

Les implications de la crise économique pour l'Union européenne, vues d'Amérique

Justin Vaïsse : Senior Fellow, Center on the US and Europe - The Brookings Institution, historien et spécialiste de la politique américaine et des relations transatlantiques. Il a récemment publié "Histoire du néoconservatisme aux Etats-Unis » (éditions Odile Jacob).

L'Europe va-t-elle s'effondrer ? Depuis 6 mois, cette question est à la mode aux Etats-Unis. Elle est parfois relayée par certains Européens inquiets et introspectifs, mais elle demeure l'apanage des observateurs extérieurs. Et compte tenu de l'ampleur des désordres économiques actuels, ce ne sont pas les scénarios cauchemardesques qui manquent. La zone euro pourrait implorer sous la pression engendrée par la première récession de son histoire, comme l'avait notoirement prédit Milton Friedman. Le marché commun, qui reste la pierre angulaire de l'Union européenne, pourrait se désagréger sous l'emprise croissante d'un protectionnisme rampant. Les institutions européennes pourraient rapidement s'atrophier compte tenu de l'absence flagrante de leadership face à la crise et en raison des tensions générées par les opinions publiques en demande de solutions purement nationales. Les Etats membres d'Europe orientale pourraient se voir porter un coup fatal et se révolter contre cette forme d'abandon de la part de l'Ouest. Quant aux pays les plus touchés par cette récession, de l'Irlande à la Grèce en passant par la Lettonie, ils pourraient se détourner de l'Union européenne qui leur avait été présentée comme un havre de sécurité.

Pas si vite. Si certaines évolutions causées par cette récession ont certes été inquiétantes, et si ce n'est certainement pas le moment de faire preuve de complaisance ou de manquer d'imagination, il reste de bonnes raisons de penser que l'Europe non seulement survivra à la crise, mais aussi qu'elle en bénéficiera d'une certaine manière, et qu'au bout du compte elle se trouvera pour ainsi dire obligée de renforcer son unité. Bien sûr, on peut interpréter les tensions actuelles comme les premiers signes d'un effondrement imminent. Mais elles peuvent aussi bien être vues très différemment, comme les symptômes d'une réaction normale et salvatrice de tout organisme sain à une situation de stress. Comme le veut le cliché, tout ce qui ne tue pas l'UE la rend plus forte. Il s'agirait là, en somme, d'un grand classique dans l'histoire de la construction européenne. Aux crises graves succèdent des périodes de rebond et de renforcement de l'Union. Les choses vont mal, très mal, avant de s'améliorer – mais le rétablissement plein et entier n'est précisément possible que parce que les choses sont allées si mal. En d'autres termes, les événements auxquels nous assistons ne sont peut-être pas tant le début de la fin que la fin du début d'une nouvelle Europe.

Avant d'évaluer les implications politiques de la crise, il convient de définir les critères d'évaluation pertinents, notamment en termes d'attentes et d'échelle temporelle. Certains pourraient considérer que la menace actuelle de désintégration est telle que le simple fait de survivre à la tempête est un succès en soi. Une deuxième école de pensée pourrait au contraire utiliser des critères maximalistes : le leadership européen ayant manqué de coordination pour les plans de sauvetage aux industries et les aides aux Etats membres d'Europe orientale, la crise a révélé l'Union pour ce qu'elle est, à leurs yeux – une construction superficielle bâtie uniquement pour les eaux calmes. À cet égard, même

les récentes innovations visant à faire face à la crise, comme l'invention d'une « clause de solidarité » financière implicite pour les pays de la zone euro constituent le minimum syndical mais nullement une réponse adéquate aux défis à relever.

Mon opinion se distingue de ces deux écoles de pensée. Tout d'abord, si certaines leçons peuvent déjà être tirées de la crise, il est trop tôt pour porter un jugement d'ensemble sur les événements que nous traversons et leur impact. Nous ne connaissons même pas l'ampleur exacte de cette récession et de ses conséquences sociales et politiques. Le pire pour l'Europe est peut-être encore à venir. À ce stade, nous ne pouvons offrir qu'un jugement prudent des premières tendances, des réactions de l'Europe, et envisager d'éventuelles évolutions pour l'avenir. Surtout, je ne suis pas maximaliste dans mes attentes à l'égard des institutions européennes. Je ne m'attends pas à ce que la crise conduise précipitamment à la transformation de l'Union européenne en une sorte de super-Etat fédéral – et ce n'est pas non plus mon souhait. J'attends néanmoins plus que la survie. Si les tensions actuelles permettent d'apporter de nouveaux instruments de solidarité, si elles obligent, à terme, à renforcer l'unité et la coordination entre les Etats, si elles prouvent que les institutions européennes sont là pour durer, alors l'Union n'aura pas seulement passé le premier test sérieux de son histoire mais elle en sortira renforcée.

1. Les scénarios catastrophe : tremblez, la fin est proche !

Une vague populiste et nationaliste contre l'Europe

Il n'y a aucune raison de penser que la crise économique actuelle restera confinée aux manuels d'économie. L'histoire nous enseigne que les récessions économiques tendent à dégénérer en crises sociales qui, à leur tour, créent des troubles politiques. L'analogie inévitable est celle des années 1930, lorsque la détresse économique et les turbulences sociales en Allemagne avaient conduit à la montée du nazisme. Un chômage massif, qui devrait toucher jusqu'à 26,5 millions de personnes dans l'Union européenne, pourrait entraîner agitation populaire, manifestations et violence anti-gouvernementale (comme en Lituanie en janvier 2009). Plusieurs conséquences négatives pourraient découler de cette détérioration de la situation. Un leader populiste élu dans un Etat membre pourrait profiter de la situation pour utiliser Bruxelles et les pays voisins comme boucs émissaires, et commencer à mettre en œuvre des politiques du chacun pour soi. Un gouvernement plus traditionnel pourrait agir de la même manière sous la pression de la rue, envoyant ainsi aux autres gouvernements le signal qu'il est acceptable d'adopter des politiques non-coopératives, les encourageant à leur tour à faire de même, ce qui contribuerait à détériorer le climat européen.

Quelques signes de réaction populaire contre les règles européennes, notamment sur le marché du travail, ont déjà pu être constatés. Le Royaume-Uni est sans doute le pays le plus ouvert à cet égard, au point que près de 15% des travailleurs au Royaume-Uni ne sont pas nés britanniques. Cela contribue à expliquer la vague de manifestations et grèves dans le pays au début de l'année 2009 contre l'embauche de travailleurs étrangers, avec un slogan tiré (partiellement hors de contexte) des propres paroles de Gordon Brown : « Des emplois britanniques pour les travailleurs britanniques »¹. Ce slogan pointe clairement ce qui constitue la source commune à de tels scénarios. Alors que les règles sur le libre-échange et la libre-circulation sont européennes, les politiques sociales et les aides d'Etat pour les entreprises en difficulté sont financées par les budgets nationaux ; en temps de crise, les contribuables veulent être sûrs que leur argent est utilisé dans leur pays.

¹ Nico Hines, Andrew Norfolk and Christine Buckley, "Wildcat strikes over foreign workers spread across Britain", *Times Online*, 30 janvier 2009.

Quelle est la probabilité de tels scénarios basés sur le populisme ou le cercle vicieux des politiques du cavalier seul ? Jusqu'à présent, il est étonnant, mais bien réel, que les responsables politiques d'extrême-droite et d'extrême-gauche, ou encore les groupes politiques eurosceptiques de toute l'Europe, y compris d'Europe centrale et orientale où la récession est la plus forte, n'aient pas (encore ?) profité de la crise pour se renforcer². En outre, la comparaison avec les années 1930 semble biaisée à plusieurs égards. La crise sociale était à cette époque beaucoup plus grave, les gouvernements n'étaient pas aussi convaincus qu'aujourd'hui de l'importance de conserver une certaine discipline internationale et... les catastrophes en chaîne des années 1930 ne s'étaient pas encore produites, et n'étaient donc pas encore gravées dans la conscience européenne. En d'autres termes, alors que la colère peut constituer une émotion très forte, elle est sans doute contrebalancée par une autre émotion très forte ressentie par les opinions publiques : la peur. La peur d'une détérioration de la situation liée à des actions irréfléchies et à des politiques de repli a eu, me semble-t-il, un effet modérateur. Ainsi, il est frappant et significatif que la détérioration des conditions économiques en France n'ait conduit ni à des manifestations massives, ni à un renforcement des forces anti-Sarkozy.

La mort lente du marché commun par crypto-protectionnisme

La 2^e série de scénarios repose sur une variante de la première, mais le risque se concentre plus précisément sur le marché commun, pierre angulaire de la construction européenne depuis les années 1950. Un leader populiste ou un gouvernement fragilisé par la rue pourrait certes prendre des décisions ouvertement protectionnistes; mais il est beaucoup plus probable que la libre circulation intra-européenne des biens et des capitaux se voie mise en danger par une forme de protectionnisme rampant, ou de crypto-protectionnisme, c'est-à-dire par des mesures menaçant le marché commun de façon indirecte et, pour l'essentiel, légale. Au cours des derniers mois, on a eu plusieurs exemples de telles mesures, dont la multiplication pourrait rapidement conduire à des récriminations mutuelles entre les Etats et à une détérioration de la confiance et de la crédibilité sur lesquelles repose la vie économique de l'Union européenne.

Face à la crise, certains gouvernements ont ainsi encouragé leur population à « acheter national », comme la campagne « Achetez espagnol » orchestrée par Miguel Sebastian, ministre espagnol de l'industrie, du tourisme et du commerce³. Si aucun gouvernement n'a jusqu'à présent exigé de ses acteurs économiques nationaux, même ceux aidés par les plans de sauvetage nationaux, d'« acheter national », certains n'en sont pas passés loin, notamment dans le processus de sauvetage et même de nationalisation des banques. En « conditionnant le soutien public aux prêts nationaux, et donc en refoulant les concurrents étrangers », certains Etats comme le Royaume-Uni ont quasiment franchi la ligne rouge⁴. Le plan de sauvetage français de l'industrie automobile a constitué une source de préoccupation. Le 5 février, lorsque Nicolas Sarkozy a déclaré « Qu'on crée une usine Renault en Inde pour vendre des Renault aux Indiens, c'est justifié, mais qu'on crée une usine [...] en Tchèque pour vendre des voitures en France, ce n'est pas justifié », il faisait allusion à d'éventuelles restrictions incompatibles avec les règles européennes. La Commission européenne a finalement autorisé le plan de sauvetage automobile français, ce qui signifie qu'il n'avait pas franchi la ligne rouge.

D'ailleurs, ce ne sont tant pas les conditionnalités illégales attachées aux plans de sauvetage qui constituent le principal danger pour le marché commun que ces plans de sauvetage eux-mêmes. Certains Etats sont tentés de profiter de la crise pour s'affranchir discrètement des règles européennes, prétextant des circonstances exceptionnelles. Il faut beaucoup de temps à la Commission pour passer en revue tous les plans de sauvetage et conclure toutes les enquêtes, comme celle récemment lancée sur le

² Euractiv.com, "Crisis 'not helping' Eurosceptics gain consensus", 27 mars 2009.

³ Victor Mallet, "Spain unveils €4bn aid for motor industry", *Financial Times*, 14 février 2009.

⁴ Wolfgang Münchau, "The eurozone needs a co-ordinated strategy", *Financial Times*, 27 avril 2009.

sauvetage néerlandais de la banque Fortis. L'inégalité entre les grands Etats, qui peuvent offrir à leurs entreprises des plans de sauvetage et des aides publiques, et les petits pays, qui ne le peuvent pas, introduit une concurrence déloyale et constitue un risque important pour le marché commun. S'il n'y a là rien d'illégal, cette situation pourrait conduire à un certain ressentiment, d'autant plus que certains petits Etats vont connaître une détérioration notable de leur situation financière.

Dislocation de l'Union économique et monétaire (UEM) ou effondrement bancaire majeur ?

Le 3^e type de scénario catastrophe se concentre sur les 16 Etats de la zone euro et plus spécifiquement sur la possibilité de voir l'euro s'effondrer, ou bien un ou plusieurs pays quitter la zone euro. Ici, la principale crainte est liée au phénomène du "bonds spread" (écart entre taux des obligations d'Etat). Comme l'explique Jean Pisani-Ferry, « longtemps, on les [les Etats de la zone euro] a confondus. Imprudents ou vertueux, dissimulateurs ou transparents, tous les Etats de la zone euro étaient traités à l'identique, ou presque, par les marchés des capitaux »⁵. Mais avec la crise, les marchés obligataires s'inquiètent fortement de la capacité de certains pays (Espagne, Grèce, Portugal, Irlande) à rembourser leur dette. Du coup, « ils demandent une prime plus élevée pour les obligations d'Etat émises afin de lever les liquidités. Plus les doutes et les dettes augmentent, plus les marchés font payer cher aux gouvernements le service de leur dette, et plus les gouvernements s'endettent » explique Bruno Waterfield, ajoutant « C'est cela le cercle vicieux qui menace de déchirer l'euro, mais aussi l'Union européenne »⁶. Face à une souffrance économique et sociale croissante, les pays qui, désormais, ne peuvent plus utiliser leurs instruments budgétaires et monétaires pourraient être tentés de ne pas s'acquitter de leur dette (de faire défaut), voire de sortir de la zone euro. Début 2009, Thomas Stolper, de Goldman Sachs, déclarait : « L'effondrement de l'UEM reste clairement un important thème de spéculation et un certain nombre d'investisseurs continuent à anticiper qu'au moins quelques pays tenteront de revenir à leur ancienne monnaie »⁷. Que se passerait-il alors ? Jean Pisani-Ferry explique qu'« une faillite publique serait inévitablement contagieuse, comme le sont toujours les crises financières »⁸. Ce qui pourrait, par effet boule de neige, affecter l'ensemble de la zone euro.

Mais il ne s'agit pas là du scénario le plus probable, et d'ailleurs le "bonds spread" a eu tendance à se stabiliser puis à se réduire fortement en avril et mai 2009. Et quant au risque de voir un pays de la zone euro faire défaut sur sa dette, Berlin et Bruxelles ont indiqué qu'une intervention serait envisagée avant que cela n'arrive, inventant ainsi une « clause de solidarité » pour compléter la « clause de non-renflouement (no bail-out clause) ». Et, bien sûr, il est difficile d'imaginer que pour un pays, le coût de sortie de la zone euro soit inférieur au coût d'y rester.

Mais la liste des difficultés envisagées par ces discours ne s'arrête pas là. Un scénario catastrophe plus plausible serait lié à la faillite d'une grande banque, et non d'un petit pays, comme l'a expliqué Nicolas Véron de l'Institut Bruegel⁹. Deux scénarios potentiels pourraient, selon lui, être cauchemardesques pour les Européens. Le premier serait l'incapacité des petits ou faibles pays à participer à un plan de sauvetage des banques à l'échelle de l'Union européenne, voire de sauver l'une de leurs propres banques en raison de leurs difficultés financières et du coût exorbitant de leurs emprunts sur les marchés obligataires (on retrouve la question du "bonds spread", si elle se

⁵ Jean Pisani-Ferry, "Des pompiers pour la zone euro", *Le Monde*, 27 janvier 2009, : <http://www.bruegel.org/10742>

⁶ Bruno Waterfield, "European disunion: Is the EU cracking up?", *Bruno Waterfield Blog*, 9 février 2009.

⁷ Cite par Peter Garnham, "Fear over weaker states hits euro", *Financial Times*, 17 janvier 2009.

⁸ Pisani-Ferry, op. cit.

⁹ Cf. Jean-François Jamet, Franck Lirzin, "L'Europe à l'épreuve de la récession", *Questions d'Europe* n°130, http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-130, et Nicolas Véron, "Le nœud gordien des banques européennes", *La Tribune*, 11 mars 2009.

présente à nouveau). Le second serait tout aussi inquiétant : l'Europe pourrait ne pas vouloir, ou être institutionnellement incapable, de coordonner le sauvetage d'une ou de plusieurs de ses grandes banques transfrontalières. De fait, selon le FMI, les banques européennes détiennent davantage d'actifs toxiques que les banques américaines (1 426 milliards \$ contre 1 050 milliards \$) et en ont éliminé beaucoup moins de leurs bilans. Des injections de capitaux à hauteur de 275 milliards \$ pourraient être requises aux États-Unis contre 500 milliards \$ en Europe¹⁰. Si les États sont sous-dimensionnés pour sauver leurs propres banques, l'Europe serait-elle en mesure de prendre la relève ?

Un nouveau rideau de fer entre l'Est et l'Ouest

En termes économiques et financiers, l'Europe orientale est dans une position délicate. Le 4^e type de scénario catastrophe est centré sur l'exacerbation, liée à la crise, de la division entre l'Est et l'Ouest. Depuis la fin de la Guerre froide, l'Europe orientale a reçu des injections massives d'investissement et de capital de la part de l'Ouest, ce mouvement étant encouragé par l'adhésion de la majorité de ces États à l'Union européenne¹¹. Mais la crise a engendré un double mouvement de déclin soudain des exportations vers l'Ouest et de rapatriement des fonds par les banques occidentales, notamment d'Autriche, de Suède, d'Italie, etc. Ce qui a conduit à une dévaluation de la monnaie (excepté pour la Slovaquie et la Slovénie, déjà membres de la zone euro), à une augmentation des difficultés financières (notamment pour certains prêts contractés en € ou en francs suisse) et parfois à de l'agitation sociale. Alors que certains pays, comme la Pologne et la République tchèque, ont mieux résisté que d'autres (Hongrie, Lettonie), les pays d'Europe orientale, dans leur ensemble, ont souffert et ont commencé à concevoir un certain ressentiment contre ce qu'ils perçoivent être un manque de solidarité de la part des grands États membres. L'ancien Premier ministre hongrois, lors du Conseil européen du 1^{er} mars, avait évoqué un « nouveau rideau de fer » tandis que Robert Zoellick, président de la Banque mondiale, avait mis l'Europe en garde contre le risque d'érosion des avancées politiques réalisées au cours des 20 dernières années. Certaines mesures doivent être prises pour faire face à la situation.

L'un des scénarios catastrophe avancés reste la possibilité d'effondrement d'un pays oriental, ce qui aurait non seulement des conséquences économiques dommageables pour les banques occidentales, mais pourrait surtout conduire à une réaction violente à l'encontre de l'Union européenne dans la région concernée. (Un effondrement de l'Ukraine enverrait également des ondes de choc, mais les dommages politiques seraient moindres). Un autre danger de ce scénario est de voir la Russie saisir cette opportunité pour renforcer son influence en proposant aux États d'Europe orientale des aides aux conditions plus avantageuses que celles de l'Union européenne ou du FMI. Moscou aurait d'ailleurs mis de côté 7,5 milliards \$ à cet effet¹². Si la crise se poursuit dans les années à venir, un scénario moins spectaculaire mais plus plausible pourrait être l'appauvrissement progressif de l'Europe orientale, accompagné d'une augmentation de l'amertume et du ressentiment à l'égard de l'Europe occidentale qui se manifesterait par un lent éloignement d'un destin commun et une érosion progressive du rêve européen dans les cœurs et esprits des Européens à l'Est.

Un processus politique centrifuge conduisant à une partition en douceur

Ce type d'éloignement, par un processus lent et insidieux, pourrait aussi constituer la principale menace pesant sur le cœur même de l'Europe. À l'automne 2008, nous avons déjà pu constater des différences flagrantes dans les réponses apportées à la crise par le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne. La solution britannique reposait sur une relance de la demande, celle de la France sur un renforcement de l'offre, tandis que

¹⁰ Chiffres du FMI cités par Wolfgang Münchau, op. cit.

¹¹ Cf. Franck Lirzin, "L'Union européenne face au défi de la crise des pays d'Europe centrale et orientale", Questions d'Europe n°134, http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-134

¹² Tomas Valasek, "Economic crisis and the 'eastern partnership' ", Center for European Reform, 10 mars 2009, <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2009/03/economic-crisis-and-eastern-partnership.html>

les Allemands ne souhaitent, au départ, aucun plan de relance. Cela n'est peut-être qu'un avant-goût de ce qui reste à venir. La crise économique exacerbe les différences entre les cultures et structures économiques des différents pays – entre une économie britannique organisée autour de la finance et très dépendante du crédit, l'économie française centralisée et axée sur la demande intérieure et l'économie allemande tournée vers les exportations et la lutte contre l'inflation et les déficits.

Le danger, en temps de crise, est de voir ces différences prendre un tel poids dans l'élaboration des politiques communes qu'elles ne peuvent finalement plus être cachées et finissent par rendre impossible toute coordination économique. Avec le temps, cela induirait un scepticisme croissant à l'encontre de toutes les politiques européennes, conduisant à une érosion graduelle de la discipline et du sentiment d'adhésion, les grandes économies continuant à soutenir, de manière rhétorique, leur engagement en faveur de l'unité européenne mais se moquant des règles du jeu, à commencer par le Pacte de stabilité et de croissance. Si cette tendance est renforcée par un manque de leadership et de vision et par un climat de récrimination mutuelle, le scénario le plus sinistre pourrait conduire à une sorte de lente déstructuration européenne depuis son noyau, voire à une « partition en douceur » de l'Union européenne.

2. Ce qui ne tue pas l'Union européenne la rend plus forte : l'hypothèse d'un rebond

La désintégration européenne n'est ni certaine, ni inimaginable. En dépit des nombreuses fragilités de l'Europe, des différences flagrantes qui demeurent entre les Etats membres et de l'absence de fort sentiment d'identité commune au sein des populations, il reste que la construction européenne a des racines profondes et une structure plus robuste que ne l'imaginent la majorité des observateurs. Je voudrais soutenir l'idée que les forces et la « logique » de l'intégration et de l'interdépendance européennes sont plus puissantes que les forces populistes centrifuges, même et peut-être surtout, en temps de crise. En effet, je pense non seulement que l'Union européenne ne va pas s'effondrer, mais aussi que les tensions générées par le ralentissement économique mèneront à une étape supplémentaire, fut-elle modeste, dans l'unité européenne.

Commençons par quelques observations préliminaires et quelques bonnes nouvelles sur la situation actuelle avant d'en venir au cœur de l'argumentation en faveur d'un sursaut européen.

Les pays veulent adhérer à l'Union européenne et à la zone euro, et non en sortir

À en juger par leur popularité, l'Union européenne et la zone euro ne semblent pas être en voie d'extinction. Les Etats membres ne débattent pas d'une sortie de l'Union ou d'une diminution officielle de leurs engagements (on a d'ailleurs constaté que l'euroscepticisme n'était même pas en augmentation). Au contraire, avec la crise, de plus en plus de pays souhaitent adhérer à ce club. La situation est en quelque sorte comparable au destin du dollar américain dans la crise actuelle : quelles que soient leurs vulnérabilités, en période de crise, ces institutions sont considérées sûres, fiables et protectrices par la population. Ainsi, par exemple, la Premier ministre d'Islande, Johanna Sigurdardottir, a indiqué qu'elle espérait organiser un référendum sur l'adhésion à l'Union européenne d'ici 18 mois, revenant ainsi sur la position traditionnelle de son pays. Et comme l'ont noté Jean-François Jamet et Franck Lirzin¹³, l'euro a joué un puissant rôle protecteur pour les pays concernés. Il n'est donc pas étonnant que certains pays d'Europe orientale souhaitent accélérer leur adhésion à la monnaie commune. Ainsi, la Pologne a évoqué une éventuelle accélération de son entrée dans le mécanisme de

¹³ Jamet, Lirzin, op.cit.

change européen (MCE 2) qui constitue l'antichambre de la zone euro. La crise a relancé le débat au Royaume-Uni. L'Irlande, dont les citoyens avaient rejeté à 53,4% le traité de Lisbonne le 12 juin 2008, semble avoir changé d'avis depuis la crise économique. Les sondages ont commencé à montrer un retournement de l'opinion à l'automne 2008 et sont désormais stables, affichant aux alentours de 54% d'avis favorables au traité.

L'Europe continue à progresser dans certains secteurs

Cette étude se concentre sur les implications politiques, et non purement économiques, de la crise en Europe. L'hypothèse sous-jacente est que ce ralentissement pourrait faire davantage que de simples dommages économiques. Mais l'inverse est vrai également. La résistance et la résilience de l'Europe dépendront en partie de sa solidité dans d'autres domaines, de sa crédibilité et de son image aux yeux des Européens, des non-Européens et des marchés. Au cours des derniers mois, malgré ses problèmes institutionnels, l'Europe a enregistré quelques succès notables, notamment lorsque la France assurait la présidence du Conseil de l'Union européenne¹⁴. Deux d'entre eux méritent d'être mentionnés. En matière de changement climatique, les Européens sont parvenus à un vaste accord contraignant sur un programme visant à réduire fortement les émissions de CO2 (« l'agenda 2020 »), faisant de l'Union un leader mondial dans ses efforts pour devenir une économie à faible intensité en carbone. En matière de sécurité et de stabilité, les Européens ont lancé, contre les pirates au large des côtes somaliennes, l'opération EUNAVFOR Atalanta, qui constitue la première mission navale de l'histoire de l'Union européenne. Celle-ci est importante pour ses résultats concrets, mais aussi parce qu'elle montre que l'Europe participe à la fourniture de biens publics mondiaux à l'ensemble des pays tout en défendant activement ses propres intérêts économiques. Ces deux exemples montrent que le ralentissement économique n'a pas eu de conséquences sur les succès de l'Europe dans d'autres domaines, et qu'elle est bien plus qu'une simple entité économique – et donc, d'une certaine façon d'autant mieux équipée pour faire face aux temps difficiles.

Il ne devrait pas y avoir de bulletin de notes unique pour les institutions européennes

Depuis le début de la crise, les eurosceptiques, tout comme les euro-enthousiastes, ont eu des mots durs pour les institutions européennes. Leurs critiques sont sans doute justifiées à l'égard de la Commission européenne, dont l'action a été très décevante. Cela s'explique partiellement par le transfert progressif du pouvoir de la Commission au Conseil, mais aussi par l'absence de leadership personnel de José Manuel Barroso. Les crises les plus graves, d'après la formule célèbre, offrent des opportunités qui ne devraient pas être gâchées. Or, la commission Barroso a clairement raté l'opportunité d'améliorer son rôle et d'incarner l'intérêt européen. Ainsi, elle a échoué à offrir davantage de coordination et de leadership sur les plans de relance et à initier un plan de sauvetage de l'industrie automobile à l'échelle européenne. Ce n'est que sous la pression de l'Allemagne et de la France que la présidence tchèque du Conseil de l'Union, irrésolue et divisée, avait fait un tout petit peu mieux que la Commission, appelant à agir et organisant un sommet spécial pour faire face à la crise économique¹⁵.

Mais les institutions européennes ne devraient pas faire l'objet d'une évaluation d'ensemble, car certaines ont mieux réagi à la crise que d'autres. C'est le cas de la Banque centrale européenne (BCE), une institution relativement jeune, au mandat limité, qui a réussi à conserver sa crédibilité tout en élargissant son emprise et en réagissant à la crise de façon utile. Elle avait injecté en un temps record des liquidités massives sur le

¹⁴ Voir Federiga Bindi, Charles Kupchan, Justin Vaisse, "Sarkozy's Europe is Good for Obama," *International Herald Tribune*, 14 janvier 2009.

¹⁵ Cf. Jean Quatremer, "Prague contraint de convoquer un sommet européen extraordinaire", *Coulisses de Bruxelles blog*, 9 février 2009, <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2009/02/prague-contraint-de-convoquer-un-sommet-europ%C3%A9en-extraordinaire.html>

marché lorsque la crise avait démarré en août 2007, et a opéré une forte baisse, de 3,25 points, de ses taux d'intérêt entre octobre 2008 et mai 2009. Elle a également trouvé une nouvelle flexibilité dans ses instruments d'intervention pour venir à la rescousse de l'économie européenne. Si la BCE ne peut s'engager dans des tactiques d'assouplissement quantitatif (*quantitative easing*) à proprement parler, car elle n'est pas autorisée à acheter de créances publiques (contrairement à ses homologues américaine et britannique), elle met actuellement en œuvre des politiques non conventionnelles telles que l'achat d'actifs (par intervention directe sur le marché des emprunts d'entreprises)¹⁶ ou d'obligations sécurisées (obligations couvertes par des crédits hypothécaires ou des créances du secteur public), à hauteur de 60 milliards €, afin de promouvoir les emprunts¹⁷. Elle « augmente également la maturité de ses opérations de refinancement de base à 12 mois, contre une semaine en temps normal », rallongeant, en d'autres termes, la durée de ses prêts, se substituant ainsi aux prêts interbancaires limités et injectant des liquidités dans le système financier international¹⁸.

Certaines des institutions européennes les moins connues, telles que la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) ou la Banque européenne d'investissement (BEI), sont parvenues à apporter leur aide durant la crise. La BEI a augmenté son capital de 67 milliards €, le portant à 232,4 milliards, afin de pouvoir accroître rapidement son volume de prêts, contribuant ainsi aux mesures anticrise. En d'autres termes, certaines institutions européennes moins connues cherchent une certaine flexibilité et répondent de manière constructive et créative à cette crise économique.

Le système s'auto-corrige, même si c'est douloureux

L'idée d'émettre des obligations européennes conjointes ou une dette publique garantie par l'Union européenne, comme l'ont suggéré plusieurs personnalités telles que le président de l'Eurogroupe Jean-Claude Juncker, aurait pu être mentionnée dans le paragraphe sur la flexibilité et la réactivité de certaines institutions européennes¹⁹. L'objectif de ces obligations européennes consisterait à atténuer l'impact du "bonds spread" pour les pays les plus faibles en leur offrant des crédits moins onéreux pour faire face à la crise. Mais certains Etats comme l'Allemagne et les Pays-Bas protestent contre cette idée, car cela leur coûterait plus cher d'emprunter conjointement avec la Grèce, l'Espagne ou l'Irlande.

S'agit-il là d'un échec, d'un signe d'inflexibilité des institutions européennes... ou plutôt d'un système d'auto-ajustement sain et correcteur ? En effet, en seconde analyse, il n'y a pas de raison que les pays vertueux paient le même taux d'intérêt que les pays négligents, car les premiers représentent objectivement beaucoup moins de risque que les derniers. Et si ces derniers n'ont aucun prix à payer pour leur comportement budgétaire aventureux, alors les incitations en faveur d'une bonne gouvernance au sein de l'Union européenne disparaissent. On pourrait en dire de même pour la « clause de non-renflouement (no bail-out clause) » et sur l'interdiction de la BCE d'acheter des créances publiques : ces mesures peuvent être douloureuses pour certains pays et critiquées pour leur manque de solidarité, mais elles garantissent que les pays les plus enclins aux risques ne vont pas se lancer dans des politiques qui seraient nuisibles à l'Union européenne dans son ensemble.

Un phénomène similaire se produit, toutes proportions gardées, dans la sphère politique et institutionnelle. Par exemple, le manque de coordination sur les plans de sauvetage, notamment de l'industrie automobile. Le « système européen » a en quelque

¹⁶ Ralph Atkins, "ECB ready to put policy tools to work", *Financial Times*, 30 avril 2009.

¹⁷ Carter Dougherty and Julia Werdigier, "Central Banks in Europe Ease Credit Policies Further", *International Herald Tribune*, 7 mai 2009.

¹⁸ Op. cit.

¹⁹ Cf. Euractiv.com, "Almunia backs EU bonds, has eurozone bailout plan", Euractiv.com, 4 mars 2009.

sorte fonctionné au sens où les plans de sauvetage automobile allemand, espagnol et français ont fait l'objet d'un examen attentif, puis été validés par la Commission européenne après qu'elle a vérifié que le marché commun n'était pas mis en danger. Mais à l'évidence, le fait que les pays aient dû faire cavalier seul et que ni la Commission, ni la présidence tchèque n'aient pris l'initiative de coordonner un plan de sauvetage paneuropéen a constitué une forte déception, voire un choc, pour les partisans d'une Union plus active. Les optimistes en déduiront toutefois que ce sentiment de frustration pourrait constituer l'incitation nécessaire pour faire mieux la prochaine fois et atteindre une unité d'action plus étroite. C'est précisément parce que le niveau d'attention et d'alerte a été soudainement élevé, que la Commission et le Conseil ont été vivement critiqués et que de nombreux observateurs en ont conclu qu'il fallait davantage d'Europe qu'on peut espérer, à l'avenir, une réponse commune énergique.

Au-delà de ces observations générales, examinons maintenant les 3 principales raisons pour lesquelles l'Europe pourrait non seulement survivre à la crise, mais aussi en sortir renforcée.

La logique de l'intégration : « trop interdépendante pour se disloquer »

Le principal argument contre l'hypothèse de l'éclatement est la forte interdépendance engendrée par la construction européenne, qui rendrait très onéreuse l'instauration d'un processus de partition (même en douceur) et le début d'une « déstructuration européenne ». De la même manière, il rend très difficile, pour les grands Etats membres, de laisser s'effondrer un pays plus faible de la zone euro ou de l'Union européenne. En d'autres termes, l'Union survivra et pourrait même rebondir non pas en raison de sa vertu ou d'un leadership courageux (qui a fait défaut jusqu'à présent), mais par nécessité et par crainte. Sous la pression d'opinions publiques mécontentes, les responsables politiques pourraient être tentés par des options unilatérales de cavalier seul, mais le coût de telles politiques risque d'être considérablement plus élevé que la poursuite de l'unité européenne dans les années à venir. Prenons l'exemple de l'Europe orientale. La période de croissance depuis les années 1990 était marquée par un cercle vertueux entre les anciens et les nouveaux pays, entre les « contributeurs » et les « bénéficiaires » – de nouveaux marchés pour les premiers contre des investissements durables et un développement rapide pour les seconds. Cela a créé une forte interdépendance économique qui empêche désormais, en temps de récession, les grandes économies occidentales de s'éloigner de leurs partenaires orientaux, car une faillite toucherait leurs propres banques et entreprises et menacerait leur propre stabilité, et celle de l'Union en général.

Nous avons déjà vu des signes concrets de cette interdépendance et surtout de sa prise en compte par les leaders européens. Malgré toutes les plaintes sur le manque de solidarité à l'égard des Etats membres d'Europe orientale, l'Union européenne a doublé à deux reprises son soutien macroéconomique aux membres de l'Union n'appartenant pas à la zone euro, de 15 à 25 milliards €, puis de 25 à 50 milliards €²⁰. Les prêts du FMI ont été renforcés, notamment grâce aux Européens de l'Ouest et ce, au bénéfice de l'Est. Fin avril, Stefan Wagstyl écrivait dans le *Financial Times*, « sur les 20 programmes lancés depuis l'été, 11 sont destinés à des pays de cette région. L'Union européenne contribue également, notamment par son soutien aux Etats membres touchés par la crise comme la Lituanie »²¹. Et qu'en est-il des pays situés dans la zone euro qui pourraient faire défaut sur leur dette, comme la Grèce ou l'Irlande ? La « clause de non-renflouement (no bail-out clause) » s'impose généralement afin d'éviter tout aléa moral. Mais face à la gravité de la crise, l'Allemagne est intervenue. En février 2009, Peer Steinbrück, ministre allemand des Finances, déclarait « Les traités de la zone euro ne prévoient aucune aide pour les pays insolubles mais en réalité, les autres Etats devraient secourir ceux qui se trouvent en difficulté »²². Cette « clause de solidarité », qui coexiste désormais avec la

²⁰ Euractiv.com, "EU secures €50bn to bail out new members", 20 mars 2009.

²¹ Stefan Wagstyl, "Poland's credit line is a shot in the arm for Eastern Europe," *Financial Times*, 27 avril 2009.

²² Bertrand Benoit, Tony Barber, "Germany ready to support eurozone action", *Financial Times*, 19 février 2009.

« clause de non-renflouement », a été réaffirmée peu de temps après par Joaquin Almunia, commissaire européen chargé des affaires monétaires : « Si une crise apparaît dans l'un des pays de la zone euro, il y a une solution avant de faire appel au FMI. Il ne vaut mieux pas l'annoncer publiquement. Mais la solution existe »²³. Cette garantie implicite signifie que les grands Etats comme l'Allemagne ne laisseraient pas d'autres pays de la zone euro faire faillite, même s'il était politiquement très coûteux pour eux d'agir ainsi. Une nouvelle étape importante vers une Europe plus intégrée a donc été franchie.

D'autres forces de rappel à la rescousse

Avant d'être contrainte d'agir par la faillite imminente d'un Etat membre, l'Union européenne peut compter sur plusieurs forces de rappel politiques pour éviter un processus de « déstructuration européenne » : le marché, l'opinion des élites et la pression des pairs.

L'interdépendance économique entre les Etats membres a rendu les mesures protectionnistes largement inopérantes, y compris le protectionnisme rampant. Ainsi, la déclaration de Nicolas Sarkozy sur la localisation des industries automobiles a attiré une menace slovaque, en représailles, de fermer son marché à GDF-Suez. Plus significatif encore, les entreprises ont réagi négativement. Le P-DG de Peugeot a insisté sur le fait que son usine tchèque resterait ouverte tandis que 3 000 emplois seraient supprimés en France. De son côté, Volvo (qui possède Renault Trucks) a refusé l'aide d'Etat qui lui avait été proposée afin de conserver une totale liberté d'implantation de ses activités. Le marché se rebelle contre les stratégies de cavalier seul. Mais la plus belle ironie de cette affaire est que l'interdépendance est devenue si forte que même des mesures protectionnistes ou crypto-protectionnistes finissent par bénéficier aux autres Etats membres. Ainsi, les plans de sauvetage automobile en France, Allemagne, Espagne garantissent la survie des usines d'Europe orientale. Et les primes à la casse visant à soutenir la demande en Europe de l'Ouest ont exactement le même effet.

Seconde force de rappel : l'idéologie. L'un des scénarios les plus inquiétants pour l'Europe serait celui d'une contagion des politiques populistes et nationalistes d'un pays à l'autre, conduisant à une mort lente de l'Union européenne. Mais avant d'en arriver là, plusieurs strates de résistance doivent être surmontées, à commencer par la très puissante idéologie commune qui lie les Européens ensemble. Les élites et les opinions publiques peuvent débattre des institutions et politiques optimales pour l'Europe, de son degré de fédéralisme face à la souveraineté nationale, etc., mais l'Europe reste l'horizon de tous les débats politiques et économiques. A ce stade, il n'existe tout simplement pas de forces crédibles offrant une alternative à des politiques élaborées dans le cadre de l'Union européenne ; il n'existe pas de porte-étendard, excepté les anciens (comme les eurosceptiques britanniques, dans une certaine mesure), favorables à une politique visant à faire cavalier seul ou à revenir en arrière en termes d'intégration. Prendre des mesures visant à ébranler « la maison commune » reste donc tabou.

Ce qui conduit à la troisième force de rappel pour faire face aux effets désintégrateurs de la crise, à savoir la « pression des pairs » parmi les responsables politiques et les élites. L'Europe est non seulement liée par une puissante idéologie commune, mais c'est aussi une "société surveillance" dans laquelle les gestes de chaque Etat membre sont constamment scrutés. Et les Etats membres peuvent exercer une pression substantielle sur les autres pays afin de préserver le marché commun et la construction européenne des politiques dangereuses. C'est ainsi que les observateurs extérieurs peuvent être pardonnés s'ils pensaient que l'Europe était au bord de la faillite durant l'automne 2008 et l'hiver 2009, compte tenu de l'ampleur des critiques contre toute initiative considérée comme une menace, même lointaine, pour l'Union. Angela

²³ Cité par Tony Barber, "Emergency eurozone aid signaled," *Financial Times*, 3 mars 2009.

Merkel et Nicolas Sarkozy, respectivement sur la question des plans de relance et du plan de sauvetage automobile, avaient suscité une vive désapprobation, même si leurs initiatives présentaient en réalité peu de danger pour l'Europe. Mais cette sur-réaction témoigne de la vigilance des forces pro-européennes.

Institutions et leadership : le pire n'est jamais certain

Il ne fait aucun doute que les responsables européens n'ont, dans l'ensemble, pas brillé par leurs initiatives solidaires et inspirées depuis le début de la crise. Si cette étude défend l'idée que l'Europe surmontera la récession non pas grâce à ses leaders, mais pour des raisons essentiellement structurelles, on ne peut exclure que dans les phases ultérieures de cette crise, les principales personnalités et institutions de l'Union européenne agissent de conserve et démontrent enfin une capacité d'entraînement et de leadership. Cette évolution pourrait apparaître dès le 2^e semestre 2009, et il est peut-être plus facile de tracer des scénarios optimistes dans lesquels elle parviendrait à un surcroît d'intégration que les scénarios noirs évoqués dans la première partie.

Tout d'abord, une Commission européenne plus ferme, dirigée par un nouveau leader qui « ne gâcherait pas la crise » une seconde fois et profiterait de la situation pour améliorer le leadership et la coordination, pourrait émerger. Le traité de Lisbonne pourrait finalement être ratifié (grâce à la crise et à la crainte qu'elle inspire en Irlande), ce qui mettrait enfin de côté les questions institutionnelles (pour la première fois de la décennie), améliorerait légèrement la gouvernance européenne, et aboutirait à un climat politique nettement meilleur pour la prise de décision. Un meilleur leadership du Conseil européen, que ce soit sous la forme d'un nouveau Président permanent ou d'une bonne relation de travail entre ce représentant permanent et le pays détenant la présidence tournante, pourrait conduire à un deuxième plan de relance, paneuropéen celui-là, et à une coordination des plans de sauvetage des banques.

Des propos tout à fait judicieux ont déjà été entendus en Espagne, où José Luis Rodriguez Zapatero assumera la présidence du Conseil de l'Union au 1^{er} semestre 2010. Il a ainsi déclaré : « Je suis d'accord avec Nicolas Sarkozy : si l'Union européenne veut réellement être une union politique, qui travaille pour ses citoyens, elle doit avoir un gouvernement économique beaucoup plus solide [...] disposant d'un certain nombre d'instruments », ajoutant « Je m'imagine difficilement un marché unique, une monnaie unique sans gouvernement économique doté de compétences »²⁴. Peut-être aura-t-il, avec une nouvelle Commission et un président permanent, la possibilité d'écrire le célèbre « second acte » de la réaction de l'Europe à toute crise, celui qui permet à l'Union européenne, après avoir frôlé l'abîme et exploré toutes les politiques les plus mauvaises, de rebondir et d'atteindre une nouvelle étape de son développement.

Conclusion

Il est peu probable que la crise conduise à l'effondrement de l'Europe. Il est fort possible que l'on observe quelques progrès, même minimes, dans la réponse à cette crise, même si celle-ci s'aggrave, et peut-être même plus encore dans ce cas. Il est vrai que l'Union européenne se trouve dans la même situation difficile que les autres institutions internationales : l'économie s'est mondialisée à une vitesse croissante alors que les majorités des outils politiques sont restés nationaux. Cela est tout particulièrement vrai dans le monde de la finance : « Notre cadre national actuel de régulation est incapable de gouverner un système financier mondial » conclut le *Financial Times* au terme d'une série d'articles explorant l'avenir du capitalisme²⁵. Mais la différence pour l'Europe est que la possibilité d'offrir une réponse coordonnée à la crise est bien plus envisageable et réalisable que ne l'est la mise en place de la gouvernance

²⁴ Euractiv.com, "Spain to push economic integration at EU helm", 29 avril 2009.

²⁵ *Financial Times* editorial, "Lessons learnt for capitalism's future", 13 avril 2009.

mondiale nécessaire pour faire face aux défis de l'économie actuelle. Cela ne signifie pas que les responsables européens seront capables de saisir cette opportunité, mais qu'ils disposent déjà d'un instrument formidable pour renforcer la protection de leurs citoyens, améliorer la situation de l'économie et imposer de meilleures règles de gouvernance mondiale, si seulement ils décident de le mettre en œuvre.

Traduit de l'anglais par Mathilde Durand et revu par l'auteur.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.