning in mid-2017, this is all to be formalised in EU law. That is to say, it is to be made permanently binding and effectively unalterable.

## The Financial Union – bank bailouts at the cost of the taxpayer

In the area of financial policy, the Presidents place the highest priority on completing the Banking Union. This concerns for example the idea of a shared deposit insurance scheme. However, this proposal is controversial and the German government just made clear with a [non-paper](#) from 8 September 2015, leaked by FT, that it is in strong opposition to this idea (since it is in strong opposition to any measure of financial risk-sharing between the member states, as long as it is not combined with conditionality and policy surveillance).

Furthermore the completing of the Banking Union is about the complete implementation of the *Bank Resolution and Recovery Directive* and the *Single Resolution Fund*. The directive governs who is to pay what in the future when a bank fails. The fund is to be financed by the banks in order to pay for the settlement of failed banks. The Presidents have declared that these measures are to ensure that taxpayers are no longer liable for bank failures.

What will happen is the opposite : the *Settlement Mechanism* of the directive envisages a *liability cascade* according to which the owners and creditors of the affected banks are held responsible only for eight per cent of the banks liabilities. The taxpayer assumes responsibility for the rest. At least even these eight per cent are not necessarily to pay by owners and creditors, since the directive includes a back door through which governments can take over this share in "case of emergency". In addition, the Resolution Fund that is to be funded by the banks is ridiculously small at 55 billions euros. By way of comparison, in the crisis years from 2008 to 2011, European taxpayers covered 1600 billions euros for the banks. [3]

At least, the Settlement Mechanism and the resolution fund will not prevent taxpayers from continuing to be liable for the banks. Rather, they permanently codify the general public's safeguarding of high-risk speculative trading.

Beyond this, the Presidents want to launch the Capital Markets Union. Bond and equity markets are to be more "Europeanised". All of the proposals for this are tantamount to further deregulation of the financial sector.

The Financial Union would thus offer an extremely attractive framework for speculators. The integrated capital market would create new high-yield investment options. At the same time, the Banking Union ensures that the taxpayers will also in the future step in when things go wrong.

## The Fiscal Union – a troika for all

Under the heading of the Fiscal Union, the Presidents initially want to further tighten the *fiscal strait-jacket* of Fiscal Compact etc. by 2017. A new institution is to be created to this end : the European Fiscal Board. It shall act out as an advisor, free from democratic control and seek to influence public opinion. This would mean extensive de-politicisation of fiscal policy.

The plans for Stage 2, however, are more important. This is where the idea of the "troika for all" is brought to bear. A common *shock absorption mechanism* is to be established, purportedly to combat future crises through united efforts (see Box 2). Only those who commit themselves to certain reform processes are to gain access to it. This is extortion along the same lines as the model that was recently so impressively observable in the cases of Greece and the other "program countries". There is liquidity only when society is rebuilt according to neoliberal concepts. These concepts are prescribed externally and technocratically along a new *framework of convergence* that is incorporated bindingly into the European treaties.

The framework of convergence is intended to ensure an "automatic stabilisation [of budgets] at the euro area level" (p. 14). That is to say, in the future certain fiscal measures (spending cuts, changes in tax rates, etc.) are to be automatically triggered, e.g. when national debt levels rise, and thereby uncoupled from political decisions. Here too, the consequences would be a fixed neoliberal course, regardless of public opinion or election results, and the replacement of political decisions with automated processes.

### Box 2 : The shock absorption mechanism

The common mechanism to absorb economic shocks is assigned a key role in the Presidents' strategy. Access to this mechanism – and refusal thereof – is the lever through which all euro area countries are to be induced to subordinate themselves to a binding neoliberal set of rules.

According to the report, the mechanism could build on the continuation of the European Fund for

Strategic Investments (EFSI, investment initiative). To date, this initiative has been limited to a period of three years. In this period, 21 billions euros of public funds are to be invested across the EU, through which, the Commission hopes, total investments in the amount of 315 billions euros are to be fostered. This lever is to be created by the public sector taking on, above all, the high-risk parts of major projects, thereby opening up safe high-yield investment opportunities for the private sector. The EFSI thereby follows the logic of *privatising profits while socialising losses*.

The Presidents' idea is that in the future economic boosts through investment will be concentrated on euro area countries that a) are suffering from crisis-like shocks and b) are implementing neoliberal structural reforms in the spirit of the framework of convergence.

## The Political Union – an authoritarian governance framework by 2025

The chapter on political integration reflects strongly the proposals of a common contribution from Germany and France [\[4\]](#), as well as [the initiative of French minister for economic affairs](#), Emmanuel Macron. Both initiatives plead for a very tough governance framework on the eurozone level and a strict surveillance of nation budgets.

The Presidents now argue that a higher degree of European integration also demands greater democratic accountability and legitimacy. Juncker also emphasised this argument in his speech to the European Parliament on 9 September 2015, in which he lavished praise on the European Parliament and at the same time called for a “more effective and democratic system of economic and fiscal surveillance” – whatever “democratic surveillance” shall be?! The Presidents' concrete proposals, however, have little to do with democratisation.

The proposals for Stage 1 aim to strengthen bodies without democratic legitimacy and to replace parliamentary rights of participation with rights to information. Inter-parliamentary exchange and the right of national parliaments to invite Commissioners are thus to be strengthened. In addition, they are to be better integrated into the design of reform processes as a general rule. All of these things suggest mere rights to information, or at best rights to rubber-stamp decisions. Actual decision-making powers look different. It is the Eurogroup, meanwhile, that is to be truly strengthened. The Eurogroup is the informal body that recently proved itself to be particularly unsuited to democracy during the negotiations with Greece; it is a body for which's decisions there is no basis in EU law, as a study of the German parliament's Scientific Service just

indicated and which nonetheless blossomed into one of the most powerful groups in the EU. This group is according to the Presidents to receive greater decision-making power and is to be better equipped with financial resources.

In Stage 2, an institutional framework is to be created at the level of the euro area. In this framework, the rules and agreements that have come about ad hoc in recent years are to be finalized permanently, while the monetary union is to be enabled to speak in a more unified voice internationally. This includes, among other things, transferring the ESM and the Fiscal Compact into EU law, further strengthening the Eurogroup through the appointment of a full-time president, and creating a euro area treasury.

All of this amounts to a sweeping concentration of power at the level of the monetary union – a level that has weaker democratic legitimacy and control than the EU.

## New leftist discourse

The Presidents' plan is ambitious. If it works, a narrow governance structure at the level of the monetary union will be created by 2025, which will devalue national political processes and permanently bind all participants to a neoliberal course. Technocracy and automation would take the place of democratic control. In this system of authoritarian neoliberalism, the scope for leftist politics would be extremely limited, if not entirely eliminated. Strict governance (under a strong German influence) at the euro level could be combined with a certain fraying at the edges of the EU, as probably in the case of the UK.

The plan might, however, be overambitious. If there is a debate on the treaties in 2017, it could become difficult. The question of *more EU integration* would stand directly on the agenda and might have to withstand national constitutional amendment processes and national referendums. The *non* and *nee* to the European constitution showed that such conflicts can be won by the left.

However, the societal left would have to further develop its discourse on the EU and the euro soberly and levelheadedly. This is overdue anyway after the Syriza capitulation of 13 July. Rather than a visionary focus on a social, democratic, ecological, peaceful, feminist, whatever Europe, the left needs a sharp analysis of the real character of the EU. Yes, *another Europe* is possible. But possibly not another monetary union. And certainly not with the *completed Economic and Monetary Union* that Juncker et al have in mind. This is a neoliberal, anti-democratic project through and through, which stands in the way of the other Europe that must be built from the bottom up.

# Une union néolibérale et autoritaire vers 2025

Steffen Stierle

Traduction de l'anglais d'Yves Moy (Coorditrad)

À la mi-juin 2015, le président de la Commission européenne Juncker, en étroite coopération avec les présidents du Sommet de l'euro, l'Eurogroupe, la Banque centrale européenne et le Parlement européen, présenta le rapport « [Achever l'Union économique et monétaire de l'Europe](#) », connu aussi sous le nom de *Rapport des cinq présidents*. Le plan formulé dans ce rapport aboutit à un approfondissement autoritaire et néolibéral de la zone euro.

## L'arrière-plan

Le Rapport des cinq présidents fait partie d'un processus politique qui est en cours depuis 2012. Ce processus cherche à compléter une administration ponctuelle de la crise avec une feuille de route à long terme pour approfondir l'union monétaire. Le processus est conduit formellement par le président du Conseil européen et fortement influencé par des contributions communes des gouvernements français et allemand.

Au niveau de la zone euro, des structures de contrainte permanente vont être créées, à travers lesquelles les États membres vont s'engager à une politique de réduction des dépenses permanentes (« discipline budgétaire ») et de réformes de structure néolibérales. Une série de mesures correspondantes a été mise en œuvre dans le sillage de la crise : à travers le Pacte budgétaire, le Paquet-six et le Paquet-deux, les États membres ont accepté une camisole de force de politique fiscale.

La création de mécanismes pour lier définitivement tous les pays de la zone euro à la politique économique et sociale néolibérale n'a toutefois pas encore abouti. Un moyen de forcer de l'extérieur les pays à entreprendre des réformes radicales néolibérales de leur politique économique et sociale a été trouvé seulement pour les « pays en crise », à travers le Mécanisme de stabilité européen (MSE), base de l'intervention de la troïka.

Récemment, le « Pacte de compétitivité » qu'Angela Merkel a mis en jeu avait pour but d'être un tel instrument pour l'union monétaire tout entière. Derrière ce pacte, il y avait une sorte de régime de troïka pour toute l'union monétaire (« troïka pour tous »). Des encouragements financiers devaient être liés à des réformes néolibérales [5]. Les doutes sur le mécanisme de financement qui accompagnait cela étaient, cependant, trop grands. Les Finnois et les Autrichiens ne voulaient pas payer des réformes en Espagne et au Portugal. Le pacte aurait probablement aussi nécessité des amendements aux traités européens. Au vu d'une instabilité politique croissante et d'une

crise profonde de légitimité de l'UE, le risque d'un débat sur les traités a été évité pour le moment [6].

## Le nouveau plan des présidents

Dans leur nouveau rapport, les cinq présidents soutiennent la position que la crise de l'euro a révélé des faiblesses dans l'Union monétaire européenne (UME) auxquelles il faut remédier. En particulier, ils soutiennent que la crise a prouvé que certaines tâches peuvent seulement être accomplies ensemble dans l'Union monétaire. Ceci, écrivent-ils, s'applique avant tout à des crises de combat (« chocs économiques ») et à la dette (« politique fiscale non durable »). Selon eux, c'est pourquoi on a besoin de davantage d'approfondissement, avec quatre piliers : union économique, financière, fiscale et politique.

Pour réaliser cela, ils veulent procéder en deux étapes. Dans l'étape 1 (jusqu'à mi-2017), il faut faire un usage le plus efficace possible du cadre institutionnel existant (« approfondissement par l'action »). Dans l'étape 2 (jusqu'à 2025 au plus tard), les amendements nécessaires des traités devront être entrepris afin d'attacher la camisole de force néolibérale de façon définitive et contraignante (« achever l'UME »). Afin de spécifier l'étape 2 et les changements de traité requis, la Commission a déjà constitué un groupe d'experts qui va développer un livre blanc, et qui devrait avoir achevé son travail vers 2017, [comme l'a dit le vice-président Dombrovskis](#).

L'objectif d'attacher définitivement tous les pays de la zone euro à un agenda de politique néolibérale économique et sociale à travers des règles figées serait alors accompli. Les processus politiques nationaux seraient dévalorisés, dès lors qu'ils seraient seulement capables de fonctionner dans un cadre super-ordonné très strict.

## L'agenda est tout

Alors que l'étape 1 va être mise en route immédiatement, la Commission veut attendre jusqu'au printemps 2017 avec des propositions plus concrètes pour l'étape 2. Cet agenda n'est pas une coïncidence.

Les indices d'approbation pour l'intégration européenne ont chuté partout dans les années récentes et à beaucoup d'endroits ils se sont effondrés. Jamais aussi peu de gens ont associé l'UE avec la paix, le progrès social et la démocratie, alors que jamais autant ne l'ont associée avec le chômage, l'appauvrissement et les réductions des services sociaux. Engager un débat maintenant à propos des amendements du traité pourrait remettre beaucoup de choses en question. Les souvenirs du *non* de la France et du *nee* de la Hollande aux référendums sur la constitution européenne en 2005 se sont réveillés.

Avec la nouvelle stratégie, par conséquent, le cadre existant va être utilisé autant que possible, alors que les débats sur le traité

vont être ajournés jusqu'à une date ultérieure, gagnant ainsi du temps pour surmonter la crise de légitimité. Une telle stratégie est déjà en train de prendre forme (voir Encadré 1).

### *Encadré 1 : Contre la crise de légitimité*

Les élections européennes de 2014 ont inauguré une phase de recherche pour surmonter la crise de légitimité de l'UE. C'est devenu nécessaire parce que des étapes prochaines dans le processus d'intégration requerront bientôt des amendements au traité, ce qui signifie que ces étapes ne peuvent pas être entreprises sans l'implication du public.

La Commission européenne est au centre de cette stratégie pour regagner de la légitimité. D'abord, le Parlement européen a été présenté avec beaucoup de bruit comme un acteur clé pour remplir le message du président de la Commission afin de communiquer l'impression que ce rendez-vous est le résultat d'un processus démocratique.

Sous Jean-Claude Juncker, la Commission a depuis lors considérablement modifié sa politique de communication. Ce qui frappe dans les journaux pertinents est l'accent relativement fort mis sur les objectifs de renforcement de la cohésion sociale et le renforcement de la légitimité démocratique de la politique de l'UE. Même quand Juncker a parlé au Parlement européen le 9 septembre 2015 de la nouvelle note pour la Grèce et des plans pour achever l'UME, cela avait presque l'air de la présentation d'une feuille de route pour se diriger [vers une Europe démocratique et sociale](#). Sous le prédécesseur de Juncker, Manuel Barroso, les objectifs social et démocratique avaient été repoussés à l'arrière-plan jusqu'à ce qu'ils finissent par disparaître.

Ce qui se tient derrière cette réorientation n'est pas un changement bien sûr, mais plutôt un changement de stratégie. Comme Barroso, Juncker défend une UE néolibérale, autoritaire. C'est exposé dans les recommandations pour achever l'UME aussi bien que dans son rôle précédent à la tête de l'Eurogroupe.

L'extension du processus à quatre présidents à un processus à cinq présidents du fait de l'entrée de Martin Schulz, le président du Parlement européen, est une autre face de la nouvelle stratégie. L'entrée de Schulz établit une connexion directe au Parlement et de ce fait produit une impression de participation démocratique. Le rapport n'a été, cependant, en aucun cas voté au Parlement. L'entrée du président du Parlement n'est ainsi nullement associée à une valeur ajoutée démocratique réelle.

Le débat britannique à propos de la sortie de l'Europe (« Brexit ») peut aussi jouer un rôle dans cet agenda. Le Royaume-Uni organisera sans doute un référendum sur ce sujet fin 2016 ou début 2017. La recherche d'amendements au traité avant ce référendum apporterait dans l'agenda nombre de propositions qui reviennent à de la flexibilisation et sont sans doute difficiles à manipuler.

## **L'Union économique – réductions des services sociaux et dépolitisation**

Les objectifs économiques annoncés par les présidents incluent de moderniser les systèmes sociaux, mener à terme des réformes structurelles (comprenant les marchés des produits et du travail) et augmenter la mobilité du travail. Ces mots-clés dévoilent la construction néolibérale :

- Moderniser les systèmes sociaux dans le jargon UE, c'est ce que l'on connaît généralement comme sabrer dans les services sociaux et prétendre que c'est nécessaire pour les sauvegarder (reculer l'âge de la retraite pour prendre en compte la pyramide des âges ; réduire les allocations de chômage pour combattre le chômage, etc.).
- Mener à terme ces réformes structurelles signifie aujourd'hui dérégulation et libéralisation. Les marchés des produits sont réformés, entre autres, en abaissant les standards environnementaux, alors que les marchés du travail sont réformés en affaiblissant la protection contre le licenciement, etc.
- Augmenter la mobilité du travail signifie exiger que les employés déménagent à l'étranger chaque fois qu'il y a un travail pour eux. L'organisation de la vie, les relations sociales, etc. vont être subordonnées aux besoins de l'économie.

Les pas dans cette direction qui vont être faits à l'étape 1 incluent de réformer la *procédure du déséquilibre macroéconomique*. C'est une des procédures au moyen desquelles la pression peut déjà être mise sur des États membres individuels à travers des sanctions. La proposition des présidents envisage la future application de ces sanctions si un pays n'entreprend pas les réformes « recommandées » par la Commission assez rapidement.

De surcroît, des entités indépendantes doivent être créées pour évaluer l'évolution des salaires afin de s'assurer que les salaires n'augmentent pas plus vite que la productivité. Cela devrait avoir tendance à dépolitiser la politique salariale. Une politique de hauts salaires doit de ce fait être réprimée, au mépris du mandat du gouvernement en question.

Dans l'étape 2, commençant à la mi-2017, tout cela doit être formalisé dans la loi de l'UE. C'est-à-dire que cela va devenir définitivement contraignant et effectivement inaltérable.

## L'Union financière – garanties bancaires aux frais du contribuable

Dans la sphère de la politique financière, les présidents accordent la priorité la plus forte à l'achèvement de l'Union bancaire. Cela concerne par exemple l'idée d'un système partagé de garantie des dépôts. Cependant, cette proposition est controversée et le gouvernement allemand vient de dire clairement dans un [non-document](#) du 8 septembre 2015, révélé par le *Financial Times*, qu'il est en ferme opposition à cette idée (puisque'il est en ferme opposition à toute mesure de partage du risque financier entre les États membres, aussi longtemps que ce n'est pas accompagné de conditions et de surveillance de la politique).

En outre, l'achèvement de l'Union bancaire comprend l'application totale de la *Directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances* et le *Fonds de résolution unique*. La directive détermine qui devra payer quoi dans le futur quand une banque est en défaut. Le fonds va être financé par les banques afin de payer le règlement des banques en défaut. Les présidents ont déclaré que ces mesures doivent assurer que les contribuables ne seront plus responsables pour les faillites des banques.

Ce qui arrivera, c'est le contraire : le *Mécanisme de règlement* de la directive envisage une *cascade de responsabilités* selon laquelle les propriétaires et créiteurs des banques en question sont tenus pour responsables seulement de 8 % des dettes des banques. Le contribuable endosse la responsabilité du reste. Au pire même, ces 8 % ne seront pas nécessairement payés par les propriétaires et créiteurs, puisque la directive inclut une porte dérobée par laquelle les gouvernements peuvent prendre en charge cette part en « cas d'urgence ». Ajouter à cela que le Fonds de résolution qui va être abondé par les banques est ridiculement petit, avec 55 milliards d'euros. Pour faire une comparaison, dans les années de crise de 2008 à 2011, les contribuables européens ont couvert 1600 milliards d'euros pour les banques [7].

Au pire, le Mécanisme de règlement et le Fonds de résolution n'empêcheront pas les contribuables de continuer d'être responsables pour les banques. Plutôt, ils codifient définitivement la sauvegarde générale par le public des transactions spéculatives à grand risque.

Derrière cela, les présidents veulent lancer l'union des marchés des capitaux. Les marchés des titres et des actions doivent être plus « européens ». Toutes les propositions pour cela reviennent à davantage de déréglementation du secteur financier.

L'Union financière devrait ainsi offrir un cadre extrêmement attractif pour les spéculateurs. Le marché intégré des capitaux offrirait de nouvelles options d'investissement à grand rendement. Au même moment, l'Union bancaire assure que, dans le futur, les contribuables interviendront quand les choses iront

mal.

## L'Union fiscale – troïka pour tous

Sous la houlette de l'Union fiscale, les Présidents veulent au début serrer davantage la *camisole de force fiscale* du Pacte budgétaire, etc. vers 2017. Une nouvelle institution va être créée à cette fin : le Bureau fiscal européen. Il devra jouer le rôle d'un conseiller, affranchi du contrôle démocratique, et chercher à influencer l'opinion publique. Cela signifierait une dépolitisation considérable de la politique fiscale.

Les plans pour l'étape 2, cependant, sont plus importants. C'est là où l'idée de la « troïka pour tous » est mise en application. Un mécanisme commun d'*absorption de chocs* va être établi, prétendument pour combattre les futures crises au moyen d'efforts conjoints (voir Encadré 2). Seuls ceux qui s'engageront à certains processus de réforme y auront accès. C'est du chantage du même ordre que le modèle qui a été si remarquablement observé récemment dans les cas de la Grèce et des autres « pays à programme ». Il n'y a de liquidité que lorsque la société est reconstruite selon les concepts néolibéraux. Ces concepts sont prescrits de l'extérieur et technocratiquement, selon un nouveau *cadre de convergence* qui est incorporé de façon contraignante dans les traités européens.

Le cadre de convergence est conçu pour assurer une « stabilisation automatique [des budgets] au niveau de la zone euro » (p. 14). C'est-à-dire que, dans le futur, certaines mesures fiscales (réductions des dépenses, changements dans les taux d'imposition, etc.) vont être déclenchées automatiquement, par exemple quand les niveaux d'endettement national augmentent, et par conséquent être découplées des décisions politiques. Là aussi, les conséquences seraient une évolution néolibérale fixée au mépris de l'opinion publique ou des résultats électoraux, et le remplacement de décisions politiques par des processus automatisés.

### Encadré 2 : Le mécanisme d'absorption de choc

Le mécanisme commun pour absorber les chocs économiques joue un rôle clé dans la stratégie des présidents. L'accès (ou le non-accès) à ce mécanisme est le levier au moyen duquel tous les pays de la zone euro doivent être conduits à se subordonner eux-mêmes à un ensemble de règles néolibérales contraignantes.

Selon le rapport, le mécanisme pourrait se construire sur le prolongement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS, initiative d'investissement). À cette date, cette initiative a été limitée à une période de trois ans. Durant cette période, 21 milliards d'euros de fonds publics vont

être investis dans toute l'UE, grâce à quoi, la Commission l'espère, des investissements totaux pour un montant de 315 milliards d'euros vont être engagés. Ce levier va être créé par le secteur public qui prendra, surtout, les parties à risque fort des projets importants, en ouvrant par conséquent des opportunités sûres d'investissement à grand rendement pour le secteur privé. Le FEIS suit par conséquent la logique de *privatiser les profits tout en collectivisant les pertes*.

L'idée des présidents est que, dans le futur, les stimulations économiques au travers de l'investissement seront concentrées dans les pays de la zone euro qui a) subissent des chocs analogues à une crise et b) mettent en œuvre des réformes structurelles néolibérales dans l'esprit du cadre de convergence.

européenne, comme vient de l'indiquer une étude du service scientifique du parlement allemand, et qui néanmoins s'est transformé en un des plus puissants groupes dans l'UE. Ce groupe est d'accord avec les présidents pour recevoir un plus grand pouvoir de décision et il va être mieux doté de ressources financières.

Dans l'étape 2, un cadre institutionnel va être créé au niveau de la zone euro. Dans ce cadre, les règles et les accords qui se sont révélés ponctuellement dans les dernières années vont être finalisés définitivement, tandis que l'union monétaire va être admise à parler d'une voix plus unifiée internationalement. Cela inclut, entre autres, de transférer le MSE et le pacte budgétaire dans la loi européenne, pour renforcer davantage l'Eurogroupe au moyen de la nomination d'un président à temps plein et créer un Trésor de la zone euro.

Tout cela revient à une concentration rampante du pouvoir au niveau de l'Union monétaire – niveau qui a une légitimité démocratique et un contrôle plus faibles que l'UE.

## L'union politique – cadre de gouvernance autoritaire vers 2025

Le chapitre sur l'intégration politique reflète fortement les propositions d'une contribution commune de l'Allemagne et de la France [8], aussi bien que [l'initiative du ministre français de l'économie](#), Emmanuel Macron. Les deux initiatives plaident pour un cadre de gouvernance très fort au niveau de l'eurozone et pour une surveillance stricte des budgets nationaux.

Les présidents soutiennent maintenant qu'un degré plus élevé d'intégration européenne exige aussi de plus grandes responsabilités et légitimités démocratiques. Juncker a aussi insisté sur cet argument dans son allocution au Parlement européen le 9 septembre 2015, dans laquelle il a prodigué des louanges sur le Parlement européen et en même temps appelé à un « système plus efficace et démocratique de surveillance économique et fiscale » – que peut être une « surveillance démocratique » ?! Les propositions concrètes des présidents, cependant, ont peu de choses à voir avec la démocratisation.

Les propositions pour l'étape 1 tendent à renforcer des corps sans légitimité démocratique et à remplacer des droits parlementaires à la participation en droits à l'information. L'échange interparlementaire et le droit des parlements nationaux à inviter des membres de la Commission vont donc être renforcés. De plus, ils doivent être mieux intégrés dans l'élaboration des processus de réforme en règle générale. Toutes ces choses suggèrent de simples droits à l'information, ou, au mieux, des droits à entériner les décisions. Les pouvoirs de décision véritables semblent différents. C'est l'Eurogroupe, en attendant, qui va être fortement renforcé. L'Eurogroupe est le corps informel qui s'est révélé récemment être particulièrement inadapté à la démocratie pendant les négociations avec la Grèce ; c'est un corps dont les décisions n'ont pas de base dans la loi

## Nouveau discours de gauche

Le plan des présidents est ambitieux. S'il marche, une structure de gouvernance étroite au niveau de l'Union monétaire sera créée vers 2025, ce qui dévalorisera les processus politiques nationaux et liera définitivement tous les participants à une évolution néolibérale. La technocratie et l'automatisation prendraient la place du contrôle démocratique. Dans ce système de néolibéralisme autoritaire, le champ pour des politiques de gauche serait extrêmement limité, sinon totalement éliminé. Une stricte gouvernance (sous une forte influence allemande) au niveau de l'euro pourrait être combinée à un certain laxisme aux marges de l'UE, comme probablement dans le cas du Royaume-Uni.

Le plan pourrait, cependant, être trop ambitieux. S'il y a un débat sur les traités en 2017, cela pourrait devenir difficile. La question de *plus d'intégration européenne* se poserait directement sur l'agenda et pourrait avoir à affronter des processus nationaux d'amendement constitutionnel et des référendums nationaux. Le *non* et le *nee* à la constitution européenne ont montré que de tels conflits peuvent être gagnés par la gauche.

Cependant, la gauche sociale devrait développer davantage son discours sur l'UE et l'euro sobrement et raisonnablement. C'est trop tard de toute façon après la capitulation de Syriza du 13 juillet. Plutôt qu'une fixation visionnaire sur une Europe sociale, démocratique, écologique, pacifique, féministe, peu importe, la gauche a besoin d'une analyse pointue du vrai caractère de l'UE. Oui, *une autre Europe* est possible. Mais peut-être pas une autre union monétaire. Et certainement pas avec *l'Union économique et monétaire achevée* que Juncker et autres ont en tête. C'est un projet néolibéral, antidémocratique tout du long, qui barre la route à une autre Europe qui doit être construite du bas vers le haut.



---

## Notes

[1] For [more details](#) (in German).

[2] For [more on the European legal dimension](#) (in German).

[3] For more on the Banking Union : [CEO, A Union for Big Banks](#).

[4] [Franco-German contribution](#) (in French).

[5] **Notes du texte en français**

[Pour plus de détails](#) (en allemand).

[6] [Pour en savoir plus sur la dimension légale européenne](#) (en allemand).

[7] Plus sur l'Union bancaire : [L'OCE, Union pour les grandes banques](#).

[8] [Contribution franco-allemande](#) (en français).