

Question d'Europe

n°219

21 novembre 2011

L'Europe face à la crise : quels scénarios ? Eclatement, *statu quo* ou poursuite de l'intégration ?

de **Thierry Chopin**

Directeur des études de la Fondation Robert Schuman, Professeur associé au CNAM. Il enseigne également à Sciences Po et au Collège d'Europe

et **Jean-François Jamet**

Economiste et maître de conférences à Sciences Po. Coauteur de *Europe, la dernière chance ?*, qui vient de paraître chez Armand Colin

RÉSUMÉ

La crise des finances publiques de certains Etats membres de la zone euro a replacé la question de l'intégration économique européenne au cœur des débats. Le choix semble a priori clair : d'un côté, l'évolution vers un système politico-économique de nature fédérale au niveau de la zone euro, de l'autre le repli national, potentiellement jusqu'à l'éclatement de la zone euro. Pourtant, depuis le début de la crise, c'est un entre-deux qui l'emporte. Mais cet entre-deux semble de plus en plus fragile. Le résultat est un agacement général devant une crise politique et économique qui n'en finit plus. Dans le contexte de désarroi actuel, ce texte propose une analyse critique des différents scénarios de sortie de crise : l'éclatement, le *statu quo* ou la poursuite de l'intégration ? 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. Si l'on peut se réjouir du fait que la crise conduise à une telle évolution, 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 à venir du projet européen. Ceci suppose une réforme fondamentale des institutions européennes dans le sens d'un renforcement du rôle des parlements (nationaux et européen), c'est-à-dire de la légitimité démocratique des décisions européennes et de la clarification des responsabilités entre les institutions européennes. Dans cette perspective, une piste pourrait être envisagée afin d'associer les parlements plus étroitement à la réflexion en cours sur la réforme du modèle politique européen, à partir notamment de la formule de la convention, formule qui a fait ses preuves, en réunissant dans une même enceinte des légitimités complémentaires : parlementaires nationaux, députés européens, représentants des gouvernements et membres de la Commission européenne.

Les crises récentes ont mis l'Union européenne à rude épreuve. Face à la succession des chocs globaux (crise financière, révoltes arabes, etc.), les Européens ont découvert avec frustration les limites de la gouvernance européenne. La complexité de celle-ci a empêché l'Union de parler d'une seule voix face aux inquiétudes des marchés financiers, de ses partenaires et de ses citoyens.

Sur un registre plus strictement financier, la crise des finances publiques de certains Etats membres de la zone euro a replacé la question de l'intégration économique européenne au cœur des débats. Des Cassandre, notamment

américaines, se sont empressées de prédire l'éclatement de la zone euro et sont plus que jamais pessimistes face à des événements qui crédibilisent chaque jour un peu plus leurs inquiétudes[1]. D'autres analyses ont souligné que c'est dans les crises que la construction européenne avait le plus progressé. Qui croire ? Il semble en tout cas que la question du devenir de la zone euro se pose avec de plus en plus d'acuité. La proposition d'un référendum en Grèce sur les décisions prises lors du dernier sommet de la zone euro le 27 octobre a entraîné l'incompréhension de ses partenaires européens, des Etats-Unis et des puissances

1. Voir par exemple, Paul Krugman, « Euro Zone Death Trip », in *New York Times*, 25 septembre 2011.

L'Europe face à la crise : quels scénarios ? Éclatement, *statu quo* ou poursuite de l'intégration ?

émergentes : l'Union européenne est-elle en mesure de prendre au plus haut niveau des décisions qui l'engagent ? On savait que les décisions européennes étaient difficiles à prendre compte tenu des divergences entre les Etats membres mais si, en outre, des décisions prises à l'unanimité peuvent être ensuite remises en cause par un seul Etat membre, la crédibilité de ces décisions devient très faible.

Le choix semble a priori clair : d'un côté, l'évolution vers un système politico-économique de nature fédérale au niveau de la zone euro, de l'autre le repli national, potentiellement jusqu'à l'éclatement de la zone euro. Pourtant, depuis le début de la crise, c'est un entre-deux qui l'emporte. Les Etats membres ont choisi de privilégier un mode de décision intergouvernemental à l'unanimité qui garantit en apparence les intérêts nationaux et affaiblit les institutions garantes de l'intérêt commun, comme la Commission et le Parlement européen. En même temps, ils ont pris sous la pression des marchés financiers des décisions qui vont dans le sens d'une solidarité budgétaire toujours plus forte et de règles de supervision renforcées. Cet entre-deux résulte sans doute de la situation paradoxale de l'Europe : la combinaison de fortes divergences qui conduit les Etats membres à vouloir conserver un droit de veto sur les décisions européennes et d'une forte interdépendance économique. Mais cet entre-deux semble de plus en plus fragile. Il suffit de parcourir les blogs et les enquêtes d'opinion pour constater que de nombreux citoyens dénoncent la confiscation du débat et un mode de décision qui fait la part belle aux décisions négociées par les diplomates nationales sous la pression des marchés. Quant aux investisseurs, ils s'inquiètent de l'incertitude qui résulte du mode de décision intergouvernemental. Le résultat est un agacement général devant une crise politique et économique qui n'en finit plus.

Dans le contexte de désarroi actuel, ce texte propose une analyse critique des différents scénarios de sortie de crise.

1. FAUT-IL ÉCOUTER LES CASSANDRE QUI PRÉDISENT LE DÉMANTÈLEMENT DE L'UNION ?

La fin de l'Europe ?

La zone euro peut-elle endiguer la crise de la dette ? La question s'est brutalement reposée lorsque l'accord sur les deux plans d'aide à la Grèce n'est pas parvenu 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 est devenue une menace. Face à une telle situation, les Etats membres et la zone euro semblent manifestement réagir avec un coup de retard. Une surenchère aux accents millé-

naristes annonce la fin de l'euro, le démantèlement de l'Union, bref la faillite du continent.

La crise actuelle et ses conséquences, tant économique-financière que politiques, doivent certes 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 en réduction possible, 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 ou prônant la fermeture des frontières à l'immigration, la sortie de l'euro, etc. *In fine*, maints observateurs – souvent venus d'outre-Atlantique – pointent le risque d'une « renationalisation » de la vie politique européenne. Celle-ci se manifeste dans la volonté des organes de décision nationaux de contrôler les décisions prises au niveau européen, dont la légitimité démocratique est contestée. C'est le sens notamment des décisions successives de la Cour constitutionnelle allemande, qui impose la consultation du Bundestag pour tout accord financier au niveau européen. C'est le sens aussi de votes récents au Parlement britannique, dans le but de ne pas suivre certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) en matière de protection des droits des détenus et des immigrés. Charles Kupchan, professeur de relations internationales à l'université de Georgetown, s'est ainsi inquiété d'une politique en Europe qui serait « *de moins en moins européenne et de plus en plus nationale* ». Il appelle à une « *nouvelle génération de dirigeants capables de redonner vie à un projet qui menace de rendre son dernier souffle* »[2].

Le constat ne manque pas de lucidité : les gouvernements se définissent prioritairement en fonction de la défense de leurs intérêts nationaux, la montée des populismes est préoccupante et la gouvernance économique européenne est peu lisible. La principale raison d'espérer que le démantèlement des politiques communes ou l'éclatement de la zone euro ne se produiront pas semble résider dans la crainte des conséquences qu'ils pourraient entraîner. Ces scénarios du repli national sont à l'évidence tentant dès lors qu'ils donnent le sentiment de ne pas avoir à payer pour les erreurs des autres et de retrouver un sentiment de souveraineté dans les choix régaliens ou de politique économique. Cependant, le repli national est extraordinairement risqué, à la fois politiquement et économiquement. Prenons l'exemple d'un possible éclatement de la zone euro, caractérisée par de fortes divergences mais aussi pas un degré très élevé d'interdépendance. Les conséquences en seraient d'abord catastrophiques à court terme pour les Etats les plus fragiles qui seraient contraints à la faillite et devraient

2. Charles Kupchan, « As Nationalism Rises, Will the European Union Fall ? », in *The Washington Post*, 29 août 2010

sortir de la zone euro. La sortie de celle-ci entraînerait inévitablement une dépréciation massive de leur monnaie nationale retrouvée : ceci leur permettrait sans doute de redynamiser leurs exportations, mais il faudrait de nombreuses années avant de retrouver le même niveau de richesse. Par ailleurs, la faillite imposerait des ajustements sociaux extrêmement douloureux dans la mesure où ces Etats devraient revenir à l'équilibre budgétaire brutalement, n'ayant plus accès aux financements des marchés ou de leurs partenaires européens. Le coût politique de ce qui serait perçu comme un abandon serait immense. Par ailleurs, pour les Etats moins fragiles, y compris ceux hors de la zone euro, il est illusoire de penser qu'ils ne seraient pas touchés s'ils laissaient à leur sort les Etats en faillite. L'ensemble du système bancaire serait affaibli avec le risque d'une nouvelle crise bancaire, et leurs exportations vers les pays en faillite reculeraient sensiblement. Conscients de ces risques, certains essayistes ont proposé des solutions intermédiaires : recréation de contrôle des capitaux aux frontières des pays fragilisés, recréation de monnaies nationale à usage interne, scission de la zone euro en deux ou plusieurs zones monétaires plus cohérentes, etc. Mais ces « solutions » posent en réalité beaucoup de questions : sont-elles crédibles politiquement ? Peuvent-elles être mises en œuvre rapidement ? En quoi résolvent-elles le problème d'endettement des économies les plus touchées par la crise ? Elles ressemblent plutôt à un constat d'échec et à un moindre mal dans un scénario du pire.

Des raisons d'espérer

Il ne faut pas pourtant succomber à la tentation de noircir le tableau à l'envi et il faut d'abord rappeler ce que l'Union européenne a construit et consolidé depuis 60 ans, et qui a bien résisté à la crise que nous vivons depuis quatre ans : un marché unique (le plus grand marché mondial – 2378 milliards €, contre 1416 pour les Etats-Unis et 2235 pour l'Asie) couronné par une monnaie unique que l'Allemagne et la France s'emploient en ce moment à sauver des périls qui la menacent ; entre 1999 (date de lancement de l'euro sur les marchés) et 2011, le nombre d'emplois a progressé – malgré la crise – de 12,5 millions d'emplois dans la zone euro contre seulement 6,7 millions aux Etats-Unis alors que leur population sont sensiblement similaires (332 millions dans la zone euro et 313 millions aux Etats-Unis). 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, contre 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 reste en effet le premier bénéficiaire des investissements directs étrangers dans le monde : 230 milliards €, contre 100 pour les Etats-Unis et moins de 80 pour la Chine[3].

De surcroît, la zone euro dispose d'une monnaie internationale crédible[4] : l'euro constitue la deuxième monnaie de réserve dans le monde et sa valeur élevée par rapport au dollar montre bien que la zone euro n'est pas au bord du gouffre ; comment expliquer, si tel était le cas, que l'euro se soit montré remarquablement stable 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. Et, même sur ce dernier point, il convient de rappeler que la zone euro a un déficit et une dette publique inférieurs à ceux des Etats-Unis (respectivement -4,3% et 88,5% du PIB prévus en 2011 dans la zone euro contre 10% et 102,4% du PIB aux Etats-Unis). Enfin, et en dépit de la demande légitime de justice sociale et de réduction des inégalités qui s'exprime dans les sociétés européennes, tous les indicateurs de développement humain (pauvreté, éducation, santé, espérance de vie, etc.) placent l'Europe au premier rang[5].

Si elle 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.

2. LE STATU QUO : SOLUTION VIABLE OU CHOIX IMPOSSIBLE ?

Le choix minimal de la consolidation de l'existant

Face à ces défis, il est tentant de considérer qu'il serait vain de vouloir relancer le « chantier fédéral » dans l'immédiat. Les obstacles paraissent en effet trop nombreux.

Tout d'abord, l'Union aurait atteint, à l'issue du traité de Maastricht (1992), une sorte de point d'équilibre qu'il paraît difficile de dépasser. Le marché intérieur (1992) et l'euro (2001) ont été les derniers grands pro-

3. Voir Emmanuel Sales, « Non, l'Europe n'est pas au bord du gouffre ! », in *Le Figaro*, octobre 2011.

4. Cf. Mathilde Lemoine, « L'euro a un avenir », in *Sociétal*, 1er trimestre 2011 ; repris in *Questions d'Europe* n°201, Fondation Robert Schuman, avril 2011.

5. V. R. Boarini, A. Johansson, M. Mira d'Ercole, « Les indicateurs alternatifs du bien-être », in *Cahiers statistiques* n°11, OCDE, septembre 2006 - www.oecdbetterlifeindex.org/

jets structurants de l'Union, et ce pour des raisons qui ont été très bien analysées par Christian Lequesne[6] : absence de véritable leadership politique européen dans la nouvelle génération d'hommes et de femmes politiques dans les Etats membres, impact de l'élargissement, l'adhésion des anciens pays communistes à l'Union ayant conforté le modèle « intergouvernemental » selon lequel l'Union est avant toute chose un espace où se forment des compromis entre les intérêts nationaux portés et défendus par des Etats souverains, craintes enfin de voir se disloquer l'Etat-providence sous l'effet de la mondialisation qui entraîne dans maintes sociétés européennes des tendances au repli national qui ne peuvent être sans conséquences sur l'Union européenne. La renaissance des populismes en constitue un symptôme évident. De la Suède à la Hongrie en passant par les Pays-Bas, les différentes élections législatives confirment la force des partis d'extrême droite et des populismes qui imposent dans le débat public un discours dont le cœur est constitué par un protectionnisme à la fois économique, culturel et identitaire.

En second lieu, toute analyse lucide ne peut occulter le fait que les préférences politiques et les aspirations des gouvernements comme des peuples européens sont hétérogènes, voire contradictoires : il est aisé de le constater en matière de fiscalité ou de politique étrangère ; ou encore dans le hiatus entre l'expression dans les enquêtes d'opinion d'une volonté de « plus d'Europe » en matière de défense ou de coordination renforcée des politiques économiques notamment et une réticence vis-à-vis de nouveaux transferts de compétences[7] ou d'un accroissement du budget européen, comme cela semble perceptible en Allemagne.

On a beaucoup dit et répété que l'Allemagne « n'est-elle plus européenne »[8]. Ne serait-il pas plus exact de dire qu'elle s'est « normalisée » ? L'Allemagne est réunifiée et, première puissance démographique et économique du continent, elle est au centre de l'Union élargie. Ces évolutions constituent un changement réel pour la dynamique de l'intégration, dont il faut prendre acte[9]. En même temps, la Chancelière allemande, Angela Merkel, tout en défendant les intérêts des contribuables allemands dans la crise de l'euro, a fini par admettre que l'échec de l'euro serait celui de l'Europe et il y a donc encore congruence entre intérêt national et intérêt européen. Le gouvernement allemand pourrait très bien se montrer favorable à de nouvelles avancées dans le sens d'une intégration politique plus poussée et la CDU a relancé le thème des Etats-Unis d'Europe lors de son congrès de Leipzig les 14 et 15 novembre 2011.

La France a longtemps soufflé le chaud et le froid. Elle a été à l'initiative de projets d'intégration ambitieux mais a aussi souvent montré de fortes réticences à ces

mêmes projets[10] : Communauté européenne de défense, Constitution européenne et – dernier exemple en date – gouvernement économique. Ce dernier projet a souvent servi de slogan politique sans que le contenu en soit précisé. D'une façon plus générale, la France a une préférence pour le jeu intergouvernemental : si gouvernement économique il doit y avoir, celui-ci ne saurait être incarné que par le Conseil. Au sein de l'opinion publique, il existe une réticence face à une démocratie européenne de type fédérale dans la mesure où celle-ci signifie la possibilité pour des idées « françaises » (politique économique interventionniste, rôle important des services publics, défiance à l'égard du libéralisme, mais aussi Europe puissance) d'être mises en minorité dans le débat européen, surtout dans la perspective de futurs élargissements qui réduiront la part de la population française au sein de l'Union. C'est l'une des leçons du « non » français au projet constitutionnel en 2005.

Dans un tel contexte, il s'agirait au mieux de consolider l'Union européenne sur la base de l'équilibre auquel est elle parvenue. L'Union européenne devrait d'abord renforcer sa cohésion interne, sauver la monnaie unique, tenter de concilier l'orthodoxie monétaire et budgétaire voulue par l'Allemagne avec une politique de soutien à la demande souhaitée par nombre de ses partenaires, réussir la négociation du nouveau budget européen 2014-2020, progresser sur des chantiers comme la politique énergétique et bien anticiper les conséquences des nouveaux élargissements.

L'impossible *statu quo*

S'il est un acquis de la crise, c'est que le terme de « gouvernance économique » est en train de devenir obsolète. Longtemps utilisé pour décrire un système de coordination faible et préféré parce qu'il évitait de poser la question du fédéralisme budgétaire, il donne de plus en plus le sentiment de ne pas permettre de penser des solutions à la hauteur des enjeux. Il est en tout état de cause associé au passé. La crise a révélé les faiblesses de ce modèle, à la fois du point de vue de son efficacité et de sa légitimité. Face à la récession puis aux risques d'insolvabilités bancaires et souverains, c'est avant tout la Banque centrale européenne (BCE) qui a joué le rôle de stabilisateur. Mais elle a dû pour cela aller au-delà de son mandat, par exemple en rachetant une partie de la dette des Etats en difficulté, notamment pour stopper la spéculation sur la dette italienne. En outre, la BCE n'est pas un organe politique : elle ne saurait à elle seule proposer puis mettre en œuvre une stratégie globale face à la crise. Au contraire, les règles budgétaires et les politiques de coordination économique des Etats membres ont

6. Christian Lequesne, « L'Union européenne après le traité de Lisbonne : diagnostic d'une crise », in *Questions internationales*, n°45, septembre-octobre 2010.

7. Cf. *Eurobaromètre 75*, 2011. Voir également, Karel Lannoo, "Opinion Polls Support a More European Approach to the Crisis", *Centre for European and Policy Studies*, 11 août 2011.

8. Voir par exemple W. Proissl, "Why Germany fell out of love with Europe", *Bruegel Essay*, 2010 - http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/WP_essay_2010_01_160710.pdf

9. V. Maxime Lefebvre, « La République de Berlin. L'Allemagne a-t-elle changé ? », *Commentaire*, 100, hiver 2002-2003 ; on pourra aussi se reporter à Jacques-Pierre Gougeon, *L'Allemagne au XXIe siècle : une nouvelle nation ?*, Paris, Armand Colin, 2009.

10. Cf. Thierry Chopin, *France-Europe. Le bal des hypocrites*, Paris, Editions Saint-Simon, 2008.

perdu de leur crédibilité, soit parce qu'elles n'ont pas été appliquées, par exemple les règles budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance, soit parce que les outils institutionnels correspondants étaient inadaptés à une situation de crise - le budget communautaire est insuffisant pour avoir à lui seul un effet de relance significatif, les décisions en matière budgétaire et fiscale supposant l'unanimité des Etats membres et donc de longues négociations diplomatiques -, soit parce qu'elles n'ont énoncé que des objectifs sans définir une obligation de moyens. Dès lors, la partie « faible » et décentralisée de la politique économique européenne a ajouté une incertitude politique et même un sentiment d'impuissance à l'incertitude économique. Elle a rendu impossible l'élaboration en urgence d'une stratégie commune claire et crédible à la crise. Face à la récession la plus grave depuis la Grande Dépression, l'Europe n'a pas su parler d'une seule voix ni s'entendre sur le niveau de solidarité et de contrôle pertinent entre les Etats membres.

Par ailleurs sur un registre plus directement politique, il existe de plus en plus de décalage entre le mode de fonctionnement actuel des institutions européennes et les exigences de la crise. 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, la Grèce a cessé d'avoir accès à des sources de financement privé, multipliant l'ampleur et le coût de l'aide nécessaire. Le sentiment s'est progressivement développé que l'Europe était toujours en retard d'une crise. En outre, ce mode de fonctionnement est anxiogène et déstabilisateur : l'issue des négociations est toujours incertain, 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 un contexte où de nombreux gouvernements sont très fragilisés politiquement 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, qui donne notamment la primauté au Conseil sur le Parlement européen, pose un problème de lisibilité et de légitimité pour les citoyens européens : il n'existe pas d'occasion de débat démocratique où soient débattues explicitement les décisions à prendre au niveau européen sur les solutions à apporter à la crise. Les débats nationaux ne peuvent permettre aux candidats de s'engager fermement dans la mesure où la décision sera en définitive le résultat d'une négociation avec les autres chefs d'Etat et de gouvernement. Dès lors, le débat n'existe pas réellement sur les sujets du fédéralisme budgétaire et

de la politique économique, notamment les mesures d'austérité et les réformes structurelles.

Tout ceci a un coût politique et économique. Les partis populistes progressent en Europe tandis que les « indignés » dénoncent les faiblesses de la démocratie 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 *in fine* l'investissement et la croissance en Europe. Tout ceci conduit également au sentiment général que le *statu quo* est de plus en plus difficile à tenir et qu'il ne pourra être maintenu longtemps. Même le « Merkozy » est menacé par les échéances électorales à venir, 2012 en France et 2013 en Allemagne. Bâter les fondements d'un système politique européen plus stable et réellement capable d'engager l'Europe semble dès lors nécessaire mais la question se pose de savoir si les leaders politiques européens se montreront à la hauteur de l'enjeu et, même si c'est le cas, s'ils seront suivis par une opinion publique échaudée par la crise.

3. DE LA CRISE À LA RELANCE DE L'INTÉGRATION ? LE RETOUR DU FÉDÉRALISME DANS LE DÉBAT

Le retour paradoxal du fédéralisme dans le débat

Avec la crise de la dette au sein de la zone euro, la question du fédéralisme européen est de nouveau d'actualité.

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^[11], dans des circonstances normales, un tel état intermédiaire peut durer ; en revanche, dans un contexte de crise et de circonstances exceptionnelles, où s'exerce une pression énorme sur l'Union et sur ses Etats, 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 doit conduire à compléter le projet d'intégration sur le plan budgétaire et politique.

Paradoxalement, la période récente a été marquée par une volonté évidente, de la part des élites politiques nationales, d'abandonner toute référence à un quelconque avenir « fédéral » de la construction européenne. En effet, dans la négociation sur le traité de Lisbonne, qui a fait suite au rejet du traité consti-

11. Tommaso Padoa-Schioppa, « La crise de la dette dans la zone euro : l'intérêt et les passions », *Les brefs de Notre Europe*, n°16, 2010.

L'Europe face à la crise : quels scénarios ? Eclatement, *statu quo* ou poursuite de l'intégration ?

tutionnel par la France puis les Pays-Bas, un certain nombre d'Etats membres - qui dessinent une sorte de « géographie de l'AELE », selon le mot de Michel Foucher - ont revendiqué et obtenu l'abandon de tout élément laissant penser à une démarche constitutionnelle devant conduire l'Union sur la voie de la fédération.

Or, que constate-t-on ? 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. Le Fonds de stabilité financière (FESF) n'est rien d'autre qu'un mécanisme par lequel certains Etats empruntent sur les marchés pour le compte d'autres Etats en difficulté, instaurant ainsi un partage des risques au sein de la zone euro. Les conditions rigoureuses qui y sont associées limitent *de facto* la souveraineté des Etats bénéficiant des plans d'assistance. En outre, la crise a renforcé le rôle d'une institution de nature fédérale, la BCE, dont seul le rôle de prêteur en dernier ressort - ce qu'elle n'est toujours pas - 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[12] - estiment que cette intégration est marquée par un déficit démocratique. C'est d'ailleurs ce déficit qui alimente 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 au laxisme des « autres » Etats. Or cette méfiance réciproque empêche de faire face efficacement au risque systémique.

La crise a suscité une réflexion indispensable autour de la réforme de la gouvernance économique de l'Union. Mais la proposition d'un "gouvernement économique", débat relancé par Angela Merkel, est beaucoup moins consensuelle alors qu'elle pose le vrai problème : le besoin de clarification, de simplification et de légitimation de la politique économique européenne[13]. Ce débat révèle des lignes de fracture que tout décideur doit garder à l'esprit s'il veut engager et porter le débat sur des bases réalistes et bâtir du solide. Gouverne-

ment est synonyme de politisation et d'interventionnisme en France, renvoie au souhait de règles mises en œuvre de façon indépendante en Allemagne et fait surgir le spectre du fédéralisme et de menaces sur les libertés au Royaume-Uni ou en Europe centrale. Or, s'ils ne parviennent pas s'accorder sur une conception commune du système politique et économique de l'Union, c'est-à-dire en réalité du fédéralisme, les Etats membres ne pourront s'entendre sur un gouvernement commun.

Que faire ?

Fondamentalement, le fédéralisme suppose la définition claire des missions des différents niveaux de gouvernement. Or cette exigence est problématique dans les affaires européennes : l'Union n'est pas un Etat et les compétences respectives des Etats et des autres échelons administratifs font l'objet de conflits de répartition. En outre, s'il est un domaine où les traditions fédérales s'accordent pour donner un rôle clé au « *gouvernement central* », ce sont les missions régaliennes (décision budgétaire, politique étrangère, défense, immigration, police, protection de la sécurité et de la santé, indépendance énergétique). Or, l'Union s'est construite dans le refus de lui confier des missions régaliennes en raison de la protection par les Etats de leur souveraineté : dès 1954, la France refuse avec le rejet de la Communauté européenne de défense la constitution d'une défense européenne. L'Union s'est dès lors consacrée à des missions de redistribution (PAC, politique de cohésion) qui génèrent des conflits d'appropriation. Or dans le monde globalisé, il semblerait logique que l'Union dispose d'instruments régaliens.

Le *statu quo* actuel n'est pourtant pas fatal ni inéluctable. Le recours à l'histoire de la construction européenne montre que l'Union européenne a déjà connu de nombreuses formes d'intégration différenciée, à la fois dans et hors des traités. L'euro, l'espace Schengen, la coopération intergouvernementale en matière industrielle en sont des exemples. Ils figurent parmi les symboles de l'intégration européenne et ont souvent permis des processus de convergence, d'autres Etats rejoignant progressivement les premiers participants et certaines politiques étant tout simplement

12. Cf. Les conséquences du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur le processus d'unification européenne.

Discussion entre experts, Konrad Adenauer Stiftung - Fondation Robert Schuman, 2009.

13. Voir Jean-François Jamet, L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique ?, La documentation française, 2011

communautarisées. Cette méthode, qui a fait ses preuves, est-elle encore d'actualité ? L'ensemble des politiques à venir de l'Union dans certains domaines (fiscalité, social, diplomatique, militaire, etc.) ne peut pas concerner de la même manière tous les Etats membres de l'Union, ce qui doit conduire à négocier la mise en place de coopérations entre tels et tels Etats pour progresser dans ces domaines. La seule référence à ces domaines régaliens montre que la construction européenne s'est désormais engagée dans des perspectives politiques nouvelles qui touchent à la souveraineté des Etats et aux consensus sociopolitiques nationaux et pour lesquels il est d'autant plus délicat pour les gouvernements européens, notamment ceux qui ont recouvré – ou découvert – leur souveraineté en même temps que la démocratie en Europe centrale et orientale, de se dessaisir de leur « *droit de veto* ». Il faut donc reconnaître l'hétérogénéité des intérêts au sein de l'Union, tout en ménageant un espace pour des perspectives d'actions communes. C'est précisément la voie qu'ont décidé d'emprunter ensemble l'Allemagne et la France en prévoyant de créer à l'horizon de 2013 un impôt commun sur les sociétés. Par ailleurs et surtout, l'exposition des divergences et la gestion civilisée des désaccords ne sont-elles pas les conditions de la politique démocratique ? Ainsi, donner corps au fédéralisme européen doit conduire à reconnaître le besoin de politisation de l'Union et à mettre en place les conditions du débat politique si l'on veut éviter que le modèle démocratique européen ne se réduise à la juxtaposition de politiques communes sans vie politique réelle (« *policies without politics* »[14]), c'est-à-dire sans débats et sans compétition sur les défis politiques fondamentaux qui sont lancés aux Européens[15]. Si les citoyens continuent de penser que les problèmes politiques, économiques et sociaux ne peuvent être débattus et résolus par leurs démocraties, au niveau des Etats comme de l'Union, alors celles-ci vont continuer de s'affaiblir et laisser réapparaître les populismes et les extrêmes. Si l'on ne peut que se réjouir du fait que la crise conduite 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[16]. 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 orientations à venir du projet européen[17].

Engager le débat : vers une nouvelle Convention ?

Ceci suppose une réforme fondamentale des institutions européennes dans le sens d'un renforcement du rôle des parlements nationaux et européen, c'est-à-dire de la légitimité démocratique des décisions européennes et de la clarification des responsabilités entre les institutions européennes. C'est la condition d'une gestion légitime des biens communs européens[18]. Autrement dit, c'est la condition de la naissance d'un fédéralisme européen et du sentiment d'identité correspondant.

Dans cette perspective, une piste pourrait ainsi être envisagée afin d'associer les Parlements plus étroitement à la « gestion » du débat public européen, à partir notamment de la formule de la convention, qui a fait ses preuves, en réunissant dans une même enceinte des légitimités complémentaires : parlementaires nationaux, députés européens, représentants des gouvernements et membres de la Commission européenne[19]. A ce jour, deux conventions ont été formées : l'une en 1999 pour élaborer la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'autre en 2002-2003 pour rédiger un projet de traité constitutionnel. A la lumière de ces deux expériences réussies, et indépendamment des difficultés rencontrées lors du processus de ratification de la Constitution européenne, le recours plus fréquent à des conventions ad hoc, sur des sujets qui suscitent des difficultés politiques, favoriserait la recherche de compromis conformes à l'intérêt général européen. De telles conventions pourraient être convoquées par le Conseil européen qui leur délivrerait le mandat, non pas de décider, mais de dégager des propositions sur les orientations majeures que doit prendre la construction européenne.

Dans la continuité de la logique qui a prévalu au cours de la crise - la prévalence de la logique intergouvernementale, le dernier sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro a confié une mission de réflexion au Président du Conseil : « *L'euro est au cœur*

14. Selon la formule de Vivien A. Schmidt, in *Democracy in Europe. The European Union and National Policies*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

15. Voir T. Chopin, « The limits of the functionalist method : politicization as an indispensable mean to settle the EU's legitimacy deficit », in Olaf Cramme (ed.), *Rescuing the European project: EU legitimacy, governance, and internal security*, London School of Economics - Policy Network - Eliamep, vol. 1 et T. Chopin et L. Macek, « Après Lisbonne, le défi de la politisation de l'Union européenne », in *Les études du CERI*, n°165, CERI / Sciences Po, 2010.

16. Dans un discours sur « L'Europe et les marchés » prononcé, le 3 novembre 2011, à l'Ambassade d'Allemagne à Paris, Josef Ackerman, Président du directoire et du comité exécutif du groupe Deutsche Bank AG déclarait : « Nous devons, j'en suis sûr, nous soumettre très rapidement à un débat sur la légitimation constitutionnelle de l'unification européenne ».

17. Cf. T. Chopin et J.-F. Jamet, « Fédéralisme européen : il faut un débat », in *La Tribune*, 28 octobre 2011.

18. Voir les travaux de Stefan Collignon, et notamment *The European Republic. Reflections on the Political Economy of a Future Constitution*, Federal Trust for Education and Research, Bertelsmann Foundation, 2003.

19. Cette proposition rejoint l'appel récent à une telle initiative de Pier Virgilio Dastoli Président du Mouvement européen Italie.

L'Europe face à la crise : quels scénarios ? Eclatement, *statu quo* ou poursuite de l'intégration ?

de notre projet européen. Nous renforcerons l'union économique afin qu'elle soit à la mesure de l'union monétaire. Nous demandons au président du Conseil européen de définir, en étroite coopération avec le président de la Commission et le président de l'Eurogroupe, les mesures qui pourraient être prises à cette fin. L'accent sera mis sur la poursuite du renforcement de la convergence économique au sein de la zone euro, l'amélioration de la discipline budgétaire et l'approfondissement de l'union économique, notamment en envisageant la possibilité d'apporter des modifications limitées au traité. Un rapport intermédiaire sera présenté en décembre 2011 afin qu'un accord puisse intervenir sur de premières orientations. Il comportera une feuille de route sur la manière de procéder, dans le respect total des prérogatives des institutions. Un rapport sur les modalités de mise en œuvre des mesures arrêtées sera mis au point d'ici le mois de mars 2012 ».

Les termes de cette mission sont très imprécis. Et ce type de mission au mandat limité n'a pas donné beaucoup de résultat précédemment. La déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement à l'occasion du Sommet de la zone euro du 21 juillet 2011 prévoyait déjà ainsi : « Nous invitons le président du Conseil européen, en concertation étroite avec le président de la Commission et le président de l'Eurogroupe, à présenter d'ici le mois d'octobre des propositions concrètes sur la manière d'améliorer les méthodes de travail et de renforcer la gestion des crises dans la zone euro ».

Il est donc à craindre que la même méthode ne donne pas des résultats radicalement différents. En tout état de cause, elle obéit à nouveau à un processus essentiellement technocratique.

Pour y remédier, et accroître la légitimité de ce processus, le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, pourrait associer à ses travaux des parlementaires européens et nationaux ainsi que des membres de la Commission. *De facto* serait ainsi créée la Convention que nous appelons de nos vœux. Herman Van Rompuy pourrait dès lors formuler des propositions plus audacieuses et structurantes parce qu'assises sur un socle de légitimité plus large.

De plus, dans la mesure où le mandat donné par le Conseil d'octobre est imprécis, cette convention devrait se fixer pour mission de dresser les contours d'un gouvernement économique de la zone euro répondant à la fois :

- à l'impératif d'efficacité économique, ce qui suppose de définir des instruments susceptibles de fonder une réelle Union budgétaire, avec par exemple un équilibre entre une solidarité accrue, sous forme d'eurobonds et/ou d'un fonds d'investissement contracyclique capable d'apporter une aide à un Etat membre en difficulté, et un droit de regard en amont sur les émissions de dettes nationales ;

- à l'impératif de légitimité démocratique, ce qui suppose d'associer les parlementaires, par exemple en créant une « Chambre européenne »[20] ou un Parlement de la zone euro[21] qui réunirait les parlementaires de la zone euro de la même façon qu'il existe un Conseil en formation restreinte réunissant uniquement les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, ainsi que les présidents des Commissions budgétaires des parlements nationaux et le Président de la commission des Budgets du Parlement européen ;

- à l'impératif de lisibilité, ce qui suppose que la zone euro parle d'une seule voix, par exemple en fusionnant la fonction de Commissaire européen en charge des affaires économiques et financières et celle de président de l'Eurogroupe, de façon à créer le ministre des Finances européen souhaité par Jean-Claude Trichet[22], ou encore en fusionnant la présidence du Conseil et celle de la Commission[23], avec une désignation au suffrage universel comme l'a proposé la CDU pour le président de la Commission lors de son récent congrès à Leipzig.

Enfin, pour assurer que la Convention obéit à un processus démocratique dans la suite qui est donnée à ses travaux, il devrait être envisagé que les propositions qu'elles formulent fassent l'objet d'un vote d'approbation au Parlement européen et dans les parlements nationaux. Si des modifications des Constitutions nationales sont rendues nécessaires par les propositions de la Convention, il appartiendra aux gouvernements des Etats membres de décider de faire adopter les modifications nécessaires par la voie parlementaire ou référendaire selon les voies constitutionnelles propres à chaque Etat. Ce processus inquiétera sans doute ceux qui ont été échaudés par l'épisode du « non » à la Constitution en 2005. Mais la crise a créé un moment exceptionnel qui rend nécessaire l'évolution des institutions et un débat clair sur l'avenir de l'Union, de la zone euro et sur le fédéralisme. Ceux qui avaient défendu

20. Cf. Joschka Fischer, in *Süddeutsche Zeitung*, 1er novembre 2011; trad. française, "Un gouvernement européen pour sauver l'Europe!", in *Le Figaro*, 7 novembre 2011.

<http://www.sueddeutsche.de/politik/joschka-fischer-fordert-europaeische-regierung-es-wird-einsam-und-kalt-um-europa-1.1177334>

21. Voir G. Klossa et J.-F. Jamet, *Europe : la dernière chance ?* Armand Colin, 2011.

22. Cf. Discours de Jean-Claude Trichet, alors Président de la Banque centrale européenne, à l'occasion de la remise du Prix Charlemagne 2011 à Aix-la-Chapelle le 2 juin 2011.

23. Cf. T. Chopin, « L'Europe face à la nécessité de décider : un leadership européen est-il possible ? », in *Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2011*, Lignes de repères, 2011.

l'idée d'un « *plan B* » ne devraient pas non plus s'étonner qu'un nouveau projet soit soumis au débat démocratique. Quoi qu'il en soit, la question reste entière de savoir si certains pays pourront échapper dans le cadre d'un éventuel processus de ratification à la tentation du blocage et du veto. Des progrès dans l'intégration ne pourront être effectifs qu'à la condition d'anticiper des alternatives en cas de non-ratification par un ou plusieurs Etats. Indépendamment de solutions comme la ratification à une majorité (super) qualifiée, il semble impossible d'échapper à une réflexion sur les voies d'intégration différenciée au sein de l'Union.

CONCLUSION

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, dont la difficulté et la portée s'apparentent à celui qu'ont eu à affronter les Pères fondateurs de l'Europe au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Mais il y a urgence : chaque semaine qui passe dans l'incertitude sur l'avenir de l'Union accroît la probabilité que l'Europe sera contrainte à des choix radicaux sans avoir préalablement pu ou voulu en débattre.



Auteur : Thierry Chopin

Docteur en science politique de l'Ecole des hautes études en sciences sociales. Directeur des études de la Fondation Robert Schuman, il est Professeur associé au Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM). Visiting Professor au Collège d'Europe (Bruges), il enseigne également à Sciences Po ainsi qu'à Mines Paris Tech. Il est expert associé au CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po). Il a notamment codirigé le *Dictionnaire critique de l'Union européenne* (Armand Colin, 2008) et publié, avec Y. Bertoncini, *Politique européenne. Etats, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Presses de Sciences Po / Dalloz, coll. « Amphis », 2010.



Auteur : Jean-François Jamet

Ancien élève de l'Ecole normale supérieure et de l'Université Harvard, il enseigne l'économie politique de l'Union européenne à Sciences Po. Ingénieur des mines, il a été consultant auprès de la Banque mondiale en 2007-2008 et est depuis 2009 détaché auprès de la Commission européenne. Il est notamment l'auteur de *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique ?*, La Documentation française, Coll. « Réflexe Europe – Débats ». Porte-parole d'EuropaNova, il cosigne avec G. Klossa *Europe, la dernière chance ?*, qui vient de paraître chez Armand Colin.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

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.