
***L'UE face à la crise
Faut-il plus d'intégration ?***

**Jacques Mistral, Philippe Moreau Defarges
Françoise Nicolas, Vivien Pertusot
Yann-Sven Rittelmeyer, Hans Stark
et Nele Wissmann**

Décembre 2011

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Coordination : Vivien Pertusot

ISBN: 978-2-86592-964-1
© All rights reserved, Ifri, 2011

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tel: +33 (0)1 40 61 60 00
Fax: +33 (0)1 40 61 60 60
Email: ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Brussels – BELGIUM
Tel: +32 (0)2 238 51 10
Fax: +32 (0)2 238 51 15
Email: info.bruxelles@ifri.org

WEBSITE: ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	2
À LA DERIVE VERS LE GRAND LARGE	5
L'une après l'autre, les vagues déferlent.....	5
Partout inachevée.....	6
CRISE DES DETTES SOUVERAINES : QUELLE ISSUE ?	8
La gestion de crise	8
La gouvernance à venir.....	9
LE COUPLE FRANCO-ALLEMAND A L'EPREUVE DE LA CRISE DE LA DETTE SOVERAINE.....	12
Laborieux rapprochement.....	13
Que faire ?.....	15
VERS UN « NOYAU DUR » DE L'EUROPE ? LES ÉTATS MEMBRES HORS EUROZONE FACE A LA CRISE	17
Le souhait d'une plus grande implication.....	17
Différences et divergences chez les out	18
Un « noyau dur » pour l'Europe : solution indispensable ou fin de l'unité européenne ?	19
LA CRISE QUE L'EUROPE POST-LISBONNE POURRAIT RATER.....	21
L'Europe post-Lisbonne, une arrivée en temps de crise	21
Entre dépendance et passivité des institutions européennes	22
Transformer la crise en opportunité, un exercice périlleux...	23
POURQUOI LA CHINE NE SAUVERA PAS L'EUROPE	25
Une convergence d'intérêts en trompe l'œil.....	25
Des vulnérabilités financières de part et d'autre.....	27

Introduction

Les débats sur l'Europe, n'ont jamais révélé un tel paradoxe sur la construction européenne. D'un côté, ceux qui soutiennent que la monnaie unique a été instaurée prématurément, que les mécanismes institutionnels adéquats manquaient et que la crise actuelle était prévisible. De l'autre, les discours en faveur d'une intégration approfondie, qui multiplie les points d'ancrage : le Fonds européen de stabilité financière (FESF), les « euro-obligations », mais surtout une gouvernance économique européenne.

Paradoxe ? Peut-être pas. Le caractère précipité de la création de la zone euro n'est plus aujourd'hui qu'un élément de débat théorique : personne n'envisage sérieusement une disparition de la monnaie unique. Les économies et politiques européennes sont trop interdépendantes et interconnectées. Ainsi faut-il envisager des issues concrètes à la crise, et celles-ci convergent souvent vers un seul horizon : plus d'intégration. Le débat sur l'intégration prend racine dans la construction même du projet européen. Face aux avancées dans le domaine économique, le flanc politique a connu de nombreux revers – à commencer par celui de la Communauté européenne de défense en 1953 – et demeure le parent pauvre du projet européen.

Plus que le manque d'intégration, la crise actuelle révèle la fragilité de l'échafaudage européen. Les préoccupations sérieuses à l'égard de la Grèce ne sont que la partie visible de l'iceberg : l'Italie, l'Espagne, l'Irlande, le Portugal et – de moins en moins en pointillés... – la France seront tous sujets à des perturbations majeures dans les prochains mois et sans nul doute les prochaines années. Hier, la perspective de ces crises aurait pu soulever une inquiétude débouchant sur de simples plans d'aide. Mais aujourd'hui, l'enjeu est d'autant plus crucial que 17 des 27 pays de l'Union européenne (UE) impriment la même monnaie : si la zone euro flanche, c'est toute l'Union qui perd l'équilibre ! Les dettes souveraines ont donc nécessairement un impact important sur les autres pays. Le Pacte de stabilité devait juguler ce risque, mais nombre d'États membres n'ont eu de cesse de s'affranchir de leurs engagements à son égard. Et les menaces de sanction n'ont pas été suivies de faits. Le manque d'intégration se révèle ici dans l'absence d'un mécanisme de contrôle et de supervision fort.

Vivien Pertusot est responsable de l'Ifri Bruxelles.

L'impact sur le rôle des institutions européennes est dès lors essentiel. Bruxelles est souvent le bouc émissaire tout désigné pour des dirigeants européens pressés par leurs opinions. La difficile lisibilité des actions de la Commission et la prise de décisions à 27 dans les sphères politiques les plus hautes et donc les moins transparentes donnent l'image d'institutions européennes en déficit démocratique. Trop puissantes pour beaucoup, ces institutions sont également contraintes par l'intergouvernementalisme et la culture de l'unanimité et donc celle du compromis et du consensus. La crise actuelle illustre l'ampleur de cette dichotomie : comment régler une crise européenne sans pouvoir s'appuyer sur des institutions européennes capables d'y répondre ? Au cœur du problème se trouvent bien l'intergouvernementalisme et l'équilibre à trouver entre prérogatives souveraines et prérogatives léguées.

Cette note n'a pas tant vocation à s'interroger sur les causes de cette crise qu'à envisager ses éventuelles conséquences, ses risques et les solutions à trouver. Cette contribution au débat entend se confronter à deux dossiers de fond. Dans un premier temps, il s'agit d'analyser les différentes facettes de la problématique de l'intégration : où en sommes-nous ? Une intégration plus forte est-elle inévitable et quelles en seraient les conséquences sur les États membres et les institutions européennes ? Dans un deuxième temps, il s'agit de se demander comment le projet européen va évoluer, et surtout comment ses acteurs vont s'adapter. Quelle place, quel rôle pour le couple franco-allemand ? Assistons-nous à l'émergence de deux Unions, l'une à 17, l'autre à 27 ? Et enfin, cette crise n'est-elle pas l'illustration – s'il en fallait une – du fait que l'Europe est éminemment intégrée dans un système global dont elle n'est pas le centre mais seulement une composante, certes importante ?

Cette crise révèle quatre éléments marquants. Tout d'abord, seul le moteur franco-allemand semble adéquat pour prendre le problème à bras-le-corps, comme l'explique Hans Stark. En conséquence, une Union à deux vitesses se dessine : il y aura ceux qui pourront et voudront suivre, et les autres. Malgré des négociations parfois éprouvantes, le couple franco-allemand n'est jamais aussi prospère que dans les moments de crise. La chancelière Angela Merkel et le président Nicolas Sarkozy se conduisent aujourd'hui comme dans un directoire, attitude mal perçue par les partenaires européens, mais cet état de fait résulte-t-il de la volonté de Berlin et de Paris et/ou de l'incapacité d'autres États membres à peser ? Néanmoins, la crise appelle les deux pays à apprendre des expériences passées. Construire en temps de crise ne peut être la panacée. Le couple franco-allemand, aussi central soit-il pour l'UE, ne doit pas privilégier les approches de court terme sur les considérations de moyen terme. La question demeure donc notamment de savoir comment agréger les autres États membres au moteur central, et ce même dans une Europe à deux vitesses.

Le deuxième aspect marquant de cette crise est le fossé grandissant entre l'Union des 17 – les membres de la zone euro – et celle des 27. La multiplication des sommets de l'Eurozone auxquels les dix autres États ne sont pas conviés, l'exclusion de fait de ces derniers des discussions et des solutions de sortie de crise risquent de laisser des

traces sur l'avancée du projet européen. Comme l'indique Nele Wissmann, les Britanniques et les Polonais sont les plus revendicatifs à cet égard, mais encore une fois l'urgence de l'instant présent ne doit pas faire oublier les éventuelles répercussions politiques des attitudes adoptées aujourd'hui. Comment pourrait-on construire une Union plus politique sur de la division politique ?

Le troisième aspect du débat porte donc sur la question de l'intégration. Jacques Mistral revient sur le type de gouvernance économique envisageable. Dans la précipitation, les idées fusent et les arguments ne sont pas toujours clairs. Yann-Sven Rittelmeyer fait quant à lui un bilan du rôle des institutions dans l'UE post-Lisbonne. Un bilan mitigé où l'on voit que la force d'impulsion et de pression première reste souvent celle des États membres, notamment des plus influents politiquement et économiquement.

Le dernier aspect de cette crise politico-économique concerne la place de l'Union sur l'échiquier international. Philippe Moreau Defarges fait un historique sur l'évolution de l'Europe et sa place dans le monde. La situation économique américaine est tout aussi incertaine que celle de l'Europe et c'est d'abord vers des partenaires moins classiques que se tournent ces « puissances émergentes » dont les taux de croissance et la santé économique font désormais rêver. Si ces pays avaient déjà d'importants intérêts en Europe, c'est la première fois que l'Union européenne leur demande officiellement de l'aide. Cette vulnérabilité révélée officiellement est préoccupante : l'Europe s'est rarement trouvée dans une telle situation et ne sait trop comment s'y prendre. Françoise Nicolas explique en quoi il faut nuancer la probabilité d'une assistance décisive chinoise.

À la dérive vers le grand large

Dans les années 1950, les Européens de l'Ouest, sous le bouclier du colosse américain, se convainquent qu'ils ont brisé le cycle fatal des guerres, qu'ils sont sortis du cauchemar de l'histoire. La construction européenne accouchera d'une paix irréversible, sans cesse consolidée par la multiplication des interdépendances. Mais, depuis 2007, la crise financière défait les certitudes les unes après les autres. L'édifice européen révèle sa précarité. La réconciliation de l'Europe avec elle-même ne serait-elle qu'un intermède ? Ce qui est certain aujourd'hui, c'est que l'Europe doit composer dans un monde globalisé, qui continuera d'avancer avec ou sans elle.

L'une après l'autre, les vagues déferlent

Des années 1950 aux années 1980, l'Europe occidentale prend forme dans la chaleur rassurante d'une couveuse. À l'est, le rideau de fer dresse un mur infranchissable, séparant l'Europe prospère, démocratique et civilisée de l'Europe des nationalismes virulents, gelés par la poigne soviétique. À l'ouest, les États-Unis, abrités par l'Atlantique, seuls au-dessus des autres, garantissent et gardent la stabilité européenne. L'Europe est apprivoisée et encadrée.

La première fêlure survient avec l'effondrement du bloc soviétique (1989-1991). L'Europe des communautés n'a plus les ressorts de la croissance et de l'euphorie des Trente Glorieuses (1945-1975). Et voici qu'elle doit s'ouvrir à une zone s'étirant des pays baltes aux Balkans. L'Europe unie, toujours allergique aux choix douloureux, opte pour la fuite en avant. Elle esquisse les fondements d'une fédération (traité de Maastricht sur l'Union européenne [UE], 1993) et accueille huit nouveaux membres d'Europe centrale et orientale, plus Malte et Chypre. Intégration et élargissement sont menés de front.

Dans ces mêmes décennies, une onde de choc planétaire disloque l'équilibre géopolitique. À partir des années 1970, des milliards d'hommes et de femmes (Asie du Sud-Est, Chine, Inde, Brésil) entrent sur le marché mondial et luttent pour une vie meilleure. La fin de l'Union des

Philippe Moreau Defarges est chercheur et codirecteur de la publication RAMSES à l'Ifri.

républiques socialistes soviétiques (URSS) et le recul inexorable de l'hyperpuissance américaine laissent s'épanouir une multipolarité universelle, faisant de l'Europe une région parmi d'autres. L'Europe rencontre ses deux défis historiques.

– *Comment demeurer un pôle de prospérité et donc une zone compétitive ?* Au lendemain des guerres mondiales, l'Europe occidentale renaît par la combinaison de l'ouverture aux échanges, de la croissance économique et de l'État providence. Ce système se détériore inexorablement. La compétition internationale, qui longtemps n'inclut que des pays occidentaux, aux structures comparables, se mondialise, où tous sont en concurrence avec tous. La croissance européenne se ralentit, ne dégagant plus de surplus suffisants pour financer la solidarité sociale. Les charges de cette dernière s'alourdissent : chômage persistant, coûts de la santé, vieillissement des populations. Le projet européen ne promet plus une amélioration régulière des conditions d'existence.

– *Quelle configuration territoriale ?* Les communautés européennes des années 1950-1960 coïncident avec les frontières de l'empire de Charlemagne. Puis, très vite, elles ne peuvent rester fermées au reste de l'Europe ; ainsi arrivent le Royaume-Uni et des pays nordiques (1973), la Grèce (1981), la péninsule Ibérique (1986) puis les élargissements des années 2000 à l'est... L'Europe unie doit être à la fois cohérente et ouverte. Si elle exclut, s'enferme et se fige, elle se voue à être une forteresse appauvrie, sa seule richesse étant ses hommes. En outre, cette Europe se veut exemplaire ; elle doit donc se montrer tolérante et accueillante. Mais si cette Europe embarque sans cesse de nouvelles parties prenantes, elle multiplie en son sein les tensions. Aujourd'hui tous ces dilemmes sont résumés par l'enjeu de la Méditerranée : que faire face aux bouleversements des pays arabes ? Se protéger par un mur transméditerranéen ? Ou au contraire recréer la *mare nostrum* des Romains ?

Partout inachevée

L'Union européenne est atteinte par les mutations planétaires, alors qu'elle souffre d'inachèvement, d'une incapacité à terminer ses chantiers.

– *Le marché unique* demeure l'assise de la construction européenne. En principe achevé le 1^{er} janvier 1993 par les « directives Delors », il est toujours à faire. Chaque avancée, notamment celle des années 1985-1992, révèle les insuffisances du processus : quelle harmonisation fiscale ? Le marché unique doit-il et peut-il viser une Europe autosuffisante (selon le rêve de la Politique agricole commune [PAC] à la française) ou, au contraire, fournir un tremplin aux Européens pour mieux les insérer dans les flux de la mondialisation ?

– *L'euro*. La crise actuelle de la monnaie unique confirme que les conditions de fond d'une zone monétaire optimale (ZMO) n'ont pas été réfléchies. Une ZMO associerait-elle des États élevés dans la rigueur et des États... approximatifs ? La fluidité de circulation des hommes, sans

laquelle il n'existe pas d'authentique espace économique unique, reste entravée de mille manières, telles que les cloisons étanches entre ceux dont l'emploi est protégé et ceux installés dans la précarité. Enfin, la zone euro est manchote : le bras monétaire, avec la Banque centrale européenne (BCE), n'est pas équilibré par un bras budgétaire, combinant une surveillance rigoureuse des budgets nationaux et des transferts maîtrisés des « riches » vers les « moins riches ».

– *L'identité extérieure.* L'UE se déclare soudée par l'universalité et la noblesse de ses valeurs (ce qui ne l'empêche pas de se doter de lieux de rétention où elle confine la misère du monde). Comme l'illustrent les débats autour des engagements en Afghanistan et en Libye, si deux vieilles puissances, le Royaume-Uni et la France, gardent des nostalgies impériales, les autres, et en premier lieu l'Allemagne, ne veulent plus entendre parler (définitivement ?) du tragique de l'histoire.

– *La légitimité démocratique.* Le grand problème de l'UE serait-il la démocratie ? Pourtant, l'UE ne cesse de se démocratiser : extension continue des pouvoirs du Parlement européen ; citoyenneté européenne s'ajoutant aux citoyennetés nationales ; autonomie des provinces ou des régions (les « micronationalismes » prospérant sur le terreau de la construction européenne)... En même temps, l'UE ne se guérit pas de ses habits technocratiques : prééminence des négociations entre gouvernants et bureaucrates ; réglementations octroyées, semble-t-il, par Bruxelles ; mécanismes européens perçus comme incompréhensibles, etc. L'Europe ne suscite ni le patriotisme, ni l'esprit du sacrifice. Les élites nationales gardent une relation ambiguë avec l'Europe : il faut bien la bâtir ; elle les dépouille tout de même de leurs pouvoirs et de leur centralité ! Si les peuples se persuadent qu'ils sont européens, que subsistera-t-il des machines étatiques, déjà évidées ou « reconditionnées » par l'explosion des règles internationales et notamment européennes ?

Les Européens, qu'ils le veuillent ou non, sont emportés vers le grand large d'un monde de plus en plus petit, de plus en plus lié ensemble. Avec la crise financière, les interdépendances, telles des racines grandissant et s'entremêlant sous terre, imposent brutalement leur densité. Or l'Europe demeure l'un des carrefours des échanges mondiaux. Si elle ne se redresse pas, elle sera peut-être abandonnée en haute mer. Il est plus probable que, tel un individu irresponsable, elle soit mise sous tutelle. Les Européens font partie du monde, ce dernier ne se laissera pas oublier.

Crise des dettes souveraines : quelle issue ?

La Grèce représente 2 % du produit national brut (PNB) de l'Eurozone : le désastre de ses finances publiques aurait dû rester circonscrit. Mais la crise des dettes souveraines est devenue une menace pour l'ensemble de l'Eurozone, puis un risque systémique global. Fin novembre 2011, la tension sur les marchés financiers est extrême. La raison fondamentale de cette crise tient au dérapage incontrôlé des finances publiques dans plusieurs économies et à l'inadaptation des institutions de la zone euro qui n'avaient pas été taillées pour affronter de telles situations. D'où la question posée à la veille du Conseil européen du 9 décembre 2011 : aboutira-t-on à l'éclatement de l'euro ? Ou bien la volonté de faire réussir la monnaie unique débouchera-t-elle sur une véritable gouvernance économique de l'Eurozone et si oui, laquelle ? Si l'alarmisme n'est pas encore de rigueur, la nécessité d'agir est, elle, bien réelle.

La gestion de crise

La zone euro n'a jamais été une zone monétaire optimale. On savait depuis les années 1990 que cet attelage bancal ne fonctionnerait pas bien, et la crise l'a démontré avec fracas. En conclure que cet échec était programmé et qu'il aboutira à la dissolution de l'union monétaire, c'est commettre la même erreur que celle que les eurosceptiques commettaient déjà il y a 15 ans. Face à la crise, on retrouve les mêmes intérêts que ceux qui avaient justifié la création de l'euro et nous nous sommes tournés vers des solutions qu'on avait écartées au moment du traité. Ce qui frappe d'abord depuis 18 mois, c'est l'ampleur du chemin parcouru.

Deuxièmement, il est maintenant établi que la sortie de l'euro serait, pour le pays qui s'y résoudrait, une issue catastrophique. On en a eu la démonstration pendant les 24 heures où s'est joué début novembre 2011 le sort d'un possible référendum grec. On a vu que les Grecs, certes hostiles à l'austérité, étaient avant tout très majoritairement

Jacques Mistral est professeur de sciences économiques et est le directeur des études économiques à l'Ifri.

désireux de rester dans la zone euro. Personne à ce jour ne veut en sortir, la démonstration est faite. Mais la possibilité d'une sortie a brièvement fait partie des solutions envisageables et elle n'est plus un tabou.

Troisièmement, l'Allemagne a dû faire face à une situation qui contredisait ses principes fondamentaux : respect des règles et orthodoxie budgétaire. Elle a accepté à plusieurs reprises, à contrecœur, des orientations qu'elle avait d'abord refusées. Mais elle a aussi imposé ses vues, en particulier sur la participation du secteur privé, ou *haircut*. Ce geste, dicté par des considérations politiques internes, a eu des conséquences dramatiques : à partir de là, le défaut d'un État membre devenait une possibilité, puis une certitude en juillet, et cela a, tout au long de l'année 2011, amplifié les risques de contagion. En tout cas, le plan adopté le 27 octobre à Bruxelles et validé par une écrasante majorité au Bundestag correspond à ses vues : participation du secteur privé, recapitalisation des banques, Fonds européen de stabilité financière (FESF) strictement plafonné, retrait de la Banque centrale européenne (BCE) dès que possible¹. Est-on ainsi sorti d'affaire ?

La gouvernance à venir

Après Cannes, les gouvernements se sont attelés à la mise en œuvre de l'accord du 27 octobre. Les marchés, eux, semblent avoir déjà tranché : il n'y a toujours pas de solution crédible ; fin novembre, le scénario d'éclatement de la zone euro est de plus en plus pris au sérieux. Les raisons en sont celles que l'on connaît depuis des mois : les marchés jugeront indispensables une restructuration plus poussée des dettes souveraines et une nouvelle recapitalisation des banques reviendra par conséquent à l'ordre du jour ; les États n'ayant plus de capacité d'action, la croissance ralentira et rendra le fardeau des dettes insupportable.

Sur le plan politique, les institutions de l'Eurozone – le Conseil, l'Eurogroupe, la Commission, le FESF et son successeur le Mécanisme européen de stabilité, la BCE, le « groupe de Francfort », le duopole franco-allemand – forment un ensemble de plus en plus baroque et son fonctionnement, soumis à une « tyrannie franco-allemande », est de plus en plus critiqué. Les procédures ont elles aussi été complétées et durcies par le Conseil européen de mars 2011, mais on reste loin du compte².

L'ambition affichée pour le sommet européen du 9 décembre est de trouver une sortie par le haut : est-elle crédible ? L'Allemagne joue évidemment ici le rôle central. Après bien des hésitations, elle se sent renforcée dans ses deux convictions fondamentales : elle a réaffirmé son engagement européen de manière assez spectaculaire, mais reste

¹ Déclaration du sommet de la zone euro du 27 octobre, 8 novembre 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/d9jbr8p>>.

² Conclusions révisées du Conseil européen des 24 et 25 mars (EUCO 10 janvier 2011), 20 avril 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/d7oowcw>>.

intransigeante sur la nécessité d'appuyer la monnaie unique sur des politiques budgétaires saines – un principe auquel on ne peut au demeurant que souscrire. Pas question pour l'Allemagne de se laisser entraîner à l'aveuglette dans une « union de transferts », ni d'accepter de voir la Banque centrale financer des États défaillants sans que les conditionnalités appropriées soient en place : il est inutile et même contre-productif de chercher à faire progresser le dialogue avec l'Allemagne en commençant par là.

La réelle nouveauté de l'automne 2011, c'est le choix allemand d'une intégration plus poussée, qui repose fondamentalement sur l'idée d'une « union fiscale », explicitement proposée par le ministre des Finances Wolfgang Schäuble³. L'union fiscale, c'est aussi ce qu'avait en tête Jean-Claude Trichet quand, dans son discours de réception du prix Charlemagne, il évoquait la création d'un véritable ministère des Finances européen⁴. Ces prises de position montrent qu'on est arrivés au bout du bricolage institutionnel et que s'ouvre – au sein de l'Eurozone, ce qui soulève le délicat problème posé par le Royaume-Uni – un nouveau débat de fond, car une union fiscale est une entité politique où un contrôle collectif s'exerce en amont, au moment où se crée la dette, c'est-à-dire au moment de l'adoption du budget. Ce contrôle, c'est l'intervention d'un pouvoir, parlementaire ou judiciaire, capable de restreindre les souverainetés nationales au nom des intérêts supérieurs de l'union monétaire, une orientation inévitable mais qui fait grincer bien des dents en France.

Un pas en avant audacieux est donc de nouveau à l'ordre du jour, plusieurs propositions sont déjà sur la table et d'autres viendront. Le « gouvernement économique » censé compléter l'union monétaire est en marche et il est en train de prendre, à Berlin, la forme d'un « gouvernement budgétaire ». Que ce mouvement soit suffisant pour sortir l'Eurozone de l'ornière, qu'il réponde aux attentes des marchés et qu'il entraîne l'adhésion de l'ensemble de ses partenaires est plus que douteux : les marchés attendent que soit décidé d'une manière ou d'une autre le rôle de la BCE comme prêteur en dernier ressort ; quant aux partenaires de l'Allemagne, nombre d'entre eux aborderont avec réticence un agenda qui présente l'indispensable vertu budgétaire comme un horizon indépassable, alors que tout porte à craindre qu'elle risque d'entraîner l'Eurozone dans la stagnation ou la récession.

Une négociation aux conséquences absolument dramatiques va donc se dérouler d'ici fin 2011, qui doit répondre à trois défis : à *moyen terme* il s'agit, par une révision des traités, d'évoluer vers une gouvernance budgétaire de forme fédérale, seule en mesure de répondre aux préoccupations justifiées de l'Allemagne ; il faut ensuite définir comment, *dès 2012*, les institutions de l'eurozone, appuyées sur l'EFSF par exemple, pourraient apporter les financements et exercer les

³ « Berlin Continues to Push for a Fiscal Union in Europe », *Deutsche Welle*, 25 novembre 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/cjuohse>>.

⁴ Intervention de Jean-Claude Trichet, président de la BCE à l'occasion de la remise du prix Charlemagne 2011, 2 juin 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/cacw3ml>>.

conditionnalités garantissant le retour à une évolution soutenable des finances publiques dans les pays fragiles ; ainsi serait créé un contexte permettant à la Banque centrale d'intervenir, *temporairement*, pour restaurer la stabilité financière en brisant les anticipations autoréalisatrices dans lesquelles les marchés et les gouvernements se sont enfermés depuis des mois.

Comme toujours dans la construction européenne, la crise est aussi une opportunité. Ce qui a été fait depuis dix-huit mois, inimaginable auparavant, est un facteur d'espoir ; mais le temps presse, la patience des investisseurs est à bout. Pour la première fois depuis dix-huit mois, un accident irréparable peut se produire et plonger le continent dans le chaos.

Le couple franco-allemand à l'épreuve de la crise de la dette souveraine

L'Union européenne (UE) traverse depuis quelques mois la crise la plus grave de son existence. Cette crise est loin d'être confinée à l'espace communautaire, puisqu'elle touche également, à des degrés divers, la Chine, le Japon et les États-Unis, donc pratiquement l'ensemble du monde dit industrialisé. Plus que jamais, on attend de la France et de l'Allemagne un leadership à la hauteur du potentiel politique, économique et démographique de ces deux pays fondateurs de la Communauté et qui ont été à l'origine, rappelons-le, du système monétaire européen (SME, 1979) et de l'union économique et monétaire (UEM, 1993).

Or, face à la crise de la dette souveraine qui éclate au printemps 2010, à la suite de la double crise économique et financière des années 2008-2009, les vieux clivages franco-allemands réapparaissent brutalement, du moins dans un premier temps. Le gouvernement de François Fillon mise sur le soutien à la consommation intérieure, quitte à accepter une « flexibilité budgétaire » en contradiction avec les règles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Paris prône également une gouvernance économique de l'Eurozone, qui serait le complément logique de l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE). Le gouvernement fédéral, quant à lui, mène une politique de compression du coût du travail, il stimule les exportations, s'accommode parfaitement d'un euro fort géré en toute indépendance par la BCE et instaure un contrôle parlementaire et constitutionnel très strict sur les dépenses publiques, qui repassent dès 2010 sous le seuil autorisé par le PSC. Alors que la Grèce frôle pour la première fois le défaut de paiement au mois de mai 2010, les positions françaises et allemandes s'avèrent radicalement différentes et reflètent parfaitement la scission de l'UE-17 entre deux camps : les pays du Nord, respectueux des règles budgétaires de Maastricht (à l'exception de l'Irlande), et les pays du Sud, que l'on qualifiait avant 1993 de pays « à monnaie faible ». La France, comme toujours, se retrouve tiraillée entre ces deux espaces.

Hans Stark est secrétaire général du CERFA et conseiller à l'Ifri pour le CFA.

Laborieux rapprochement

Depuis cette date, le chemin parcouru par la France et l'Allemagne sur la voie d'un rapprochement de leurs positions respectives est considérable, mais néanmoins insuffisant. Paris et Berlin sont tombés d'accord sur un plan de sauvetage de la Grèce, qui a rendu obsolète le principe du *no bailout*, pourtant considéré comme un tabou par l'Allemagne. Cette dernière a en revanche exigé et obtenu l'application d'un plan de rigueur draconien dans les pays mis sous tutelle financière, rigueur que la France a toujours considérée comme un moyen inadéquat en temps de crise. Parallèlement, la chancelière et le président de la République ont été à l'origine de la mise en place du Fonds européen de stabilisation financière (FESF) en mai 2010, du renforcement de ce dernier en juillet 2011, puis de son élargissement en octobre 2011 (par l'introduction d'un effet de levier), enfin de sa pérennisation à compter de 2013, lorsqu'entrera en vigueur le Mécanisme européen de stabilité (MES). De même, l'Allemagne approuve désormais le concept de « gouvernance économique », notion qu'elle avait toujours vilipendée, alors que la France s'est engagée à réduire son déficit budgétaire et à respecter le PSC qu'elle avait violé avec constance (sauf en 1998). En octobre 2010, Paris et Berlin ont trouvé un accord pour renforcer le Pacte de stabilité et de croissance jusque-là inopérant, en rendant l'application de sanctions moins aléatoire, à défaut de les rendre automatiques, la France s'y étant opposée. Enfin, l'introduction d'un « semestre européen » en octobre 2010, puis d'un « pacte pour l'euro plus » (proposé par la France et l'Allemagne en mars 2011) était censée esquisser une gouvernance économique de l'Eurozone, en permettant une surveillance budgétaire réciproque et une coordination économique beaucoup plus forte. Parallèlement, l'Allemagne, qui assure près de la moitié du FESF – une part qui va croître considérablement si la France perd sa notation AAA –, a obtenu satisfaction avec l'accord sur l'implication des créanciers privés dans la gestion financière des États en difficulté, une revendication très contestée au sein de l'UE-17.

Toutes ces mesures, impensables il y a à peine deux ans, ont été prises sous la pression des marchés, et par conséquent dans la précipitation, alors que les « sommets européens de la dernière chance » se suivent et se ressemblent. Si le défaut de paiement de la Grèce a pour l'instant pu être évité et si les mesures de stabilisation prises pour aider l'Irlande et le Portugal ont eu des résultats positifs, la crise, qui touche de plein fouet l'Italie depuis l'automne 2011 est arrivée au cœur des pays de l'Eurozone. Par conséquent, les mesures prises n'ont pas permis de calmer la nervosité des marchés ni de les rassurer, étant donné les conséquences désastreuses d'un éventuel défaut de solvabilité de la Grèce, voire même et surtout de l'Italie, dont la dette publique dépasse les 120 % de son produit intérieur brut (PNB), soit le double du seuil autorisé par le PSC. Les marchés semblent donc tableter sur une crise financière d'une très grande ampleur, voire sur un éclatement de l'Eurozone, suivi d'une récession profonde.

Que l'Eurozone soit tout sauf une zone optimale se traduit notamment par les *spreads*, qui ne tiennent pas tant au dérapage des politiques budgétaires (la dette allemande est supérieure à celle de l'Espagne) qu'aux piètres performances économiques d'un très grand nombre d'États européens, dont la compétitivité décline face la globalisation. Les disparités des situations économiques et financières des pays qui, depuis 1999, « partagent » pourtant la même monnaie se reflètent donc fidèlement dans les *spreads*, c'est-à-dire dans les écarts de rendement des obligations à dix ans, notamment grecques, espagnoles et italiennes, par rapport aux rendements des obligations allemandes – les obligations françaises se situant à un niveau de rendement intermédiaire entre les cas italien et allemand. Alors que l'on observait ces derniers mois une véritable fuite vers les obligations allemandes, qui permettait à la République fédérale de se refinancer à très bas coût, la Grèce, l'Italie et l'Espagne devaient se financer à des taux prohibitifs qui ne pouvaient qu'accentuer le coût de leur dette et aggraver leur situation économique. Mais même l'Allemagne, jusqu'à peu valeur refuge en Europe, peine ces jours-ci à se recapitaliser, le rendement de ses obligations étant si bas (1,98 %) que les acheteurs potentiels commencent à s'en désintéresser. En témoigne l'échec de Berlin à lancer une émission obligataire d'un montant de 6 milliards d'euros fin novembre 2011, qui n'a trouvé preneur qu'à hauteur de 3,6 milliards. L'Allemagne a dû faire appel à la Bundesbank pour couvrir le reste de la somme, situation quasi ubuesque compte tenu de l'opposition des dirigeants allemands à une politique de monétisation de la dette par les autorités bancaires.

Il n'en demeure pas moins que c'est vers la monétisation que les regards se tournent pour éviter le scénario catastrophe tant redouté d'une explosion de la zone euro. Deux options sont sur la table. La première consiste à mutualiser en partie, ou même intégralement, la dette des États de la zone euro par le biais de l'introduction des eurobonds ; l'autre à financer de façon illimitée le FESF par une BCE qui jouerait alors le rôle de prêteur de dernier ressort. La première solution a le soutien des pays du Sud, et notamment de Mario Monti, de Jean-Claude Juncker et de Manuel Barroso, alors que l'Élysée plaide pour la deuxième option. L'Allemagne, quant à elle, est opposée aux deux formules, encore que son opposition à l'égard des eurobonds pourrait ne pas résister à la pression des marchés et à la gravité de la situation. Pour Berlin, les eurobonds auraient un effet déresponsabilisant : les pays qui en bénéficieraient ne seraient plus incités à diminuer leur dette et leurs déficits publics – à moins que l'Eurozone ne s'engage au préalable sur la voie du fédéralisme fiscal, financier et budgétaire en dépossédant les États membres de leurs droits souverains dans ces domaines. L'Allemagne n'est pas hostile aux eurobonds *a priori*, mais bien dans l'état actuel des choses : une union monétaire qui laisse à ses pays membres toute possibilité de s'abandonner aux délices des dérapages budgétaires.

La deuxième option, celle d'une monétisation de la dette par la BCE – sur le modèle de la Federal Reserve (Fed) américaine – suscite des réactions encore plus virulentes outre-Rhin, et pour cause. Il s'agit pourtant là d'une option défendue par Paris, ce qui traduit l'écart entre les positions françaises et allemandes. À court terme, cette solution pourrait

éventuellement calmer les marchés pendant quelques semaines et donc « sauver » l'euro. Mais le modèle de la Fed, qui est également appliqué au Japon, est trompeur. Si la Fed est garante non seulement de la stabilité monétaire américaine, mais aussi de la croissance outre-Atlantique, c'est qu'elle œuvre dans un cadre favorable à ce type de *policy mix*. Les États-Unis sont un État fédéral, doté d'un marché de l'emploi hautement flexible, d'entreprises dont les charges sociales sont faibles, d'un socle industriel et technologique hautement compétitif, d'un système d'enseignement supérieur très performant, d'une croissance démographique puissante et d'une monnaie qui demeure la principale monnaie de réserve à l'échelle mondiale.

L'UE est une association d'États-nations souverains qui ont mis en commun leur agriculture et, pour les deux tiers d'entre eux, leur monnaie. Leurs marchés de l'emploi sont rigides, les charges sociales sont élevées, leur démographie décline (sauf en France et en Irlande), leur enseignement supérieur est en crise et, surtout, leur socle industriel (à l'exception de l'Allemagne et de quelques pays du centre et du Nord) est en déclin. Bref, les États membres de la zone euro qui n'ont pas su se réformer à temps pour affronter la mondialisation et ne pourraient pas transformer en actifs ce que la BCE leur prêterait en dernier ressort. De même, les opérateurs sont trop avisés pour se laisser duper par des mesures de pure façade.

Si l'Allemagne refuse de donner son aval à ce type de politique dans l'état actuel des choses (au-delà des 200 milliards d'euros que la BCE a déjà dépensés depuis 2010 sur les marchés secondaires pour acheter des titres grecs, italiens, espagnols et portugais), ce n'est pas donc par idéologie (comme le prétend l'économiste keynésien Jean-Paul Fitoussi) ou par entêtement doctrinaire. Compte tenu des faiblesses structurelles de la zone euro et de l'état avancé de désindustrialisation d'un très grand nombre de ses États membres, les Allemands estiment qu'une telle mesure aurait pour seul effet d'activer la planche à billets. En conséquence de quoi, d'ici à quelques mois ou quelques semaines, l'Eurozone se trouverait dans une même situation de surendettement, avec en sus de l'inflation, une inflation qui, rappelons-le, touche surtout les couches les plus modestes de la population. Enfin, l'indépendance de la BCE serait mise à mort, ce qui, en s'ajoutant au retour de l'inflation, aurait un effet désastreux sur l'Allemagne dont la foi en la construction européenne serait irrémédiablement ébranlée.

Que faire ?

La première mesure à prendre serait, du côté français, de cesser d'exiger de faire de la BCE le prêteur indéfini de dernier ressort – sauf s'il n'est provisoirement plus possible de faire autrement, ce que même les Allemands admettent. En revanche, vouloir recourir de façon systématique à cet instrument constitue une revendication lourde de risques. D'où son rejet par l'opinion publique allemande et par sa classe dirigeante. De plus, cette exigence déstabilise la chancelière, dont le gouvernement est au plus bas dans les sondages, et à qui les Allemands

reprochent d'avoir déjà trop cédé à Bruxelles et Paris. Mais l'Allemagne doit également faire un geste (de plus). À force de dire *non*, elle apparaît comme une force qui bloque et place ses principes nationaux au-dessus de l'intérêt général européen. Ce geste est attendu sur le front des euro-obligations, où l'Allemagne peut et doit faire preuve de solidarité, en particulier envers l'Italie de Mario Monti, troisième puissance économique de la zone euro. Prétendre que les euro-obligations désengagent leurs bénéficiaires de l'indispensable effort d'assainissement budgétaire interne est un argument difficilement supportable pour des gouvernements (et ils sont nombreux) qui ont engagé des réformes et des plans de rigueur douloureux, impopulaires et souvent politiquement suicidaires.

En revanche, l'UE-17 doit s'engager sur la voie du partage de souveraineté et donc du fédéralisme en matière financière, fiscale et budgétaire. Il s'agit sans doute du prix à payer pour le maintien (et pas seulement le sauvetage à court terme) de l'euro. Or les contraintes nationales, en particulier en France et en Allemagne, limitent fortement les marges de manœuvre des dirigeants. Que dire du sondage publié par le *Figaro* du 24 novembre selon lequel deux tiers des Français sont hostiles à « plus d'Europe », alors que 77 % d'entre eux veulent garder l'euro¹ ? Le maintien de l'euro nécessite « plus d'Europe » ! Les Allemands sont d'ailleurs tout aussi contradictoires, puisqu'ils rejettent majoritairement l'euro tout en se déclarant favorables à l'intégration. Le programme adopté par la Christlich Demokratische Union (CDU) le 15 novembre dernier montre que l'engagement européen de l'Allemagne est encore intact. Ce programme se prononce en faveur de nouvelles avancées vers un véritable fédéralisme économique et politique. La CDU se prononce pour l'élection du président de la Commission au suffrage universel direct, souhaite que le Parlement européen reflète davantage la réalité démographique des États membres et préconise pour le Parlement et pour le Conseil un droit d'initiative législative qui est aujourd'hui réservé à la Commission. D'autres voix s'élèvent en Allemagne pour confier à un membre de la Commission le droit de surveiller les budgets nationaux et leur mise au point, ce qui constituerait également une avancée capitale vers une union à la fois économique, fiscale et monétaire. Le tout nécessite une révision des traités. Sans cette réforme, l'« union de transferts » ne sera ni efficiente, ni viable, ni légitime. Il est urgent, pour convaincre les marchés du sérieux des démarches européennes, que la France s'engage dans cette voie sans réserves, sans scrupules et sans arrière-pensées. N'en déplaise aux souverainistes français de tout poil qui ont jugé bon de comparer Angela Merkel à Bismarck et Nicolas Sarkozy à Édouard Daladier – ce qui en dit long de l'état réel de l'amitié franco-allemande –, le sauvetage de l'euro est à ce prix.

¹ C. Jaigu, « Sarkozy : la dure pédagogie de l'intégration européenne », *Le Figaro*, 23 novembre 2011.

Vers un « noyau dur » de l'Europe ? Les États membres hors Eurozone face à la crise

Alors que les regards se portaient pour l'essentiel sur la Grèce et l'Italie lors des derniers sommets européens, des décisions importantes concernant le développement de l'Union européenne (UE) étaient prises par les pays de la zone euro sans qu'elles soulèvent d'émoi parmi les 17.

L'approfondissement de l'union économique par le biais d'une coordination et d'une surveillance économique et fiscale renforcées signifie de fait que les pays de la zone euro se rapprochent, consolident leurs propres institutions et se démarquent de facto des dix États hors zone euro. Avec l'établissement de réunions régulières entre chefs d'État et de gouvernement des 17, le débat du milieu des années 1990 sur un « noyau dur » de l'Europe revient sur la scène. Même si l'une des tâches attribuées à la présidence de ces réunions – assurée par le président du Conseil européen Herman Van Rompuy – consiste à informer les autres pays de leurs résultats, la critique vis-à-vis d'une Europe à deux vitesses s'amplifie dans les pays membres restés à l'écart.

Le souhait d'une plus grande implication

La nouvelle ligne de démarcation divise l'Union européenne entre les *in* et les *out* de la zone euro. Ces derniers observent avec stupéfaction la prise de décisions à forte portée sans qu'ils soient consultés. Ces dix pays ont donc décidé de s'organiser à travers des réunions informelles de coordination entre ministres des Finances. Depuis qu'elle a pris les rênes du Conseil de l'Union européenne, la Pologne réclame la possibilité d'assister aux discussions de l'Eurogroupe, mais en vain. Outre qu'elle ne souhaite pas être reléguée au second rang, ses arguments sont clairs : un renforcement de la gouvernance économique modifie les conditions d'adhésion à la zone euro inscrites dans le traité d'adhésion à l'Union européenne et a de ce fait un impact direct sur l'intégration des nouveaux États membres qui n'ont pas encore adopté la monnaie unique. C'est le

Nele Wissmann est assistante de recherche au CERFA à l'Ifri.

sens du discours tenu par le ministre des Affaires étrangères Radoslaw Sikorski sur la Pologne et l'UE¹, discours très pro-intégrationniste qui replace la Pologne au cœur du débat sur l'après-Lisbonne.

Dans ce contexte, il ne faut pas non plus sous-estimer la dimension psychologique qu'une telle dichotomie représente pour les *out*. Ils perçoivent leur exclusion comme injuste, notamment au vu des traitements de faveur dont ont auparavant bénéficié les États membres de l'Europe du Sud. Le premier ministre lituanien souligne que les critères de Maastricht sont remplis par plus de pays membres hors zone euro que de pays membres de la zone euro, comme le suggère la conclusion sarcastique d'un politologue bulgare : une fois membre de la zone euro, un État est dispensé d'appliquer les critères de Maastricht²...

Deux inquiétudes se répandent dès lors parmi les pays hors Eurozone : ils ne souhaitent ni être marginalisés, ni payer pour les pays endettés. On imagine mal la Bulgarie éponger la dette grecque. De toute façon, hors l'adhésion de la Lituanie et de la Lettonie, déjà membres du Mécanisme de taux de change européen (MCE II), aucun élargissement de la zone euro n'est prévu ces prochaines années.

Différences et divergences chez les out

Dans ce grand débat, on oublie souvent que les dix *out* de la zone euro ont peu en commun, ce qui constitue un obstacle à l'aboutissement de leurs revendications. Deux grands groupes se dessinent de fait parmi ces derniers, accentuant les divisions internes de l'Union européenne.

Le premier, sous le leadership du Premier ministre britannique, est celui des pays ayant choisi l'*opt-out*. Leurs préoccupations premières sont l'inefficacité de l'Eurogroupe, leur dépendance commerciale à l'égard de ce dernier et l'impact d'une future union fiscale sur leur propre système fiscal. Le deuxième groupe se compose des pays qui – selon le traité d'adhésion – sont censés devenir membre de la zone euro et qui se trouvent donc *a priori* sur la « liste d'attente ». Ce groupe est en pleine évolution, se subdivisant entre : des pays qui maintiennent leur souhait d'intégrer la zone euro (représentés par la Pologne, qui fixe cependant des délais de moins en moins précis³), des pays eurosceptiques où il sera très difficile de faire adopter l'euro (c'est le cas de la République tchèque) et des pays dont la monnaie est *de facto* déjà liée à l'euro mais qui n'entendent pas adopter la monnaie unique (à l'instar de la Suède ou du Danemark). Les acteurs de cet ensemble si disparate partagent toutefois

¹ R. Sikorski, Discours, « Poland and the Future of the European Union », 28 novembre 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/dxavrsv>>.

² I. Krastev, « L'Euro, un nouveau Yalta », *Gazeta Wyborcza*, 15 mars 2010.

³ Auparavant, la Pologne était le « bon élève » et une introduction de l'euro était prévue en 2012. Aujourd'hui, le gouvernement parle de 2015 et Donald Tusk souligne que l'adhésion n'est plus une priorité immédiate.

une même inquiétude : être marginalisés au sein d'une Europe divisée en deux zones.

Les réunions de coordination au sein du groupe des *out* se révèlent donc laborieuses dans la mesure où les positions sont discordantes. Si la principale revendication de ces pays est d'être davantage impliqués dans le processus de décision, les arrière-pensées sont différentes. Le Royaume-Uni n'a aucune intention d'intégrer la zone euro ; en participant à la discussion, il veut surtout éviter une fédéralisation de l'Union européenne à l'échelle économique. Toute décision allant dans ce sens suscite une sourde hostilité en Grande-Bretagne et nourrit les revendications de ceux qui préconisent sa sortie de l'Union européenne, bien que celle-ci ait été exclue par le Parlement et le Premier ministre. La situation se présente différemment pour les autres nouveaux États membres : ils souhaitent participer aux discussions, car les mesures prises vont, à terme, les concerner directement.

Même si l'opinion publique et les positions gouvernementales des dix semblent être plus « euro »-sceptiques que jamais, leurs économistes ont bien compris qu'il est en réalité peu avantageux de se retrouver à l'extérieur de la zone euro en temps de crise économique. Dans l'ensemble, le débat ne porte donc plus sur l'ancienne et la nouvelle Europe, mais sur l'opposition entre les *in* et les *out* de la zone euro. Même si les pays concernés restent les mêmes.

Un « noyau dur » pour l'Europe : solution indispensable ou fin de l'unité européenne ?

Le terme de « noyau dur » fait donc son retour dans le débat politique, appuyé de manière plus ou moins explicite par la majorité des responsables politiques. Il y a toutefois consensus sur le fait qu'il ne faudra pas créer un bloc de pays hors zone euro, pays qui se trouveraient marginalisés au sein de l'Union européenne. Au contraire, les partisans de l'intégration différenciée entendent cette idée d'une manière plus positive et mettent dans le contexte actuel l'accent sur l'éventuelle adhésion des pays des Balkans, qui paraîtrait plus réaliste si plusieurs niveaux d'intégration pouvaient exister. En effet, un modèle fédéral est à ce jour impensable pour une Union de plus de trente États membres. En choisissant une intégration à deux vitesses, une intégration fiscale puis politique serait possible pour les 17 membres de la zone euro, tandis qu'une intégration confédérale serait envisageable pour l'ensemble de l'Union européenne⁴.

Cependant, les divisions se creusent au sein même des 17. La France plaide depuis longtemps pour une gouvernance économique et un rôle plus actif de la BCE. La Finlande, les Pays-Bas, avec le soutien de la

⁴ « Nicolas Sarkozy défend l'idée d'une Europe à deux vitesses », *Reuters*, 8 novembre 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/cdtu5jk>>.

Suède (pays pourtant hors zone euro) estiment de leur côté, dans une lettre commune, que « tous les États membres doivent être impliqués dans les décisions » afin de préserver la prospérité économique⁵. Une résistance dépassant le clivage entre *in* et *out* semble émerger parmi les pays du Nord de l'Union européenne.

Herman Van Rompuy tire les bonnes conclusions quand il appelle à une dédramatisation du débat. Selon lui, il ne faudrait pas parler d'une Europe à deux vitesses mais d'une méthode qui permette de faire avancer toute l'Union européenne. « Techniquement », cela ne devrait d'ailleurs pas poser de problèmes : depuis la décision du Conseil européen du 25 mars 2011 de modifier l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les membres de la zone euro ont la possibilité de prendre des mesures pour assurer la stabilité sans consulter les pays *out*. Tous les États membres de l'Union européenne en profiteraient, pourvu que la Grande-Bretagne accepte ce compromis et qu'on ne ferme pas la porte de la zone euro à de nouveaux pays membres – à condition bien entendu qu'une adhésion soit encore souhaitée par ces derniers et jugée possible par les autres. Ces pays devraient d'ailleurs être informés d'une manière systématique de toutes les décisions au sein du « noyau dur » afin d'éviter le sentiment de marginalisation et pour que ce projet soit perçu comme une solution commune, nécessaire pour assurer la survie de l'euro – voire de l'Union européenne elle-même.

⁵ « Le ras-le-bol des États de l'UE non membre de la zone euro », *Libération.fr*, 24 octobre 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/cpgtshh>>.

La crise que l'Europe post-Lisbonne pourrait rater

Depuis le début de la crise économique et financière, ce sont les États – et plus particulièrement les grands États – qui occupent le devant de la scène et sont à la manœuvre. Si bien qu'au sein de l'Union européenne (UE), le questionnement éculé, souvent très approximatif, d'un « retour à l'intergouvernemental » refait surface.

L'Europe post-Lisbonne, une arrivée en temps de crise

L'architecture institutionnelle issue du traité de Lisbonne avait été présentée comme une nouvelle avancée de l'intégration européenne. Outre l'avènement de « nouveaux » acteurs européens (un président du Conseil européen stabilisé et un Haut Représentant renouvelé), plusieurs évolutions institutionnelles devaient renforcer la structure supranationale, notamment le statut formel d'institution pour le Conseil européen et un rôle de colégislateur pour le Parlement européen. Ainsi l'Union était-elle en théorie plus à même de faire face aux difficultés pouvant l'affecter.

Si ce sont en premier lieu les États qui sont touchés par la crise de leurs dettes, leur appartenance commune à l'Union européenne donne une autre dimension à leurs problèmes. D'autant plus que les principaux États visés sont tous membres de la zone euro. Au fil des semaines, il est clairement apparu que la menace concernant la zone euro touchait par conséquent la construction européenne dont elle est une des principales réalisations et un étendard symbolique. Ces constats impliquent une réaction des institutions européennes. Quel rôle jouent-elles dans cette crise ? Pourquoi, alors que la crise touche l'ensemble des États membres de l'UE par l'interconnexion de leurs économies, les gouvernements nationaux tiennent-ils à ce point les commandes ?

Yann-Sven Rittelmeyer est chercheur au CERFA à l'Ifrri.

Entre dépendance et passivité des institutions européennes

Comme en témoigne la forte influence exercée par la France et l'Allemagne, la puissance économique détermine considérablement le poids politique des États. À ce jeu, les responsables européens qui n'ont guère d'emprise sur les économies nationales se retrouvent dépourvus. En effet, l'UE ne bénéficie pour le moment ni d'un vrai droit de regard sur les budgets nationaux ni de ressources propres qui lui permettraient d'avoir sa propre capacité de manœuvre. Par ailleurs, la multiplication des forums de discussion *ad hoc* (troïka, groupe de Francfort, institutionnalisation des sommets de la zone euro) a encore accru la complexité du jeu institutionnel.

Les acteurs européens ne sont pourtant pas absents. Ils sont même parties prenantes aux discussions et ont endossé diverses responsabilités. Herman Van Rompuy avait le premier semblé prendre la main peu après son entrée en fonction. Placé dès mars 2010 à la tête d'une *task force* sur la gouvernance économique, puis se voyant confier la présidence des sommets de la zone euro lors de la réunion du 26 octobre 2011¹, le président du Conseil européen a démontré les potentialités d'un président désormais à plein-temps. Herman Van Rompuy avait d'ailleurs lui-même insisté, dès son entrée en fonction, sur la nécessité d'une réaction face à la crise économique et ainsi contribué à ce que cette responsabilité lui soit confiée par le Conseil européen. Mais ces nouvelles responsabilités et missions, Herman Van Rompuy les doit aux dirigeants nationaux. Peu enclin à une interprétation extensive de ses compétences, s'étant déclaré inapte à répondre « au nom du Conseil européen² » aux questions posées par les députés européens, l'ancien Premier ministre belge reste sur sa réserve, et au service des dirigeants des États membres.

De même, la Commission européenne n'est pas inactive dans la formulation de réponses aux crises actuelles, mais elle agit très largement en réaction. Elle se contente de son rôle de formulation de propositions, sans chercher à faire valoir l'intérêt général de l'Union comme elle le faisait du temps de Jacques Delors³. À tel point que son récent *Livre vert sur la mutualisation des dettes souveraines*⁴ a pu être considéré comme audacieux... Il va en effet à l'encontre de la position de l'Allemagne qui n'a cessé de manifester son opposition à la création d'euro-obligations. Pourtant, ce document est loin de constituer un acte de bravoure de la Commission ; il a simplement pour objet de lancer une consultation et

¹ Annexe 1, point 2, <<http://tinyurl.com/d9jbr8p>>.

² Lettre d'Herman Van Rompuy à Jerzy Buzek, 2 février 2011.

³ Voir à ce sujet J.-P. Jacqué, *Le Nouveau Discours de la méthode, Notre Europe, septembre 2011*, « Opinion », disponible sur : <<http://tinyurl.com/bsz5hv2>>.

⁴ « Green Paper on the feasibility of Stability Bonds », COM(2011) 818 final, disponible sur : <<http://tinyurl.com/cr59g92>>.

d'étudier la « faisabilité » des euro-obligations⁵. En outre, il découle directement de demandes et pressions répétées du Parlement européen.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ce dernier est le seul à avoir véritablement cherché à accroître ses compétences. Mais malgré son statut de colégislateur et la force de ses déclarations, il constitue sans doute l'institution qui a le moins d'emprise sur la gouvernance économique et les attitudes nationales.

Pour sa part, la présidence tournante peine à se remettre du coup que lui a porté le traité de Lisbonne. Amputée de la plupart de ses ressources de leadership, elle est devenue principalement une gestionnaire des activités du Conseil. En outre, cette responsabilité ayant été successivement assumée du début 2011 et à la mi-2012 par trois États non membres de la zone euro (Hongrie, Pologne, Danemark), l'agenda ne favorise guère l'implication de cette institution dans la gestion de la crise actuelle.

Transformer la crise en opportunité, un exercice périlleux

La France et l'Allemagne usent du double argument de leur puissance économique ainsi que de leur réconciliation et nécessaire entente pour se propulser à la tête de l'action. Mais leurs désaccords sont souvent manifestes et portent sur des questions de fond, comme l'illustre leur opposition radicale sur le rôle de la Banque centrale européenne (BCE). L'attitude de l'Allemagne, qui appelle aujourd'hui à « plus d'Europe », semble paradoxale dans la mesure où, depuis le début de la crise, ses décisions ont été largement marquées par des considérations nationales⁶.

De manière générale, les acteurs politiques sont dépassés par la situation actuelle. Ce sont aujourd'hui les marchés qui déterminent l'action des politiques, lesquels peinent à reprendre la main et sont de surcroît mis sous forte pression par des opinions publiques profondément affectées par les mesures d'austérité. Dans le même temps, les institutions européennes sont sur la défensive face aux craintes d'une division de l'UE. La multiplication des appels pour la formalisation d'une Europe à plusieurs vitesses oblige José Manuel Barroso et Herman Van Rompuy à consacrer une partie de leur énergie au maintien du lien entre les États et à la préservation de l'unité de l'édifice.

Compte tenu de la situation, les États gagneraient à s'appuyer davantage sur les institutions européennes. Ce constat n'appelle pas de nouveaux transferts de compétences, mais un nouvel agencement du jeu politique dans lequel l'Europe post-Lisbonne serait à même de jouer

⁵ Voir la définition d'un Livre vert donnée par le site Europa : <<http://tinyurl.com/cwvnzo4>>.

⁶ C. Bertram, « Das Versagen der deutschen EU-Politik », *Zeit.de*, 16 novembre 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/dyrbaq8>>.

entièrement son rôle et accepterait de l'assumer pleinement. Pour les États, cela impliquerait de renoncer à leur mainmise sur la gestion de la crise, tandis que pour les acteurs européens il s'agirait d'assumer un leadership dont l'absence leur est souvent reprochée. Cette inflexion accroîtrait la cohérence des mesures prises et mutualiserait des potentiels d'action qui ne cessent de se réduire. Pour la France, qui apparaît de plus en plus affaiblie sur les marchés, ce dispositif constituerait une alternative à même d'enrayer l'évolution en cours. Quant à l'Allemagne, cette option lui permettrait de se mettre en retrait du statut de leader qu'elle exerce *de facto*, alors même qu'elle ne le souhaite pas vraiment.

Les crises, par leur caractère dramatique et les risques qui les accompagnent, ont souvent prouvé qu'elles pouvaient se transformer en opportunités pour l'intégration européenne. Face à la gravité de la crise actuelle, l'éventualité d'une désintégration ne peut pourtant plus être exclue. Les discussions pour une réforme des traités ont été entamées mais l'exercice est périlleux. Dans un premier temps, les divisions entre les États membres et les difficultés rencontrées depuis le début des années 1990 pour réformer substantiellement les traités devraient déboucher sur une révision assez limitée. À terme, un pas significatif vers une Europe plus fédérale n'est pas à exclure, compte tenu de la pression de l'Allemagne et notamment de la CDU. Mais les risques de division que cette entreprise comporte imposent au préalable que les éléments déjà en place jouent leur rôle et démontrent leur efficacité.

Pourquoi la Chine ne sauvera pas l'Europe

Alors que la Chine continue d'enregistrer des taux de croissance proches de deux chiffres, l'Union européenne (UE) n'en finit pas de s'enliser dans une crise de la dette qui menace de la conduire, si ce n'est vers l'implosion, en tout cas vers une récession d'une gravité sans précédent. Jamais les situations économiques de la Chine et de l'Europe n'ont été aussi divergentes et par conséquent, jamais les espoirs placés dans le grand partenaire chinois n'ont été aussi élevés. La Chine serait le sauveur de l'Europe, nombre d'Européens en sont convaincus. D'ailleurs, le ministre du Commerce extérieur chinois Chen Deming n'avait-il pas déclaré en octobre dernier, en marge de la visite d'État en Autriche du président Hu Jintao, que « tous les pays étaient dans un même bateau et devaient s'entraider afin que l'Europe se refasse une santé¹ » ?

Aussi, au lendemain du sommet du G20 à Cannes, la déception était-elle grande face au flou persistant des intentions chinoises. Force est aujourd'hui de constater que les attentes étaient sans doute excessives à l'égard de la Chine. En réalité, cette dernière ne pourra être le sauveur de l'Europe, pour deux raisons essentielles : d'une part parce qu'elle pourrait y avoir moins intérêt qu'on ne le pense souvent ; d'autre part parce que sa capacité à le faire est peut-être plus problématique qu'on ne l'imagine.

Une convergence d'intérêts en trompe l'œil

La principale raison de croire que la Chine pouvait, et allait, apporter son aide à l'Europe tenait à la conviction qu'existait entre les deux partenaires une forte convergence d'intérêts. Or cette convergence a sans doute été très largement exagérée.

L'étroitesse des liens entre les deux partenaires ne fait aucun doute. L'Europe est désormais le principal partenaire commercial de la Chine, ce qui rend cette dernière évidemment soucieuse du maintien de la bonne santé des marchés européens, dont ses exportateurs

Françoise Nicolas est directeur du Centre Asie de l'Ifri.

¹ « Crise de la dette : la Chine prête à aider l'Europe », *LePoint.fr*, 31 octobre 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/bvmwujv>>.

dépendent. De la même manière, détenant quelque 550 milliards de dollars d'obligations souveraines européennes, la Chine a tout intérêt à ce que les pays européens demeurent en mesure d'honorer leurs dettes. Pour autant, la Chine est-elle prête à tout pour défendre ses partenaires européens ? Rien n'est moins sûr.

Tout d'abord, ayant pris conscience de la vulnérabilité de l'économie chinoise due à sa dépendance excessive envers la demande extérieure, Pékin s'est précisément fixé comme objectif de corriger le tir. Les deux derniers plans quinquennaux ont défini les mesures à mettre en œuvre pour réduire cette dépendance et encourager le développement du marché intérieur. Dans ces conditions, la sauvegarde de débouchés à l'exportation en Europe n'est probablement pas une priorité absolue.

En outre, les difficultés des économies européennes pourraient ouvrir des opportunités considérables aux industriels chinois, en leur permettant d'acquérir des entreprises européennes en difficulté. Par le passé, les principaux investissements directs chinois en Europe ont majoritairement pris cette forme. Bien entendu, il serait sans doute excessif de soutenir que la Chine est prête à favoriser des faillites en Europe, mais il semble légitime d'avancer que les entreprises chinoises ne voient pas en quoi le soutien à des entreprises européennes pourrait servir leurs propres intérêts.

Par ailleurs, il paraît difficile pour les responsables chinois de défendre un programme coûteux de soutien financier à des économies riches alors que la Chine demeure dans le groupe des économies à revenu intermédiaire inférieur, voire à faible revenu. C'est là que réside toute l'ambiguïté de la situation actuelle de la Chine, qui combine « puissance » économique globale, essentiellement liée à son poids démographique, et persistance d'un état de sous-développement.

Il y a également fort à parier que les responsables chinois se montreront peu enclins à apporter leur aide à des partenaires dont ils désapprouvent les pratiques et conceptions économiques, en condamnant en particulier les errements de l'État providence. Certaines déclarations d'officiels en attestent, comme celles du président du fonds souverain chinois (China Investment Corporation²), selon qui « les troubles qui se sont produits dans les pays européens résultent uniquement de problèmes accumulés par une société en fin de course, vivant d'acquis sociaux³ ». Partant de ce principe, les dirigeants chinois estiment que la solution au problème européen de la dette doit tout d'abord venir d'Europe et non de ses partenaires.

Dernier obstacle à une éventuelle intervention chinoise : le prix à payer pour l'obtention d'une telle aide. Il ne fait guère de doute que les autorités chinoises exigeront des contreparties dans une logique de gagnant-gagnant qui leur est chère. Demande d'élargissement de la

² Les actifs de la CIC s'élevaient à près de 300 milliards d'euros à la fin de 2010, alors que les réserves de change accumulées par la Chine s'élevaient au total à plus de 3000 milliards d'euros.

³ « Europe : critique du fonds chinois », *LeFigaro.fr*, 7 novembre 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/ctecjbf>>.

représentation du pays au Fonds monétaire international (FMI), exigences sur l'octroi du statut d'économie de marché ou encore sur la levée de l'embargo sur les armes – les possibilités sont nombreuses. En l'absence de telles concessions, le soutien chinois pourrait bien se faire attendre longtemps.

Des vulnérabilités financières de part et d'autre

Pour justifier leurs réticences à intervenir en faveur de l'Europe, les responsables chinois pourraient en outre invoquer certaines difficultés économiques internes.

Si l'économie chinoise a relativement bien résisté à la crise de 2008, celle-ci a néanmoins révélé un certain nombre de faiblesses. Elle a tout d'abord mis en évidence la vulnérabilité de la Chine aux aléas de la conjoncture mondiale (américaine mais aussi européenne). Remettant en cause l'hypothèse du « découplage », le ralentissement de la demande occidentale n'a en effet pas tardé à se répercuter sur la Chine et, par ricochet, sur l'ensemble des économies asiatiques.

Au-delà de l'étroitesse des interdépendances unissant la Chine aux marchés occidentaux, la crise a exposé de manière criante une faiblesse fondamentale du modèle de développement chinois, à savoir sa dépendance forte non seulement vis-à-vis des exportations, mais surtout vis-à-vis de l'investissement et *a contrario* la faiblesse chronique de la consommation intérieure comme moteur de croissance économique. Or la crise n'a fait qu'aggraver ces déséquilibres, puisque le vaste programme de relance mis en place en réponse à la crise s'appuie essentiellement sur de nouveaux investissements publics. Certes, le soutien de la demande figure également dans le dispositif, avec notamment la distribution de chèques aux ménages ruraux afin de faciliter l'acquisition de produits électroménagers par exemple, mais l'essentiel de l'effort a porté sur de grands projets d'infrastructure. La poursuite d'une forte croissance n'est donc en aucune manière garantie en Chine.

De manière sans doute plus inquiétante encore, la crise a également révélé, voire aggravé, les faiblesses du système financier chinois, qui font peser une lourde hypothèque d'une part sur la capacité des autorités chinoises à maintenir une dynamique de croissance durable, mais aussi à aider leurs partenaires européens. Il semble en effet que les Chinois doivent mettre de l'ordre dans leurs propres affaires avant de chercher à contribuer à la remise en ordre de la maison Europe. Plusieurs faiblesses sont apparues, en particulier le niveau d'endettement extrêmement élevé des autorités locales, mais aussi le caractère vulnérable du système financier chinois, du fait de la dépendance de nombre d'acteurs économiques, ménages et petites et moyennes entreprises en particulier, à l'égard de circuits de financement parallèles (finance hybride), interdisant tout contrôle efficace du système. Cet état de

fait vient d'être dénoncé dans un rapport du FMI⁴. La Chine est donc invitée à réformer un système financier exposé aux mauvaises créances liées à l'endettement des collectivités locales, au boom du crédit non régulé et à la chute des prix de l'immobilier. Dans ces conditions, on voit assez mal pourquoi et comment la Chine s'engagerait à apporter aide et assistance à ses partenaires européens.

⁴ « People's Republic Of China: Sustainability Report », Fonds monétaire international, 23 novembre 2011, disponible sur : <<http://tinyurl.com/bqskzho>>.