

SOMMAIRE

- 05** INTRODUCTION

- 12** PARTIE 1
La résurgence de vieilles interrogations
- 13** CHAPITRE 1
Gouvernance ou gouvernement ?
- 31** CHAPITRE 2
Centralisation ou décentralisation ?
- 44** CHAPITRE 3
Pourquoi ces débats resurgissent-ils aujourd'hui ?

- 74** PARTIE 2
Les obstacles à surmonter
- 75** CHAPITRE 1
Des situations économiques très disparates
- 98** CHAPITRE 2
Les désaccords politiques entre les États membres

- 110** PARTIE 3
Quel projet économique pour l'Europe ?
- 111** CHAPITRE 1
La poursuite de la logique antérieure ?
- 126** CHAPITRE 2
Des solutions plus innovantes à l'étude
- 144** CHAPITRE 3
Quelle répartition des pouvoirs entre les institutions européennes ?

- 155** CONCLUSION
- 159** RAPPEL DES RÉFÉRENCES
- 165** POUR ALLER PLUS LOIN...
- 167** LISTE DES ENCADRÉS
- 169** TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

La crise de la finance mondiale, qui s'est propagée à l'ensemble des économies occidentales à partir de 2007, aurait pu signer l'acte de décès de la domination de la sphère financière et donner raison aux Européens, favorables à davantage de régulation (Royaume-Uni excepté). De même, elle aurait pu remettre en cause le modèle américain de croissance, fondé sur un fort endettement, en démontrant qu'un tel modèle impose tôt ou tard de rembourser la dette ainsi accumulée.

Mais ces espoirs, que beaucoup d'Européens nourrissaient, ont été rapidement déçus. Les opinions publiques ont découvert avec effroi que les banques européennes avaient participé à l'« *exubérance irrationnelle* » (Schiller, 2005) de leurs consœurs américaines : plusieurs d'entre elles n'ont dû leur salut qu'à une recapitalisation massive par les États membres. Et malgré ces sauvetages, le crédit aux entreprises et l'investissement se sont effondrés, précipitant les économies européennes dans le chômage et la récession.

Pire, l'Union européenne (UE) a été la principale victime (en termes de croissance) de cette crise née de l'autre côté de l'Atlantique : le recul du PIB entre le point haut et le point bas de la crise y a été plus marqué (– 4,2 % contre – 2,7 %) et, en 2011, le PIB de l'UE n'avait toujours pas retrouvé son niveau d'avant crise, alors que le PIB américain l'avait retrouvé dès 2010.

Très rapidement après cette première onde de choc, les États européens ont été à nouveau sollicités, pour relancer cette fois l'activité. Ils l'ont fait avec un volontarisme bien intentionné pour éviter de renouveler les erreurs des années 1930. Ces erreurs avaient notamment consisté à laisser de nombreuses banques faire faillite, facilitant ainsi la contagion de la crise à l'ensemble du système financier international, et à prendre des mesures déflationnistes (baisse des prix et des salaires), favorisant le surendettement et la chute de la consommation. En outre, mesures protectionnistes et dévaluations avaient généré un recul brutal des échanges mondiaux. Les États européens ont cherché à ne pas répéter ces maladroites en

utilisant la dépense publique pour recapitaliser les banques puis relancer l'économie, mais ils ont découvert qu'il existait une limite à leur propre capacité d'endettement, même au sein de la zone euro. La Grèce, l'Irlande puis le Portugal se sont retrouvés dans l'œil du cyclone.

La combinaison de dettes publiques et privées considérables avec un fort ralentissement de l'activité a créé les conditions d'un cercle vicieux pour les États fragiles : les agences de notation ont révisé brutalement à la hausse leur évaluation du risque d'insolvabilité de l'État, les investisseurs privés ont exigé des taux d'intérêt plus élevés, la spéculation s'est développée, le spectre de la faillite est apparu et, avec lui, celui d'un éclatement de la zone euro.

La crise, révélateur des faiblesses de la gouvernance économique européenne

La réponse européenne a tardé à se matérialiser et les plans de sauvetage, construits à la hâte, ont eu pour contrepartie des plans d'austérité mal acceptés par des populations locales qui ne voyaient pas en quoi ces sauvetages relevaient de la solidarité. L'Union européenne n'avait-elle rien d'autre à offrir que des appels à plus de rigueur budgétaire ?

En réalité, la crise a mis en évidence les insuffisances de la gouvernance économique européenne :

- incapacité à appliquer des règles de prudence budgétaire qui auraient permis d'avoir des marges de manœuvre plus importantes pour financer les plans de relance ;
- absence de supervision supranationale des acteurs bancaires et financiers malgré la liberté de circulation des capitaux ;
- inexistence d'un *leadership* politique capable de décider d'une réponse rapide et cohérente en cas de récession.

La crise a en outre souligné le manque de solidarité et d'unité des Européens : chaque pays a cherché à sauver ses propres banques – quitte à ne pas jouer le jeu de la transparence sur leur situation réelle – alors qu'il a fallu plusieurs mois pour mettre sur pieds les plans successifs d'aide à la Grèce et aux autres pays en difficulté. Tout s'est passé comme s'il fallait attendre d'être au bord du précipice pour que les États membres réussissent à dépasser leur méfiance réciproque.

Chômage, récession, insolvabilité. Le prix est lourd pour une crise qui semble venue d'ailleurs. À l'incrédulité et à l'inquiétude ont succédé l'amertume et la recherche des responsables. L'Union européenne est apparue en première ligne des critiques. N'était-ce pas elle qui avait privilégié le marché, ouvert l'Europe aux flux financiers mondiaux, promu la déréglementation ? Comment les dirigeants européens ont-ils pu rester aussi aveugles aux fragilités macroéconomiques de certains États membres ? Et à quoi sert l'euro si la dette européenne peut être attaquée par les marchés financiers alors même que la dette et le déficit public sont plus élevés aux États-Unis que dans la zone euro ?

Au final, c'est le bilan de l'intégration économique européenne qui s'est trouvé d'un coup remis en cause : l'euro, le marché intérieur, les promesses de la Stratégie de Lisbonne et du Pacte de stabilité. Où sont donc la croissance, l'innovation et la compétitivité maintes fois promises ?

La tentation d'une réponse nationale à la crise

Une certaine forme de révisionnisme prospère depuis lors : les partis populistes qui dénoncent le carcan de l'intégration européenne trouvent un écho grandissant dans les opinions publiques des États membres et les voix se font plus nombreuses au sein des gouvernements nationaux pour plaider en faveur du patriotisme économique. Tout serait donc tellement plus simple sans l'Europe ?

La tentation de répondre nationalement aux crises qui affectent les économies du continent européen n'est pas nouvelle, loin s'en faut. Les années 1980 ont ainsi été caractérisées en Europe par des stratégies de dévaluation compétitive, par lesquelles les États membres cherchaient à retrouver de la compétitivité en dépréciant leurs monnaies vis-à-vis de leurs voisins. Ceci revenait à tenter d'exporter le chômage et affaiblissait l'économie européenne dans son ensemble en raison de l'instabilité monétaire qui en résultait.

Dans le contexte actuel, une telle tentation apparaît tout aussi discutable. Elle signifie en quelque sorte qu'il suffirait de s'en remettre à des politiques nationales et qu'une meilleure gouvernance économique européenne ne serait d'aucune aide.

C'est oublier que les États membres et leurs opinions publiques ont été les premiers à négliger ce qui se passait chez eux, à ne pas conduire les réformes nécessaires alors qu'ils sont seuls à en avoir les moyens politiques : cigales qui jurent que, laissées à elles-mêmes, elles deviendraient des fourmis.

C'est également omettre que les problèmes actuels existent et sont dénoncés depuis longtemps. Les crises de dette souveraine sont plus nombreuses dans l'histoire économique qu'on ne le croit souvent (Reinhart et Rogoff, 2010). Elles avaient frappé douloureusement l'Europe dans les années 1930. Au début des années 1990, plusieurs pays européens avaient déjà connu une crise de change et/ou d'endettement, en particulier la Suède, la Finlande, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne. En l'absence de coordination entre les États membres – la Bundesbank avait défendu le franc, évitant une crise monétaire en France, mais avait refusé d'en faire autant pour d'autres pays comme le Royaume-Uni –, des spéculateurs comme George Soros avaient alors réussi à déstabiliser les monnaies nationales et à réaliser d'énormes bénéfices au détriment des économies européennes. La création de l'euro a permis d'instaurer une solidarité monétaire, limitant le risque de crise monétaire, mais elle n'a pas permis la naissance d'un gouvernement économique capable de gérer efficacement la coordination des autres aspects de la politique économique – ce dernier point rendant la zone euro peu à même de gérer une crise d'endettement en son sein (Dévoluy, 2011).

En outre, les problèmes de compétitivité de certains États membres étaient bien identifiés avant la crise et la stratégie européenne pour s'y attaquer laissait l'initiative aux États parce qu'ils en avaient eux-mêmes décidé ainsi. Ces mêmes États, exposés au *lobbying* de leurs banques, se sont longtemps opposés à une supervision européenne dotée de moyens réels.

Comment croire que le repli sur soi résoudra les problèmes alors que les économies européennes sont interdépendantes du fait de leurs relations commerciales et financières ? Fermer les yeux n'a jamais empêché les drames de se produire.

Enfin, l'idée que sans l'euro tout irait mieux paraît naïve. Si l'euro n'avait pas existé, la crise d'endettement se serait rapidement transformée en crise monétaire, précipitant la faillite des États les plus fragiles, comme cela s'est produit pour l'Islande, et entraînant avec eux les banques et les économies des petits épargnants. Le principal tort de l'euro est plutôt d'avoir trop protégé les États membres en leur donnant accès à des taux d'intérêt uniformément faibles, que certains d'entre eux ont utilisés pour s'endetter plus encore au lieu d'en profiter pour mettre de côté en vue d'un prochain ralentissement économique.

Le défi adressé à l'Union européenne

La crise financière n'a pas simplement eu pour effet de réactiver les mauvais procès intentés au projet européen et de lui faire à nouveau endosser le rôle de bouc émissaire : elle lui pose désormais un redoutable défi.

Les limites du système européen de gouvernance économique sont apparues en plein jour.

D'une part, sa cohérence a été mise à mal par les divergences entre les États membres. En effet, ses acteurs sont multiples, sans qu'un *leadership*, une vision, une autorité claire ne se dégagent – exception faite de la Banque centrale européenne (BCE), qui n'est cependant pas un organe politique.

D'autre part, sa crédibilité a été ébranlée par le mensonge de la Grèce sur l'état réel de ses finances publiques, par l'échec de fait du Pacte de stabilité, mais aussi par le maigre bilan de la Stratégie de Lisbonne, dont on ose à peine se souvenir qu'elle ambitionnait de faire de l'UE « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* » à l'horizon de 2010.

N'est-il pas temps, à rebours des tentations actuelles, de rendre plus cohérentes, plus accessibles et plus transparentes les décisions de la première économie du monde ? Le projet économique et la prospérité des Européens peuvent-ils résulter d'un jeu diplomatique entre États, avec l'expertise bureaucratique pour intermédiaire ? En bref, l'Union européenne peut-elle se passer d'un gouvernement économique européen et, si ce n'est pas le cas, peut-elle le mettre en place ?

L'ambition de ce livre est de répondre clairement à cette question cruciale.

À l'occasion de la crise grecque, le débat sur l'opportunité d'un « gouvernement économique européen » a resurgi au sein des institutions européennes. Mais que recouvre exactement cette expression ? Comme on le verra, le terme même de « gouvernement » met mal à l'aise ; on lui préfère celui de « gouvernance », plus politiquement correct. Y a-t-il plus qu'une hésitation sémantique entre les deux ?

Le déficit actuel de l'Europe en matière de gouvernance économique ne marque-t-il pas, plus profondément, l'essoufflement de la logique purement technique qui a jusqu'alors présidé à la construction européenne (à savoir la constitution d'un espace économique sans barrière où serait assurée la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux, sans qu'apparaisse dans le même temps une forme institutionnalisée de coopération politique de type fédéral) ? L'enjeu actuel n'est-il pas de faire de l'UE et de la zone euro une véritable union monétaire, avec un réel gouvernement économique à défaut d'avoir un véritable État fédéral ? La crise a accru des tensions latentes, a révélé des divergences anciennes, tout en soulignant la nécessité de trouver des réponses communes. Quels sont les obstacles à la constitution d'un tel gouvernement ? Sont-ils surmontables ?

Au fond, pour advenir, le gouvernement économique européen n'a-t-il pas besoin d'un projet économique de plus grande envergure ? Quel pourrait être ce projet, si l'Union veut éviter les excès du marché et des États, répondre aux crises, résister à la concurrence internationale et investir dans son avenir ? L'Union peut-elle s'accommoder de sa logique fondatrice ou bien doit-elle envisager des solutions plus innovantes ?

CONCLUSION

La crise économique et financière a eu un effet paradoxal. D'un côté, elle a révélé les divergences économiques et politiques entre les États membres ainsi que les faiblesses de la gouvernance économique européenne. De l'autre, elle a permis aux États membres de mesurer une fois de plus leur interdépendance et la nécessité de trouver des solutions communes, de la convergence économique au compromis entre surveillance et solidarité budgétaires.

On pouvait penser que le meilleur ciment de l'Union européenne était son marché intérieur et ses règles communes, qui avaient guidé l'intégration européenne pendant plusieurs décennies. La crise a souligné que des composantes tout aussi essentielles de ce ciment étaient désormais, d'une part, l'euro (Dévoluy, 2011) et, d'autre part, le risque systémique engendré par l'endettement des secteurs privés et publics. Ils se sont opposés aux forces centrifuges des divergences nationales et ont conduit à un consensus sur la nécessité de renforcer la gouvernance économique européenne.

Mais la crise a également permis de comprendre qu'il ne suffisait plus de se payer de mots. Si la « gouvernance » est une expression pratique pour désigner la répartition des responsabilités économiques au niveau européen, elle ne suffit pas à constituer un programme de réforme. Elle n'est certainement pas un mot magique. L'Union européenne est une union marchande ; elle constitue pour une partie de ses membres une union monétaire. Elle n'est pas encore une union économique. Pour cela, il lui faudrait se donner les moyens de conduire une politique économique crédible et cohérente, qui ne soit pas en permanence minée par les intérêts particuliers des États membres, tout en se montrant capable de prendre en compte les divergences pour ne pas imposer des mesures identiques à des situations différentes.

C'est dans ce contexte que la question du « gouvernement économique européen » a resurgi. Elle a eu le mérite de permettre d'engager certains débats essentiels. Le soutien de l'Allemagne et de la BCE à un gouvernement *par les règles*

a permis de réfléchir à la réforme du Pacte de stabilité. Il a rendu possible certaines innovations comme le Semestre européen, les compétences d'audit données à Eurostat, l'imposition de règles budgétaires nationales et une plus grande automaticité des sanctions. En outre, l'exigence – par la France notamment – d'un cadre institutionnel rénové pour la gestion de crise a conduit à la mise en place d'un fonds d'aide permanent aux États de la zone euro en difficulté et à des engagements de la part des États membres sur des réformes structurelles dans le cadre du Pacte pour l'euro. De leur côté, la Commission et le Parlement ont joué un rôle actif pour renforcer la supervision financière (avec la création de plusieurs autorités paneuropéennes et de nombreuses initiatives législatives) et pour relancer le marché intérieur. Certains tabous ont été brisés, comme la réticence vis-à-vis de l'utilisation des coopérations renforcées ou de mécanismes de différenciation permettant le renforcement de la solidarité budgétaire au sein de la zone euro. Enfin, la réforme du budget européen pourrait à terme conduire à la création d'un impôt européen.

Il demeure néanmoins beaucoup de points d'incertitude. On est encore loin d'une représentation et d'une stratégie extérieures communes de l'Union en matière économique. L'harmonisation fiscale divise les États membres. Si la nécessité de relancer l'investissement est plus consensuelle, les instruments à mobiliser (budget de l'Union accru, augmentation des capacités d'emprunts de la BEI, *project bonds*, etc.) ne le sont pas. Enfin, l'opinion publique reste à conquérir. De ce point de vue, la dimension politique est essentielle : clarifier les rôles des différentes institutions amenées à jouer un rôle dans la politique économique européenne est nécessaire. Mieux communiquer et assurer un lien avec le contrôle démocratique parlementaire ne l'est pas moins.

Tout cela ne se fera pas en un jour. Les États fédéraux sont souvent nés de conflits ou de révolutions. L'Europe ne veut ni d'un État ni des conflits. Elle se méfie du gouvernement. Mais elle ne peut éviter la question du fédéralisme, même si le terme choque parce qu'il est difficile d'envisager un fédéralisme sans État. L'Union européenne peut choisir de ne pas en parler explicitement comme elle préfère parler

de « gouvernance » plutôt que de « gouvernement ». Certains députés suggèrent également de dépasser la querelle sémantique en utilisant l'expression plus neutre de « pilotage économique européen » (Le Grip et Plagnol, 2010). Mais son objectif doit consister à créer une union économique qui lui permette de peser dans le monde d'aujourd'hui, où ses principaux partenaires sont des États continents. Et c'est une illusion de croire qu'une union économique peut être une union apolitique quand il s'agit de définir et de gérer des biens publics communs.

En réalité, deux scénarios sont dorénavant possibles, avec tout un dégradé de scénarios intermédiaires.

Dans le premier, probable à court terme, l'Union européenne choisit de poursuivre sur la voie qui a été la sienne jusqu'à présent, en s'appuyant, d'un côté, sur l'approfondissement du marché intérieur et, de l'autre, sur des règles communes visant à éviter les excès du marché et des États. Dans ce scénario, l'incertitude est forte quant à la capacité de faire mieux que par le passé. L'Union risque alors de retomber dans les travers d'un marché qui ne se suffit plus à lui-même, d'une régulation insuffisamment respectée et d'un patriotisme économique national renaissant. L'intégration économique continue de n'avancer que sous la contrainte des crises, sans répondre efficacement aux divergences politiques et économiques entre les États membres. La zone euro reste instable et son avenir incertain.

Dans le second scénario, plus optimiste, le projet d'union économique est réévalué à sa juste mesure. Le débat budgétaire européen permet de faire émerger une politique d'investissement ambitieuse et des recettes fiscales propres à l'Union, posant ainsi les bases d'un véritable fédéralisme budgétaire. Le Mécanisme européen de stabilité est transformé en un Fonds monétaire européen qui gère de façon ordonnée le rééchelonnement de la dette – ou, si cela s'avère insuffisant, le défaut partiel – des États les plus fragiles. La Commission voit son rôle politique renforcé et représente l'Union européenne dans les enceintes économiques internationales. Le Conseil prend au sérieux sa responsabilité d'assurer le respect des règles communes, de surveiller la

mise en forme des réformes structurelles dans les États membres et de rapprocher les points de vue nationaux.

Le sommet de la zone euro du 21 juillet 2011 a certes permis des avancées importantes. Un défaut partiel de la Grèce a été admis et le FESF a vu ses compétences étendues au point de ressembler de plus en plus à un Fonds monétaire européen. Les États membres ont en outre fait montre de solidarité vis-à-vis de la Grèce en finançant un nouveau plan d'aide qui permet à ce pays de bénéficier de délais de remboursement plus longs et de taux d'intérêt plus faibles qu'auparavant. L'objectif d'y soutenir l'investissement est aussi clairement énoncé. Enfin, Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, a été invité à présenter des propositions afin d'améliorer la gestion des crises dans la zone euro.

Néanmoins, les décideurs européens ont montré qu'ils hésitaient encore entre les deux scénarios esquissés plus haut. Ainsi, l'idée d'emprunts européens sous la forme de *project bonds* ou d'*eurobonds* ne s'est pas concrétisée et cette réunion d'urgence des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro a une fois encore donné lieu à d'intenses négociations diplomatiques.

Gramsci définissait la crise comme « *cet interrègne où meurt le vieil ordre alors que le nouveau ne parvient pas encore à naître* ». Il ajoutait : « *et dans cet interrègne naissent les monstres* » (Gramsci, 1975). La crise nous a permis d'envisager ces monstres et de comprendre la nécessité de concevoir un nouvel ordre nous permettant de les combattre. Elle souligne l'importance de renouer le fil de la construction des instruments politiques de la gestion des biens économiques communs aux Européens, en s'appuyant sur une analyse dépassionnée et concrète des moyens de constituer une union économique véritable. Sinon, le risque est qu'un retour en arrière se produise, sous la forme d'un repli national favorisé par la déception quant à la capacité de décision au niveau européen. Ce remède illusoire serait pire que le mal.