



SciencesPo.

CERI
CNRS

DE LA CRISE A LA RELANCE DE L'INTEGRATION ? L'INDISPENSABLE DEBAT

Thierry Chopin

(Directeur des études de la Fondation Robert Schuman
et chercheur associé au CERI-Sciences Po)

La crise de la dette de certains Etats membres de la zone euro, a replacé la question de l'intégration européenne au cœur des débats. Des Cassandre, notamment américaines, se sont empressées de prédire l'éclatement de la zone euro. D'autres analystes ont au contraire souligné que c'est dans les crises que la construction européenne avait le plus progressé. Qui croire ?¹

¹ Une version longue de ce texte (co-écrit avec J.-F. Jamet) est parue dans la série des *Questions d'Europe* de la Fondation Robert Schuman (www.robert-schuman.eu)

LA FIN DE L'EUROPE ?

La zone euro peut-elle endiguer la crise de la dette ? La question s'est brutalement reposée lorsqu'il est devenu évident que l'accord sur les divers plans d'aide à la Grèce ne parviendrait pas à stabiliser les marchés. Le pessimisme des analystes s'est sensiblement accru : la contagion à des pays aussi importants que l'Espagne et l'Italie menace. Face à une telle situation, les Etats membres et la zone euro semblent impuissants, réagissant toujours avec un temps de retard. Une surenchère aux accents millénaristes annonce la fin de l'euro, le démantèlement de l'Union européenne, bref la faillite du continent.

Il est clair que la crise actuelle et ses conséquences, tant économique-financières que politiques, doivent être prises très au sérieux : crise bancaire ; risque de récession ; diminution de la solidarité intra-européenne ; risque de « détricotage » des politiques communes dans la perspective d'un budget européen qui pourrait être réduit ; développement de nouvelles formes d'isolationnisme et de protectionnisme portées par les forces politiques populistes défendant une vision défensive et fermée des sociétés nationales européennes, etc. *In fine*, maints observateurs – là encore souvent venus d'outre-Atlantique –, pointent le risque d'une « renationalisation » de la vie politique européenne.

Il ne faut pas pourtant succomber à la tentation de noircir le tableau à l'envi et rappeler ce que l'Union européenne a construit et consolidé depuis soixante ans, et qui a bien résisté à la crise que nous vivons depuis quatre ans : un marché unique (le plus grand marché mondial) couronné par une monnaie unique que l'Allemagne et la France s'emploient en ce moment à sauver des périls qui la menacent. Par ailleurs, dans un contexte de retour des discours protectionnistes, il n'est pas inutile de rappeler que l'Union européenne reste le principal acteur de la mondialisation : elle est la première économie mondiale (20% du PIB, pour 19% pour les Etats-Unis et 14% pour la Chine) et le principal acteur des échanges commerciaux comme des flux d'investissements. Dotée de bonnes infrastructures et de systèmes d'éducation solides, l'Union européenne reste en effet le premier bénéficiaire des investissements directs étrangers dans le monde. De surcroît, la zone euro dispose d'une monnaie internationale crédible, l'euro constituant la deuxième monnaie de réserve dans le monde. La valeur élevée de la monnaie unique par rapport au dollar montre que la zone euro n'est pas au bord du gouffre ; comment expliquer, si tel était le cas, la remarquable stabilité de l'euro face au dollar au cours des derniers mois ? Ce que l'on qualifie abusivement de « crise de l'euro » est en réalité d'abord une crise des politiques budgétaires nationales et des divergences de compétitivité entre les Etats membres de la zone euro.

Si l'Union européenne constituait un ensemble réellement intégré politiquement et économiquement, la situation de la zone euro et de l'Union européenne ne créerait pas tant d'inquiétude. Mais les divergences économiques et politiques apparues au cours des dernières années, la lenteur et le manque de simplicité d'un système de décision caractérisé par l'absence de *leadership* clair, enfin les infractions répétées aux règles collectives ont limité la crédibilité des engagements européens. L'incertitude qui en résulte se nourrit des doutes sur la capacité des décideurs européens à prendre les mesures d'assainissement et de solidarité nécessaires.

UN STATU QUO INTENABLE

Face à ces défis, le *statu quo* n'est pas une option viable. Le décalage entre le mode de fonctionnement actuel des institutions européennes et les exigences de la crise est de plus en plus criant. Le temps des négociations diplomatiques est trop lent. Il a fallu des mois pour négocier un plan d'aide à la Grèce début 2010 et au cours de cette période, Athènes a cessé d'avoir accès à des sources de financement privé, multipliant l'ampleur et le coût de l'aide nécessaire. S'est progressivement développé le sentiment que l'Europe était toujours en retard d'une crise.

Par ailleurs, ce mode de fonctionnement est fortement anxiogène : l'issue des négociations est toujours incertaine, les positions des différents gouvernements semblent régulièrement soumises aux calendriers électoraux, les décisions prises par les gouvernements peuvent ensuite être remises en cause au niveau national – surtout dans le contexte actuel où de nombreux gouvernements sont fragilisés dans leurs pays. L'incertitude qui en résulte accroît fortement la perception du risque économique par les investisseurs et réduit la crédibilité des engagements européens.

En dernier lieu, le mode de fonctionnement actuel de l'Union, qui donne notamment la primauté au Conseil sur le parlement de Strasbourg, pose un problème de lisibilité et de légitimité pour les citoyens européens. Les décisions européennes sur les réponses à apporter à la crise ne font pas l'objet de débats, notamment sur les sujets du fédéralisme budgétaire et de la politique économique (mesures d'austérité et réformes structurelles notamment).

Tout ceci a un coût politique et économique. Les partis populistes progressent en Europe tandis que les Indignés dénoncent les faiblesses de la démocratie (notamment au niveau européen) et rejettent le système politique et économique actuel. Sur le plan économique, les tensions sur les marchés financiers fragilisent les banques et les Etats, freinant l'investissement et la croissance en Europe.

Tout ceci conduit *in fine* au sentiment général que le *statu quo* est de plus en plus difficile à tenir et qu'il ne pourra donc être maintenu longtemps. Même le Merkozysme est menacé par les échéances électorales à venir (2012 en France et 2013 en Allemagne).

DE LA CRISE A LA RELANCE DE L'INTEGRATION ? L'INDISPENSABLE DEBAT DEMOCRATIQUE

La crise actuelle met en évidence l'état inachevé de la construction européenne et plus singulièrement de la zone euro. Ses Etats membres sont au milieu du gué, ayant quitté les rives des politiques monétaires et des marchés nationaux sans pour autant rejoindre l'autre rive, celle de l'intégration budgétaire et d'une voix commune incarnée dans un *leadership* politique clair disposant d'une légitimité démocratique forte. Comme l'avait anticipé Tommaso Padoa-Schioppa, dans un tel contexte, un risque et une opportunité se présentent simultanément à l'Europe : le risque peut conduire à l'éclatement de la zone euro et au démantèlement de l'Union, l'opportunité à compléter le projet d'intégration sur le plan budgétaire et politique.

Or que constate-t-on ? D'un côté, par une sorte de ruse de l'histoire, la crise actuelle est en train de pousser à une fédéralisation croissante de la politique économique européenne : création du Fonds de stabilité financière ; renforcement du rôle d'une institution de nature fédérale – la Banque centrale européenne –, dont seul le rôle de prêteur en dernier ressort semble de nature à rassurer les marchés. Enfin, les Etats membres, sous la pression de la crise, ont posé les bases d'une supervision macroéconomique et financière élargie.

Pourtant, si nécessaires soient-ils, ces éléments ne paraissent pas suffisants pour restaurer la confiance. Pire, de nombreux citoyens – mais aussi la Cour constitutionnelle allemande – estiment que l'intégration européenne est marquée par un déficit démocratique. Ce déficit alimente d'ailleurs aujourd'hui la défiance à la fois contre les politiques d'austérité (« imposées de l'extérieur » aux Etats fragilisés par la crise) et les politiques de solidarité (dont les citoyens des Etats sollicités pour leur aide craignent qu'elles créent des effets d'aubaine et incitent les « autres » Etats au laxisme).

Si les citoyens continuent de penser que les problèmes politiques, économiques et sociaux ne peuvent être débattus et résolus par leurs démocraties, ni au niveau des Etats ni au niveau de l'Union, alors celles-ci vont continuer de s'affaiblir et laisser le champ libre aux populismes et aux extrêmes. Si l'on ne peut que se réjouir du fait que la crise conduise à une fédéralisation croissante de la politique économique, la poursuite de l'intégration de l'Europe ne peut se contenter d'avancer à marche forcée, sous le seul empire de la nécessité. Un tel projet doit se faire avec un dessein préalable et avec une légitimation politique suffisante. Si l'on veut redonner du sens à la politique européenne, il faut alors

remédier sans tarder à cette absence de colonne vertébrale et oser débattre publiquement du contenu à donner aux formes que pourrait prendre le projet européen. Ceci suppose une réforme fondamentale des institutions européennes dans le sens d'un renforcement du rôle des parlements (nationaux et européens), c'est-à-dire de la légitimité démocratique des décisions européennes.

Les Européens sont-ils prêts à animer ce débat ? C'est aux responsables politiques européens et nationaux et, au-delà, à tous les acteurs qui le souhaitent, de relever un tel défi. Mais la question se pose aussi de savoir si les leaders politiques européens se montreront à la hauteur de l'enjeu, et, si c'est le cas, s'ils seront suivis par une opinion publique échaudée par la crise.