

# LE TRISTE ÉTAT DE L'UNION L'EUROPE A BESOIN D'UN NOUVEAU GRAND ACCORD

Loukas Tsoukalis

ÉTUDES & RAPPORTS ▶ AVRIL 2014  
**103**

LE TRISTE ÉTAT DE L'UNION  
L'EUROPE A BESOIN  
D'UN NOUVEAU GRAND ACCORD

Loukas Tsoukalis

## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	5
RÉSUMÉ	6
INTRODUCTION : L'ÉTAT DANS LEQUEL NOUS SOMMES	11
<b>1. Avant la crise</b>	<b>19</b>
1.1. Plus grand, plus intrusif et moins inclusif	19
1.2. L'euro a-t-il été une grave erreur ?	23
<b>2. (Mal) gérer la crise</b>	<b>30</b>
2.1. Qui paiera la facture ?	30
2.2. Gagner du temps au prix fort	35
2.3. De la réussite, mais peu encline à diriger	44
2.4. Une Europe divisée	48
2.5. Au-delà de l'équilibre de la terreur	54

<b>3. Un nouveau grand accord</b>	<b>62</b>
3.1. Croissance et cohésion	62
3.2. Gouvernance et démocratie	68
3.3. Réussir contre toute attente ?	74
<b>PARTENAIRES EUROPÉENS</b>	<b>79</b>
<b>SUR LES MÊMES THÈMES...</b>	<b>80</b>
<b>AUTEUR</b>	<b>81</b>

## REMERCIEMENTS

**P**lusieurs des idées exposées dans ce document ont été testées auprès de publics très différents en Europe et au-delà. Je me suis très largement inspiré d'autres personnes et souhaite désormais leur rendre à ma façon. Au final, la grave crise que nous avons traversée ces dernières années est en grande partie liée à la dette et au remboursement. Je souhaite remercier tout particulièrement Olaf Cramme, Janis Emmanouilidis, Nikos Koutsiaras, Jean Pisani-Ferry, Daniela Schwarzer, Shahin Vallée et António Vitorino pour leurs commentaires et critiques constructives. Je remercie également Michael McTernan pour avoir contribué à l'édition de ce texte, Clemens Domnick et David Schäfer pour la préparation des graphiques, Eleni Panagiotarea pour ses conseils et son aide et Haroula Hioti pour m'avoir toujours soutenu. J'assume bien évidemment l'entière responsabilité des points de vue subjectifs et des erreurs que pourrait contenir ce document.

## RÉSUMÉ

**L**a crise en Europe se manifeste de multiples façons, avec le déclin, voire l'implosion, de certaines économies, des partis anti-système qui gagnent du terrain, un écart qui se creuse entre les hommes politiques et la société et le soutien à l'intégration européenne à son plus bas niveau. À cela s'ajoute une fragmentation croissante au sein des pays et entre eux.

Certains problèmes remontent plus loin. Avec le temps, le projet européen est devenu bien plus grand, plus intrusif et moins inclusif, la concurrence extérieure s'intensifiant dans un contexte de mondialisation rapide. Le consensus permissif sur lequel il reposait depuis plusieurs décennies ne peut plus être considéré comme acquis.

La création de l'euro a été l'acte d'intégration le plus ambitieux, qui reposait davantage sur des motivations politiques qu'économiques. Il est désormais clair que les Européens voulaient une union monétaire sans les moyens pour la rendre durable sur le long terme. À cet égard, l'euro a été une grave erreur, dont nous payons le prix aujourd'hui.

Le système était peut-être défectueux, mais il a également joué de malchance : son premier test grandeur nature s'est fait dans un contexte de crise financière internationale sans précédent depuis 1929. Résultat de l'effondrement colossal des marchés et des institutions qui ne se limitaient sûrement pas à l'Europe, la crise a révélé la faiblesse de la construction de Maastricht, ainsi que la fragilité des liens entre les gouvernements et les pays européens. Elle a également mis en lumière plusieurs membres problématiques de la famille européenne et souligné les limites du pouvoir politique face à une économie sans frontières, qui donne le rythme et dicte souvent les règles du jeu.

Contre les attentes de nombreux eurosceptiques, le pire a néanmoins été évité jusqu'à présent. La disparition de l'euro aurait eu de graves répercussions

sur les plans économique et politique au sein de l'union monétaire et au-delà. Beaucoup de choses « impensables » se sont produites afin de l'éviter. Par ailleurs, l'ajustement s'est avéré douloureux et a duré bien plus dans la zone euro que dans toute autre région du monde. Les dirigeants politiques européens ont essayé de gagner du temps, faisant preuve d'un fort instinct de survie alors qu'ils se trouvaient au bord du précipice, mais avec peu de vision stratégique, pourtant précieuse. Qui paiera la facture pour sortir de la crise ? Cette question demeure la plus difficile à résoudre sur le plan politique.

L'Europe est divisée entre les créanciers et les débiteurs, entre les pays de la zone euro et les autres. Les divisions sont également profondes au sein des pays, les inégalités continuant de s'accroître. La confiance est au plus bas, l'économie déficiente et la politique toxique. En attendant, l'austérité imposée aux pays débiteurs a eu des effets ravageurs sur leur économie, leur société et leur système politique. Il faut reconnaître que ces pays ont vécu trop longtemps en sursis et à crédit.

Certains sont convaincus ou espèrent que le pire est désormais derrière nous. Les marchés sont relativement calmes depuis quelque temps, tandis que les pays commencent à se sortir de programmes d'ajustement douloureux et que les premiers signes de reprise économique apparaissent. Il s'agit d'un scénario optimiste. D'autres sont toutefois moins confiants. Ils nous rappellent que l'Europe est exposée à des risques de dépréciation, tandis que la croissance devrait rester modeste, fragile et inégale selon les prévisions. Les très nombreux chômeurs ne pourront trouver du travail dans un avenir proche et l'extrémisme politique gagne du terrain. La dette publique est désormais bien plus élevée qu'au début de la crise et la dette privée demeure également à un niveau très élevé. L'Europe semble compter sur un miracle pour relever les défis à venir.

L'Allemagne est apparue comme le pays incontournable et le prêteur en dernier ressort - et la chancelière Angela Merkel comme le leader indiscutable de l'Europe en crise. L'équilibre des pouvoirs a changé au sein de l'Europe. L'Allemagne jouit d'un avantage structurel dans l'union monétaire, qui opère comme une version moderne de l'étalon or, et c'est à peu près tout. L'expérience passée indique néanmoins que cette situation pourrait ne pas durer si l'union

monétaire européenne n'acquiert pas également une base fiscale et une légitimité politique sur laquelle s'appuyer.

Les forces centrifuges sont grandes au sein des pays et entre eux. La cohésion de l'Europe est maintenue par le ciment politique qui s'est solidifié au cours des nombreuses décennies d'étroite coopération et, plus important encore, par la peur de la désintégration. L'état de l'Union suscite aujourd'hui beaucoup de mécontentement et l'intégration est devenue un jeu à somme négative aux yeux de nombreux Européens. Pourtant, la majorité reste convaincue que les coûts de la désintégration seraient encore plus importants. Il s'agit, dans un sens, de l'équilibre de la terreur, un équilibre néanmoins instable et sujet aux accidents.

L'Europe a besoin d'un nouveau grand accord pour trancher son nœud gordien. L'initiative ne peut venir que des pays forts, et non des faibles. Dans quelle mesure les Allemands souhaitent-ils ou sont-ils capables de prendre en charge le projet européen ? Dans quelle mesure les pays débiteurs (et autres) souhaitent-ils ou sont-ils capables de se réformer ? Et les Français souhaitent-ils ou sont-ils capables de reprendre leur rôle de co-leaders de façon crédible ? Ce sont là des pièces essentielles du puzzle, même si cela ne suffira pas. Pour un nouveau grand accord, une large coalition de pays et les principales familles politiques en Europe devront reconnaître la valeur du projet européen et l'importance de lui donner une nouvelle forme dans un monde qui évolue rapidement.

L'économie axée sur la demande et l'objectif d'assainissement budgétaire à long terme doivent s'accompagner de mesures visant à stimuler la demande et la croissance. En l'absence de réponses crédibles aux questions de la dette et de la recapitalisation des banques, et sans un programme clair en vue de renforcer la dimension économique de l'Union économique et monétaire, les perspectives de croissance seront incertaines, voire sombres, et la situation de l'euro continuera de se détériorer.

Le projet européen doit être de nouveau plus inclusif et répondre ainsi davantage aux besoins de ceux qui se trouvent du côté perdant d'une longue transformation économique, qui a abouti à la grave crise de ces dernières années. Le programme conservateur de l'Europe d'aujourd'hui ne peut apporter de réponse adaptée. Tant qu'il ne changera pas, les partis anti-système et les

mouvements de protestation continueront de s'en donner à cœur joie, tout comme le nationalisme et le populisme. Ce serait là faire preuve d'un manque de vision que de considérer toutes les formes de protestation comme populistes et de se contenter de les ignorer. Le populisme et l'euro-scepticisme croissant doivent plutôt servir de signal d'alerte pour des problèmes qui couvaient depuis des années. Il pourrait s'agir d'une alerte rouge à l'annonce des résultats des élections du Parlement européen, fin mai.

L'euro est devenu un enjeu crucial pour l'Europe. Il est également devenu la pièce maîtresse du projet européen, ce qui ne devrait pas changer de sitôt. Nous devons donc en tirer les conclusions qui s'imposent. En l'état, la gouvernance de l'euro n'est ni efficace, ni légitime. Elle a besoin d'instruments politiques efficaces, d'institutions communes plus solides, de davantage de responsabilité démocratique et d'un exécutif capable d'agir avec un pouvoir discrétionnaire. Cet ensemble apportera un équilibre face à la série de règles contraignantes imposées aux politiques nationales, qui sont également nécessaires. Tout cela donnera lieu à un nouveau traité sur l'euro, qui devra être capable de passer le test de la démocratie dans les pays membres, à condition qu'aucun pays ne puisse empêcher les autres d'aller de l'avant et que chaque parlement national - et/ou citoyens en cas de référendum - soit placé face à un choix très clair, à savoir en faire ou non partie. Il faudra se battre pour la légitimité démocratique ; elle ne va pas de soi.

Certains pays européens, notamment le Royaume-Uni mais également d'autres, ne souhaiteront pas ou ne seront pas prêts à faire ce bond en avant sur le plan politique. Il faut leur faire une place dans le grand ensemble de l'Union européenne grâce à la révision des traités existants. Davantage de flexibilité et de différenciation seront nécessaires dans une Union à 28 et plus.

Si nous continuons avec cette approche floue, l'Europe restera faible, divisée en interne et centrée sur elle-même : un continent vieillissant et sur le déclin, de plus en plus inadapté à un monde qui évolue rapidement, et au voisinage pauvre et très instable. Le défi ne consiste pas uniquement à sauver la monnaie commune. Il s'agit de gérer plus efficacement l'interdépendance, de maîtriser les marchés, de créer les conditions propices au développement durable et à des sociétés plus solidaires, de renforcer la démocratie et de faire de nouveau de l'intégration régionale un jeu à somme positive : un défi de taille, mais qui

mérite d'être relevé. Plus d'intégration si nécessaire et plus de responsabilité locale ou nationale si possible : ce pourrait être la devise de l'Europe. En cas de succès, nous pourrions également en tirer des enseignements utiles pour le reste du monde.

## INTRODUCTION : L'ÉTAT DANS LEQUEL NOUS SOMMES

Tout le monde parle de la crise en Europe, une crise qui se manifeste de multiples façons. Aujourd'hui, certains se saisissent, par anticipation, des premiers signes de reprise économique et commencent à voir la lumière au bout du tunnel. D'autres sont en revanche moins optimistes : ils craignent que la reprise soit au mieux modeste et fragile, qu'elle soit inégale et que les grands problèmes ne soient pas résolus, nous rappelant que nous sommes en prise avec une crise très profonde. Ce n'est pas que l'économie, imbécile.

Les partis anti-système montent en puissance dans plusieurs pays, surfant sur la vague du populisme et du nationalisme ; un mécontentement croissant s'est développé entre les hommes politiques et la société. Le projet européen, qui avait auparavant contribué à transformer le continent des ténèbres<sup>1</sup> en un espace de paix, de démocratie, de frontières ouvertes, où la souveraineté est partagée et la prospérité croissante, fait face à son plus grand défi depuis le tout début de l'intégration régionale, dans les années 1950.

Voilà ce qui résume la crise européenne, qui a, bien évidemment, de solides origines économiques, mais n'est pas ressentie de la même façon, ni au même niveau, par les Allemands ou les Grecs, les Hollandais, les Portugais ou les Bulgares, les jeunes ou les vieux, les personnes avec un emploi sûr ou leurs concitoyens moins chanceux en situation précaire. Il s'agit là d'une autre dimension importante de la crise, à savoir la divergence croissante au sein des pays et entre eux, qui risque de diviser l'Europe.

Cette crise économique est la plus grave depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. Les économies de l'ensemble des 28 pays membres de l'UE seront chanceuses si elles parviennent, d'ici à 2015 ou 2016, à retrouver le niveau de

1. Mark Mazower, *Dark Continent: Europe's Twentieth Century*, Knopf, 1998.

vie dont elles jouissaient en 2007 ; beaucoup craignent que cette « décennie perdue » ait des répercussions pendant longtemps. Certaines économies à la périphérie de l'Europe ont perdu une part conséquente de leur revenu national durant la crise. Il faut remonter aux années de la Grande dépression, dans les années 1930, pour trouver pareille situation. De plus, le chômage a augmenté rapidement pour atteindre, dans certains pays, des niveaux qui étaient inimaginables en temps de paix. Le chômage chez les jeunes est bien plus élevé : une génération perdue risque d'être le principal dommage collatéral de la crise.

Il est peu probable que l'essentiel des pertes de production datant d'hier et d'aujourd'hui soit regagné demain. Les chômeurs le deviennent sur le long terme, tandis que les meilleurs cerveaux et les plus mobiles quittent les pays les plus sévèrement touchés par la crise ; or, beaucoup ne reviendront pas : c'est un cercle vicieux.

Ceux qui maîtrisent davantage les processus politiques sont aussi concernés que leurs collègues comptables. Beaucoup parlent de crise de la démocratie dans des sociétés où la confiance dans les institutions et les dirigeants politiques diminue rapidement et où les choix des électeurs sont limités. Les extrêmes montent, tandis que le rejet du système politique est plus prononcé chez les jeunes, qui décident souvent de voter avec leurs pieds.

L'époque est à l'incertitude et aux emplois précaires pour un nombre croissant de citoyens des pays développés, pas uniquement en Europe, tandis que certains continuent de profiter des avantages de la mondialisation et d'un monde en voie de rétrécissement. Les deux camps ont du mal à se comprendre, ce qui nuit à la cohésion sociale. Les inégalités au sein des pays sont de plus en plus grandes, tandis que les systèmes de protection sociale sont davantage mis à l'épreuve en période d'austérité, et ce, bien sûr, de façon beaucoup plus marquée dans certains pays que dans d'autres. Cette situation aggrave le problème. Nous pourrions ainsi assister à l'infléchissement du processus d'intégration sociale en marche depuis plusieurs décennies après la Seconde guerre mondiale.

Le nationalisme gagne du terrain, tout comme le populisme. De plus en plus de citoyens cherchent des boucs émissaires, de préférence hors des frontières nationales ou chez les immigrés dans leur pays, et des solutions faciles aux

problèmes complexes du monde d'aujourd'hui. L'intégration européenne pourrait être l'une des principales victimes ; le soutien populaire a fortement chuté ces dernières années. On observe également une crise de confiance entre les pays, qui touche aussi bien les gouvernements que les citoyens, tandis que d'affreux stéréotypes nationaux refont surface dans le débat public. Par ailleurs, certains fondamentaux ont changé, notamment l'équilibre des pouvoirs en Europe et les façons de gérer l'interdépendance entre ses parties constitutives.

Les Européens ont tenté de gérer la crise en interne, mais ont dû demander l'aide de l'extérieur. S'ils ont l'habitude, depuis longtemps, de demander de l'aide aux Américains, la plupart d'entre eux ne s'attendait pas à voir le Fonds monétaire international (FMI) jouer un rôle d'arbitre et fournir des montants d'aide financière record pour un problème européen essentiellement interne. Le reste du monde, notamment dans les économies émergentes, n'était pas non plus préparé à débloquer des fonds colossaux dans le cadre du FMI afin de sauver des pays beaucoup plus riches que lui. Tout cela n'a sûrement pas fait du bien à l'image de l'Europe à l'étranger. L'Europe n'a pas donné le meilleur d'elle-même, pour ne pas dire plus. Quant aux dirigeants chinois, ils ont sûrement apprécié ces moments où les Européens ont sollicité leur aide pour sauver l'euro. Après tout, la Chine, qui est le principal créancier des pays du monde entier, a subi, pendant longtemps, les humiliations des Européens par le passé.

Il est vrai que le pire des scénarios a été évité, au moins jusqu'à présent : aux yeux de la plupart des dirigeants politiques et citoyens européens, il s'agissait de l'effondrement de l'euro et du processus général de désintégration qui devait s'ensuivre. Mais le prix à payer est élevé et le reste de la facture, qui va arriver, ne sera pas négligeable non plus. L'Europe change - beaucoup considèrent qu'elle est sur le déclin - et la crise joue un rôle de catalyseur.

Cette crise marque-t-elle la fin d'une époque, d'une longue *success story* observée pendant la seconde partie du vingtième siècle et le début du siècle suivant, d'une histoire de paix au sein des frontières et au-delà, de démocratie s'étendant de l'Ouest au Sud, puis à l'Est, d'un espace où les niveaux de vie ne cessent d'augmenter ? Il y a peu, la plupart des Européens étaient convaincus que la situation resterait plus ou moins la même. Les plus optimistes, parmi lesquels figuraient des non-Européens, allaient même plus loin et prédisaient

que l'Europe dominerait au XXI<sup>e</sup> siècle<sup>2</sup>, unie dans sa diversité, selon son slogan officiel.

En effet, l'Europe était un modèle à suivre pour le reste du monde. Elle avait des sociétés solidaires, des systèmes de protection sociale avancés et des politiques de plus en plus axées sur le développement économique durable. Ses frontières étaient ouvertes et elle jouissait d'une longue expérience de souveraineté partagée, qui pouvait aider à la gestion de l'interdépendance dans un contexte de mondialisation. Elle proposait également de nouvelles formes de « puissance douce » (*soft power*), qui devaient progressivement remplacer les instruments « durs » de la guerre dans les relations internationales. L'Europe en tant que modèle : il s'agissait effectivement d'une proposition attrayante pour le vieux continent, qui tentait de se réinventer dans un monde où il ne dominait plus.

La crise semble avoir anéanti ces espoirs - ou était-ce simplement des illusions ? Les eurosceptiques et europhobes de toute nature, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Europe, se réjouissent. « Nous vous l'avions dit. La souveraineté nationale est la seule fondation solide sur laquelle s'appuyer et la 'puissance douce' n'est qu'un autre exemple, avec le multiculturalisme et d'autres non-sens de ce type, des illusions post-modernes », clament-ils haut et fort. La plupart d'entre eux étant proches de l'extrême droite, ils reprochent également aux systèmes de protection sociale d'être bien trop coûteux et de créer de mauvais réflexes quant au travail. Voilà pour le ou les modèle(s) européen(s) : les eurosceptiques et les europhobes, qui n'ont jamais cru en eux, gagnent désormais du terrain, dans certains pays plus que d'autres.

Ils peuvent capitaliser sur l'état de malaise actuel dû à la crise qui a touché l'Europe et sur le mécontentement des citoyens européens, qui existait déjà auparavant pour de multiples raisons, que ce soit l'immigration, les inégalités croissantes ou le sentiment d'impuissance dans un monde où tant de décisions ayant un impact sur la vie des personnes sont prises d'un lieu lointain, leur laissant peu ou pas de pouvoir ou d'influence.

2. Mark Leonard, *Why Europe will Run the 21st Century*, Fourth Estate, 2005 ; Jeremy Rifkin, *The European Dream*, Polity, 2004.

Les problèmes sont réels, mais les solutions proposées par les nationalistes sont d'une autre époque. Ils considèrent, en effet, que des solutions nationales sont possibles dans de nombreux domaines stratégiques, ignorant la réalité de l'interdépendance qui existe déjà en Europe et au-delà, ainsi que les répercussions liées au fait de se couper du monde. Ils s'appuient sur l'intolérance de « l'autre » et font référence à un État-nation mythique, qui aurait peu ou pas de lien avec le monde réel qui l'entoure. Ils refusent par ailleurs d'admettre que dans un monde multipolaire, où le pouvoir passe rapidement de l'Ouest à l'Est, les pays européens pris à titre individuel, même les grands, ne pèsent pas lourd car la taille compte toujours énormément. Selon les normes internationales, il n'existe d'ores et déjà pas de grande puissance européenne et cela sera encore davantage le cas demain, compte tenu des évolutions économiques et démographiques.

L'Europe et le projet européen traversent, à de nombreux égards, une crise existentielle qui teste les limites de la gestion commune de l'interdépendance dans une période où règnent les divergences économiques et le nationalisme. Cette crise teste également les limites de la solidarité européenne, alors que les sociétés deviennent de plus en plus une somme d'individus et que la solidarité est rudement mise à l'épreuve, même au sein des frontières nationales. Et ce n'est pas tout. Alors que la mondialisation se développe rapidement, la compétitivité extérieure se fait souvent au prix de plus d'inégalités en interne : il s'agit d'une équation très difficile à résoudre sur le plan politique.

Il faut faire des compromis difficiles entre l'efficacité, la stabilité, l'équité et la durabilité au sein des pays mais aussi entre eux, les pressions contraires des marchés mondiaux et de la démocratie au niveau national. Ces compromis figurent en arrière-plan des débats sur la gestion de l'euro et du marché unique. Dans le monde d'aujourd'hui, le plus souvent, les désaccords se réduisent à la façon dont la souffrance, et non les bénéfices, doit être distribuée. Nous ne sommes plus dans l'ère de l'abondance.

L'Europe a été l'une des priorités politiques de ces dernières années, mais pas toujours pour les bonnes raisons. Elle a été un objet de mécontentement et d'insatisfaction généralisée durant les périodes difficiles. Elle a souvent servi de bouc émissaire, plus que par le passé. Heureusement, l'histoire ne s'arrête pas là. Durant la crise, de plus en plus d'Européens ont réalisé concrètement

que malgré nos différences, nous étions tous dans le même bateau. Ces derniers vont ainsi au-delà du simple échange d'insultes et de stéréotypes. Il s'agit toutefois de l'une des seules évolutions positives dans un contexte sinon relativement sombre.

Les élections du Parlement européen, en mai 2014, sont l'occasion pour le débat européen d'aller de l'avant et de contribuer ainsi à souligner les principaux enjeux auxquels l'Europe fait face aujourd'hui, ainsi que les choix y afférents. Il s'agit, après tout, d'un des rôles principaux des élections dans une démocratie, non ? Cependant, les précédentes élections du Parlement européen ont surtout consisté en une série d'élections nationales de deuxième ordre, avec un taux d'abstention en hausse alors que les pouvoirs du Parlement européen étaient renforcés : une drôle de contradiction pour les partisans d'une institution plus puissante afin de régler le problème de déficit démocratique de l'Europe. Il faut espérer que la situation sera différente cette fois, car les enjeux sont très importants et sans précédent. C'est à nous tous de faire en sorte que les choses se passent différemment.

Les citoyens convaincus de l'importance de l'Europe doivent être plus actifs que par le passé. Ils doivent relayer le fait que les citoyens de Manchester et de Tallinn, tout comme ceux de Paris, Hanovre, Madrid et Sparte, ont des valeurs et des intérêts en commun, bien moins des appartenances. Ils doivent souligner que des intérêts communs signifient des problèmes communs nécessitant des solutions européennes communes. Quand les nationalistes enragés et les démagogues de toute sorte tentent d'occuper le terrain et menacent de défaire la transformation remarquable de l'Europe au cours des soixante dernières années, en profitant du mécontentement populaire légitime en temps de crise, l'autre camp ne peut se permettre de rester silencieux ou simplement sur la défensive.

Cependant, il est désormais contre-productif de se réfugier derrière la langue de bois du jargon européen que presque personne n'écoute, sauf ceux bien rémunérés pour le faire, ou de prétendre que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes. Il ne suffira pas non plus de prétendre, comme le font souvent de nombreux économistes et toutes sortes de « penseurs mondiaux », que la réalité politique doit s'aligner sur les besoins économiques.

Il est vrai que la dimension européenne et mondiale de la réalité économique s'est renforcée au cours des deux dernières décennies, tandis que la réalité politique demeure résolument nationale et locale. Mais il faut être audacieux, ou plutôt naïf, pour croire que l'économie prime sur la politique - et la politique concerne les personnes. La légitimité politique et le soutien du peuple sont nécessaires pour soutenir les décisions et les politiques dans une démocratie ; ces dernières ne peuvent être instituées par décret. Il s'agit d'un douloureux enseignement tiré dans le cadre de l'intégration européenne, qui demeure l'un des principaux enjeux aujourd'hui.

L'intégration économique aux niveaux régional et mondial, qui est elle-même le fruit des décisions politiques et des évolutions technologiques, fait des gagnants et des perdants. Nous ne pouvons plus prétendre le contraire, car les preuves sont irréfutables et les citoyens en ressentent les effets sur leur vie quotidienne. À l'heure actuelle, la politique de la répartition est de retour. Il faut faire des choix. La démocratie ne peut fonctionner sans choix. Ainsi, plutôt que d'attendre que la politique finisse par s'aligner sur la réalité économique, nous devrions nous poser une question plus importante, à savoir quel type de politiques pourrait contribuer à concilier réalité économique et politique. En d'autres termes, pas n'importe quelle sorte d'Europe.

Cette étude a pour objectif d'apporter une modeste contribution au débat européen sur la crise actuelle et les moyens d'en sortir. Elle tentera de tirer des enseignements clés des expériences vécues jusqu'à présent, en commençant par un bref retour sur l'histoire récente car les racines de la crise sont profondes. Elle sera essentiellement consacrée à la crise de l'euro, qui demeure au cœur des problèmes de l'Europe aujourd'hui, mais examinera également des enjeux plus globaux, à savoir le nouvel équilibre des pouvoirs en Europe, les enjeux de gouvernance et de démocratie, ainsi que les divergences économiques, les inégalités et le lien avec la mondialisation. Elle évoquera ensuite certaines conditions préalables à un éventuel nouveau grand accord en vue de sortir l'Europe de la crise, et en esquissera les grandes lignes. Si l'Europe poursuit dans la même direction, elle sera condamnée aux divisions internes et au déclin.

L'année 2014 sera déterminante pour l'Europe. En amont des élections européennes, il y aura de nouveaux débats consacrés à l'Europe, saupoudrés d'une

forte dose de populisme. Ce phénomène est peut-être inévitable quand autant de personnes ont le sentiment que le monde évolue rapidement autour d'eux, en général pas en s'améliorant, sans qu'ils aient d'influence sur des événements qui façonnent leur cadre de vie. La carte politique se polarise davantage et le verdict populaire à l'occasion des élections européennes devrait être sévère pour les principaux partis, des chrétiens-démocrates et conservateurs aux libéraux, en passant par les sociaux-démocrates, les travaillistes et les verts, qui ont toujours été les principales sources de soutien du projet européen. Ce verdict sera peut-être moins sévère si ces partis parviennent, entre-temps, à répondre de façon crédible aux véritables questions, reconnaissent leurs erreurs passées (ce serait assez courageux et rafraîchissant) et se débarassent des clichés habituels.

Les élections européennes ouvriront la voie à de nouveaux dirigeants des institutions européennes, sur une période de cinq ans, et à d'importantes décisions qui, espérons-le, suivront et marqueront un tournant dans la crise longue et profonde que nous traversons. Nous devons préparer ces décisions, tout en rappelant à ceux qui doivent les prendre que l'ancienne approche verticale ne pourra plus remplir ses objectifs. Le processus décisionnel européen s'appuie trop sur des accords conclus dans le cadre de conclave intergouvernementaux, derrière des portes closes. La façon dont nos leaders dirigent l'Europe pose un grave problème de légitimité.

# 1. Avant la crise

## 1.1. Plus grand, plus intrusif et moins inclusif

La transformation de l'Europe au cours de la deuxième partie du vingtième siècle a été une *success story* vraiment remarquable, dont l'intégration régionale faisait intégralement partie. Le renforcement constant de ses fonctions et l'augmentation du nombre de ses membres constituent sûrement le plus grand signe de réussite de l'Union européenne (UE) sous ses différentes formes. Quelle plus belle preuve de l'utilité et du dynamisme d'une organisation que de voir ses responsabilités se renforcer constamment au fil des ans et la liste des pays candidats prêts à passer des tests d'admission difficiles s'allonger sans fin ? Du charbon et de l'acier à quasiment tous les domaines, bien qu'à des niveaux d'intégration et de coopération très différents d'un domaine à l'autre, et du passage de six à vingt-huit membres en une soixantaine d'années, il ne s'agit pas, à tout point de vue, d'un « petit projet ».

Nous reconnaissons désormais volontiers que l'intégration européenne a commencé sous la forme d'une conspiration élitiste, qui s'accompagnait néanmoins d'intentions louables et a donné des résultats assez remarquables.<sup>3</sup> Elle a reposé, pendant de longues années, sur le large consensus permissif de ses citoyens, décliné à son tour en différentes histoires nationales - récits en langage moderne. Le soutien de ses citoyens dépendant, en grande partie, de la façon dont ces derniers estimaient que l'intégration européenne répondait à leurs attentes sur le plan économique, il est généralement allé au gré de la performance économique de l'Union. En d'autres termes, l'amour de l'Europe semblait largement reposer sur la prospérité des citoyens européens. Elle n'a jamais été une cause capable de mobiliser les Européens et a toujours été une priorité moindre pour la plupart d'entre eux.

Au niveau individuel, les partisans classiques de l'Europe et du projet d'intégration sont éduqués et aisés, évoluent dans la sphère politique, sont d'âge moyen ou plus âgés et sont mobiles. Ce sont eux qui ont été les principales

3. Loukas Tsoukalis, *What Kind of Europe?*, Oxford University Press, 2003 & 2005.

sources de soutien. Ils réalisent plus ou moins ce qui est en jeu, tout en figurant parmi les éléments les plus dynamiques de leur société. Quant aux jeunes, ils n'ont jamais été attirés par l'image bureaucratique de l'Europe, bien que le récit post-national passe mieux avec eux. Ils tiennent également pour acquis les résultats obtenus par l'intégration européenne, simplement parce qu'ils n'ont jamais connu autre chose.

Trois facteurs importants ont progressivement fait disparaître le large consensus sur l'intégration européenne avant la crise. Le premier a été le ralentissement de la croissance économique après la fin de l'âge d'or, au milieu des années 1970. Une croissance soutenue contribue toujours à résoudre des problèmes de tout type, notamment des problèmes de répartition. Le deuxième a été la mondialisation, dont les effets ont commencé à se faire sentir plus durement deux décennies plus tard. L'intégration européenne a été de plus en plus assimilée à la mondialisation : un processus de libéralisation croissante et de concurrence extérieure, qui nécessite un ajustement sur le plan intérieur et fait forcément des victimes ; un processus faisant aussi partie de l'ordre néolibéral, qui a pu effectivement contribuer à renforcer la croissance dans l'ensemble, mais a également créé davantage d'inégalités au sein des pays. Le troisième a été l'élargissement et l'approfondissement constants de l'intégration européenne : de nouveaux pays sont devenus membres, donnant lieu à plus de diversité, tandis que les décisions prises à Bruxelles commençaient à avoir des répercussions dans les moindres recoins de nos sociétés.

Ainsi, le projet européen est devenu plus grand, plus intrusif et moins inclusif, alors que la concurrence extérieure s'intensifiait dans un contexte de mondialisation rapide. Sans surprise, il est également devenu moins consensuel. D'un projet lointain et mal compris, mais considéré comme faisant partie d'un système performant sur le plan économique, ce qui correspond à la façon dont l'Europe et ses institutions étaient perçues par de nombreux citoyens européens pendant longtemps, il en faut peu pour qu'il devienne quelque chose d'étranger et de plus en plus menaçant. « Après tout, il est dirigé par des étrangers, n'est-ce-pas ? », nous rappellent à l'envi les nationalistes purs et durs. Le consensus permissif établi au fil des ans reposait sur des bases fragiles. Il n'a certainement pas permis de constituer un grand ensemble de citoyens européens, les appartenances demeurant plus que jamais nationales et locales. Les conséquences ont mis du temps à se faire sentir et sont apparues progressivement.

Avec le nouveau siècle, l'Europe s'est préparée à une nouvelle grande transformation, qui devait être sans précédent, avec le remplacement des traités fondateurs par une constitution européenne, un nouveau grand élargissement à la suite de la désintégration de l'empire soviétique et la création d'une monnaie commune. La volonté politique devait profondément modifier l'ordre politique et économique sur le continent. Pourtant, dès la première épreuve, cette volonté s'est avérée absente et les préparatifs insuffisants. Les ambitions ont ainsi été rattrapées par la réalité.

Sur la route de la constitution européenne, nous avons réalisé que la conspiration inoffensive des six membres fondateurs au début de l'intégration ne pouvait tout simplement pas être reproduite avec un nombre beaucoup plus important de membres, un contexte politique très différent et des enjeux bien plus élevés. Les divergences entre les maximalistes et les minimalistes sur les enjeux clés débattus dans le cadre de la Convention européenne chargée de préparer la constitution était juste trop grandes. Un autre écart s'est creusé par la suite entre les hommes politiques nationaux et les citoyens sur les questions européennes. Si les ratifications parlementaires du traité constitutionnel (un compromis européen classique en lui-même) ont eu lieu, dans la plupart des pays, avec des majorités confortables, les résultats des référendums ont été très différents et ont mis en lumière le niveau élevé d'insatisfaction ou de malaise chez les citoyens, ainsi que leur grande ignorance. Ce phénomène n'a pas été observé uniquement sur les terres des suspects habituels. Ce sont les Français et les Hollandais qui ont tué le traité constitutionnel.

Les référendums faisant de plus en plus partie du processus d'intégration européenne, le consensus permissif ne pouvait plus être tenu pour acquis. La question de vouloir plus ou moins d'Europe devenait dépassée. La question essentielle, désormais, était de savoir quel type d'Europe nous souhaitions construire, mais nous ne disposions d'aucun mécanisme politique pour y répondre. Au lieu d'une constitution, nous avons obtenu, au final, le traité de Lisbonne, un document encore plus illisible que ses prédécesseurs – et qui renforçait à peine la légitimité dont les institutions européennes avaient tant besoin.

Les élargissements successifs se sont avérés être l'outil de politique étrangère le plus efficace de l'UE. Ils ont toutefois eu des répercussions sur la cohésion

interne de l'Union. Ce sujet est souvent tu au nom du politiquement correct. La diversité augmente avec l'élargissement, notamment lorsque l'UE s'étend à la périphérie. Il faut concilier beaucoup plus d'intérêts différents, tandis que le processus de mise en œuvre se complique avec l'adhésion de pays dont les institutions sont faibles et qui ont une approche plus laxiste de l'état de droit.

Le nombre fait aussi une grande différence. Les Conseils européens ou des ministres comptant dix, voire quinze membres, continuaient d'agir en tant que groupe. Avec désormais 28 pays membres, les Conseils européens ressemblent davantage à une mini-conférence de l'ONU. Le comportement des participants a donc changé: l'ancienne alchimie a disparu et les grands pays sont plus que jamais tentés de conclure des accords de manière informelle. L'intergouvernementalisme s'est ainsi renforcé: il s'agit d'une UE très différente.

Une autre dure réalité est apparue: le processus dit «d'eupéanisation» a ses limites qui, très souvent, sont malheureusement étroites. L'UE exporte des règles, elle fournit des références, elle accorde également des fonds aux pays et régions les moins développés, mais il y a des limites à ce que peut faire un centre faible pour influencer, sans parler de contrôler, ce qui se produit dans les différentes parties de cet empire démocratique moderne. En d'autres termes, l'UE fait sûrement la différence, mais elle n'est pas et ne peut être l'incarnation moderne de Saint Pantéléimon (ou Saint Pantaléon dans le vernaculaire occidental), le remède miracle à toutes sortes de maladies – et à l'échec des institutions, pourrait-on ajouter. Nous savons aussi désormais que la pression pouvant être exercée par Bruxelles sur les pays candidats est bien plus forte avant leur adhésion qu'après, quand ces derniers occupent désormais un siège aux Conseils européens.

Cela ne signifie bien évidemment pas que les élargissements ne doivent pas avoir lieu ou que le dernier entrant doit fermer la porte derrière lui. La *Pax Europaea* a une réelle substance; elle a fait profondément évoluer la façon dont les Européens mènent leurs affaires au sein des pays et entre eux. Toutefois, compte tenu de son extension à de nouveaux territoires, la capacité du noyau dur se retrouve affaiblie. Il s'agit d'une sorte de compromis que ceux souhaitant étendre la *Pax Europaea* à la Turquie, au Caucase, voire au-delà, font semblant de ne pas voir. C'est pourtant une réalité et des choix doivent être

faits, mais l'Europe est mal à l'aise avec ce type de problèmes. Elle préfère les ignorer pour mieux les retrouver plus tard, généralement sous une forme plus aiguë. Il faut reconnaître que les anciens membres ont tenté d'accompagner chaque nouvelle vague d'élargissement d'une réforme institutionnelle et de l'adoption de nouvelles politiques communes afin d'éviter la dilution : avec le recul, on peut dire que ce fut sans grand succès.

## 1.2. L'euro a-t-il été une grave erreur ?

L'enseignement le plus dur que l'Europe a dû tirer a concerné sa nouvelle monnaie commune, l'acte d'intégration le plus audacieux depuis le début du projet européen. Cet enseignement est apparu sur le tard ; il a coûté très cher et ce n'est pas terminé.

La création de l'euro a été considérée par beaucoup comme le couronnement de l'intégration européenne : une monnaie européenne au stade ultime de l'intégration économique, à la symbolique forte et avec de larges ramifications politiques. La volonté politique devait transformer un groupe d'économies nationales encore hétérogène sur le plan économique en une zone monétaire performante. La géopolitique était le moteur : l'unification de l'Allemagne était derrière tout le projet.

Le compromis de Maastricht a reflété le vif intérêt de la France à créer une monnaie commune afin de lier l'Allemagne réunifiée à une Union européenne plus forte (la vieille logique de Schuman de nouveau appliquée), la capacité de l'Allemagne à définir les modalités en tant que condition préalable à sa participation, la satisfaction du Royaume-Uni à avoir obtenu son « *opt-out* », la prévalence du nouveau dogme économique et le manque apparent de volonté (chez la plupart des Européens) pour donner une base politique et institutionnelle solide à la nouvelle monnaie. Les Européens semblaient vouloir reproduire au niveau économique le miracle de l'Immaculée conception.

La construction de Maastricht a été politiquement faible et structurellement déséquilibrée, mais c'est tout ce qu'il était possible de réaliser à cette époque.

En 1997, Martin Feldstein<sup>4</sup>, conseiller économique en chef du président Reagan, a mis en garde contre le danger d'un grave conflit politique au sein de l'Europe et entre l'Europe et les États-Unis en cas de dysfonctionnement de l'union monétaire, si la politique monétaire ne pouvait concilier les besoins divergents de ses pays membres.

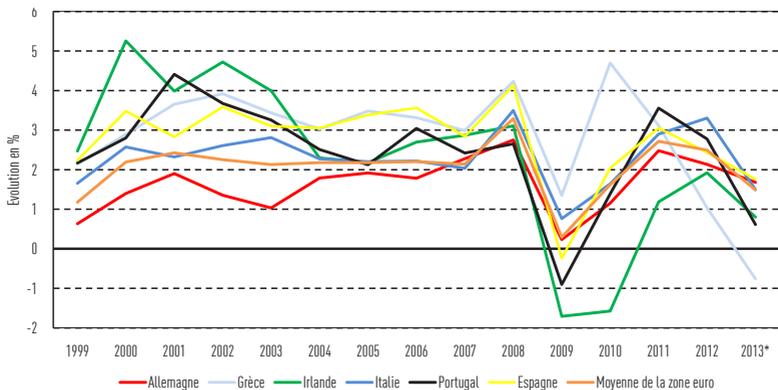
M. Feldstein a été l'un des nombreux économistes à exprimer des doutes, à l'époque de sa création, sur la pertinence ou la faisabilité du projet d'union économique monétaire (UEM), bien que d'autres ne soient généralement pas allés aussi loin que lui dans leurs prévisions politiques. Avec le recul, il faut reconnaître que M. Feldstein avait fondamentalement raison, malgré une légère dose d'exagération. En revanche, les nombreux prophètes de malheur, qui prédisaient à l'envi l'effondrement de l'euro, presque toujours avec une touche de *Schadenfreude*, avaient tort (du moins jusqu'à ce jour).

La lune de miel de l'euro a duré dix ans, soit une longue période compte tenu des différences de structures économiques et d'institutions politiques entre les partenaires, des liens fragiles les unissant et de la faiblesse du cadre institutionnel. L'euro a donné lieu à une relative stabilité des prix, une intégration financière rapide et une monnaie internationale qui a remplacé le *deutschemark* et lentement gagné du terrain en tant que monnaie d'échange et de réserve, juste derrière le dollar américain. Il a également permis de mettre fin à l'instabilité et au risque internes liés aux taux de change, qui sont difficilement compatibles avec un véritable marché intérieur. En revanche, entre-temps, les divergences se sont renforcées et ont entraîné un déséquilibre des paiements courants toujours plus grand entre les pays membres (*voir graphiques 1, 2 et 3*). Ces derniers étaient financés par des mouvements de capitaux allant dans la direction opposée.

4. Martin Feldstein, « EMU and international conflict », *Foreign Affairs*, 76/6, 1997.

LE TRISTE ÉTAT DE L'UNION : L'EUROPE A BESOIN D'UN NOUVEAU GRAND ACCORD

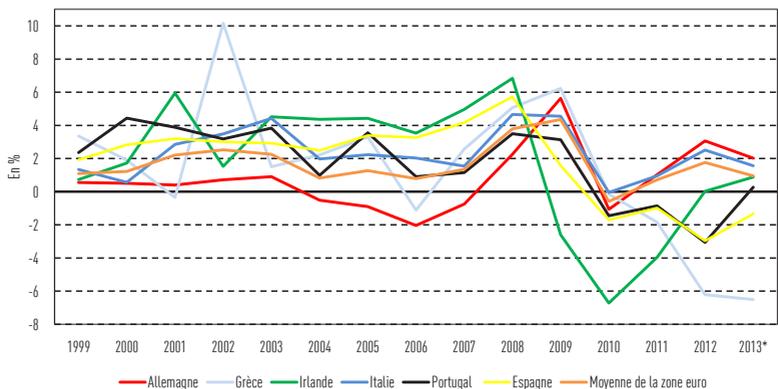
**GRAPHIQUE 1** ➤ Divergence des taux d'inflation (1999-2013)



Source : AMECO

Indice de prix à la consommation harmonisé. Données prévisionnelles pour 2013.

**GRAPHIQUE 2** ➤ Divergence des coûts unitaires de main d'œuvre

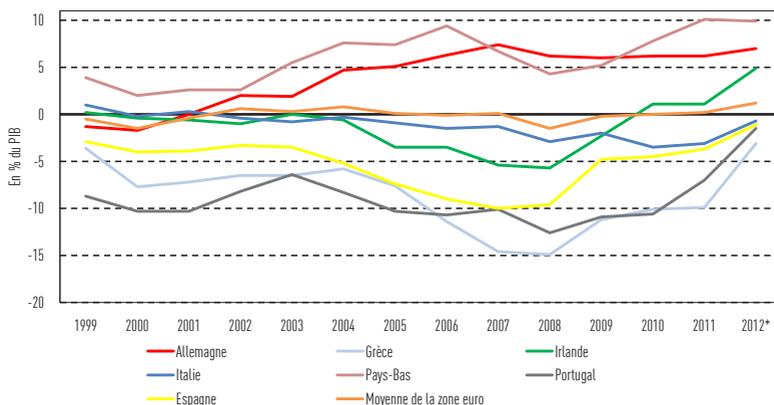


Source : AMECO

Ratio de la rémunération par employé au PIB réel par personne employée pour l'ensemble de l'économie. Données prévisionnelles pour 2013.

Dans la course à la compétitivité, tout en étant considérée comme « l'homme malade de l'Europe », l'Allemagne a maintenu les salaires et les prix à un niveau bas que d'autres pays auraient eu beaucoup de mal à suivre, même dans le meilleur des cas. Quant aux pays de la périphérie, ils n'ont même pas essayé. Au contraire, ils ont fait la fête, faisant exploser la consommation et la construction. La contrepartie des déficits croissants de leurs comptes courants s'est notamment trouvée dans les excédents de l'Allemagne (voir graphique 3) et ceux d'autres pays, tels que les Pays-Bas, bien que leur taille absolue soit modeste en comparaison.

**GRAPHIQUE 3** ➤ Déséquilibres des paiements courants (1999-2012)

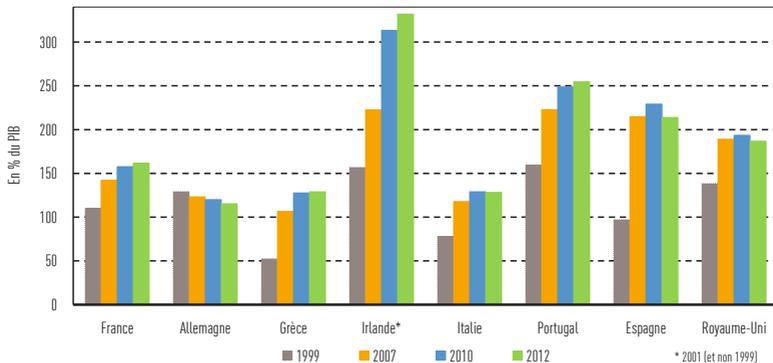


Source : Eurostat

Données prévisionnelles pour 2012

Les déficits ont été financés essentiellement par des emprunts. Les pays de la périphérie ont gagné en crédibilité indirectement grâce à l'euro et ont emprunté auprès des pays ayant des excédents. La dette privée a augmenté rapidement en pourcentage du PIB (voir graphique 4) dans la plupart des pays de la zone euro, mais pas en Allemagne ; elle a également augmenté rapidement dans le reste de l'UE et au-delà. Ce phénomène peut s'expliquer par la faiblesse des taux d'intérêt, l'ampleur des liquidités et la dérégulation des marchés financiers ; la zone euro n'était qu'une partie d'un ensemble plus vaste. Cependant, dans ce dernier cas, l'élimination du risque de change a été un facteur supplémentaire.

**GRAPHIQUE 4** ➤ Dette privée en pourcentage du PIB (1999, 2007, 2010 et 2012)



Source : Eurostat

La dette du secteur privé correspond aux encours des passifs, sur une base non consolidée des secteurs des entreprises non-financières, des ménages, ainsi que des institutions sans but lucratif au service des ménages en pourcentage du PIB.

Pour l'Irlande, les données sont disponibles à partir de 2001, et non 1999.

Dans de nombreux pays du monde occidental, aux États-Unis bien plus qu'en Europe, l'augmentation rapide de la dette privée a compensé la stagnation, voire la baisse des revenus réels d'une grande partie de la population en période de croissance faible et d'inégalités accrues, contribuant ainsi à maintenir des niveaux de consommation qui n'étaient clairement pas durables sur le long terme. En d'autres termes, les pays ont vécu en sursis<sup>5</sup>.

La grande crise est ensuite survenue, dans un premier temps sous la forme d'une crise financière internationale, en 2007-2008, qui est née aux États-Unis, s'est rapidement propagée à l'économie réelle et a pris, par la suite, une forte dimension européenne. La crise européenne est encore d'actualité. Les décideurs et analystes, qui cherchent des explications simples et des coupables, ont souvent tendance à oublier que la crise ressemble à une série de poupées russes. Prenez-en une, ouvrez-la et vous en trouverez une plus petite à

5. Pour une application générale du concept de sursis dans les démocraties occidentales, voir Wolfgang Streeck, *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Suhrkamp, 2013.

l'intérieur, et ainsi de suite. Le problème, c'est que ces poupées russes sont plus affreuses les unes que les autres.

L'origine de la crise a sûrement été internationale : une immense bulle financière qui a fini par éclater. Cette crise, la plus grave depuis 1929, a été due à l'effondrement des marchés et des institutions<sup>6</sup>. La déréglementation financière avait été justifiée par des théories économiques, qui faisaient référence à des marchés efficients et des acteurs rationnels disposant d'informations parfaites. Ces concepts ont laissé place à la cupidité, la manipulation et l'aléa moral, ainsi qu'à l'échec des politiques et des institutions. La bulle a permis de maintenir des niveaux de consommation élevés et les responsables politiques au pouvoir, la politique étant souvent prise en otage par de puissants lobbys. Certains se sont fortement enrichis tant que les choses allaient bien, et c'est surtout le reste de la population qui a dû payer la facture par la suite. Sans surprise, la confiance dans les marchés financiers et les dirigeants politiques a été sérieusement entamée.

Au sein de l'UE et de la zone euro en particulier, la crise a pris une toute autre dimension compte tenu des niveaux élevés d'interdépendance, qui vont au-delà des frontières nationales, et d'une union monétaire dotée d'institutions et d'instruments faibles : une monnaie sans État, comme l'a si bien dit Tommaso Padoa-Schioppa<sup>7</sup> il y a quelques années. La faiblesse de la construction de Maastricht est aussi bien due aux idées arrêtées sur l'efficacité prétendue des marchés financiers qu'aux contraintes imposées par la faisabilité politique.

La coordination des politiques économiques s'est révélée inadaptée dans sa structure et insuffisante dans sa mise en œuvre. Néanmoins, même dans le cas contraire, elle aurait peut-être pu empêcher la crise de la dette publique en Grèce, mais pas les bulles espagnoles et irlandaises, qui provenaient du secteur privé. Lorsque la crise a frappé, il n'existait aucun mécanisme pour la gérer, les architectes de la construction de Maastricht ayant apparemment eu peur de l'aléa moral. Les Européens semblent avoir voulu une union monétaire sans se donner les moyens pour la rendre durable sur le long terme. À cet égard, l'euro a été une grave erreur, dont nous payons le prix aujourd'hui.

6. Adair Turner, *Economics After the Crisis*, MIT Press, 2012 Alan S. Blinder, *After the Music Stopped*, Penguin, 2013.

7. Tommaso Padoa-Schioppa, *The Euro and its Central Bank: Getting United After the Union*, MIT, 2004.

À l'intérieur de la poupée euro se trouvent toutes sortes de poupées nationales. Certaines ont un besoin urgent de lifting : il s'agit des modèles de développement économique qui ont atteint leurs limites depuis longtemps, alors que la mondialisation se développe rapidement, la concurrence internationale s'intensifie et les systèmes politiques fonctionnent mal. Ils ont vécu en sursis quand l'argent n'était pas cher et abondant, mais la crise a rapidement révélé leur vulnérabilité.

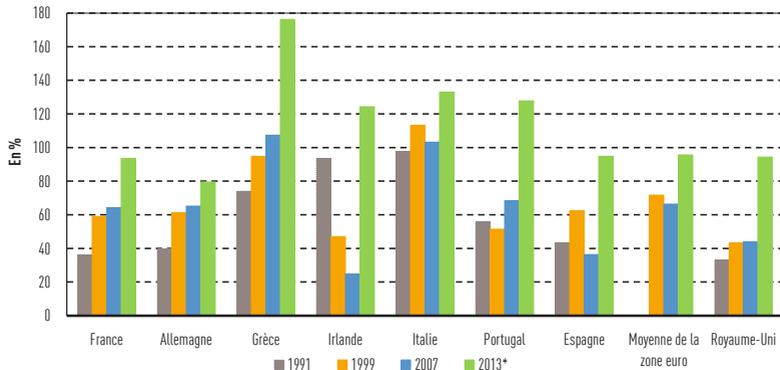
Le premier de ces pays a été la Grèce, avec un immense déficit de son budget et de sa balance courante, en plus d'une dette publique conséquente, résultat de nombreuses années de mauvaise gestion, du manque de réforme et de niveaux de vie intenable à long terme. Lorsque la Grèce a connu ses problèmes, de nombreux dirigeants politiques européens ont été convaincus qu'il s'agissait d'un cas unique. Pourtant, d'autres pays ont rapidement suivi. Il a fallu un certain temps aux dirigeants politiques européens pour reconnaître, même à contrecœur, qu'en plus de la crise grecque, la zone euro connaissait une crise systémique, les Irlandais, Espagnols, Portugais et Italiens traversant leur propre crise, avec des similarités et des différences entre eux. Cet aveu douloureux a été précédé d'une période de déni.

## 2. (Mal) gérer la crise

### 2.1. Qui paiera la facture ?

Lors de l'éclatement de la grande bulle, beaucoup d'institutions financières à fort effet de levier en Europe (ainsi qu'aux États-Unis) se sont retrouvées au bord de la faillite, avec de grandes quantités d'actifs toxiques. Les États souverains les ont rapidement rejointes, forcés de sauver leurs banques en contractant des dettes sur les marchés qui étaient pris rapidement d'un accès de panique, après plusieurs années d'euphorie. L'Irlande et l'Espagne illustrent le mieux la façon dont la crise bancaire est devenue une crise de la dette souveraine (voir graphique 5).

**GRAPHIQUE 5** ➤ Dette publique en pourcentage du PIB (1991, 1999, 2007 et 2013)



Source : AMECO

Endettement brut des administrations publiques en pourcentage du PIB, Données prévisionnelles pour 2013.

L'inverse s'est également produit, à savoir que les États endettés ont commencé à affaiblir la solvabilité de leurs banques, qui détenaient de grandes parties de la dette publique. À une époque caractérisée avant tout par la mondialisation financière, le cordon ombilical entre les banques et les États n'a jamais été coupé. La Grèce est l'exemple extrême de la façon dont un pays en faillite peut mettre en faillite ses banques : les banques grecques ont été

forcées de déprécier tous leurs avoirs et même davantage à la suite de la restructuration de la dette publique grecque. Autre exemple de cercle vicieux, la Grèce a ensuite dû emprunter afin de recapitaliser ses banques.

Ainsi, le lien étroit entre les banques et les États s'est avéré une spirale infernale, les marchés commençant à réaliser que leur insolvabilité était une menace bien réelle. Cette prise de conscience a failli devenir une prévision auto-réalisatrice, notamment au sein de la zone euro, les États membres ne contrôlant plus la presse écrite et la Banque centrale européenne (BCE) ne pouvant plus agir en tant que prêteur en dernier ressort. C'est précisément ce qui fait la différence entre, disons, l'Espagne et le Royaume-Uni<sup>8</sup>, deux pays qui ont traversé une grave crise bancaire au niveau national et dont les niveaux vertigineux de la dette publique étaient comparables (*voir graphique 5*). Durant la crise, le Royaume-Uni a bénéficié de taux d'intérêt pour ses emprunts publics nettement inférieurs à ceux de l'Espagne, pour la simple raison qu'il avait toujours le contrôle des instruments politiques clés – et les marchés le savaient.

Les membres de la zone euro ne pouvaient plus se servir du taux de change comme instrument pour gérer la divergence cumulée des salaires et des prix entre les pays membres. Ils n'ont eu ainsi d'autre choix que de procéder à un ajustement interne ; cette opération bien plus difficile à effectuer sur les plans politique et social a, en retour, renforcé les doutes sur la viabilité de la monnaie commune. Ces doutes se sont traduits par de grands mouvements de capitaux dans la direction complètement inverse de celle qu'ils avaient suivie ces dernières années, à savoir depuis les pays de la périphérie, en proie à des difficultés, vers les pays du centre, plus solides sur le plan financier. Ainsi, l'ensemble du système euro a été attaqué et s'est retrouvé avec bien peu de munitions pour se défendre.

Par la suite, toute sorte de « choses impensables » se sont produites : les institutions européennes et les gouvernements nationaux ont été contraints, au cours des quatre dernières années, de prendre des décisions et d'adopter des politiques autrefois impensables afin d'éviter l'effondrement de l'économie. La liste est longue et inclut notamment des plans de sauvetage nationaux, qui n'osent pas dire leur nom car ils sont censés être proscrits par le traité de Maastricht,

8. Paul De Grauwe, « The governance of a fragile Eurozone », Document de travail du CEPS, No. 346, mai 2011.

ainsi que la restructuration de la dette publique grecque, qui a brisé un important tabou sur le caractère sacré de la dette souveraine en Europe. Parmi ces mesures figurent également des programmes d'ajustement rigoureux imposés aux pays débiteurs, qui ont repoussé les limites des systèmes politiques nationaux, des économies et des sociétés, l'intervention directe du FMI dans la crise de la zone euro, qui a débloqué des fonds et a obtenu une importante voix au chapitre sur la formulation et la mise en œuvre des programmes d'ajustement, ainsi que de nouvelles formes contraignantes de coordination des politiques économiques et budgétaires, qui ont amené l'expérience de souveraineté partagée en Europe sur un territoire nouveau et inexploré.

Et ce n'est pas terminé. La BCE a injecté des sommes colossales dans le système, tandis que son président, Mario Draghi, se déclarait « prêt à tout » pour sauver l'euro, promettant (ou menaçant) d'agir en tant que prêteur en dernier ressort en achetant des obligations d'État sur des marchés secondaires, à condition que les gouvernements concernés se soumettent à un programme d'ajustement. De plus, un nouveau mécanisme européen de gestion de crise (le mécanisme européen de stabilité) a été créé, même s'il n'était pas censé exister en raison de la crainte de l'aléa moral. La création d'une union bancaire devrait être la prochaine grande étape.

Il s'agit d'une liste longue et impressionnante de « choses impensables » qui ont permis d'éviter la disparition de l'euro et la faillite incontrôlée des États souverains et des grandes institutions financières. Cependant, le prix à payer est élevé, de nombreux problèmes demeurent irrésolus et la crise n'est pas encore finie. On peut dire, dans l'ensemble, que les Européens ont fait preuve d'un fort instinct de survie, qui a de nouveau surpris les eurosceptiques de tout type au sein de l'Europe et au-delà - mais cette voie sinueuse a été empruntée sans réelle vision stratégique, pourtant précieuse<sup>9</sup>.

L'explication n'est sûrement pas simple, ni unidimensionnelle. Les dirigeants politiques européens ont dû gérer toute une série de contraintes. Les divergences économiques se sont accrues entre les pays et le nationalisme est monté en puissance au sein de ces derniers : cette combinaison a rendu la recherche de solutions communes très difficile, notamment au vu de la faiblesse des

<sup>9</sup>. Voir également Jean Pisani-Ferry, *Utopia Entangled: The Euro Crisis and Its Aftermath*, Oxford University Press, à paraître.

institutions européennes. De plus, la confiance a été sérieusement entamée entre les pays européens, à commencer par les « statistiques grecques » et le manque regrettable de langage commun pour interpréter la crise. Enfin, et c'est bien là le plus important, la facture liée à une stratégie commune de sortie de crise présente un montant à plusieurs chiffres – qui pourrait encore augmenter avec le temps.

Qui la paiera ? Qui paiera pour la faillite des banques irlandaises : les actionnaires, les créanciers, l'échelon national ou étranger, le contribuable irlandais ou européen, ou plus probablement ceux qui perdent leur emploi et doivent émigrer ? Et qui paiera pour la faillite de l'État grec : les créanciers ou les contribuables, au sein ou à l'extérieur des frontières, les riches ou les pauvres ? Les enjeux sont élevés et des montants colossaux sont en jeu, notamment depuis que la liste des pays et des banques en difficulté s'est allongée avec le temps. Par ailleurs, et c'était peut-être inévitable, l'économie s'est retrouvée aux prises avec la moralité et les normes de moralité ont été fixées par les créanciers. Pourtant, les emprunteurs sont-ils les seuls à blâmer quand une bulle éclate ?

Des montants sans précédent, à savoir plusieurs fois les budgets annuels de l'UE, ont été engagés pour aider les pays qui avaient perdu l'accès aux marchés. Parmi ces pays ont figuré la Grèce, l'Irlande, le Portugal et Chypre – ainsi que l'Espagne afin de l'aider à recapitaliser ses banques. Le montant total de l'aide publique pour ces pays s'est élevé à plus d'un demi-milliard d'euros, dont près de la moitié a été consacrée uniquement à la Grèce. Les prêts publics ont ainsi remplacé le crédit privé quand ce dernier n'était plus disponible. Cependant, le montant total de l'aide publique ne représente qu'une infime partie des aides d'État mises à la disposition des banques en difficulté par les pays membres de l'UE au début de la crise : entre octobre 2008 et octobre 2011, la Commission européenne a approuvé environ 4 500 milliards d'euros d'aides d'État en faveur des établissements financiers, soit l'équivalent de 37 % du PIB de l'UE<sup>10</sup>.

L'agonie collective a atteint des sommets lorsque la crise a touché l'Italie : la taille du pays, et plus encore le montant de sa dette publique, ont fait de l'Italie un pays trop grand pour le laisser sombrer, mais également trop grand pour

10. Commission européenne, *Communiqué de presse*, 6 juin 2012.

le sauver. La BCE a alors décidé d'intervenir pour rassurer les marchés. Des fonds encore plus importants que ceux engagés pour aider les Trésors publics nationaux en difficulté ont été recyclés via le système euro ; ces fonds, qui comprenaient ceux de la BCE et des banques centrales nationales de la zone euro, ont de nouveau remplacé les canaux privés du marché interbancaire, qui étaient paralysés.

Les pays bénéficiaires ont dû assainir leurs budgets, abaisser les salaires et mener des réformes sous la stricte surveillance de leur « troïka » respective, composée de représentants de la Commission européenne, de la BCE et du FMI, qui étaient chargés de veiller à la mise en œuvre de « protocoles d'entente » nationaux et d'agir surtout en tant que représentants des créanciers. Une nouvelle série de règles européennes contraignantes et de sanctions a été mise en place et a concerné aussi bien les pays vertueux que ceux en difficulté. Entre-temps, les banques qui avaient prêté des sommes colossales à l'époque où tout allait bien, alimentant ainsi la bulle, ont rapidement transféré ces emprunts autant qu'elles le pouvaient, protégées par la zone euro avec l'aide du FMI<sup>11</sup>.

Nous savons maintenant qui a payé la facture jusqu'à présent. Les créanciers privés, principalement les banques, ont été protégés par l'argent et les garanties des contribuables européens, des institutions européennes et du FMI. La seule exception a été la restructuration partielle de la dette souveraine grecque. Les pays débiteurs ont contracté des emprunts colossaux et ont été contraints de subir un ajustement interne très douloureux, dont le coût a été essentiellement supporté par les membres les plus faibles et/ou les plus vulnérables de leurs sociétés. Ainsi, la dette accumulée pèsera sur les jeunes générations. Entre-temps, les contribuables des pays créanciers ont pris d'importants risques en matière de crédit.

11. Barry Eichengreen, « European monetary integration with benefit of hindsight », *Journal of Common Market Studies*, 50/2012.

## 2.2. Gagner du temps au prix fort

Ceux qui ne croient pas dans une économie extra-terrestre ont su depuis toujours que l'ajustement à la suite de l'éclatement de la bulle et de la crise serait douloureux et durerait sûrement plus longtemps, et ce bien évidemment dans certains pays plus que d'autres en fonction de leurs difficultés d'origine. Malheureusement, l'ajustement réel s'est avéré encore plus douloureux et plus long que prévu - et cela vaut pour l'Europe dans son ensemble.

Les mesures politiques ont été prises systématiquement trop tard, ont toujours été insuffisantes, tandis que leur mise en œuvre a été bien trop longue, laissant beaucoup à désirer. La succession de mesures prévues pour les pays à titre individuel a fini par ressembler à une vague stratégie - « flou » est le terme souvent utilisé pour qualifier la (mauvaise) gestion de la crise par l'Europe. Il faut reconnaître qu'il est toujours beaucoup plus facile de concevoir une stratégie sur le papier que de la mettre en œuvre, notamment dans le contexte politique européen post-moderne. Comme nous le savons, le processus décisionnel européen est, par nature, extrêmement lent et lourd, tandis que les marchés financiers sont très rapides, malgré leur instinct grégaire qui n'est pas toujours judicieux.

Austérité et réforme sont devenues le slogan politique de l'Europe en crise et le ton a été donné par les pays créanciers. Il ne fait aucun doute qu'un assainissement budgétaire était et reste nécessaire dans de nombreux pays européens, tout comme dans le reste du monde. Compte tenu du vieillissement des populations, de l'augmentation rapide des coûts relatifs à la santé, de la non-durabilité des systèmes de retraite et de l'envolée de la dette souveraine due au renflouement des banques à la suite de l'éclatement de la bulle, de nombreux gouvernements disposent de peu de marge de manœuvre à moyen et long terme (*voir graphique 5*). Les anciennes générations laissent une grosse facture à leurs successeurs : il s'agit d'une version déformée de la redistribution intergénérationnelle.

Toutefois, si plusieurs pays, pris de panique, opèrent en même temps un resserrement de leur politique budgétaire, tandis que le secteur privé tente de réduire son endettement, la probabilité d'être pris dans un cercle vicieux d'austérité et de récession est très élevée. La réduction de la dette publique (et

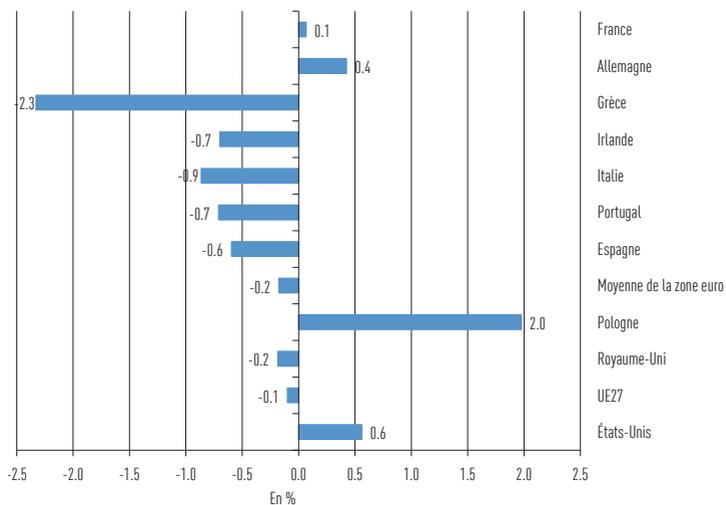
privée) en pourcentage du PIB devient alors contre-productive, du moins en partie.

C'est précisément ce qui s'est passé dans les pays débiteurs, où les économies ont commencé à imploser en raison du resserrement budgétaire et de conditions monétaires très strictes, résultats de la fragmentation des marchés financiers européens et de la fuite des capitaux de la périphérie. La récession a été à la fois longue et profonde et ses répercussions négatives se sont propagées au reste du monde. Le FMI a fini par reconnaître que le rythme de l'ajustement budgétaire avait été excessif. Les « multiplicateurs budgétaires » se sont avérés bien plus élevés que prévu. En fait, toutes les prévisions macro-économiques des institutions publiques ont été considérablement sous-évaluées, notamment pour la Grèce<sup>12</sup>.

La Grèce a perdu plus de 23 % de son PIB entre 2008 et 2013. Les chiffres correspondants pour l'Italie, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne se situent entre 6 % et 9 % (voir graphique 6). Les pertes en termes de niveau de vie ont été même plus fortes pour tous les pays. Le taux de chômage a atteint 27 % en Grèce et en Espagne, et plus de 17 % au Portugal (voir graphique 7), tandis que l'émigration a augmenté. Au cours de la même période, le PIB réel a baissé de 2 % pour la zone euro dans son ensemble et le chômage a augmenté de quatre points et demi de pourcentage, dépassant les 12 %.

12. FMI, *Perspectives de l'économie mondiale : Une dette élevée et une croissance anémique*, Washington DC, octobre 2012. Tout en reconnaissant que les choses se sont mal passées, l'accent sur les « multiplicateurs budgétaires » n'a pas été pleinement partagé par d'autres institutions internationales. Voir l'OCDE, « Prévisions de l'OCDE pendant et après la crise financière : un Post Mortem », *Note de politique économique n°23*, février 2014. Voir également Guntram B. Wolff et al., « The Troika and Financial Assistance in the Euro Area: Successes and Failures », Direction générale des politiques internes - Unité d'assistance à la gouvernance économique, Parlement européen, février 2014.

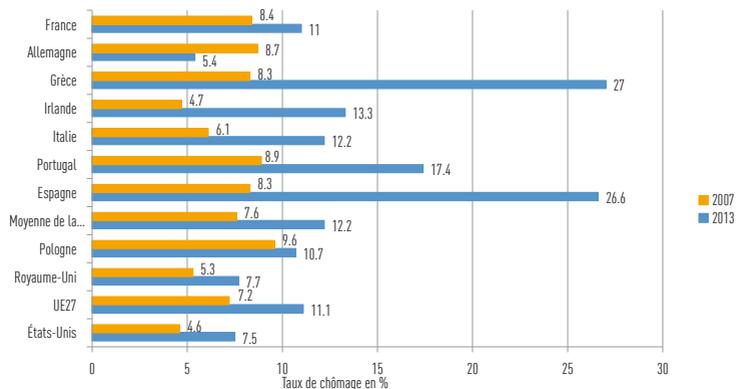
**GRAPHIQUE 6** ➤ L'impact de la longue récession : PIB réel 2007-2013



Source : AMECO

Données prévisionnelles pour 2013

**GRAPHIQUE 7** ➤ L'impact de la longue récession : Taux de chômage 2007-2013



Source : AMECO

Données prévisionnelles pour 2013

L'Allemagne se distingue, avec une hausse de 4 % de son PIB réel au cours de la même période et une baisse du chômage à moins de 5,5 % en 2013. Quant à la France, elle occupe une position intermédiaire entre les pays relativement prospères du Nord et ceux du Sud qui sombrent : son PIB réel est resté quasiment au même niveau entre 2007 et 2013, tandis que le chômage a augmenté. Déterminer dans quelle mesure le repli économique observé dans de nombreux pays aurait pu être évité dans le cadre de différentes politiques, nationales comme européennes, ne serait que pure spéculation.

L'accent mis sur l'austérité est le résultat du récit officiel selon lequel la crise a été essentiellement due au laxisme budgétaire<sup>13</sup>, ce qui est effectivement vrai pour la Grèce, le pays qui a ouvert le bal, mais certainement pas pour l'Irlande, l'Espagne et d'autres pays européens. La dette publique en pourcentage du PIB a en fait été inférieure en 2007 par rapport à 1999, pour la zone euro dans son ensemble, notamment en Irlande et en Espagne (*voir graphique 5*).

Le récit officiel a donc refusé de reconnaître que l'Europe était avant tout face à une crise bancaire. Le contraste entre les réponses politiques américaines et européennes dans le cadre de l'ajustement qui a suivi l'éclatement de la bulle est assez saisissant. Les Américains ont géré relativement vite l'endettement et la restructuration des banques, tout en reportant l'ajustement budgétaire ; les Européens ont fait exactement l'inverse. Les conséquences de la gestion tardive des problèmes bancaires sont plus graves étant donné le rôle bien plus important joué par les banques en Europe. Au vu des performances macroéconomiques des deux côtés de l'Atlantique jusqu'à présent et en supposant que tout le reste soit au même niveau (ce qui, admettons-le, a toujours été une hypothèse forte), les États-Unis sortent grand gagnant (*voir les graphiques 6 et 7*).

Face à la situation économique désastreuse, l'accent mis sur un assainissement budgétaire rapide s'est progressivement atténué à compter de l'été 2012. Il n'en reste pas moins qu'en Europe, le poids de l'ajustement continue de peser sur les pays déficitaires, tandis que les pays excédentaires ont pris des risques en matière de crédit en fournissant directement une aide financière à ces derniers, ou en y contribuant. La répartition du poids de l'ajustement entre les pays déficitaires et excédentaires, dans le cadre d'un système de taux de

13. Mark Blyth, *Austerity: the History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, 2013.

change fixes, a toujours été un sujet brûlant, souligné dans un premier temps par l'économiste Keynes. En l'absence de règles communes, la volonté des pays les plus endurants finit toujours par l'emporter: il s'agit des pays excédentaires. Malgré les efforts répétés, surtout de la France, afin de garantir une certaine symétrie entre les pays excédentaires et déficitaires dans les étapes successives de l'intégration monétaire européenne, le poids de l'ajustement continue de peser presque exclusivement sur ces derniers. L'effet économique est évidemment déflationniste, un concept que beaucoup d'économistes considéraient néanmoins comme démodé.

Soyez comme les Allemands: c'est le message sous-jacent de la plupart des recommandations politiques faites sans détour à d'autres pays européens. Il repose sûrement sur une certaine logique, l'Allemagne étant un modèle de finances publiques saines, de modération salariale et de réforme structurelle, du moins par certains aspects; elle en récolte désormais les fruits. Cependant, l'argument qui consiste à dire que tout le monde devrait faire comme les Allemands ne tient pas la route et est caractéristique de l'erreur visant à appliquer la même recette à tout le monde.

L'Allemagne, dont la croissance est alimentée par les exportations, a largement profité de son avantage compétitif au cours des dix premières années de l'euro, comme elle l'avait fait auparavant durant l'essentiel de la période qui a suivi la Seconde guerre mondiale. Par définition, tous les pays ne peuvent suivre l'exemple allemand et connaître un excédent de leur balance des paiements courants, certains au moins devant combler leurs déficits correspondants aux excédents. Est-il réaliste, sur le plan politique, de considérer que la zone euro dans son ensemble puisse s'appuyer pour longtemps sur d'importants excédents de la balance des paiements courants? De plus, cela sera-t-il possible en cas d'appréciation de l'euro? Il est assez peu probable que le reste du monde, notamment les États-Unis, sans parler de la Chine, adopte des positions conciliantes.

Personne ne peut sérieusement contester le besoin d'un large éventail de réformes dans un contexte économique qui évolue rapidement. De nombreux pays européens sont dans le déni depuis trop longtemps. Cependant, quel type de réformes avons-nous à l'esprit, et selon quelles conditions? Certains pays ont besoin d'une réforme profonde pour briser l'étau des intérêts particuliers

et redresser leurs institutions, ce qui prendra du temps et ne peut être simplement dicté par l'extérieur. Les élites nationales doivent assumer la responsabilité de cette réforme; mais celles au pouvoir aujourd'hui font généralement partie du problème, et non de la solution. La frustration souvent exprimée par les créanciers est compréhensible, mais ne résout pas véritablement le problème. Il n'existe pas de solution simple, même si un mélange plus efficace de mesures incitatives et de sanctions de la part de l'Europe pourrait aider, tout comme un contexte macroéconomique plus favorable. Pourtant, la question délicate, qui se pose à l'arrière-plan, est de savoir quelle place réserver aux pays à la traîne dans l'union monétaire européenne.

Il est vrai que la crise peut être source de changement, mais il est très difficile de mener des réformes structurelles dans un contexte de récession. La libéralisation des services et des métiers protégés, la réforme du marché du travail et la rationalisation des systèmes de protection sociale figurent parmi les réformes les plus souvent citées. Elles ne manquent pas de se heurter à une vive résistance en des temps favorables, qui est forcément encore plus grande en des temps d'incertitude et si la part du gâteau diminue.

Ce n'est pas une coïncidence si les réformes du marché du travail allemand menées par le chancelier Schröder ont été lancées à une époque où l'Allemagne creusait son déficit budgétaire, tandis que les subventions au profit des citoyens de l'ancienne Allemagne de l'Est étaient plus généreuses que jamais. Durant la crise, l'accent a été mis en particulier sur la réforme des marchés du travail, qui devaient agir comme le principal amortisseur de chocs dans un système où les dévaluations n'étaient plus possibles. Toutefois, alors que le chômage augmente rapidement et que les dépenses sociales baissent, cette réforme risque davantage d'aggraver la situation avant même le début d'une amélioration. Essayez de vendre cette idée aux électeurs.

Il est en effet souhaitable d'aider les chômeurs à retrouver du travail. Toutefois, si le résultat final consiste à créer des emplois très précaires et faiblement rémunérés, tout en creusant les écarts de revenu, c'est un lourd tribut à payer (que certains considèrent comme inacceptable). Existe-t-il un compromis entre chômage et inégalité? Ces compromis ne sont généralement pas pris en compte par les partisans des réformes, ou ne sont tout simplement pas leur problème. L'expérience de l'Allemagne montre que les réformes du marché du travail et

le faible niveau du salaire minimum lui ont permis d'atteindre ses objectifs en renforçant la compétitivité et l'emploi, mais ont également contribué à une inégalité accrue des revenus sur le plan national, bien que le point de départ ait été relativement bas. L'exemple d'autres pays dont le marché du travail est libéralisé, tels que le Royaume-Uni, est encore plus saisissant. Les effets seront davantage marqués dans des pays où l'État-providence est faible.

Tandis que le processus d'ajustement se poursuivait, de nombreuses banques européennes sont restées sous-capitalisées, les créances douteuses ont continué d'augmenter durant la récession et la fragmentation des marchés financiers européens a persisté tant que la spirale infernale entre les banques et les États n'était pas enrayée. Il faut reconnaître que la situation a progressé à cet égard, depuis que la BCE a décidé de prendre des mesures plus fermes, à l'été 2012, et que les dirigeants politiques européens ont annoncé leur intention de réaliser une union bancaire. Pour la première fois, une stratégie européenne globale a semblé se profiler à l'horizon pour gérer l'héritage de la crise. Ce projet a néanmoins été abandonné à mi-chemin, quand la complaisance a repris le dessus dès que les marchés financiers ont redonné un peu d'air à la politique.

La promesse (ou menace) de Mario Draghi de « tout faire pour sauver l'euro » n'a pas encore été sérieusement mise à l'épreuve par les marchés, mais elle a permis de gagner du temps et de restaurer un calme relatif, ce qui était précisément ce que les Européens tentaient de faire de multiples façons depuis le début de la crise. Entre-temps, les négociations sur l'union bancaire ont pris de l'ampleur, les acteurs respectifs tentant de trouver un accord sur la supervision commune des banques, le régime de résolution et l'harmonisation des systèmes de garantie des dépôts. Ce n'est pas simple : une union bancaire européenne serait l'étape la plus importante du projet européen depuis la création de l'euro<sup>14</sup>.

Les négociations longues et difficiles sur l'union bancaire ont essentiellement porté sur deux questions évidentes, à savoir qui décide et qui paie. Quelle sera la répartition des tâches entre les régulateurs européens et nationaux ? Qui pourra décider de fermer ou de restructurer une banque jugée insolvable, et le cas échéant, dans quelles conditions et qui en paiera le prix ?

14. Nicolas Véron, *Tectonic shifts: a status report on European banking union in Finance and Development*, mars 2014

Les Européens ont parcouru un long chemin depuis les premiers « renflouements externes » en Irlande et ailleurs jusqu'au « renflouement interne » plus récent de Chypre, qui semble avoir créé un précédent pour d'autres pays. Les contribuables européens ne doivent pas payer pour les erreurs des banquiers : il s'agit d'un principe sain afin d'éviter l'aléa moral, bien qu'il soit suivi de manière sélective. À l'avenir, les actionnaires et les créanciers, voire les déposants, devront assumer la plus grosse partie du fardeau si les choses se passent mal. Un fonds européen sera également prévu pour mutualiser les risques.

Mais tout cela concerne l'avenir et comprend une longue période de transition. Pendant cette période intermédiaire, la spirale infernale entre des banques faibles et des États faibles ne sera pas enrayée ; l'héritage du passé se reportera ainsi sur les futures générations. Cela peut se comprendre du point de vue des créanciers potentiels. Pourquoi les pays solides sur le plan financier du centre accepteraient-ils de soutenir les banques (et les États) faibles de la périphérie ? Ils pourraient le faire s'ils étaient convaincus que la mutualisation des risques était la seule alternative crédible à l'annulation des dettes. Nous n'en sommes pas encore là. Le cas échéant, les économies de la périphérie pourraient croupir pendant longtemps sous le poids de la dette, pieds et poings liés à des banques sous-capitalisées. Il ne s'agit guère d'un mariage heureux dans la zone euro.

Pour ceux qui préfèrent voir le bon côté des choses, l'Irlande est un exemple encourageant. Le programme d'ajustement irlandais est désormais terminé et la « troïka » a quitté Dublin, espérons-le, pour de bon. Au tout début de l'année 2014, l'Irlande est revenue avec succès sur les marchés en empruntant à un taux d'intérêt d'avant la crise ; le Portugal suit. Sur les marchés financiers de nouveau inondés de liquidités, les capitaux commencent à réapparaître à la périphérie de l'Europe et les taux des obligations chutent. S'agit-il des premiers signes de la fin d'une crise qui aura eu tant de conséquences douloureuses sur le plan économique ?

C'est l'objectif - et l'espoir. Une Europe réformée et plus stable sur le plan financier pourra retrouver une croissance économique saine. Les marchés récompenseront les réformes et l'assainissement budgétaire, et les investissements afflueront. N'en avons-nous pas déjà vu les premiers signes ? C'est ce qu'estiment les optimistes, soutenus par l'euphorie retrouvée sur les marchés.

Mais cela peut-il durer ? Il existe encore un endettement considérable, aussi bien au niveau privé que public, qui pend comme une épée de Damoclès au-dessus de la tête des États, des banques, des entreprises et des particuliers européens (voir graphiques 4 et 5). La dette privée demeure très élevée, notamment en Irlande, mais également dans les pays ibériques et ailleurs, tandis que le niveau de la dette publique s'est envolé à la suite des opérations de sauvetage des banques et de la baisse des revenus. Pour la zone euro dans son ensemble, le niveau de la dette publique a été proche de 100 % du PIB en 2013, de 180 % en Grèce et de plus de 120 % en Italie, au Portugal et en Irlande, après quatre ans d'austérité et de récession<sup>15</sup>.

L'expérience passée indique que les situations de surendettement, à la suite de longues périodes de formation d'une bulle, se gèrent en combinant croissance, inflation et annulation de la dette - ou dans le cadre de la répression financière, selon le jargon moderne<sup>16</sup>. À l'inverse, avec la déflation, une croissance négative jusqu'à récemment et des perspectives de croissance modestes, fragiles et inégales dans un avenir proche, un nombre élevé de chômeurs qui risquent de ne pas retrouver de travail de sitôt et l'extrémisme politique qui gagne du terrain, ainsi que la montée en flèche de la dette publique depuis le début de la crise et la dette privée qui demeure très élevée, l'Europe semble compter sur un miracle pour faire face à l'avenir.

C'est peut-être le mieux qu'elle puisse faire vu les circonstances : continuer de gagner du temps, préparer lentement ses concitoyens à la triste vérité, tout en se préparant (et priant pour) une future croissance solide qui, à la manière d'une vague, soulèvera toutes les embarcations. Il peut s'agir d'une stratégie, mais entre-temps, les marchés financiers pourraient former une nouvelle bulle.

15. Voir également Zorst Darvas *et al.*, « The long haul: managing exit from financial assistance », *Bruegel*, février 2014.

16. Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, 2009.

### 2.3. De la réussite, mais peu encline à diriger

Le terme de « crise » ne correspond pas précisément à l'expérience vécue par l'Allemagne ces dernières années. Dans ce pays, le chômage a atteint des niveaux historiquement bas, la croissance est peut-être faible, mais elle est globalement positive, le taux d'inflation est très bas, les finances publiques sont sous contrôle et l'actuel excédent de la balance des paiements courants est plus important que jamais. Aujourd'hui, pour la plupart des Allemands, la crise économique est quelque chose de terrible arrivé aux autres ; ils la trouvent néanmoins encore trop proche et regrettent qu'elle continue de faire la une, car cela les oblige à prendre de grands risques en matière de crédit pour sauver leurs partenaires, dont certains (selon eux) ne méritent pas réellement d'être sauvés. Les Allemands ont aussi peur de perdre du terrain au profit d'économies émergentes vigoureuses et compétitives sur le plan international : la compétitivité est un argument puissant à Berlin. D'autres pays créanciers, tels que l'Autriche et la Finlande, ont des réactions semblables. Quant aux Pays-Bas, la situation s'est compliquée quand la récession a atteint leurs frontières.

Les Français, qui souhaitaient une union monétaire afin d'empêcher l'Allemagne forte et réunifiée de dominer la scène européenne, se sont retrouvés, au final, avec le leadership ou l'hégémonie de l'Allemagne au sein de la zone euro. Cependant, si l'ancien président Mitterrand et ses conseillers avaient consulté l'histoire de l'intégration monétaire européenne de plus près, ils auraient peut-être réfléchi différemment à l'époque. Après tout, le système dit du « serpent dans le tunnel » des années 1970 et son successeur, le système monétaire européen (SME), avaient tous deux fini par devenir des dispositifs de change gérés par les Allemands. C'était la première fois que l'Allemagne jouait ce rôle depuis la fin de la Seconde guerre mondiale – et c'était précisément dans le domaine monétaire<sup>17</sup>.

Lors des précédentes tentatives d'intégration monétaire au niveau européen, le leadership allemand n'a pas été le résultat d'un jeu de pouvoir ou d'une stratégie machiavélique. L'Allemagne avait simplement la taille économique, la compétitivité et la stabilité des prix appréciées des marchés. Quant aux autres pays participant aux dispositifs de change régionaux du « serpent » et du SME, ils

17. Loukas Tsoukalis, *The Politics and Economics of European Monetary Integration*, Allen & Unwin, 1977.

ont dû choisir entre s'aligner sur la politique monétaire allemande ou prendre leur autonomie. Pour les pays aux économies de taille relativement modeste et ouvertes, tels que les pays du Benelux, qui sont très dépendants de l'économie allemande, le choix s'est limité à devoir s'aligner. La France, elle, s'est retrouvée face à un grand dilemme : s'il lui était très difficile, sur le plan économique, de suivre l'exemple allemand et de s'aligner sur les priorités de la politique monétaire allemande, il était très coûteux, sur le plan politique, de renoncer à un projet qu'elle avait tout fait pour lancer en premier lieu.

L'UEM a reposé par la suite sur le présupposé implicite que d'autres pays européens deviendraient comme l'Allemagne, ou que les Allemands rejoindraient les autres pays européens à mi-parcours en s'alignant sur leurs propres priorités. De nouveau, rien de tout cela ne s'est produit. Le mécanisme institutionnel créé dans le cadre de la construction de Maastricht en vue de garantir la convergence économique, condition préalable à une union monétaire durable, n'a tout simplement pas atteint ses objectifs. L'Allemagne est devenue plus compétitive (et les inégalités se sont renforcées sur le plan intérieur), certains pays ont suivi son exemple en considérant qu'ils faisaient partie d'une zone économique dont elle était le pivot, tandis que d'autres se sont persuadés, à tort, que l'union monétaire mènerait facilement à la prospérité - et les banques allemandes, notamment, leur ont prêté des fonds, ce qui a également contribué à acheter des produits allemands. Cela semblait être une bonne affaire pour toutes les parties concernées jusqu'à ce que la crise éclate.

L'expérience accumulée au fil des décennies montre que l'Allemagne jouit d'un important avantage structurel au sein du système européen de taux de change fixes. Sa taille et ses prouesses économiques, ses décennies de politiques de stabilité et de croissance alimentée par les exportations, ainsi que sa tradition corporatiste et de consensus politique, lui ont assuré une position de leader. Dans une union monétaire européenne qui opère comme une version moderne de l'étalon or, avec l'Allemagne en son centre, il n'est pas surprenant que plusieurs pays aient beaucoup de mal à suivre, alors qu'ils ont renoncé au droit de dévaluer et de monétiser leur dette publique.

La crise a changé l'équilibre des pouvoirs au sein de la zone euro et de l'UE dans son ensemble. L'Allemagne est apparue comme le pays incontournable et le prêteur en dernier ressort - et la chancelière Angela Merkel comme le

leader indiscutable de l'Europe en crise. Ainsi, l'essentiel de la politique de gestion de la crise s'est plus souvent joué à Berlin qu'à Bruxelles. Durant la crise, le *Bundestag* a eu davantage d'emprise sur les décisions européennes que le Parlement européen. Par ailleurs, toute l'Europe a été suspendue à la décision de la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe concernant les limites de la légalité des institutions européennes et des instruments politiques créés pour faire face à la crise. Ce n'est pas ainsi qu'il faut gérer l'Europe.

Dans sa récente décision concernant l'annonce par la BCE de son intention d'acheter des obligations d'État à court terme pour des montants illimités, si nécessaire, afin d'empêcher la fragmentation du système financier de la zone euro, la Cour constitutionnelle allemande a estimé à la majorité que la BCE outrepassait ses pouvoirs juridiques, mais a décidé néanmoins de renvoyer cette question devant la Cour de justice européenne. Il n'est pas évident d'établir qui est sorti vainqueur, bien qu'un nouvel élément d'incertitude ait été ajouté.

L'Allemagne a essayé, avec succès, de garder un contrôle strict des décisions et de l'utilisation de ses fonds (et de ceux des autres créanciers). Comme le dit un vieux dicton anglais, « qui paie les violons choisit la musique » ; il en existe de semblables dans d'autres langues européennes. Le message est clair : les pays créanciers injectent des fonds pour sauver leurs partenaires en détresse et fixent les conditions pour s'assurer d'être remboursés – ou du moins, c'est ce qu'ils pensent. Au fil des ans, le processus décisionnel est devenu beaucoup plus intergouvernemental et plusieurs réunions du Conseil européen et de l'Eurogroupe ont laissé un goût amer aux participants ; il faudra du temps et des efforts pour faire table rase du passé. Les institutions européennes communes ont été affaiblies, à l'exception notable de la BCE, qui est une institution fédérale par excellence et la seule capable de gérer efficacement et rapidement la crise.

Par ailleurs, la crise a confirmé les pires craintes de nombreux Allemands sur une cohabitation, selon eux, contre nature dans une zone monétaire où certains pays ne partagent pas leur approche axée sur la stabilité de la politique économique. Après avoir réalisé des économies et des réformes afin de rester

compétitifs, ils se sont sentis floués et ont été contrariés<sup>18</sup> de devoir payer pour les « feignants du Sud ». En effet, alors qu'ils ont payé un lourd tribut depuis la réunification du pays, beaucoup d'entre eux ne voulaient en aucun cas revivre cette expérience, à une plus grande échelle, en faveur d'autres Européens.

Il aurait été néanmoins utile de leur rappeler également les grands avantages qu'ils ont tirés d'une croissance alimentée par les exportations et d'une union monétaire qui leur a permis d'acquérir un important avantage compétitif, ainsi que de la possibilité d'emprunter à des taux d'intérêt réels négatifs quand l'Allemagne est devenue refuge, en temps de crise. Pour compléter le tableau, il aurait également fallu qu'ils réalisent que sauver la Grèce, l'Irlande et les autres pays était une façon indirecte de sauver les banques allemandes, même si cela n'aurait sans doute pas rendu le sauvetage de ces pays plus populaire parmi les Allemands.

Dans une société d'épargnants vieillissante, avec des hommes politiques qui ont été formés pour parler des affaires et du droit, plutôt que de grandes stratégies et de « hautes politiques », avec un système décentralisé et de nombreux mécanismes internes de freins et de contrepoids, avec des économistes qui forment leur propre école et un discours économique au ton très moralisateur, la réaction lente, hésitante et souvent ambivalente de l'Allemagne à la crise de la zone euro n'est guère surprenante<sup>19</sup>. Pas plus que sa réticence à faire des compromis sur les priorités politiques, notamment sa position ferme sur l'inflation.

Le populisme et la recherche de boucs émissaires ont sévi en Allemagne, comme dans d'autres pays, et ont parfois mal tourné. Mais en règle générale, la vie politique allemande s'est avérée moins vulnérable aux expressions organisées de populisme et d'europhobie que dans la plupart de ses partenaires européens. L'Allemagne n'a pas non plus connu de montée des partis extrémistes - l'opposition à l'euro n'est pas de l'extrémisme. L'histoire y est bien sûr pour quelque chose, ainsi que l'existence d'institutions solides et éprouvées, l'approche consensuelle de l'intégration européenne (voire plus) entre les principaux partis politiques, ainsi que la capacité remarquable de la chancelière Merkel à gérer et dissiper les craintes des citoyens allemands, tout

18. Voir notamment Hans-Werner Sinn, *Die Target-Falle: Gefahren für unser Geld und Kinder*, Carl Hanser, 2012

19. Voir également Timothy Garton Ash, « The new German question », *New York Review of Books*, 15 août 2013.

en maintenant en vie le système euro et les pays débiteurs - mais tout juste. Enfin, il n'y a bien sûr rien de mieux pour la stabilité politique que la réussite économique.

L'Allemagne est plus grande et plus solide, sur le plan économique, que ses partenaires - elle est également plus prospère que la plupart d'entre eux. Elle peut donc servir de modèle pour d'autres pays, tout en gardant toujours à l'esprit les limites des expériences qui consistent à exporter des modèles couronnés de succès dans d'autres pays. À l'inverse, il y a aussi un prix à payer pour son leadership. Dans quelle mesure est-elle prête à payer ou à prendre des risques pour sortir l'Europe de la crise ? C'est la grande question, qui reste à trancher. Dans tous les cas, l'Allemagne à elle-seule n'est pas assez grande ou solide pour être le chevalier blanc qui sauvera la princesse Euro en détresse. La réponse à cette question dépend donc fondamentalement du comportement de ses partenaires européens. Il faut un *quid pro quo* - ou, si vous préférez, un effort commun.

## 2.4. Une Europe divisée

L'un des principaux effets de la récente crise européenne a été l'aggravation des divergences économiques au sein de l'union, qui a donné lieu, à son tour, à des perceptions et des intérêts divergents. Les divisions entre les pays créanciers et débiteurs se sont renforcées en Europe, s'accompagnant de récriminations générales et d'une perte de confiance au niveau politique. Triple A et PIGS<sup>20</sup> : voilà comment ces divisions ont souvent été présentées sur les marchés, les hommes politiques suivant leur exemple. Il est difficile de trouver un précédent dans l'histoire de l'intégration européenne. Les deux extrêmes ont été incarnés respectivement par les Allemands et les Grecs : la caricature populaire du méchant imposant son diktat aux pays en détresse de la périphérie versus l'image du fils prodigue appelant à l'aide.

20. Les marchés ont donné le ton et défini le langage. Les créanciers sont essentiellement des pays au triple A et PIGS est l'acronyme souvent utilisé pour faire référence au Portugal, à l'Irlande, à l'Espagne et à la Grèce, ou PIIGS quand les analystes ont décidé d'y inclure l'Italie.

Le rôle de la France a également évolué durant la crise. Le terme historique de « directoire » fait référence aux périodes de leadership franco-allemand dans le cadre de l'intégration européenne, la création de l'UEM en étant un pur produit. Étant donné que les deux pays partageaient, en général, des deux extrémités, la recherche de compromis entre eux laissait suffisamment de marge de manœuvre aux autres pays pour y intégrer leurs propres intérêts et préoccupations particuliers : il s'agissait de la version européenne du compromis.

Cette fois néanmoins, les choses se sont passées différemment. La France s'est retrouvée dans une position ambivalente entre le Nord et le Sud ; un pays créancier qui redoute néanmoins une offensive finale du marché et le verdict négatif des agences de notation, insatisfait de la mondialisation et peu sûr du type de réformes qu'il pourrait entreprendre : en d'autres termes, un malaise français, qui explique la distance croissante entre l'Allemagne et la France et le silence souvent assourdissant de Paris. Si cette situation perdure, elle donnera lieu à une Europe très différente de celle que nous connaissons depuis des décennies : une Europe que beaucoup d'Allemands n'aimeront pas non plus.

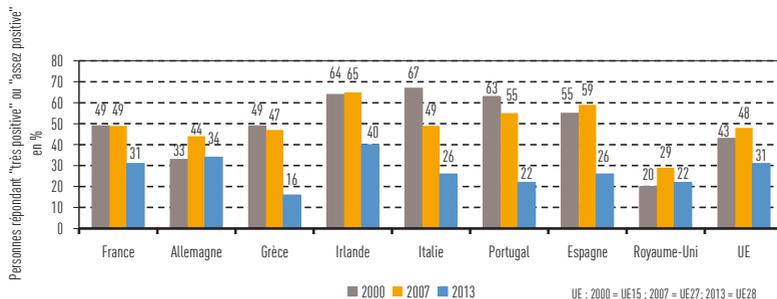
Dans les pays débiteurs, la crise a eu des effets ravageurs sur leur économie, leur société et leur système politique. Il est vrai qu'ils vivaient jusqu'à présent en sursis, avec des bulles créées par l'État ou le secteur privé, tandis que les réformes se faisaient attendre. Quand ils ont fini par perdre l'accès aux marchés financiers internationaux, ou plus précisément quand le coût des emprunts est devenu prohibitif, ils ont dû solliciter l'aide de leurs partenaires de la zone euro et du FMI, qui a débloqué des fonds et fixé les conditions pour rétablir la viabilité de leurs finances publiques et leur compétitivité économique.

Quel peut être le rôle de la souveraineté et de la démocratie dans un pays en faillite ? Très limité à en juger par l'expérience des pays ayant connu des programmes d'ajustement au sein de la zone euro, bien qu'il existe des variations d'un pays à l'autre. Les gouvernements et les parlements nationaux ont dû subir l'expérience humiliante de devoir adopter toute une série de textes législatifs en bloc afin de satisfaire aux exigences de la « troïka ». Les réformes nationales, qui ont eu d'importantes répercussions sur le plan de la répartition, ont été considérées comme imposées par l'étranger – et les populistes s'en sont naturellement donné à cœur joie au niveau national. Le fait que la répartition

des bénéficiaires avant la crise et des pertes par la suite ait été très inégale n'a pas aidé.

L'humiliation et la colère résumant l'ambiance générale, notamment dans l'Europe du Sud. La confiance dans les dirigeants politiques et les institutions nationales a atteint un niveau historiquement bas, tandis que le soutien à l'intégration européenne dans les pays jadis très europhiles a fortement chuté (voir graphique 8). Si la récession et le chômage élevé perduraient, la crise économique pourrait devenir une crise de la démocratie. Nous n'en sommes peut-être pas loin aujourd'hui dans certains pays. L'époque où l'Europe du Sud était considérée comme un modèle de dynamisme économique et un exemple de la façon dont l'adhésion à l'UE peut contribuer à moderniser les pays et à les ouvrir à la concurrence internationale est révolue.

#### GRAPHIQUE 8 ► Soutien public à l'UE (2000, 2007 et 2013)



Source : Eurobaromètre

Pourcentage des personnes interrogées répondant « très positive » ou « assez positive » à la question « En général, l'image que vous avez de l'UE est-elle très positive, assez positive, neutre, assez négative ou très négative ? ».

Face au grand défi de l'ajustement à la fois au niveau de l'économie et de l'État, où rien moins qu'une révolution pacifique était nécessaire, la Grèce a été prise en étau entre l'incompétence de l'essentiel de son ancienne classe dirigeante et le populisme de l'opposition, l'incohérence de la gouvernance européenne et le fondamentalisme des grands prêtres du dogme économique<sup>21</sup>. Les résultats ont

21. Sinon, la Grèce se retrouverait prise en étau entre la délinquance économique et la faillite du système : voir Eleni Panagiotarea,

été dramatiques : l'implosion de son économie, une crise sociale et un séisme politique. Le cas de la Grèce est-il unique ou extrême ? Les créanciers ont persisté à croire qu'il s'agissait du premier cas, tandis que beaucoup, notamment dans la périphérie du sud de l'Europe, craignaient que la Grèce n'ouvre la voie – qui leur semblait être la voie de l'enfer – à d'autres pays. S'en est suivie une attitude de *sauve qui peut*. La Grèce demeure aujourd'hui le maillon faible de la chaîne euro : elle met durement à l'épreuve la résistance d'une société très inégalitaire et fragile, mais également la patience et la solidarité de ses partenaires.

L'Italie a aussi connu une montée en puissance des forces politiques anti-système, après avoir tenté de surmonter la crise en choisissant un Premier ministre non élu, Mario Monti, appelé au plus fort de la crise pour stabiliser l'économie, rassurer les partenaires de l'Italie et calmer les marchés. Les problèmes de l'Italie remontent à plusieurs années de stagnation économique et d'impasse politique, le tout saupoudré d'une forte dose de corruption. L'Italie est plus proche de la Grèce que de l'Irlande, pas seulement sur le plan géographique, même si sa base productive est bien plus solide. Beaucoup à Bruxelles et dans d'autres capitales européennes ont pris péniblement conscience du fait que l'Italie pourrait, un jour, constituer une épreuve décisive pour la zone euro et l'intégration européenne en général. La perspective fait trembler aussi bien les Eurocrates que les simples mortels.

Tout n'a pas été rose non plus à l'extérieur de la zone euro, bien que les difficultés rencontrées par les pays à titre individuel n'aient pas eu l'effet systémique créé par la monnaie commune. Parmi les plus touchés figurent les États baltes, dont les économies ont implosé lors de l'éclatement de la grande bulle. Les mouvements de capitaux internationaux se sont brusquement inversés, laissant derrière eux des économies en ruine. Par ailleurs, la même situation s'est reproduite dans d'autres régions du monde à la suite de la libéralisation des mouvements de capitaux. Même le FMI est désormais réceptif à l'idée qu'il puisse effectivement être souhaitable d'effectuer des contrôles afin de gérer la grande instabilité due aux capitaux spéculatifs ; l'ancien « consensus de Washington » a clairement vécu.

Les partisans du « traitement de choc » en politique économique citent souvent l'exemple de la Lettonie<sup>22</sup>, petit État balte qui a mis en œuvre un programme d'ajustement très douloureux conçu et supervisé par la Commission européenne et le FMI. La Lettonie n'était pas membre de la zone euro à l'époque, mais est parvenue à maintenir sa monnaie rattachée à la monnaie commune, puis a rejoint la zone euro en janvier 2014 en tant que dix-huitième membre. L'objectif de stabilisation macroéconomique a donc été atteint et la croissance a repris, mais à quel prix ? La Lettonie a perdu près d'un quart de son PIB dans le processus, elle a démantelé l'essentiel de son État-providence déjà fragile et a perdu beaucoup des jeunes membres les plus mobiles de sa société, qui ont voté avec leurs pieds. S'agit-il d'un modèle à suivre ? Peu de pays ont une économie de taille aussi modeste et très ouverte, ni (heureusement pour eux) le long et douloureux héritage soviétique qui peut effectivement influencer sur la résistance à la douleur des citoyens.

La crise a accentué les divergences économiques au sein du groupe d'économies en transition d'Europe centrale et orientale. La Pologne a réussi sa transition économique et se distingue pour ses performances durant la crise (voir graphique 7). La distance avec les autres pays de la région s'est accrue. Échec économique et échec politique sont étroitement liés - et tous deux sont généralement des causes de l'anti-européanisme. « Désespéré » semble être aujourd'hui le terme le plus adapté pour décrire l'état d'esprit de nombreux Bulgares. Quant à la Hongrie, jusqu'à quel point l'Europe doit-elle tolérer les dérives de l'un de ses membres à l'égard des normes démocratiques et des droits de l'homme ?

De son côté, l'exception britannique a connu un nouvel essor. Les Anglais sont naturellement soulagés et ont le sentiment d'avoir pris la bonne décision en refusant de rejoindre la zone euro. Avec le recul, il s'agit effectivement d'une sage décision, contrairement à celle qui a consisté à dépendre du secteur financier en tant que moteur de l'économie britannique, alors que les hommes politiques, y compris les travaillistes, agissaient pendant des années en missionnaires à l'étranger en faveur de la libéralisation des marchés financiers.

22. Michael Biggs et Thomas Mayer, 'Latvia and Greece: less is more', CEPS High-Level Brief, février 2014.

Après l'éclatement de la grande bulle, le Royaume-Uni a dû faire face à l'une des pires crises bancaires en Europe. Il a néanmoins réagi rapidement et de manière décisive. Contrairement aux pays de la zone euro, il disposait des instruments politiques et de la flexibilité pour le faire - et a su en faire bon usage. Conscient du fait que l'effondrement de l'euro aurait de graves répercussions sur l'économie britannique, il a également incité ses partenaires à gérer plus efficacement la crise de l'euro, tout en continuant à refuser catégoriquement de partager le moindre coût. Entre-temps, le fait que la crise de l'euro se retrouve au cœur des politiques européennes a alimenté la frustration.

Alors que la crise obligeait ses partenaires de la zone euro à renforcer leur intégration, le Royaume-Uni a pris résolument la direction opposée. L'euro-scepticisme a gagné du terrain dans un pays où l'adhésion à l'UE a toujours été considérée essentiellement comme une affaire d'intérêts ou un mariage arrangé, mais certainement pas comme une affaire de cœur.<sup>23</sup> Il faudra désormais attendre le résultat du référendum, qui doit avoir lieu en 2017, pour savoir si les Britanniques décident de rester ou de sortir de l'UE. Il sera précédé d'un référendum, en septembre 2014, sur l'indépendance de l'Écosse.

Plus de cinq ans après le début de la crise survenue à la suite de l'éclatement d'une grande bulle financière internationale, l'Europe est plus fragile du point de vue économique et politique. Elle est davantage repliée sur elle-même, plus divisée et moins inclusive qu'elle ne l'a été depuis longtemps, même si elle s'est également réformée en partie. Dans l'ensemble, les politiques européennes en matière budgétaire et économique se sont durcies. L'objectif est d'empêcher de nouvelles crises à l'avenir, bien que les pays membres disposent désormais de peu de marge de manœuvre pour décider sur le plan politique.

La crise a fait de l'intégration européenne un jeu à somme négative aux yeux de nombreux Européens. Les citoyens des pays créanciers acceptent mal d'avoir dû jeter leurs économies dans un puits sans fond, ceux des pays débiteurs considèrent l'UE comme l'institution chargée de l'application de l'austérité entraînant des difficultés économiques et sociales sans précédent, tandis que les autres pays dans le reste de l'Europe se sentent exclus d'une Union où l'euro

23. Pour une vue d'ensemble récente de la relation du Royaume-Uni avec l'Europe, voir Roger Liddle, *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, I.B. Tauris, 2014.

définit le noyau dur, un groupe de pays néanmoins mécontent. La crise est grande et la confiance au plus bas, l'économie déficiente et la politique toxique. Voilà donc pourquoi le soutien populaire à l'intégration européenne n'a jamais été aussi faible (*voir graphique 8*).

## 2.5. Au-delà de l'équilibre de la terreur

L'Europe, et la zone euro en particulier, ont néanmoins résisté ensemble, malgré la pression accrue des forces centrifuges durant la crise. La crainte de se retrouver isolés s'ils ne parvenaient pas à faire bloc a maintenu tous les États membres à bord. Il est très difficile, voire impossible, de prédire les conséquences économiques d'un effondrement de l'euro. L'interdépendance commerciale et financière est très élevée et le retour aux monnaies nationales - comment opérer ce retour serait un défi en soi - aurait d'immenses répercussions : pertes colossales au niveau du commerce et de la production, nombre élevé de faillites et de litiges entre les pays, sans parler des dommages collatéraux causés par les lourdes implications sur le plan politique. Beaucoup craignent que la disparition de l'euro affaiblisse l'intégration régionale et ramène ainsi l'Europe des décennies en arrière.

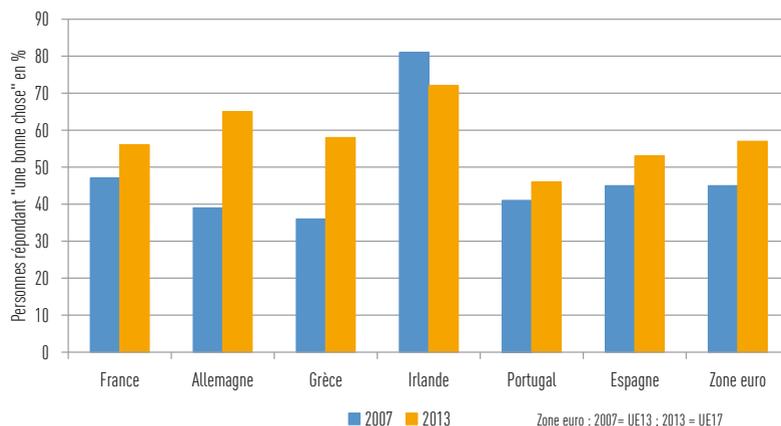
La plupart des Allemands (et des citoyens d'autres pays créanciers) sont mécontents des « plans de sauvetage » des pays partenaires. Bien qu'ils continuent d'en tirer profit, ils sont indignés sur le plan moral et craignent de ne pas revoir leur argent. Naturellement, ils sont aussi inquiets des risques de crédit supplémentaires liés aux importants fonds recyclés dans le cadre du système euro. Cependant, ils ne sont pas prêts à renoncer, et ce en raison d'un mélange d'intérêt personnel bien compris et de réticence à assumer la responsabilité d'un désastre économique ou politique dans un pays voisin.

Plus surprenant, la plupart des citoyens des pays de la périphérie qui ont connu une traversée du désert sur le plan économique ces dernières années et sont fermement contre les politiques d'austérité imposées par l'extérieur - et se sentent abandonnés par leurs élites nationales - continuent de penser que renoncer à l'euro serait bien pire. Ils n'ont pas tenté, du moins jusqu'à présent, de former une coalition, préférant plutôt s'affronter les uns les autres dans une course aux bons points distribués par les créanciers et les marchés.

Ils redoutent les conséquences d'une faillite incontrôlée et d'un effondrement général de l'économie. Ils ont peur de l'inconnu et de se retrouver livrés à eux-mêmes dans un contexte très incertain et instable. Ils préfèrent donc changer certaines choses au sein de l'euro ou attendre des jours meilleurs que de sortir de l'euro. Pour les Grecs en particulier, qui ont été les premières victimes de la crise et ont dû faire face aux problèmes les plus graves, une sortie à terme de l'euro signifierait un retour à l'époque des Balkans – ce qui effraie réellement la plupart des Grecs.

Ainsi, le soutien populaire à l'euro est remarquable et a même augmenté depuis l'apparition de la crise (voir graphique 9). Ces chiffres ne reflètent pas un amour de l'euro, mais la peur de l'autre solution. Ils s'accompagnent par ailleurs d'un niveau très faible de confiance dans les élites et les institutions nationales. Selon les données Eurobaromètre, le soutien en faveur de l'euro en général est largement supérieur à celui en faveur de l'intégration européenne, qui a fortement baissé.

**GRAPHIQUE 9** ► Soutien en faveur de l'euro (2007 et 2013)



Source : Eurobaromètre

Pourcentage des personnes interrogées répondant « une bonne chose » à la question « En général, pensez-vous qu'avoir l'euro est une bonne ou une mauvaise chose pour votre pays ? »

Il s'agit de l'équilibre de la terreur. Si beaucoup d'Européens sont clairement mécontents de la situation actuelle et effrayés des conséquences impensables d'un effondrement, ils n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les moyens d'améliorer considérablement les termes de leur accord commun, ni même à y réfléchir. Ils savent que pour sauver l'euro et le projet commun, l'intégration doit être renforcée, mais ils ne se sentent pas prêts, sur le plan politique, et ne parviennent pas à s'entendre sur le contenu. Pour les créanciers, renforcer l'intégration signifie des règles budgétaires strictes et des réformes structurelles dans les pays à la traîne, tandis que les débiteurs rêvent de transferts budgétaires et d'au moins une mutualisation partielle ou une annulation de la dette. Cet équilibre est donc instable et sujet aux accidents.

Des accidents pourraient se produire sur les marchés ou en politique, peut-être dans le cadre d'une combinaison des deux. Plusieurs ont déjà été évités à ce jour. Les Européens ont appris à vivre dangereusement ces dernières années. Aujourd'hui, les marchés vont dans la bonne direction, sont de nouveau dans une ambiance dynamique et à la recherche de rendements plus élevés pour de grandes quantités de liquidités. Cependant, la tendance pourrait facilement s'inverser.

La politique est la victime la plus probable d'un de ces « accidents ». Plusieurs voix et partis politiques appellent à la disparition de l'euro ou à la sortie des pays de la zone euro à titre individuel. Il s'agit encore partout d'une minorité. Mais si le triste état de l'Union perdure, il pourrait renforcer la fragmentation et alimenter la contestation. Les minorités d'aujourd'hui pourraient alors devenir par endroits des majorités.

Bien qu'on trouve les opinions les plus marquées contre l'euro dans des pays tels que les Pays-Bas et la France, ainsi qu'en Finlande et en Allemagne dans une moindre mesure, la probabilité d'un accident est bien plus élevée en Europe du Sud. Au final, ce sont les citoyens de cette région qui connaissent les taux de chômage les plus élevés et au mieux une faible croissance : les créanciers du Nord pourraient ne plus avoir à aider financièrement le Sud, peut-être à l'exception de la Grèce, qui aura besoin de fonds bien moins importants qu'auparavant. L'expérience passée montre également que ce sont les pays faibles qui sortent des unions monétaires, et non les forts.

Si l'un des petits pays débiteurs devait faire face à un défi politique majeur quant à l'euro et/ou à l'ensemble des mesures mises en œuvre, les créanciers pourraient être tentés de le laisser de côté et envisager la possibilité d'une sortie contrôlée de la zone euro. Ce scénario a été évoqué à maintes reprises il y a plus d'un an et demi concernant la Grèce et a finalement été considéré comme trop risqué pour la stabilité de la zone euro dans son ensemble, et donc rejeté. La crainte de la contagion était alors dans tous les esprits, mais le fait que le gouvernement grec se montre davantage prêt à poursuivre sur la voie de l'assainissement budgétaire et à mener des réformes a sûrement aussi aidé.

Cette question pourrait refaire surface dans un avenir proche et l'issue serait difficile à prédire. Bien évidemment, si un plus grand pays était victime d'un accident, cela pourrait signifier la fin de l'euro. Mais souvenez-vous, les accidents n'arrivent, en général, pas par hasard. Il s'agit effectivement du plus grand risque aujourd'hui, dans un contexte politique et économique où tant de situations peuvent mal tourner ou simplement dégénérer.

Le « serpent », tout comme le SME, ont fini par devenir des dispositifs de change gérés par les Allemands, avec un nombre de membres en baisse, à la suite d'une grande crise qui a représenté le point culminant d'une période de tension et d'objectifs politiques incompatibles entre les membres. La zone euro a de nouveau connu le leadership de l'Allemagne, mais également une augmentation constante du nombre de ses membres, malgré une crise d'une ampleur sans précédent. Reste à écrire la suite de l'histoire. La situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui me rappelle cette blague sur un homme qui se perd dans la campagne irlandaise et demande à une personne du coin le chemin pour se rendre à Tipperary. Cette dernière lui répond alors : « Si j'étais vous, je ne partirais pas d'ici ».

C'est exactement ce que l'on ressent aujourd'hui. La crise de la zone euro n'est pas encore terminée et le projet européen a été gravement ébranlé. Si seulement nous avions le choix, nous ne partirions pas de là. Mais que cela nous plaise ou non, c'est là où nous en sommes. Nous n'avons donc pas d'autre choix que de prendre la mesure d'une situation qui, il faut l'admettre, est difficile, d'examiner les différentes options possibles et d'essayer de nous mettre d'accord sur la direction à prendre. Le problème, bien sûr, est que l'Europe a de nombreux points de vue, préjugés et intérêts différents – à la fois au sein des

pays et entre eux –, que la confiance est faible, tout comme le sens de la solidarité, le tout s'accompagnant du sentiment insidieux que le pire est peut-être derrière nous.

Vient s'ajouter à ce savant mélange une forte dose de populisme, qui se nourrit d'une succession d'échecs politiques retentissants depuis plusieurs années, qui vont de la libéralisation des marchés financiers et la construction inachevée de l'euro au déni politique et à la réponse confuse face à la crise, en passant par des politiques économiques nationales divergentes et effectivement incompatibles au sein de l'union monétaire. Le populisme se nourrit également du sentiment généralisé d'injustice concernant la répartition très inégale des bénéfices et des pertes avant et après la crise.

Une partie du problème est due à la *pensée unique* qui a prévalu en Europe, ou le « carcan doré » annoncé fièrement par Tom Friedman<sup>24</sup> il y a plusieurs années comme corollaire de la mondialisation et de la soi-disant primauté de l'économie. L'économie s'est retrouvée en difficulté par la suite et aujourd'hui, la politique commence à prendre sa revanche de façon plutôt confuse, comme c'est souvent le cas.

Plusieurs tendances sous-jacentes sont antérieures à la crise : l'incertitude croissante dans un contexte qui évolue rapidement et se caractérise par la révolution technologique et les grands mouvements des plaques tectoniques du système mondial ; la montée des inégalités dans des sociétés où le privé l'emporte de plus en plus sur le public ; l'augmentation du nombre d'immigrés, considérée comme une menace pour les normes sociales nationales et la cohésion sociale ; et pour finir, la progression constante de la dette alors que l'économie ne parvient pas à satisfaire les attentes de la population. Ces problèmes sont bien évidemment plus profonds et dépassent les frontières de la zone euro et de l'Europe. La crise récente a mis en lumière tous ces problèmes, tout en révélant la grande faiblesse de la construction européenne et en soulignant des échecs nationaux de toute sorte. En d'autres termes, la période de sursis a commencé à toucher à sa fin.

<sup>24</sup>. Tom Friedman, *Lexus and the Olive Tree*, Harper Collins, 1999.

S'agit-il effectivement de la fin d'une époque ? Il y a beaucoup de raisons de le croire, bien que personne ne puisse savoir avec certitude s'il s'agit d'un tournant historique. Un philosophe italien, Antonio Gramsci<sup>25</sup>, a évoqué ces moments de l'histoire où le vieux monde se meurt, tandis que le nouveau monde tarde à apparaître, et dans ce clair-obscur surgissent les monstres.

Il existe aujourd'hui, en Europe, de nombreux signes de la mort du vieux monde, mais les impressions et les hypothèses sur ce à quoi pourrait ressembler le nouveau monde sont encore floues. La plupart des hommes politiques des principaux partis ont encore du mal à réaliser qu'il pourrait s'agir de la fin d'une époque ; ils ont encore plus de mal à réfléchir différemment. Entre-temps, les monstres sont arrivés : les démagogues sans vergogne, les nationalistes enragés et les extrémistes de toute sorte. Ces derniers tenteront de faire une démonstration de force lors des élections du Parlement européen en mai et il est relativement facile pour eux de critiquer l'ordre établi et d'exploiter le mécontentement populaire. Ce dernier est en général inversement proportionnel à l'âge : beaucoup de jeunes Européens sont aujourd'hui mécontents et ont de bonnes raisons de l'être.

Mais comment persuader les pays créanciers qu'il est dans leur intérêt, à long terme, de faire des concessions et de prendre des risques supplémentaires afin de rendre durable le système euro, quand la confiance continue de manquer et que l'attitude générale consiste à avancer à petits pas ? De même, comment faire un grand pas au niveau de la gouvernance européenne alors que le soutien populaire à l'intégration est au plus bas ?

Il s'agit de la version européenne contemporaine du nœud gordien attendant d'être tranché par Alexandre le Grand - et ce nœud est effectivement tout-puissant. Pour le trancher, l'épée doit consister en un nouveau grand accord, qui contribue à créer un nouveau climat politique et économique en Europe et à rétablir la confiance dans un avenir commun. Ce grand accord nécessitera une certaine « vision » avec laquelle l'ancien président américain George W. Bush et beaucoup de nos dirigeants politiques d'aujourd'hui semblent mal à l'aise. Il doit intégrer un large éventail de réformes nationales à un projet européen qui soit de nouveau en mesure de remplir ses objectifs. En d'autres termes, pour

<sup>25</sup> Antonio Gramsci, *Prison Notebooks*, Columbia University Press, 2010.

que ce projet européen soit fructueux, il doit s'inscrire dans les projets nationaux. Sinon, il ne fonctionnera pas.

L'initiative doit venir des pays forts, et non des faibles. Le leadership, à l'image de la grandeur évoquée par le personnage de Malvolio dans *La nuit des rois* de Shakespeare, a été imposé à l'Allemagne avec cette crise. Dans les précédentes phases de l'intégration monétaire européenne, ce pays a toujours refusé de faire des compromis sur ses priorités politiques. Elle a réitéré durant la crise actuelle. Mais si elle persiste à refuser tout compromis, l'euro risque de suivre l'exemple du « serpent » et du SME, quand d'autres pays ont fini par être contraints de quitter ces systèmes. Cette fois, en revanche, les conséquences d'une éventuelle sortie pourraient être bien plus graves pour toutes les parties concernées - et les créanciers pourraient tout simplement ne pas revoir leur argent.

L'Allemagne doit faire bon usage du leadership qui lui a été imposé en prenant l'initiative pour forger un nouveau grand accord européen<sup>26</sup>. Dans quelle mesure les Allemands souhaitent-ils ou sont-ils capables de prendre en charge le projet européen ? Dans quelle mesure les pays débiteurs (et autres) souhaitent-ils ou sont-ils capables de se réformer ? Et les Français souhaitent-ils ou sont-ils capables de reprendre leur rôle de co-leaders de façon crédible ? Ce sont là des pièces essentielles du puzzle ; une fois qu'elles seront réunies, les autres éléments pourraient progressivement se mettre en place. Même si cela ne sera sûrement pas chose aisée, cela s'est déjà produit dans les précédentes phases de l'intégration européenne.

Pour garantir la réussite de cette initiative, le projet européen doit être de nouveau plus inclusif et répondre ainsi davantage aux besoins des perdants d'une longue transformation économique, qui a abouti à la grave crise de ces dernières années. Qui remettra en cause le programme conservateur de l'Europe d'aujourd'hui ? Si les partis traditionnels situés au centre et à gauche de l'échiquier politique ne le font pas rapidement et efficacement, d'autres combleront le vide laissé comme ils le font déjà aujourd'hui. Les partis anti-système et les mouvements de protestation continueront ainsi de s'en donner à cœur joie, tout

26. Voir également Jürgen Habermas, « Repolitisons le débat européen », *Le Monde*, 25 février 2014.

comme le nationalisme et le populisme. Les forces centrifuges agissent à la fois au sein des pays et entre eux.

Le nouvel grand accord européen nécessitera une grande coalition (*Große Koalition* en allemand) au niveau européen, qui soit plus inclusive que celle des chrétiens-démocrates et des sociaux-démocrates à la tête de l'Allemagne aujourd'hui. En d'autres termes, il faudra une large coalition rassemblant les principales familles politiques en Europe, qui reconnaissent la valeur du projet européen et l'importance de lui donner une nouvelle forme dans un contexte qui évolue rapidement. Dans la partie suivante, je tenterai d'en esquisser les grandes lignes en me concentrant sur quatre grands thèmes, à savoir la croissance, la cohésion, la gouvernance et la démocratie.

## 3. Un nouveau grand accord

### 3.1. Croissance et cohésion

Beaucoup craignent que l'Europe reproduise l'expérience du Japon dans les années 1990 et au-delà : une longue période de déflation et de stagnation économique, mais avec des taux de chômage bien plus élevés qu'au Japon et le nationalisme qui gagne du terrain sur tout le continent. D'autres citent la crise de la dette en Amérique latine dans les années 1980 et l'implosion économique qui a suivi comme précédent pour l'Europe du Sud aujourd'hui. La plupart reconnaissent que si les économies européennes continuent de connaître un chômage élevé sur une grande partie du continent, il sera très difficile de gérer les répercussions sur les plans politique et social. La démocratie pourrait figurer parmi les victimes, à commencer par les avant-postes les plus vulnérables, tout comme l'intégration européenne. Les signes sont déjà visibles aux yeux de tous.

Les avocats de l'économie vertueuse ne cessent de répéter qu'une Europe réformée et solide sur le plan financier est une condition préalable à la croissance durable. Cela ne peut se faire qu'au terme d'une longue période de pénitence et à l'aide de remèdes économiques puissants. Ils représentent un côté du clivage politique et intellectuel et ce sont eux qui ont dicté les règles jusqu'à présent. L'équilibre doit être rétabli. L'économie axée sur la demande et l'objectif d'assainissement budgétaire à long terme, qui sont effectivement nécessaires, doivent s'accompagner de mesures visant à stimuler la demande et la croissance, sans attendre demain. Il pourrait s'agir de l'un des premiers éléments fondamentaux du nouveau grand accord.

La Commission européenne a adopté une approche plus souple concernant l'application des objectifs budgétaires, mais il faudra sûrement fournir des efforts supplémentaires en fonction de la solidité de la reprise économique. L'une des priorités sera de débloquer davantage de fonds pour investir dans les infrastructures, l'éducation et la formation, ainsi que la recherche et l'innovation dans le cadre des « obligations de projet » (*project bonds*) ou d'autres moyens. L'Europe doit investir dans son avenir.

Une autre priorité consiste à fournir davantage de liquidités aux pays débiteurs. À l'heure actuelle, plus que l'assainissement budgétaire, c'est la pénurie de crédit qui asphyxie leurs économies. Sans crédit, ces économies ne peuvent se développer, et sans croissance, elles ne pourront pas payer leurs dettes. Tant que les banques privées restent soumises à de fortes contraintes, la Banque européenne d'investissement doit jouer un rôle plus actif pour débloquer des fonds destinés aux investissements.

Face au risque de déflation, et étant donné que l'augmentation moyenne des prix à la consommation dans la zone euro est inférieure à un pour cent, ce qui rend l'ajustement interne dans les pays débiteurs encore plus douloureux, la BCE devra recourir à des mesures moins classiques afin de renforcer sa base monétaire. L'Europe aura besoin à la fois de croissance et d'une inflation modérée pour pouvoir gérer son surendettement. Ce qui, en retour, nécessitera un ajustement plus symétrique entre les pays déficitaires et excédentaires.

Plusieurs analystes ont également évoqué le rôle possible de la BCE en vue de donner de l'air aux pays dont la dette publique est très importante, dans le cadre d'une monétisation partielle et implicite de cette dette<sup>27</sup>. Ces mesures restent bien sûr très controversées. Elles pourraient être acceptées plus facilement si elles faisaient partie d'un éventail plus large de mesures dans les pays débiteurs, qui prévoirait non seulement un vaste programme de réformes, mais également un impôt sur la fortune pour les plus aisés afin de contribuer à rembourser une partie de la dette colossale. Nous devons réfléchir différemment pour pouvoir gérer efficacement cette situation exceptionnelle.

La contradiction d'une monnaie sans État devra être résolue, même si cela ne pourra se faire que progressivement. Une union monétaire ne peut survivre à long terme sans une forme d'union budgétaire et une base politique légitime sur laquelle s'appuyer. Un budget modeste pour l'union monétaire avec des stabilisateurs automatiques et des transferts, de préférence ses propres ressources, des incitations financières liées aux réformes nationales, une sorte d'émission commune de la dette et la mutualisation des risques relatifs au système bancaire : voilà toutes les conditions préalables à une union monétaire durable. Elles ne seront bien évidemment pas réunies du jour au lendemain.

27. Pierre Pâris et Charles Wyplosz, « To end the eurozone crisis, bury the debt forever », *Vox*, 5 août 2013.

Nous savons d'expérience que les Européens utilisent souvent, dans le cadre de leurs affaires communes, la fameuse expression de Saint Augustin « Seigneur accordez-moi la chasteté, mais pas encore maintenant ». Toutefois, cette attitude est dangereuse en temps de crise. Les premières mesures doivent être prises rapidement et la feuille de route adoptée.

La restructuration et la recapitalisation de nombreuses banques européennes, à la suite de l'éclatement de la grande bulle, ont été indûment retardées. La politique et la finance sont étroitement liées et la crise a révélé beaucoup de cadavres dans les placards des nations. Certains soupçonnent qu'il y en ait davantage, notamment dans des pays où les placards n'ont pas encore été ouverts de force. La faillite peut avoir un effet cathartique, bien que le prix à payer soit parfois très élevé. Les banques aux créances douteuses et à la faible assise financière constituent un obstacle à la croissance. L'Europe finira-t-elle par faire face à la réalité dans le cadre des futurs tests de résistance des banques européennes ? Et le cas échéant, d'où proviendront les nouveaux fonds ?

Nous attendons tous que la croissance revienne et, telle une vague, ramène les économies européennes sur le rivage. Cependant, en l'absence de réponses crédibles aux questions de la dette et de la recapitalisation des banques, et sans un programme clair en vue de renforcer la dimension économique de l'UEM, et pas uniquement dans le cadre de règles et de contraintes imposées aux politiques nationales, les perspectives de croissance seront incertaines, voire sombres et la viabilité de l'euro ne sera pas assurée.

Par ailleurs, il n'est pas réaliste d'envisager un grand accord européen alors que les contrats sociaux sont réduits à néant sur le plan national. C'est précisément ce qui s'est produit dans les pays les plus durement touchés par la crise et, dans une moindre mesure, dans d'autres régions d'Europe. Dans la plupart des pays, la part des bénéficiaires dans le revenu national a été en progression constante, aux dépens des salaires. De même, les inégalités au sein des pays, notamment entre ceux situés tout en haut et tout en bas de l'échelle, se sont accentuées, ce qui a augmenté le nombre de pauvres. Ces inégalités n'ont été compensées qu'en partie par la fiscalité et les prestations sociales au niveau

national<sup>28</sup>. Compte tenu de la baisse des dépenses sociales et du pic atteint par le nombre de chômeurs, ce problème s'est aggravé durant la crise, notamment dans les pays les plus durement touchés de la périphérie.

La réduction des dépenses sociales et la libéralisation des marchés du travail ont constitué le mantra de Bruxelles ces dernières années, qui a été suivi à la lettre par les pays faisant l'objet de programmes d'ajustement. C'est en grande partie ce que Bruxelles entend par « réforme ». Ce mantra a eu d'importantes conséquences sur le plan de la répartition au sein de ces pays et laissera un héritage qui déterminera l'avenir. Gérer la crise comme si elle était essentiellement due aux excès des systèmes sociaux et à la rigidité des marchés du travail, et non à la perte de contrôle des banques, est vraiment un comble.

Un problème bien plus grand se pose néanmoins en ce qui concerne la mondialisation et le progrès technologique, dont les effets se ressentent de manière beaucoup plus aiguë dans les partis situés à gauche de l'échiquier politique. Il s'agit d'une tâche qui s'est avérée très difficile, voire impossible à réaliser, à savoir concilier les intérêts des « locaux » avec ceux des « étrangers » dans le cadre de la réforme des marchés du travail, les intérêts des travailleurs locaux – notamment les moins qualifiés – avec le nombre croissant d'immigrés et l'objectif de compétitivité avec celui de cohésion sociale. Même les pays scandinaves, dont les systèmes fonctionnent mieux, ont beaucoup de mal à gérer ces enjeux complexes<sup>29</sup>. Ainsi, plusieurs partis socio-démocrates en Europe ont connu une baisse de leur nombre de voix, l'essentiel de leur électorat d'hier ayant migré vers les extrêmes, et davantage à droite qu'à gauche.

Les taux de chômage élevés sont une bombe à retardement, le chômage des jeunes encore plus. En Europe du Sud, les taux de chômage des moins de 25 ans se sont envolés, tandis que les taux de natalité continuent de baisser : ces sociétés vieillissantes offrent peu de perspectives à leur jeunesse. Il existe sûrement un problème aussi bien du côté de l'offre que de la demande dans l'équation économique de ces pays. Le problème concerne aussi l'Europe dans son

28. OCDE, *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, 2012 et publications suivantes. Voir également Olaf Cramme, Patrick Diamond et Michael McTernan (eds), *Progressive Politics After the Crash*, I.B. Tauris, 2013.

29. Johannes Lindvall et David Rueda, « The insider-outsider dilemma », *Policy Network*, 18 juillet 2013.

ensemble, où le taux de chômage moyen chez les jeunes est le double du taux de chômage moyen, déjà très élevé.

Ce problème a été officiellement reconnu et le Conseil européen a décidé de lancer un programme de lutte contre le chômage chez les jeunes, doté d'un budget de 6 milliards d'euros, soit très peu compte tenu de son ampleur. Face à de grands enjeux, l'Europe prend souvent des mesures symboliques, qui ne font généralement, pour ainsi dire, aucune différence. La création d'un Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, il y a quelques années, en est un exemple : il n'a fait que creuser le déficit de crédibilité de l'Europe, qui semble ne pas apprendre de ses erreurs.

Les arguments utilisés en général pour plaider contre une intervention plus poussée de l'Europe dans le domaine social font référence à l'aléa moral et à la subsidiarité. Cependant, une stricte conditionnalité pourrait résoudre le problème de l'aléa moral : en d'autres termes, rien de gratuit et pas de récompense pour les échecs politiques. Les règles et législations relatives aux marchés du travail, ainsi que les prestations sociales, doivent rester la prérogative des États membres. Toutefois, si l'Europe se limite à l'intégration du marché, en particulier à une époque où le nombre de perdants au sein des pays est en hausse, elle a peu d'espoir de créer un jour la base politique légitime sur laquelle l'UEM, ainsi que d'autres systèmes, pourraient s'appuyer.

L'Europe a besoin d'une dimension sociale et humaine si elle veut de nouveau gagner les cœurs et les esprits de larges pans de la société alors que les conditions économiques sont dures. Compte tenu de la situation, l'offre devra être modeste, mais extrêmement ciblée. La solidarité européenne et la réforme de l'aide sociale au niveau national<sup>30</sup>, dans le cadre d'objectifs communs et à l'aide des instruments européens, devraient donner lieu à une division du travail fructueuse et faire partie du nouvel accord global. Un régime d'assurance-chômage, en complément des mesures nationales, doit également faire partie intégrante de l'accord global et du système de stabilisateurs automatiques dans le cadre du budget européen.

30. Frank Vandebroucke avec Bart Vanhercke, *A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack*, Friends of Europe, printemps 2014 ; Anton Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, 2013.

La lutte contre l'évasion fiscale généralisée des entreprises multinationales et des particuliers, qui profitent de la libre circulation des capitaux et de la concurrence fiscale entre les autorités nationales, ainsi que la taxation des transactions financières entre les pays permettraient de renforcer la part des revenus des budgets nationaux et européens. Cela contribuerait également à fournir davantage de fonds pour les investissements sociaux et à rétablir un sentiment de justice concernant le partage de la charge au sein de nos sociétés. Des taux d'imposition minimaux pourraient effectivement être nécessaires afin d'éviter un nivellement par le bas dans le cadre du marché unique<sup>31</sup>.

La libre circulation des travailleurs au sein de l'UE et l'immigration en général figurent parmi les priorités politiques de nombreux pays. Les nombres d'immigrés et de ressortissants de pays tiers en Europe ont été en constante progression, dépassant souvent le seuil de tolérance des populations locales en temps de crise économique. « La digue est sur le point de céder »<sup>32</sup>, comme l'ont déclaré les Hollandais - qui ont une certaine expérience en la matière. Les partis d'extrême droite aux Pays-Bas et ailleurs se sont largement nourris du sentiment anti-immigrés, notamment chez les membres les plus pauvres et les moins qualifiés de la société, qui se sentent menacés plus directement. En réaction, les partis traditionnels ont commencé à intégrer plus de références au « dumping social » et au « tourisme social » dans leurs discours. Par ailleurs, les pays situés à l'autre extrémité du circuit migratoire européen, tels que la Bulgarie et la Roumanie, souffrent déjà de l'exode de leurs travailleurs les plus qualifiés - et les plus mobiles.

Ce serait un suicide, sur le plan politique, de laisser les démagogues et les xénophobes s'emparer de ce sujet brûlant. Il est vrai qu'une Europe vieillissante a besoin d'un flux régulier d'immigrés venant de l'extérieur afin de faire marcher l'économie et les systèmes de protection sociale. De plus, l'Europe peut se targuer de servir, depuis longtemps, de refuge aux personnes dont les droits fondamentaux sont bafoués dans les pays voisins et au-delà. Mais si ces flux deviennent trop importants, l'Europe risque de se noyer.

31. Mario Monti, *Une nouvelle stratégie pour le marché unique : Rapport au président de la Commission européenne*, 2010.

32. David Goodhart et Lodewijk Asscher, « So much migration puts Europe's dykes in danger of bursting », *The Independent*, 18 août 2013. L. Asscher est vice-Premier ministre et ministre des Affaires sociales et de l'emploi du gouvernement hollandais. Voir également Paul Collier, *Exodus: How Migration is Changing Our World*, Oxford University Press, 2013.

La libre circulation des personnes au sein des frontières européennes est l'un des éléments clés du projet commun. Tout se passait bien en période de croissance, quand la machine à convergence européenne fonctionnait et que les différences de niveaux de vie n'étaient pas aussi grandes entre les pays membres ; ce n'est malheureusement plus le cas.

Pour que la libre circulation se poursuive au sein de l'Europe sans faire trop de remous sur les plans politique et social, elle devra s'accompagner d'une protection plus efficace des normes sociales dans les pays d'accueil et de politiques permettant aux pays à l'autre extrémité de créer des emplois et d'améliorer le niveau de vie au niveau national. Sinon, la Roumanie pourrait, par exemple, en venir à manquer de médecins. Dans un contexte de faible croissance ou de croissance nulle, et compte tenu de l'écart accru entre les pays européens du centre et de la périphérie, les pressions politiques et sociales dues à la libre circulation des travailleurs seront très difficiles à maîtriser. Certaines libertés fondamentales du projet européen seront alors de plus en plus menacées.

### 3.2. Gouvernance et démocratie

L'Europe n'a pas de gouvernement, et il est peu probable qu'elle en ait un avant un certain temps, du moins sous une forme que la plupart d'entre nous reconnaîtrait comme tel. Au lieu de cela, elle est composée d'une multitude de gouvernements nationaux, qui rendent des comptes à leurs citoyens respectifs, et d'un système complexe d'institutions, de règles et de normes communes en vue de gérer le réseau toujours plus grand d'interdépendance qui s'est formé depuis plusieurs décennies. Les commentateurs font souvent référence à la gouvernance européenne, un terme suffisamment ambigu pour permettre différentes interprétations, ce qui explique son utilisation de plus en plus fréquente.

La création de la monnaie commune, désormais partagée par 18 membres de l'Union européenne sur 28, a amené l'intégration européenne sur un territoire totalement inexploré et il semble que la plupart des citoyens (et des pays) n'étaient pas prêts pour ce voyage. La gouvernance de l'euro a considérablement évolué durant la crise. Un ensemble de règles beaucoup plus strictes et complètes s'applique désormais à la politique économique nationale, en particulier à la politique budgétaire, la Commission européenne disposant d'un

pouvoir discrétionnaire concernant l'application de ces règles ; un mécanisme d'urgence, doté de ressources abondantes, a également été créé sur une base intergouvernementale. Si tout le reste échoue, le système euro espère pouvoir compter sur la BCE, qui sera également au cœur d'une union bancaire devant être créée par étapes successives, au cours d'une longue période de transition ; mais avec quelle légitimité ?

Les nouvelles règles ont été essentiellement imposées par les pays créanciers et présentées comme étant « à prendre ou à laisser ». Elles sont conçues de telle sorte qu'elles limitent la liberté d'action au niveau national et reposent sur une approche particulière, assez dogmatique, de la politique macro-économique. Par ailleurs, il n'existe quasiment aucun instrument de compensation au niveau européen. Pour les pays débiteurs, le chemin jusqu'à Tipperary semble encore long et difficile – et il a été décidé par d'autres. Considérer que l'Europe ne parviendra pas à une croissance durable avec des déficits budgétaires perpétuels est une chose, s'attendre à ce que des systèmes démocratiques nationaux puissent tenir dans un carcan politique aussi serré, comme le prix à payer pour pouvoir conserver la monnaie commune, en est une autre<sup>33</sup>.

Certains comparent la situation actuelle à la thérapie de choc adoptée dans les économies de transition après la chute du communisme. Selon eux, il faudrait le même remède aujourd'hui dans les pays d'Europe du Sud, qui ont un grand besoin de réformes radicales, notamment sur les plans politique et institutionnel, dans certains pays plus que d'autres. Pourtant, les deux situations sont très différentes. La chute du communisme a laissé un vide politique derrière elle et son héritage a été le meilleur allié d'une transformation majeure dans les pays d'Europe centrale et orientale dans les années 1990. Quasiment personne n'a osé proposer, à l'époque, une alternative crédible et cette réforme contenait la promesse d'un avenir meilleur, notamment pour les jeunes<sup>34</sup>. Rien de comparable avec la politique d'austérité menée aujourd'hui dans les pays débiteurs d'Europe du Sud, dans un contexte économique européen défavorable, alors que la récession et le chômage élevé perdurent, que le populisme gagne du terrain et que les jeunes sont sans espoir.

33. Fritz W. Scharpf, « *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy* », Institut Max Planck pour l'étude des sociétés, Document de discussion 11/2011.

34. Ivan Krastev, « *A Fraying Union* », *Journal of Democracy*, 23/4, 2012.

En l'état actuel des choses, la gouvernance de l'euro n'est ni efficace, ni légitime, notamment aux yeux des pays devant faire l'objet d'un long et douloureux processus d'ajustement. Il s'agit également d'un système situé aux frontières de la légalité telle qu'elle est définie dans les traités européens. La promesse d'un système meilleur (et d'un monde meilleur) semble donc lointaine et peu crédible. La peur de l'autre solution ne suffira pas longtemps à maintenir l'unité de l'Europe. Pour que la monnaie commune survive, la gouvernance de l'euro a besoin d'instruments politiques plus efficaces au niveau européen, d'institutions communes plus solides et d'un exécutif qui soit démocratiquement responsable et puisse agir avec un pouvoir discrétionnaire. Cet ensemble apportera un équilibre face à la série de règles contraignantes imposées aux politiques nationales, qui sont également nécessaires.

La nouvelle architecture de la gouvernance de l'euro doit-elle de nouveau passer par le difficile processus de révision des traités et de référendums qui en font désormais partie intégrante dans de nombreux pays ? Les enquêtes réalisées aujourd'hui auprès de l'opinion publique et l'expérience passée indiquent le contraire. Sans surprise, de nombreux dirigeants politiques nationaux veulent éviter de nouvelles négociations intergouvernementales interminables, suivies de ratifications parlementaires et de référendums.

Comment expliquer la complexité de l'intégration européenne à une époque où la politique de masse se transforme en populisme et en messages simplistes ? Et comment défendre l'Europe quand les citoyens se replient sur les identités locales et nationales comme bouclier contre un monde extérieur qui évolue rapidement et leur semble donc souvent menaçant ? Les dirigeants politiques nationaux seront ainsi tentés de continuer avec le patchwork des traités actuels et de faire, si nécessaire, des acrobaties juridiques pour justifier des décisions et politiques difficilement défendables sous l'angle des traités existants.

Cette attitude, qui peut sembler pragmatique, manque en fait cruellement de vision. Si elle perdure, l'Europe continuera d'essayer de gagner du temps, de reporter des décisions difficiles, en attendant peut-être un miracle, tandis que les problèmes économiques persisteront et que le soutien politique diminuera encore. Ce serait le meilleur moyen d'entretenir la fragmentation politique et la stagnation économique.

La nouvelle gouvernance de l'euro nécessitera un nouveau traité sur l'euro<sup>35</sup> ouvert à tout pays membre de l'UE souhaitant y adhérer à l'avenir. Ce système fonctionnera uniquement à condition qu'aucun pays ne puisse empêcher les autres d'aller de l'avant et que chaque parlement national – et/ou citoyens en cas de référendum – soit face à un choix très clair, à savoir en faire ou non partie. Les choix n'ont de sens que s'ils ont des conséquences pour ceux qui les font. L'entrée en vigueur du nouveau traité doit requérir une majorité qualifiée de pays et de citoyens. Le pacte budgétaire a créé un précédent à cet égard. Si un pays vote contre, il reste en-dehors de l'euro. Il s'agit certes d'un risque, mais qui mérite d'être couru. L'absence de droit de veto permet également de limiter considérablement la possibilité de tout ramener au plus petit dénominateur commun.

Le nouveau traité sur l'euro doit reposer sur un nouveau grand accord plus inclusif, avec des institutions propres à la zone euro et des dispositions plus fermes concernant la responsabilité démocratique. Il doit prévoir un parlement pour les pays partageant la monnaie commune, soit dans la droite ligne de l'actuel Parlement européen, mais avec plus de pouvoirs et moins de membres, ou, et c'est peut-être préférable, qui soit composé de députés européens directement élus et de représentants des parlements nationaux des pays membres. Ce dernier modèle pourrait contribuer à combler le fossé existant entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Ce nouveau parlement devrait assurer le contrôle démocratique d'un exécutif européen de petite taille, aux pouvoirs clairement définis. Des dispositions doivent également être prévues sur la représentation des pays qui ont ratifié le nouveau traité, mais ne sont pas encore prêts à rejoindre l'euro.

Ce nouveau traité sur l'euro doit affronter avec confiance le test de la démocratie. En fait, il devra passer ce test pour devenir légitime. Le consensus permis-sif sur l'intégration européenne n'est plus. Il faut donc le recréer à partir d'un nouveau contrat. Les élites politiques ont perdu la légitimité et la marge de manœuvre dont elles jouissaient au bon vieux temps. Elles devront désormais

35. Voir également la [déclaration du groupe Glienicker](#), groupe bipartisan composé d'économistes, d'avocats et d'experts politiques allemands, parue dans un premier temps dans *Die Zeit*, le 17 octobre 2013. Elle a été suivie d'une [déclaration](#) dans le même esprit du groupe Eiffel publiée par Bruegel le 14 février 2014. Avec un peu de chance, la machine franco-allemande est en train de redémarrer. Voir également le premier rapport d'une grande étude lancée par plusieurs fondations européennes, intitulée *New Pact for Europe: Strategic Options for Europe's Future*, Fondation du Roi Baudouin, Fondation Bertelsmann et European Policy Centre, 2013.

plaider leur cause et expliquer pourquoi certaines décisions et politiques ne sont plus efficaces au niveau national et doivent donc être prises conjointement à l'échelon européen. Elles pourront alors – et devront – débattre de leur contenu : il n'y a pas de politique sans choix. Évidemment, tous les intéressés ne se sentent pas à la hauteur de la tâche.

La question essentielle, aujourd'hui, n'est pas de savoir si nous voulons plus ou moins d'Europe, mais quelle sorte d'Europe nous voulons construire. La zone euro aura besoin d'institutions européennes plus solides et de nouveaux transferts de pouvoirs dans certains domaines stratégiques : inutile de prétendre le contraire. Cependant, il est bien plus important de déterminer le type de politiques qui doivent être adoptées dans un cadre institutionnel et politique donné.

La crise a provoqué un débat européen animé sur ce qu'il faut faire, qui va bien au-delà d'une simple juxtaposition de débats nationaux. Il ne s'agit pas simplement des « travailleurs durs du Nord » *versus* les « feignants du Sud ». Des alliances ont été forgées par-delà les frontières nationales. Ce débat de plus en plus européen a été de nature variée, des idées populistes devenant parfois nauséabondes à l'échange d'idées pertinentes entre experts, en passant par les discours plus ou moins visionnaires de certains dirigeants politiques, qui osent parfois dépasser les discours académiques.

Reste à voir si les différents partis politiques et candidats parviendront à approfondir encore ce débat durant la campagne des élections européennes, en mai prochain. Quelle sera l'importance de l'Europe dans ces élections ? Et les citoyens seront-ils placés face à de vrais choix concernant les moyens de sortir de la crise ? Si l'occasion offerte par ces élections est, au final, de nouveau gâchée par ceux qui soutiennent, par ailleurs, que le projet européen est essentiel pour la démocratie, la prospérité et la place de l'Europe dans le monde, il n'y en aura peut-être pas beaucoup d'autres à l'avenir. Il s'agit d'un moment où les penseurs et les experts politiques européens peuvent avoir un rôle important à jouer pour donner forme au programme d'action ; ils peuvent voir et communiquer plus facilement au-delà des frontières.

La légitimité démocratique viendra longtemps encore essentiellement des États-nations. La démocratie au niveau européen devra néanmoins être

également renforcée par d'autres moyens : de nouveau, il faudra penser différemment<sup>36</sup>. La démocratie est-elle possible sans demos ? La démocratie transnationale est incontestablement de nature très différente ; après tout, il ne s'agit pas de réinventer l'État-nation à une plus grande échelle. L'Europe a sûrement une avance considérable sur d'autres régions du monde à ce niveau ; elle devra pousser l'expérience plus loin.

Le projet d'une union économique et politique renforcée, en tant que complément indispensable de l'union monétaire, sera probablement plus facilement accepté par la périphérie que par le centre de l'Europe. Les citoyens des pays les plus durement touchés par la crise ont encore davantage confiance dans les institutions européennes que leurs homologues nationaux. Il ne devrait donc pas être trop difficile de convaincre les Italiens, les Grecs et les Espagnols des bienfaits d'une Europe plus solide, pour la simple raison qu'ils sont convaincus de sa nécessité. Il sera, en revanche, plus difficile de convaincre le Nord : les Allemands, les Hollandais et les Français seront sceptiques. Il faudra leur démontrer qu'il est dans leur intérêt, sur le long terme, de partager avec d'autres Européens leur monnaie, ainsi qu'une grande partie de leur souveraineté, dans le cadre d'un projet commun profondément remanié.

L'euro est devenu un enjeu crucial pour l'Europe. Il est également devenu la pièce maîtresse du projet européen, ce qui ne devrait pas changer de sitôt. En supposant qu'il survive, il renforcera la tendance, déjà présente, à une Europe à deux ou plusieurs niveaux, avec une différenciation croissante en son sein. La profondeur de l'intégration déjà réalisée – ainsi que le nombre élevé de membres hétérogènes – ne laisse sans doute pas d'autre choix. Il est donc grand temps que les Européens en tirent les conséquences qui s'imposent<sup>37</sup>.

Certains pays européens, notamment le Royaume-Uni, ne souhaiteront pas ou ne seront pas prêts à faire ce bond en avant sur le plan politique, sûrement pas dans un avenir proche. Il faut faire une place, au sein de l'Union européenne, aux pays qui choisissent de rester en-dehors de l'euro et de la prochaine phase d'intégration, de façon temporaire ou autre. Une union de plus en plus différenciée doit pouvoir mieux répondre aux préoccupations particulières du

36. Voir Sylvie Goulard et Mario Monti, *De la Démocratie en Europe*, Flammarion, 2012.

37. Jean-Claude Piris, *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge University Press, 2011.

Royaume-Uni et d'autres pays. Elle doit également mieux gérer les futurs élargissements. Les négociations sur le nouveau traité sur l'euro doivent également prévoir la révision des traités européens existants. L'Europe a donc un riche programme devant elle, si elle décide de faire face à l'avenir.

Le reste de l'Europe a fortement intérêt à maintenir le Royaume-Uni dans l'Union, y compris l'Écosse, et ce quelle que soit l'issue du référendum de septembre prochain. Il faut donc trouver un juste milieu entre la volonté des bureaucrates bruxellois et autres de centraliser et d'harmoniser, et l'approche à la carte qui semble être privilégiée par plusieurs hommes politiques britanniques. Il s'agit en fait d'une règle d'or qui doit s'appliquer plus généralement, à condition toutefois que les obligations aillent de pair avec des droits : vous ne pouvez pas avoir l'un sans l'autre. L'intégration est sans doute allée trop loin dans certains domaines.

Le référendum britannique prévu en 2017 sur la question d'une sortie éventuelle de l'UE obligera ce pays à avoir un vrai débat, fondé sur des faits et des arguments, ce qui permettra de dépasser le simple échange de préjugés et de stéréotypes. Il obligera également les hommes politiques et autres à prendre clairement position. La sortie à terme du Royaume-Uni serait une grande perte pour l'Europe. Elle peut être évitée si toutes les cartes sont sur la table. Il ne faut pas avoir peur de la démocratie, encore moins dans un pays avec une riche tradition démocratique.

### 3.3. Réussir contre toute attente ?

Il faut dire que les chances de conclure un nouveau grand accord européen, comprenant un traité ambitieux sur l'euro, sont minces. Faire le dos rond est quasiment devenu une habitude dans une Europe en proie à une grande crise, qui remet en cause les fondamentaux du projet commun et la forme la plus avancée de l'intégration régionale, à savoir la monnaie commune.

Les origines de la crise sont économiques ; elles ne sont pas spécifiques à l'Europe et à l'intégration européenne. Cependant, dans le processus, la crise a révélé la faiblesse des institutions communes, la fragilité des liens intergouvernementaux et entre les pays, ainsi que la base fragile du consensus permissif

qui avait permis à l'intégration européenne d'avancer pendant des décennies, tant qu'elle arrivait à remplir ses objectifs. Elle a également mis en lumière plusieurs membres de la famille européenne posant problème et révélé les limites du pouvoir politique face à une économie sans frontières, qui donne le rythme et dicte souvent les règles du jeu.

L'Europe était mal préparée. La création et la gestion de l'euro ont comporté d'énormes erreurs et beaucoup de complaisance. Les Européens donnent parfois l'impression de croire aux miracles - ou pire, de compter dessus. Ils ont néanmoins fait également preuve de malchance, la première grande crise de l'euro ayant coïncidé avec la crise financière internationale la plus grave depuis des décennies, voire avec la fin d'une époque. Ils ont évité le pire jusqu'à présent, mais ont obtenu de mauvaises notes quant à leur performance générale. Tout dépend bien sûr de quel côté l'on se place : le Sud a à peine obtenu la moyenne et d'autres examens difficiles devraient suivre.

Il est vrai que plusieurs pays de la périphérie européenne ne peuvent s'en prendre qu'à eux-mêmes. Ils ont cru que l'adhésion à l'euro était une invitation gratuite à faire la fête plutôt qu'une invitation à rejoindre un club très sélect ; maintenant, ils savent. Cependant, il est vrai aussi que l'ambiance générale était très propice et que beaucoup de banquiers internationaux étaient prêts à distribuer des invitations gratuites assorties de cadeaux. Les autres pays sollicités ultérieurement pour aider les membres plus faibles du club ont trouvé pratique de faire porter toute la responsabilité sur ces derniers plutôt que de reconnaître qu'il y avait un gros problème avec le programme, en d'autres termes un problème d'ordre systémique.

Les pays créanciers pourraient souhaiter continuer de remettre à plus tard une réforme plus radicale du système actuel, parce qu'ils ne veulent pas prendre de risques plus importants ; ils ne croient pas encore suffisamment en la capacité des membres faibles du club à répondre aux exigences et préfèrent penser à leurs propres intérêts à court terme qu'aux intérêts à long terme du club dans son ensemble. Qui veut assumer la responsabilité du projet européen alors que les dirigeants politiques nationaux ne sont récompensés que pour des « victoires » nationales à court terme et que la plupart des membres du cercle bruxellois ne peuvent parler qu'entre eux, et pas à leurs citoyens dans

leur pays. Le problème est que cela peut aussi valoir pour de nombreux députés européens.

Ainsi, l'Europe restera faible, divisée en interne et centrée sur elle-même : un continent vieillissant et en déclin, de plus en plus inadapté à un monde qui évolue rapidement, et avec un voisinage très instable et pauvre. C'est la façon dont elle est perçue par de plus en plus de personnes à Tokyo, New Delhi, Pretoria et Rio de Janeiro aujourd'hui. La crise a vivement renforcé cette perception négative. Les Européens souhaitent-ils ou sont-ils capables d'inverser cette tendance au déclin et à l'inconséquence croissante en renforçant la coopération ou l'intégration dans le cadre d'un projet européen redéfini et en jouant un rôle plus actif sur la scène internationale, tout en soulignant que la force de l'Europe réside dans son unité ? Certains continuent apparemment de vivre dans l'illusion de politiques étrangères nationales indépendantes, tandis que d'autres rêvent de l'Europe comme d'une sorte de Suisse au sens large. Mais par la suite, des événements de toute nature se produisent, qui anéantissent ces espoirs. Les récents événements en Ukraine en sont l'exemple le plus récent.

L'Europe et la plupart des pays développés sont-ils entrés dans une période de croissance molle, de grande volatilité et de risques élevés, ainsi que d'inégalités croissantes, un monde dans lequel les marchés mondiaux et les technologies donnent le ton et la politique s'adapte quand elle le peut ? Il existe une grande différence entre un ensemble de démocraties déterminées par le marché et un ensemble de marchés réglementés de façon démocratique. Le monde ressemble de plus en plus au premier, dans ce contexte de mondialisation rapide et de libre circulation des capitaux. Les historiens<sup>38</sup> se demandent si les taux de change fixes et les mouvements internationaux de capitaux sont compatibles avec la démocratie. On peut également se demander si dans un tel monde, il y a suffisamment de place pour l'Europe entre l'échelon mondial et l'échelon national ou local.

38. Michael Bordo et Harold James, « The European crisis in the context of the history of previous financial crises », NBER, *Document de travail* 19112, 2013. Voir également Adam Posen, « The global economy is now distinctly Victorian », *Financial Times*, 6 août 2013.

La désintégration n'est plus une expression taboue<sup>39</sup>. Elle est utilisée par tout le monde, et pas seulement par les nationalistes pur et dur et les suspects habituels. Il se pourrait quand même qu'après environ soixante ans, l'Union « dispose d'un ciment politique unique »<sup>40</sup> qui a prouvé sa résistance durant la grande crise. Mais les fissures sont là et elles pourraient s'agrandir si les problèmes persistent. Les forces centrifuges sont grandes au sein des pays et entre eux.

Le projet européen n'est pas uniquement un accord intergouvernemental ; il a des conséquences importantes sur l'ordre social et économique au niveau national. Aujourd'hui, les contrats sociaux sont sérieusement mis à l'épreuve – dans certains pays, ils sont littéralement réduits à néant. La confiance dans le système financier et les élites politiques a été fortement entamée. Le sentiment d'injustice et d'impuissance est fort chez de nombreux citoyens, qui considèrent le monde qui évolue rapidement autour d'eux comme une menace. Les réactions populaires vont de la sortie aux vives protestations. En général, elles ne font pas la distinction entre les gouvernements nationaux et l'UE en tant qu'objet de critique ou de protestation. Le plus souvent, néanmoins, elles sont tentées de se réfugier sous l'ancien parapluie protecteur de l'État-nation : un parapluie qui a désormais de nombreux trous.

Ce serait là faire preuve d'un manque de vision que de considérer toutes les formes de protestation comme populistes et de se contenter de les ignorer. Il y a sûrement beaucoup de populistes et de démagogues dans les environs, mais ils ont trouvé un terrain fertile sur lequel semer. Considérons plutôt le populisme et l'eurosepticisme croissant comme une alerte ; il pourrait s'agir d'une alerte rouge à l'annonce des résultats des élections du Parlement européen.

Dans le cadre des politiques actuelles, le système euro ne représente guère un mariage heureux. Dans un contexte de croissance molle, avec un chômage très important dans certains pays et le niveau élevé persistant de la dette, les pressions pourraient devenir insupportables et finir par mener à la désintégration. Toutefois, le défi ne consiste pas uniquement à sauver la monnaie commune. Il s'agit de gérer plus efficacement l'interdépendance, de maîtriser les marchés,

39. Voir, par exemple, François Heisbourg, *La fin du rêve européen*, Stock, 2013 ; Jan Zielonka, *Is the EU Doomed*, Polity, à paraître.

40. Luuk Van Middelaar, *The Passage to Europe: How a Continent Became a Union?*, Yale University Press, 2013, p.xi.

de créer les conditions propices au développement durable et à des sociétés plus solidaires, de renforcer la démocratie et de transformer de nouveau l'intégration régionale en un jeu à somme positive : un défi de taille, mais qui mérite d'être relevé.

En cas de succès, l'Europe pourrait également en tirer des enseignements utiles pour le reste du monde. Après tout, si l'expérience régionale de la gestion commune de niveaux élevés d'interdépendance a atteint ses limites et doit être inversée, quelles sont les perspectives pour la mondialisation économique dans un monde de plus en plus multipolaire, où aucune puissance hégémonique ne peut plus dicter ses conditions ?

Il est vrai qu'il existe une grande diversité entre les membres de la zone euro. Avec le recul, un dictateur bienveillant aurait pu les choisir. Les zones monétaires optimales n'existent que dans les manuels économiques. Dans la vraie vie, elles sont créées. Les Européens sont-ils prêts à coupler l'intégration économique et politique avec l'intégration monétaire qui existe déjà ? Il s'agirait d'un grand bond en avant, qui est tout à fait réalisable. Si certains montrent l'exemple, d'autres suivront. Il faut saisir l'occasion ; une grande crise peut jouer un rôle déterminant.

En revanche, certains pays européens ne seront sûrement pas prêts à suivre. Ils doivent trouver leur place, dans le grand ensemble de l'Union européenne, en tant que membres du marché unique et bien plus. À l'avenir, ces pays pourraient accepter plus d'obligations et de droits. Entre-temps, le Royaume-Uni et la Suède – ainsi que la Pologne, qui attend d'adopter l'euro – doivent rester membres de l'UE et jouer un rôle actif dans plusieurs domaines stratégiques, notamment la politique étrangère. L'intégration renforcée entre certains pays doit s'accompagner de davantage de différenciation et de flexibilité pour les autres. La même recette ne peut pas s'appliquer aux 28 membres de l'Union européenne. Renforcer la flexibilité et la différenciation devrait également faciliter les futurs élargissements.

L'Europe doit être inclusive, tenir compte de sa diversité et en tirer le meilleur parti. Plus d'intégration si nécessaire et plus de responsabilité locale ou nationale si possible : ce pourrait être la devise de l'Europe. Sinon, nous risquons de défaire ce qui a fait notre fierté et notre force durant de nombreuses années.

## PARTENAIRES EUROPÉENS

### **Bertelsmann Stiftung (Allemagne)**

La Fondation Bertelsmann est une fondation allemande indépendante et non-partisane qui promeut le changement social. Son projet de travail sur l'avenir de l'Europe vise à contribuer à créer une Union prospère, socialement équilibrée et démocratique.

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

### **ELIAMEP (Grèce)**

La Fondation hellénique pour la politique européenne et étrangère (ELIAMEP) est un institut de recherche et de formation indépendant, à but non lucratif et visant à faire des propositions politiques dont les travaux se concentrent sur les questions de politique européenne et étrangère.

[www.eliamep.gr](http://www.eliamep.gr)

### **Istituto Affari Internazionali (Italie)**

L'Institut pour les affaires internationales (IAI) est un institut italien et un centre d'échange de connaissances dont les recherches portent sur les questions de politique étrangère, d'économie politique et de sécurité internationale.

[www.iai.it](http://www.iai.it)

### **Policy Network (Royaume-Uni)**

Policy Network est un important think tank et un réseau politique international basé à Londres. Il vise à promouvoir une pensée stratégique sur des solutions progressistes aux défis du XXI<sup>ème</sup> siècle et de l'avenir de l'UE ayant un impact sur les débats politiques au Royaume-Uni, dans le reste de l'UE et dans le monde.

[www.policy-network.net](http://www.policy-network.net)

### **Real Instituto Elcano (Espagne)**

L'Institut royal Elcano est un think tank espagnol pour les études internationales et stratégiques qui analyse les événements et tendances mondiales avec une perspective espagnole, européenne et mondiale.

[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

**TIRER UN MEILLEUR PARTI DE NOS INTERDÉPENDANCES**

António Vitorino, *Tribune – Entretien pré-Conseil européen*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mars 2014

**EUROPE : L'HYMNE À LA PEUR ?**

Yves Bertoncini, *Tribune – Le Mot*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, février 2014

**ÉLECTIONS EUROPÉENNES : EN AVANT, TOUTE !**

Jacques Delors, António Vitorino, Pascal Lamy, Yves Bertoncini et Comité européen d'orientation, *Tribune – Déclaration du CEO*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, janvier 2014

**PARACHEVER L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE**

Sofia Fernandes, *Synthèse* de la réunion du Comité européen d'orientation de Notre Europe – Institut Jacques Delors, janvier 2014

**QUEL INSTRUMENT FINANCIER POUR FACILITER LES RÉFORMES STRUCTURELLES DANS LA ZONE EURO ?**

Eulalia Rubio, *Policy Paper No. 104*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2013

**LA « SOLIDARITÉ QUI UNIT » ET LA « COOPÉRATION QUI RENFORCE »**

António Vitorino, *Tribune – Entretien pré-Conseil européen*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2013

**RENFORCER L'UEM : COMMENT MAINTENIR ET DÉVELOPPER LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN ?**

Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaite, *Études & Rapports No. 101*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, novembre 2013

**CHÔMAGE DES JEUNES, DIVERGENCES SOCIO-ÉCONOMIQUES ET CAPACITÉ BUDGÉTAIRE DANS LA ZONE EURO**

Maria João Rodrigues, *Policy Paper No. 101*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, novembre 2013

**DOTER L'UEM D'UNE DIMENSION SOCIALE**

Jacques Delors et Sofia Fernandes, *Tribune – Le Mot*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2013

**VERS UNE UNION DE L'EURO**

Groupe Glienicker, *Tribune*, Notre Europe – institut Jacques Delors, octobre 2013

**UN PROBLÈME DE DÉCALAGE, VOIRE DE COHÉRENCE**

António Vitorino, *Tribune – Entretien pré-Conseil européen*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2013

**UNE CONFÉRENCE INTERPARLEMENTAIRE POUR L'UEM**

Valentin Kreitinger, *Policy Paper No. 100*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2013

**UNE DIMENSION SOCIALE POUR L'UEM : POURQUOI ET COMMENT ?**

Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaite, *Policy Paper No. 100*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, novembre 2013

## AUTEUR



Loukas Tsoukalis

Loukas Tsoukalis est professeur d'intégration européenne à l'université d'Athènes, professeur invité au King's College à Londres et au Collège d'Europe à Bruges.

Il a enseigné pendant plusieurs années à l'université d'Oxford et à la London School of Economics, ainsi qu'à Sciences Po Paris, à l'Institut universitaire européen de Florence et à la Johns Hopkins University à Washington D.C.

Dans son travail, largement reconnu, il essaie toujours d'établir un lien entre l'analyse universitaire et la politique.

Loukas Tsoukalis a également été conseiller spécial du président de la Commission européenne. Il est président de la Fondation hellénique pour la politique européenne et étrangère (ELIAMEP).



**N**otre Europe - Institut Jacques Delors est le think tank européen fondé par **Jacques Delors** en 1996. Notre objectif est de produire des analyses et des propositions destinées aux décideurs européens et à un public plus large, ainsi que de contribuer aux débats relatifs à l'Union européenne.

Nous diffusons de nombreuses **publications** (Études & Rapports, *Policy Papers*, Tribunes et Synthèses), **organisons et participons** à des **séminaires et conférences** partout en Europe et intervenons régulièrement dans les **médias européens**, par la voix de nos présidents, de notre directeur et de notre équipe.

Nos travaux s'inspirent des actions et des orientations promues par Jacques Delors, et traduisent les grands principes énoncés par notre « **Charte** ». Ils sont mis en œuvre à partir de **trois axes principaux** : « Union européenne et citoyens » couvre les enjeux politiques, institutionnels et civiques ; « Compétition, coopération, solidarité » traite des enjeux économiques, sociaux et territoriaux ; « Actions extérieures européennes » regroupe les travaux à dimension internationale.

*Notre Europe - Institut Jacques Delors* est aujourd'hui présidé par **António Vitorino**, ancien commissaire européen et ancien ministre portugais, qui a succédé à **Tommaso Padoa-Schioppa**, à **Pascal Lamy** et à Jacques Delors. Notre directeur, **Yves Bertoncini**, anime une **équipe internationale** composée d'une quinzaine de membres.

Les instances de *Notre Europe - Institut Jacques Delors* sont composées de hautes personnalités européennes. Notre **Conseil des garants** assure la promotion de nos intérêts moraux et financiers. Notre **Conseil d'administration** est responsable de la gestion et de l'impulsion de nos travaux. Notre **Comité européen d'orientation** se réunit afin de débattre des sujets fondamentaux pour l'avenir de l'UE.

Toutes nos activités sont accessibles gratuitement, en français et en anglais sur notre **site** et via les réseaux sociaux. Nous agissons en pleine indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et des intérêts économiques.

Directeur de la publication : Yves Bertoincini

La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source.

Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s).

*Notre Europe – Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution.

Traduction à partir de l'anglais : Charlotte Laigle

© *Notre Europe – Institut Jacques Delors*

Loukas Tsoukalis

Loukas Tsoukalis est professeur d'intégration européenne à l'université d'Athènes, professeur invité au King's College à Londres et au Collège d'Europe à Bruges. Il est président de la Fondation hellénique pour la politique européenne et étrangère (ELIAMEP).

## LE TRISTE ÉTAT DE L'UNION L'EUROPE A BESOIN D'UN NOUVEAU GRAND ACCORD

La crise a fondamentalement transformé le paysage économique et politique de l'Europe. L'Europe est divisée entre les créanciers et les débiteurs, entre les pays de la zone euro et les autres. Les divisions sont également profondes au sein des pays, les inégalités continuant de s'accroître. La confiance est au plus bas, l'économie déficiente et la politique toxique. La reprise économique est au mieux modeste, mais elle est également fragile et inégale. En proie à la déflation, à des taux de chômage élevés, à la poussée des partis anti-système et à des niveaux d'endettement public et privé particulièrement importants, l'Europe semble compter sur un miracle pour relever les défis à venir. Quelle est la solution pour que l'Europe cesse d'avoir une approche floue pour affronter la crise ?

Cette Étude plaide pour un nouveau grand accord afin de sauver le projet européen de la part d'un auteur qui sait parfaitement établir des liens entre les analyses universitaires et la politique. Elle est publiée en partenariat avec cinq autres think tanks situés en Allemagne, Espagne, Grèce, Italie et au Royaume-Uni, dans des versions traduites.

BertelsmannStiftung



Avec le soutien de :



ISSN 2257-4640

info@notre-europe.eu - www.notre-europe.eu  
19 rue de Milan, F - 75009 Paris  
Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin

