

Quatre scénarios pour réinventer l'Europe

Mark Leonard, cofondateur et directeur de l'European Council on Foreign Relations (ECFR).

DERRIÈRE LA CRISE DE L'EURO MENACE UN DÉFI PLUS GRAND et plus fondamental encore : le quasi-effondrement du système politique de l'Union européenne (UE) [4]. Les marchés ont désormais forcé Silvio Berlusconi et Georges Papandréou à la démission, et leur impatience, combinée à la lenteur de la prise de décision, a déplacé la crise de la périphérie vers le cœur de l'économie de la zone euro. Pendant que les traders se déchaînaient, les dirigeants européens se mettaient d'accord sur les étapes nécessaires au sauvetage de l'euro. Mais alors qu'ils voient le besoin de « plus d'Europe », ils ne savent pas comment en persuader leurs citoyens, les marchés, les Parlements ou les Conseils constitutionnels. C'est le cœur de la crise politique en Europe : la nécessité et l'impossibilité de l'intégration.

La nécessité économique est facile à saisir. Afin de faire face aux déséquilibres de la zone euro qui nous ont menés à des banques insolvables, des dettes souveraines excessives et des bulles immobilières, une intégration accrue du territoire de la monnaie unique fait de plus en plus consensus. Beaucoup en appellent maintenant à une union budgétaire complétée d'une union économique et même politique. Il subsiste toujours un désaccord entre les Etats membres pour ce qui est des détails,

[4] Cet article est une traduction du texte publié par l'auteur en novembre 2011 sous le titre « Four scenarios for the reinvention of Europe », disponible à l'adresse : www.ecfr.eu/page/-/ECFR43_REINVENTION_OF_EUROPE_ESSAY_AW1.pdf. Nous remercions Mark Leonard de nous avoir autorisés à le publier en français. Pour les références bibliographiques, voir l'article original [toutes les notes sont de la rédaction].

mais la plupart des économistes pointent cinq éléments clés : une sorte de ministère des Finances pour établir et faire respecter les règles budgétaires ; la capacité de l'UE à augmenter ses ressources propres ; la supervision, la réglementation et la garantie des dépôts du système bancaire au niveau communautaire ; une représentation commune dans les institutions internationales ; et un mécanisme pour assurer la légitimité démocratique de ces processus.

Cependant, ce qui est économiquement nécessaire est politiquement impossible. Les étapes indispensables pour sauver l'euro pourraient être bloquées par n'importe quel mouvement : une révolte des contribuables dans les nations créancières, comme l'Allemagne, la Finlande, les Pays-Bas ou la Slovaquie ; une révolte contre l'austérité dans les pays débiteurs, comme la Grèce et l'Espagne ; la menace d'un référendum dans des pays tels que l'Irlande ou même la France ; des décisions de magistrats, comme ceux de la Cour constitutionnelle allemande ; l'effondrement des marchés ou la dégradation des dettes publiques par les agences de notation... Entre-temps, un David Cameron affaibli a promis à ses députés eurosceptiques qu'il ne soutiendra une modification du traité qu'à la condition d'une renégociation de l'adhésion britannique à l'UE.

Alors que les élites européennes sont conscientes de ces dangers et se sont pour la plupart engagées à trouver une solution au niveau européen, elles continuent à voir les causes profondes de la crise différemment selon chaque pays. Parce que les dirigeants ont mis du temps à accepter la légitimité des préoccupations et des positions des nations voisines, l'UE manque toujours d'un consensus profond sur ce qui doit être fait et approuvé par les pays créanciers et les pays débiteurs. Le manque de compréhension commune des causes et des responsabilités de la crise a rendu plus difficile, pour les pays de la zone euro et de l'UE, la démarche pour surmonter la crise et convaincre les marchés de faire le nécessaire pour arrêter la contagion.

En fait, la crise isole toujours plus les pays européens et crée le sentiment d'un « choc des civilisations » européen. On a vu en particulier l'émergence de trois blocs au sein de l'Europe : un bloc germanique, qui défend une austérité accompagnée de règles contraignantes ; un bloc latin, qui veut la croissance ; et une tendance anglo-saxonne, qui cherche à desserrer ses liens

avec l'UE. Bien entendu, ces blocs reposent sur l'hypocrisie et la désinformation : par exemple, le pays qui a brisé de la manière la plus significative le pacte de stabilité et de croissance a été l'Allemagne ; l'Espagne a correctement satisfait l'ensemble des critères de Maastricht ; et les Italiens présentent un très faible niveau d'endettement personnel. Néanmoins, s'appuyant sur ces impressions, les créanciers du Nord s'opposent à des « transferts unionistes » ; les Est-Européens insistent pour que d'autres pays acceptent d'aussi douloureuses réformes que celles qu'ils ont subies ; et les débiteurs s'opposent aux mesures d'austérité qu'on leur impose.

Les dirigeants européens se trouvent ainsi coincés entre, d'un côté, les marchés mondiaux, qui ont perdu patience vis-à-vis des prises de décision multilatérales, et de l'autre, les électeurs, qui ont en ont assez de la mondialisation. Alors qu'ils sont à la recherche de divers scénarios pour l'intégration de la zone euro, ils peinent à trouver un champ des possibles entre ces deux extrêmes. L'UE doit développer des accords institutionnels pour une Europe à deux vitesses, ce qui lui permettra de renforcer, plutôt que d'affaiblir, son rôle sur la scène internationale, et de repenser l'agenda politique européen afin de reconquérir l'approbation de ses citoyens. L'ancien ministre britannique des Affaires étrangères David Miliband distingue deux crises différentes auxquelles fait face l'Europe : une crise aiguë de l'euro, qui nécessite de renforcer son cœur, et une crise chronique de transition du pouvoir vers l'Est, qui passe par l'intégration des pays périphériques. Dans la résolution de sa crise aiguë, l'Europe doit également éviter d'exacerber sa crise chronique.

Jean Monnet contre Marine Le Pen : technocratie et populisme

Si le problème économique du cœur de la zone euro se résume à la création d'une monnaie commune sans ministère des Finances commun, son dilemme politique réside dans l'élaboration de politiques communes sans débats politiques partagés. L'UE a été construite à un moment où les citoyens étaient respectueux de cette construction et les relations entre États considérées comme étant au-dessus du politique. Ainsi, à l'écart des joutes oratoires du débat politique, les dirigeants nationaux avaient suffisamment de marge de manœuvre pour mener des politiques étrangères visionnaires. Mais ce « consensus permissif » a commencé à s'éroder avec la signature du



traité de Maastricht il y a vingt ans, l'UE devenant un enjeu des politiques nationales. Depuis lors, plutôt que de développer une politique continentale, l'intégration européenne s'est retrouvée prise entre deux forces contradictoires se renforçant mutuellement et intervenant aux niveaux tant européen que national : la technocratie et le populisme.

Tout d'abord, l'UE semble être devenue l'espace technocratique par excellence. Il est vrai que l'intégration européenne a été tirée par des hommes politiques hors du commun, comme Schuman, Adenauer et De Gasperi au début du projet européen, et Giscard, Schmidt, Kohl et Mitterrand par la suite. Mais l'agenda européen a toujours été conduit au jour le jour et au fil

des mesures concrètes plutôt que selon de grandes visions politiques.

La « méthode Monnet » – nommée ainsi d'après le principal architecte de l'intégration européenne, le haut fonctionnaire français Jean Monnet – consistait à permettre l'émergence d'un consensus parmi les diplomates européens sur des

projets d'intégration transfrontalière limités en pratique. L'idée était que chacun de ces projets conduirait à l'intégration de nouveaux champs politiques – d'un marché unique européen jusqu'à une politique étrangère commune.

En construisant l'UE de manière progressive, les technocrates ont réussi à faire baisser la température politique dans les capitales nationales et à trouver un accord entre des bureaucrates dont le seul intérêt était de négocier des accords pour épater la galerie et les médias nationaux. Ils ont d'abord créé une communauté du charbon et de l'acier, puis une union douanière, puis un marché unique et, enfin, une monnaie unique. Mais, alors que l'UE mûrissait en tant que projet politique, sa franche réussite en tant que phénomène bureaucratique a alimenté une violente réaction populiste au niveau national.

Cela a commencé en Grande-Bretagne dans les années 1980, à l'époque où Margaret Thatcher brandissait son fameux sac à main à travers l'Europe. Mais ce qui s'est initié au niveau local a pris progressivement de l'ampleur à la suite de Maastricht, devenant un courant paneuropéen, incarné aujourd'hui par

**A LORS QUE L'UE MÛRISSAIT EN TANT QUE
PROJET POLITIQUE, SA FRANCHE RÉUSSITE
EN TANT QUE PHÉNOMÈNE BUREAUCRATIQUE
A ALIMENTÉ UNE VIOLENTE RÉACTION
POPULISTE AU NIVEAU NATIONAL.**

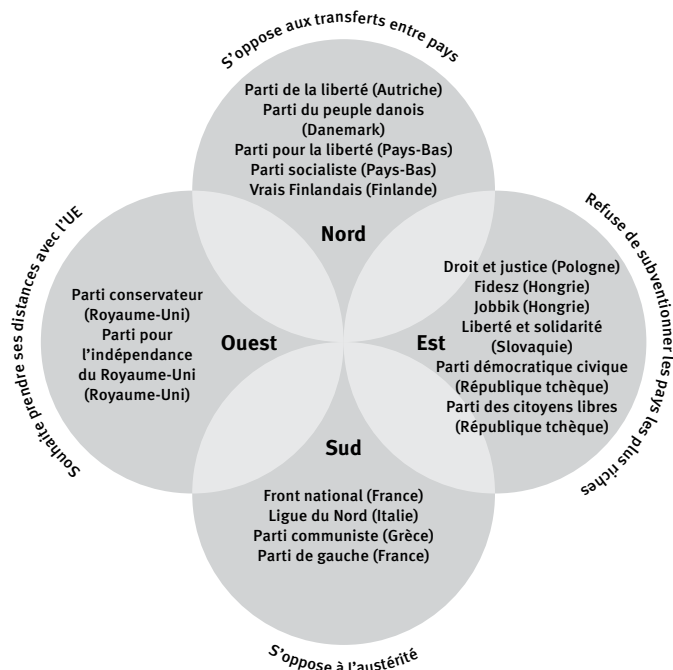
des forces disparates, tels Geert Wilders ^[2], le parti des Vrais Finlandais, Umberto Bossi ^[3] et Marine Le Pen. Il ya maintenant un populisme du Nord, du Sud, de l'Est et de l'Ouest, de la même manière qu'il peut être de gauche ou de droite (voir schéma ci-dessous). Mais, bien qu'ils aient des idéologies différentes, ils partagent tous le sentiment que la politique est devenue l'apanage d'élites qui n'agissent que pour leur propre compte plutôt que pour celui du plus grand nombre. En particulier, ils dépeignent l'UE comme un complot visant à construire une « Europe contre le peuple ». A la place, les populistes cherchent à mobiliser « le peuple contre l'Europe » – ce qu'un important diplomate néerlandais qualifie de « *destruction démocratique de l'UE* ».

[2] Fondateur du Parti pour la liberté aux Pays-Bas.

[3] Fondateur de la Ligue du Nord en Italie.

Pour de nombreux populistes, l'Union européenne s'occupe du bien-être des banques et des milieux d'affaires, supprime les

Une autopsie des populismes



**L'UE DEVENANT DE PLUS EN PLUS
TECHNOCRATIQUE, LES APPELS
À LA DÉMOCRATIE ET AUX RÉFÉRENDUMS
SONT DEVENUS PLUS PUISSANTS, CE QUI
A DU COUP PRÉPARÉ UN TERRAIN FAVORABLE
À L'ÉMERGENCE DES PARTIS POPULISTES.**

contrôles aux frontières et protège les minorités dans les pays membres alors qu'elle promeut la mondialisation à l'étranger. D'après Le Pen, cela conduit à une nouvelle scission entre les partis prétendus dominants et les nouveaux mouvements populistes : *« Toutes deux, gauche et droite, sont pour l'UE, l'euro, le libre-échange et l'immigration, affirme-t-elle. Depuis trente ans, [ils] n'ont pas changé ; la fracture réelle est désormais entre ceux qui soutiennent la mondialisation et les nationalistes. »*

La technocratie et le populisme sont des images miroirs : l'une est managériale, l'autre charismatique ; l'une repose sur le changement progressif, l'autre est attiré par la rhétorique grandiloquente ; l'une porte sur la résolution des problèmes, l'autre sur la politique de l'identité. Ils ont également différents modèles de légitimité. Les technocrates ont cherché à renforcer la légitimité de l'UE en essayant d'obtenir des résultats positifs pour différents groupes d'intérêt – entreprises, agriculteurs, étudiants, etc. Le populisme a, pour sa part, émergé au cours d'une période où la politique ne s'organisait plus dans les usines ou les meetings politiques, mais sur Internet. Ses revendications quant à la redistribution se concentrent autour de l'identité.

Cependant, bien que la technocratie européenne et le populisme national soient opposés, ils se renforcent mutuellement. Au niveau européen, nous avons pu l'observer dans la saga du traité de Lisbonne. En 2005, les peuples de France et des Pays-Bas ont rejeté la constitution européenne. Les dirigeants européens ont alors réagi de manière technocratique en contournant l'opinion publique. Ainsi, en retirant l'intégration européenne du giron des politiques nationales, la légitimité de l'UE s'est fragilisée, ce qui a renforcé, en premier lieu, le sentiment que les décideurs voulaient échapper encore plus à l'opinion publique. D'autre part, l'UE devenant de plus en plus technocratique, les appels à la démocratie et aux référendums sont devenus plus puissants, ce qui a du coup préparé un terrain favorable à l'émergence des partis populistes.

La situation en Italie et en Grèce a montré l'inverse : le populisme peut conduire à une réaction technocratique. Les marchés

européens, suite à un signal d'Angela Merkel et Nicolas Sarkozy, ont forcé Berlusconi et Papandréou à la démission. Berlusconi a été puni pour son populisme, et Papandréou, pour ne pas avoir réussi à imposer un pouvoir de gouvernance. Comme l'a affirmé Tony Barber ^[4] : « *Au nom du sauvetage de leur union monétaire, les responsables politiques européens préfèrent la suspension du politique, comme c'est le cas en Grèce et en Italie, et son remplacement par une expertise managériale non partisane. Les politiques gouvernementales seront ainsi surveillées, pour ne pas dire directement conçues, par Bruxelles et Francfort, instances dirigeantes de la Banque centrale européenne (BCE), et seront mises en œuvre par des experts grecs et italiens partageant la même vision paneuropéenne.* »

[4] Journaliste
au *Financial Times*.

Cette déclaration peut sembler légèrement excessive, si l'on note que ces deux nouveaux gouvernements ont accédé au pouvoir non seulement avec la bénédiction des autorités européennes mais aussi avec le large consentement de l'opinion publique, qui a montré une nette préférence pour des gouvernements de transition plutôt que pour la tenue de nouvelles élections. Cela eut tout de même une conséquence : plutôt que d'installer la démocratie à un niveau européen, la crise a amené la technocratie au niveau national. Le souci est de savoir ce qui se passera si les technocrates échouent. Les populistes tournent déjà autour des nouveaux gouvernements en Grèce et en Italie.

**PLUTÔT QUE D'INSTALLER LA DÉMOCRATIE
À UN NIVEAU EUROPÉEN, LA CRISE A AMENÉ
LA TECHNOCRATIE AU NIVEAU NATIONAL.
LE SOUCI EST DE SAVOIR CE QUI SE PASSERA
SI LES TECHNOCRATES ÉCHOUENT.**

Ainsi, d'Athènes à Helsinki, les élites sont désormais assié-gées, prises entre la puissance destructrice des marchés non domestiqués et les populistes eurosceptiques. L'Allemagne semble aller à l'encontre de cette tendance, sa classe politique redécouvrant une rhétorique proeuropéenne classique tandis que ses technocrates en poste à la BCE et à la Cour constitutionnelle font cause commune avec les tabloïds défendant une vision eurosceptique. Dans le reste de l'Europe, l'ensemble des partis politiques a fait le choix du populisme. En Slovaquie, un gouvernement on ne peut plus cosmopolite et européen s'est ainsi retrouvé à s'opposer au plan de sauvetage de la Grèce (il a cependant affirmé qu'il était antieuropéen de s'attendre à ce qu'un pays pauvre comme la Slovaquie puisse renflouer



des nations débitrices plus riches). En Finlande, une coalition d'hommes politiques intensément proeuropéens a signé un accord portant sur les garanties qui a failli faire couler l'ensemble du plan de sauvetage de l'euro. « *On crève de trouille*, a déclaré un ministre très nettement proeuropéen. *Le seul moyen de faire face aux populistes, c'est de les cloner.* »

Le résultat est qu'il y a un gouffre, chez de nombreux politiques traditionnellement proeuropéens, entre ce qu'ils pensent devoir faire et ce qu'ils pensent pouvoir faire accepter à l'opinion. En conséquence, ils ont hâtivement mis au point des solutions inadéquates et mal ficelées : *stress-tests* bancaires manquant de crédibilité, facilité de crédit entravée par des règles strictes, et émission d'obligations qui ne sont pas des *eurobonds* à proprement parler. Ces solutions sont très éloignées de ce qui aurait été nécessaire pour résoudre la crise, mais parce qu'elles étaient les seules susceptibles d'utiliser les failles du traité de Lisbonne, elles figuraient la limite de ce qu'il était possible d'accomplir politiquement.

Le problème d'efficacité : quatre Europe ou un enterrement

Compte tenu des contraintes politiques nationales auxquelles ils font face, les dirigeants européens ont mis l'accent sur la résolution de la crise institutionnelle à l'origine des déboires de l'euro plutôt que de se saisir à bras-le-corps des réels problèmes politiques. Quatre pistes menant à une résolution de la crise émergent, s'appuyant sur quatre approches organisationnelles distinctes : l'intégration asymétrique à partir des traités existants ; une zone euro plus petite et plus intégrée s'appuyant sur les traités actuels ; l'union politique par la modification du traité ; et un accord entre les pays formant l'avant-garde européenne avec un nouveau traité de type Schengen. Chacune des ces quatre propositions changera fondamentalement le cadre politique et institutionnel dont l'Europe d'aujourd'hui a hérité de Maastricht. Chacune a ses avantages et ses inconvénients. Mais quelle que soit l'option retenue, l'Europe fera alors un choix et le défi sera de résoudre la crise aiguë de l'euro sans exacerber dans le même temps la crise chronique d'un pouvoir européen sur le déclin.

Une intégration asymétrique

La première option est de poursuivre le système actuel de solutions progressives, sans modification du traité et en s'appuyant

sur le Conseil européen – c'est-à-dire les dirigeants nationaux – pour définir l'ordre du jour (à la différence de la Commission européenne), la création de nouvelles modalités de financement intergouvernementaux tels que le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et son successeur le Mécanisme européen de stabilité (MES, pour éviter d'enfreindre la clause de « non-renflouement »), le fait d'encourager la BCE à acheter des obligations (afin de contourner la difficulté qui consiste à obtenir l'approbation de chacun des membres pour aider les gouvernements débiteurs), la création de dispositifs juridiques comme le fameux « *six pack* », ensemble de six mesures législatives afin d'examiner les finances publiques des États membres et de réagir avant que des déséquilibres n'apparaissent, et le recours au Fonds monétaire international (FMI) pour le contrôle de l'application des mesures d'austérité.

On ne sait pas exactement quelle forme prendra ce modèle de changements progressifs, mais il semble évident que cela représente une rupture avec l'approche traditionnelle de l'intégration européenne de deux manières. Tout d'abord, cette mosaïque de mesures, dont certaines ont été prises dans le cadre des traités européens et d'autres en dehors, relève pratiquement la Commission européenne et le Parlement européen sur le banc de touche. Le fait que le FESF a été créé en dehors des traités a permis aux États membres de s'affranchir de la clause de non-renflouement dans les traités européens. Mais cela signifie aussi que chaque décision législative doit être ratifiée par tous les Parlements nationaux, et toute décision exécutive faisant intervenir expressément le Fonds doit être acceptée à l'unanimité par chaque gouvernement des États. Cela crée une opportunité pour les populistes eurosceptiques de rallier toujours plus de monde à leur cause à chaque fois qu'une nouvelle crise surgit.

Deuxièmement, elle fait peser une pression beaucoup plus importante sur les pays en déficit que sur les pays créanciers (les accords signés par les débiteurs s'imposent dans les coins et recoins de leur souveraineté nationale, depuis l'âge de la retraite et les niveaux d'imposition jusqu'à la taille des magasins et le niveau des pensions). Comme Joschka Fischer ^[5] l'a fait valoir, cela crée un risque de glissement d'une Europe reposant sur des règles vers une Europe reposant sur la puissance. L'eurodéputé Andrew Duff soutient même que ce modèle risque de transformer

[5] Ancien ministre allemand des Affaires étrangères.



les pays périphériques en « satellites allemands » : *« Il y a un risque réel de centralisation excessive des politiques nationales sur le modèle allemand, avec des conséquences punitives pour la reprise économique des plus faibles de la zone euro. [...] Le fait est qu'une simple coordination des politiques économiques ne constitue pas une solution fédérale et permettra à peine la mise en place des mesures nécessairement difficiles et forcément impopulaires que la situation détériorée exige. »*

Cette dynamique reflète un changement du côté de l'Allemagne, qui revoit ainsi son approche traditionnelle de l'intégration européenne. Tout au long de la crise de l'euro, le couple franco-allemand s'est déséquilibré en faveur de l'Allemagne. Entre-temps, l'Allemagne est tombée en désamour vis-à-vis de la Commission européenne, changeant son point de vue sur la dynamique d'intégration d'une « méthode communautaire » vers une nouvelle « méthode unioniste » intergouvernementale. Surtout, plus que tout autre Etat, l'Allemagne est devenue moins disposée à payer pour l'Europe, tout en réduisant le poids de ses représentants au même niveau que celui des autres grands pays européens. Dans ces nouveaux mécanismes intergouvernementaux, conçus en dehors des institutions formelles de l'UE, le pouvoir de vote est lié aux contributions financières, ce qui donne plus de poids à l'Allemagne.

En plus d'être inefficace, cette approche brouillonne est considérée par beaucoup comme illégitime. Certains Etats membres, en particulier les plus petits, s'inquiètent du fait que la Commission européenne soit mise à l'écart, tandis que les citoyens ne comprennent pas toutes ces dispositions ou n'ont pas le sentiment que leur voix soit entendue. En fait, de nombreuses voix en Allemagne s'élèvent pour s'inquiéter d'une Europe inefficace et ouvertement allemande – et c'est pourquoi ils réclament un sommet sur l'avenir de l'Europe.

Une zone euro réduite

En septembre, selon *Der Spiegel*, le ministre allemand des Finances Wolfgang Schäuble, doutant que la Grèce puisse échapper à la faillite, a demandé à ses fonctionnaires de commencer à préparer un scénario d'une sortie grecque de la monnaie commune et de la réintroduction de la drachme. Un mois plus tard, au sommet du G20 à Cannes, Angela Merkel et Nicolas Sarkozy ont brisé le tabou en évoquant publiquement

la sortie de la Grèce, précisant que cela pourrait être nécessaire en vue de maintenir la stabilité de la zone euro à long terme. Après cette réunion, des responsables français et allemands ont révélé qu'ils avaient travaillé sur des plans d'élagage de la zone euro pour la renforcer. « *Cela s'appellera toujours l'euro, mais il y aura moins de pays* », a ajouté de façon anonyme un officiel, sans préciser quel pays pourrait avoir à abandonner la monnaie unique. Les membres de cette petite zone euro pourraient converger rapidement dans des domaines sensibles comme la fiscalité du travail et des entreprises, laissant le reste de l'UE comme une « confédération » qui pourrait éventuellement s'étendre de 27 à 35 dans les décennies à venir.

Il y a un obstacle juridique à la création d'une zone euro plus petite et plus intégrée : les traités de l'UE ne contiennent aucune clause stipulant une sortie de la zone euro, et il est difficile d'imaginer comment cela pourrait s'opérer. Mais même si ce problème pouvait être surmonté, il est peu probable qu'une sortie ordonnée soit possible sans provoquer de contagion. Une sortie aurait des conséquences, pour l'économie réelle comme pour le secteur financier, qui seraient beaucoup plus sévères que celles de la faillite de Lehman Brothers qui a poussé l'économie mondiale au bord d'une nouvelle Grande Dépression. Par exemple, UBS a estimé que si un pays faible quittait la zone euro, cela aurait un coût d'environ 10 000 euros par personne dans la première année et 3 500 euros par personne par la suite. Si l'Allemagne devait abandonner l'euro, il en coûterait autour de 7 000 euros puis 4 000 euros par personne. En comparaison, le coût du renflouement total de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal suite à un défaut serait d'un peu plus de 1 000 euros par personne.

Il n'est même pas évident que l'UE elle-même puisse survivre à ce qui équivaldrait à une rupture de l'euro : certains des pays exclus de la nouvelle zone monétaire purgée pourraient alors former leur propre union de leur côté. Même si l'UE y survivait, elle perdrait beaucoup de son influence politique dans le monde. Une profonde récession européenne réduirait immédiatement et considérablement les moyens disponibles

**UNE SORTIE DE LA ZONE EURO
AURAIT DES CONSÉQUENCES, POUR
L'ÉCONOMIE RÉELLE COMME POUR
LE SECTEUR FINANCIER, QUI SERAIT
BEAUCOUP PLUS SÉVÈRES QUE CELLES
DE LA FAILLITE DE LEHMAN BROTHERS.**



pour ses opérations militaires et de maintien de la paix, ainsi que pour l'aide publique au développement. Peut-être plus important encore, une rupture compromettrait grandement le « *soft power* » européen : si les Européens étaient perçus comme incapables de régler leurs propres problèmes internes de manière adéquate, il serait difficile d'imaginer que le reste du monde les accepte comme des acteurs sérieux pour résoudre les problèmes mondiaux les plus urgents.

L'union politique par un changement de traité

La troisième option, que le Conseil européen a maintenant adoptée en théorie, est de faire un bond de géant dans l'union politique par la modification du traité. De nombreux soutiens de tout bord appellent à un sommet portant sur une « mini-constitution », avec les représentants des Parlements nationaux, les gouvernements nationaux et les institutions de l'UE, suivi d'une conférence intergouvernementale. L'objectif serait d'insérer dans les traités européens les avancées en matière d'intégration qui ont eu lieu durant les deux dernières années. Il existe cependant deux points de vue différents sur jusqu'où aller. Certains veulent se concentrer principalement sur la création d'une base institutionnelle et juridique pour l'application des règles budgétaires, d'autres veulent un transfert supplémentaire de pouvoirs politiques, économiques et fiscaux en direction de Bruxelles afin que le cadre institutionnel mis en place ressemble davantage à une « union budgétaire » avec un ministère des Finances de la zone euro *de facto*.

Le gouvernement allemand actuel penche pour la première option, qui est d'envisager davantage une « union de la stabilité » qu'une union budgétaire. Sa priorité est de renforcer le Pacte de stabilité et de croissance en y incluant des « sanctions automatiques ». Il souhaiterait également la nomination d'un « Commissaire européen à la stabilité », qui serait mandaté pour intervenir directement dans les affaires des États violant le Pacte et pour suspendre les versements des fonds structurels et de cohésion à ces États. Afin que ces mesures semblent moins punitives, les chrétiens-démocrates allemands proposent – éventuellement dans une deuxième étape – d'aller vers une union politique où le président de la Commission européenne serait directement élu et le Parlement européen aurait le droit de proposer des lois. Toutefois, dans le Sud de l'Europe et même en France, cela ne serait pas vraiment perçu comme une

« union de la stabilité » mais plutôt comme une « union d'austérité », avec un important biais anticroissance.

La deuxième option, qui pourrait être plus acceptable en dehors de l'Allemagne, est une union budgétaire qui aurait le pouvoir sur certaines dépenses et taxes de l'UE. L'ancien président de la BCE, Jean-Claude Trichet, suggère que la zone euro devrait évoluer vers une situation dans laquelle « *il serait non seulement possible, et dans certains cas obligatoire, pour les autorités européennes, de prendre directement des décisions* ». En particulier, Jean-Claude Trichet propose la création d'un ministère des Finances de la zone euro qui superviserait les institutions financières et représenterait la zone euro. Certains, comme le ministre français des Affaires étrangères Alain Juppé et l'ancien Premier ministre belge Guy Verhofstadt, soutiennent l'idée de véritables États-Unis d'Europe. D'autres, comme Emma Bonino, proposent une « fédération allégée » qui n'absorberait pas plus de 5 % du produit intérieur brut (PIB), ce qui représenterait actuellement un montant d'environ 650 milliards d'euros – plus ou moins le montant actuel du fonds de sauvetage.

Toutefois, que la zone euro opte pour une union budgétaire ou pour une union politique, il faudra toujours se demander si le nouveau traité doit comporter des dispositions prévoyant l'exclusion de pays de la zone euro et s'il faut y inclure d'autres prérogatives politiques telles que la politique étrangère. Ce plan est également extrêmement périlleux. En particulier, il pourrait encourager des revendications britanniques pour le retour des pouvoirs aux États ou être rejeté lors de référendums que certains États membres seraient obligés d'organiser. Ces risques poussent certains à privilégier un quatrième scénario : un traité intergouvernemental conclu entre une nouvelle avant-garde des pays de la zone euro qui souhaitent aller de l'avant vers une plus grande intégration.

Le fédéralisme sans les fédéralistes

Joschka Fischer, de longue date champion d'une Europe à deux vitesses, prédit que l'UE va se diviser entre une avant-garde (l'eurogroupe) et une arrière-garde (le reste des 27 membres de l'UE) : « *Cette division formelle changera fondamentalement l'architecture interne de l'UE*, écrivait-il en juillet. *Sous l'égide d'une UE élargie, les vieilles divisions entre une Communauté économique européenne franco-allemande et une Association*



européenne de libre-échange anglo-scandinave resurgit. » Ce que prévoit Fischer est une sorte d'accord intergouvernemental juridiquement contraignant signé par les membres de la zone euro, et hors de portée des traités de l'UE (dans le même esprit que les accords de Schengen sur l'ouverture des frontières).

Un accord intergouvernemental de ce type permettrait d'éviter aux États membres la douleur d'une longue ratification à 27, et aux 17 de la zone euro d'être victimes du chantage des demandes de renégociation des eurosceptiques britanniques.

Certains pays de la zone euro, telles la Slovaquie et la Finlande, pourraient même en être exclus si leur Parlement refuse de ratifier l'accord. Cependant, le paradoxe de cette idée d'« euro-cœur » est que cela pourrait être une sorte de fédéralisme sans les fédéralistes : il pourrait exclure les institutions de l'UE comme la Commission

européenne, le Parlement européen et la Cour européenne de justice (CEJ). Par ailleurs, plusieurs des membres les plus proeuropéens – y compris la Pologne, la Lettonie et la Lituanie – seraient également abandonnés dans la voie lente de l'intégration européenne.

Ainsi, chacun des quatre itinéraires pour la résolution de la crise institutionnelle de l'Europe présente des avantages et des inconvénients. Le premier est le plus facile à réaliser, mais il risque de ne pas résoudre la crise tout en exacerbant la réticence des citoyens européens. La deuxième solution pourrait être plus durable et moins douloureuse pour les citoyens de pays comme la Grèce, mais il pourrait déclencher un tsunami de panique dont le résultat serait le démantèlement de l'euro. La troisième serait la solution la plus complète et la plus durable, mais présente aussi le plus grand risque d'échec spectaculaire, comme un rejet du traité par les Parlements ou par référendum, et il pourrait conduire à la désintégration rapide de l'UE. La quatrième solution pourrait donner à la zone euro ce dont elle a besoin tout en évitant la résistance des membres hors de la zone euro, mais elle pourrait conduire à un nouveau fossé au sein de l'Europe et à la lente marginalisation de l'UE elle-même.

LE PARADOXE DE CETTE IDÉE D'« EURO-CŒUR »
EST QUE CELA POURRAIT ÊTRE UNE SORTE
DE FÉDÉRALISME SANS LES FÉDÉRALISTES :
IL POURRAIT EXCLURE LES INSTITUTIONS
DE L'UE COMME LA COMMISSION
EUROPÉENNE ET LE PARLEMENT.

Le danger d'une Europe à deux vitesses

Angela Merkel a déclaré que la fragmentation de l'euro conduirait à la fin de l'Union européenne. Mais, comme Wolfgang Münchau ^[6] l'a fait valoir, sauver l'euro pourrait aussi mener à la destruction de l'UE. Ce danger est en partie une question institutionnelle : le noyau interne qui émerge rompt certains éléments du consensus qui a permis à l'UE de fonctionner au cours des dernières années. Il a écarté la Commission européenne, donné les pleins pouvoirs et coopté le Conseil européen en nommant Jean-Claude Juncker à la présidence du groupe, et a agi par l'intermédiaire d'un noyau franco-allemand qui ne reflète pas pleinement les intérêts des petits États membres ou des pays déficitaires.

Parallèlement, le danger d'une Europe à deux vitesses est aussi une question politique. Il est inévitable que l'« euro-cœur » parle progressivement d'une seule voix, au sein de l'UE tout comme à l'extérieur. Par exemple, dans les négociations sur le marché unique des services financiers, il est fort probable que l'« euro-cœur » s'accordera sur une position unique et ensuite seulement négociera avec les 10 États en dehors de la zone euro. Si un noyau intérieur d'États européens va de l'avant, les États exclus seront très soucieux de s'assurer que le contrôle des domaines stratégiques clés, tels que le marché unique, la politique commerciale commune et le budget commun, resteront au sein des 27.

On peut aussi s'interroger quant aux effets d'une Europe à deux vitesses sur les deux autres grands projets d'intégration : l'espace judiciaire commun et la politique étrangère commune. Par exemple, il sera difficile pour l'UE d'augmenter son influence sur la scène internationale si des pays géopolitiquement puissants, comme la Grande-Bretagne et la Pologne, sont exclus de ce cœur. Les implications pour la justice et les domaines juridiques pourraient être tout aussi profondes. Certains pays de l'espace Schengen pourraient être exclus de l'« euro-cœur », mais il est possible que des pays ayant conclu une union budgétaire l'un avec l'autre puissent vouloir unir leurs politiques migratoires. Comme David Miliband l'a expliqué, une Europe à deux vitesses serait déséquilibrée sur les questions économiques comme le libre-échange et le marché unique et les questions de politique étrangère concernant par exemple la Russie.



[6] Journaliste
au *Financial Times*.

Cela pourrait à son tour créer un danger de fragmentation de l'UE dans des alliances informelles ou même formelles, et l'émergence de luttes géoéconomiques de pouvoir en leur sein. Il y a déjà eu une certaine forme de coordination entre la présidence polonaise, le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni. Certains ont suggéré que les États hors zone euro devraient officiellement s'organiser en un « Non-Eurogroupe » (NEG) qui élirait son propre président et tiendrait ses propres sommets, afin de se protéger de toute discrimination (en particulier, en veillant à ce que les futurs présidents du Conseil et de la Commission puissent encore être originaires de pays non euro). Toutefois, à moins que la zone euro ne se comporte de manière agressive, il est peu probable que ce groupe – qui comprend certains États comme la Pologne, qui aspirent un jour à rejoindre l'euro, d'autres comme le Danemark, qui n'ont pas encore décidé, et d'autres tels que le Royaume-Uni, qui sont peu susceptibles de s'y joindre dans un avenir proche – ne se mue en une coalition avec des intérêts partagés. De la même manière que les « non-euros » manquent de cohésion, il y a également un manque de cohésion au sein de la zone euro : un ministre de la zone a récemment déclaré en privé que « les

pays dont nous souhaitons la présence dans la zone euro comme la Suède et le Royaume-Uni ne sont pas là, tandis que ceux dont nous ne voulons pas le sont ».

**CERTAINS ONT SUGGÉRÉ
QUE LES ÉTATS HORS ZONE EURO
DEVRAIENT OFFICIELLEMENT S'ORGANISER
EN UN «NON-EUROGROUPE» QUI ÉLIRAIT
SON PROPRE PRÉSIDENT ET TIENDRAIT
SES PROPRES SOMMETS.**

Afin d'éviter l'éclatement de l'Union européenne, l'attention devrait se porter sur les relations entre les 17 et les 10, ainsi que sur la gouvernance de la zone euro. Il sera important de concevoir des critères d'adhésion ouverts afin que d'autres pays puissent adhérer à tout moment s'ils le veulent ou le peuvent (de nombreux Européens de l'Est sont désireux de s'assurer qu'ils seront en mesure de rejoindre l'UE lorsqu'ils répondront aux critères de convergence). Il sera également important de laisser une porte ouverte à une étape future pour l'absorption du noyau dans une union plus large. La meilleure issue serait de développer une Europe à deux vitesses dans le cadre des traités existants en vertu des dispositions de coopérations renforcées. Il serait ainsi possible pour les pays non euro de rester dans la salle lorsque les discussions ont lieu et d'empê-

cher l'« euro-cœur » de débattre de questions concernant les traités existants. Cela maintiendrait en vie la perspective d'une Europe désordonnée à géométrie variable, plutôt que d'une Europe à deux vitesses avec des États de première et de seconde classes.

Surtout, les dirigeants européens devront s'entendre sur un nouvel accord explicite entre pays excédentaires et déficitaires, et entre les États membres du Nord et du Sud, de l'Est et de l'Ouest. De même que le rapprochement de la zone euro avec les pays hors zone euro, cet accord aura besoin de trouver un équilibre entre austérité et transferts budgétaires, libéralisation et protection sociale, et la manière de transférer des fonds du reste du monde vers les régions voisines de l'Est et du Sud. Un tel accord nécessitera que de nombreux dirigeants nationaux reconnaissent qu'il est dans leur propre intérêt d'arriver à un consensus sur la façon dont la zone euro et l'UE devront travailler à l'avenir. Ils doivent s'accorder sur une vision qui semble juste pour tous les États membres plutôt qu'elle ne les pénalise.

QUEL QUE SOIT LE FORMAT INSTITUTIONNEL ADOPTÉ PAR LES LEADERS EUROPÉENS, IL EST PEU PROBABLE QUE CES DERNIERS COMBLENT LE FOSSÉ ENTRE L'EUROPE ET SES CITOYENS.

Une rupture avec le modèle « à vitesse unique » pourrait être un vecteur d'opportunités mais aussi de risques. Par exemple, l'élargissement est un motif de blocage dans l'UE actuelle. Mais une Europe multi-vitesses encore plus désordonnée pourrait donner lieu à de nouvelles possibilités d'intégration pour la Turquie ou l'Ukraine (bien que la Turquie ne semble *a priori* pas intéressée par une adhésion de seconde classe, à moins que celle-ci ne s'inscrive dans un programme d'exemption de visa). Cependant, quel que soit le format institutionnel adopté par les leaders européens, il est peu probable que ces derniers comblent le fossé entre l'Europe et ses citoyens – en fait, ils peuvent l'aggraver –, à moins qu'ils ne changent le contenu et la forme de l'intégration européenne.

Le problème de légitimité : comment combler le fossé avec les citoyens européens

L'UE est confrontée à un paradoxe. Elle a perdu toute légitimité à cause de l'inaction de ses dirigeants. Mais la raison



pour laquelle ils ne peuvent pas agir est le peu de légitimité dont dispose l'UE. Cela fait trois décennies que l'on débat du déficit démocratique de l'UE. Mais une manière plus précise de décrire les problèmes de légitimité de l'Europe serait de dire que l'UE a connu un excédent de démocratie sur les questions technocratiques qui ne séduisent pas les électeurs et une absence de débats politiques sur les grandes questions qui auraient pu réellement les concerner. Il existe déjà de nombreux canaux pour que les citoyens européens puissent faire entendre leur voix : les élections nationales pour les dirigeants qui les représentent au sein du Conseil européen, les élections européennes pour les représentants au Parlement européen, et même les référendums dans certains pays au moment de ratifier de nouveaux traités. Mais la plupart des tentatives pour impliquer les électeurs ont porté sur des questions procédurales telles que la modification des traités plutôt que sur les choix politiques auxquels l'UE devait faire face.

Alors que la crise de l'euro s'intensifie et que des propositions sont faites pour une plus grande action européenne, il y a un nouveau désir de démocratie. Les populations exigent un renforcement de la participation démocratique à travers chacun des trois canaux traditionnels : élections européennes, référendums et décisions nationales. Mais il n'est pas évident que l'un de ces canaux donne nécessairement à l'UE la légitimité dont elle a besoin pour agir. Et chaque voie peut, paradoxalement, rendre l'Europe encore plus difficile à gouverner.

Elire des dirigeants européens

Les chrétiens-démocrates au pouvoir en Allemagne ont récemment approuvé un document soutenant une élection directe du président de la Commission européenne et la possibilité pour le Parlement européen de partager le droit d'initiative avec la Commission européenne. D'autres – dont Felipe González, président du Groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe – ont proposé que le prochain président de la Commission soit élu à partir d'une liste transnationale lors des élections européennes de 2014. Comme l'UE se dirige vers des règles budgétaires strictes et la surveillance mutuelle des budgets nationaux – procédure dite des semestres européens –, beaucoup demandent que l'on accorde au Parlement européen un rôle officiel lui permettant de valider les budgets nationaux au même titre que la Commission et les États membres.

Ces décisions sont justifiées par le fait qu'elles pourraient aider l'UE à surmonter son blocage institutionnel, laisser place aux réformes et augmenter la légitimité de l'UE en créant un véritable espace européen d'échange d'idées. Toutefois, le Parlement européen a refusé obstinément d'être à la hauteur de ses champions. Bien qu'il se soit lui-même effectivement imposé comme chambre de révision pouvant obliger l'exécutif européen à lui rendre des comptes, il y a peu d'arguments pour soutenir qu'il dispose de la légitimité de définir l'agenda européen. Le taux de participation n'a cessé de chuter à chaque élection et les élections européennes tendent à devenir des référendums sur les gouvernements nationaux en place plutôt qu'une réelle chance de débattre de l'avenir de l'Europe.

En conséquence, le principal débat européen qui revient à chaque élection européenne est de savoir si les citoyens souhaitent réellement l'existence de l'UE (un député européen sur cinq a été élu sur un programme eurosceptique en 2009). Les partisans du Parlement soutenaient qu'avec plus de pouvoir viendrait une plus grande légitimité. En fait, le taux de participation n'a cessé de chuter à chaque élection, et ce même lorsque son pouvoir s'est accru. Compte tenu de ces antécédents et de la crise générale de la démocratie représentative, même au niveau national, il n'est pas évident que cette tendance soit inversée si les élections européennes devaient concerner celle du président de la Commission. La vraie question est de savoir si, en l'absence de langue commune et de médias communs, il sera un jour possible d'avoir un débat commun sur la future forme de l'Europe. Cela a conduit certains, comme Joschka Fischer, à soutenir l'implication des Parlements nationaux plutôt que celle du Parlement européen.

Référendums

Georges Papandréou a d'abord proposé – avant de se rétracter, sous la pression de Paris et Berlin – que le plan d'austérité nationale grec soit soumis à un référendum. Il affirmait que cela lui aurait donné un mandat direct d'austérité qui lui aurait permis de discipliner l'opposition et même son parti qui tombait en lambeaux. Le contre-argument du « Groupe de Francfort » fut cependant qu'une surenchère de référendums nationaux effraierait les marchés et pourrait complètement empêcher l'UE de prendre toute décision. Bien qu'elle ait été avant tout motivée par le souci d'éviter tout nouveau retard, la réaction



brutale de Paris et Berlin à l'encontre de Papandréou a donné l'impression que l'UE avait si peur de l'opinion publique qu'elle voulait à tout prix la supprimer (et, par ailleurs, que l'opinion des créanciers pesait plus que celle des nations débitrices).

Cependant, il sera impossible d'éviter les référendums à l'avenir. Bien que les dirigeants de la zone euro espèrent éviter les référendums dans les 10 « non-euros », un certain nombre des 17 de la zone euro, telle l'Irlande, sont légalement obligés d'organiser des référendums lors des transferts de souveraineté ^[7]. Toutefois, il sera politiquement difficile pour les six membres de la zone euro qui ont promis un référendum sur les changements incrémentaux de la pseudo-constitution européenne de 2005 de nier à leurs électeurs un droit d'expression lors d'étapes beaucoup plus importante menant à une union budgétaire. Le problème est que les référendums sur les traités – des documents complexes, négociés par des diplomates européens en dehors des processus politiques – ne permettent pas aux citoyens européens et aux partis politiques d'exprimer leurs principaux désaccords politiques sur la forme future de l'Europe. Consulter les citoyens sur la forme future des institutions de l'UE est l'idée que les technocrates se font de la démocratie. Il n'est pas surprenant que les citoyens aient répondu en soutenant les populistes.

Désengagements nationaux

La manière dont l'UE a réussi à éviter son rejet pur et simple a été de montrer de la souplesse plutôt que d'imposer des mesures impopulaires à des partenaires réticents. La question du désengagement européen et de la renégociation est actuellement la plus débattue au Royaume-Uni, où un groupe de 81 députés conservateurs ont soutenu l'organisation d'un référendum européen en octobre 2011. David Cameron a promis d'examiner un « rééquilibrage des compétences » entre l'Angleterre et l'UE et a affirmé qu'il liera le soutien à toute modification du traité à l'obtention de contreparties. Beaucoup, au sein du Parti conservateur au pouvoir, espèrent secrètement que le gouvernement essaiera de renégocier – et échouera – en guise de prélude à la tenue d'un référendum sur l'adhésion européenne, pour enfin se retirer pleinement de l'UE.

Mais il n'y a pas qu'au Royaume-Uni que le désengagement soit d'actualité. En fait, l'idée de désengagement a été un argu-

[7] Voir, dans le texte original de Mark Leonard (www.ecfr.eu/page/-/ECFR43_REINVENTION_OF_EUROPE_ESSAY_AW1.pdf, p. 9), le tableau détaillant les obligations référendaires dans les 27 pays de l'UE.

ment important pour gagner le consentement sur l'intégration européenne dans le passé. Ainsi, le Danemark a été autorisé à ne pas s'engager dans trois domaines (l'euro, la défense, et la justice et les affaires intérieures), l'Irlande a obtenu un protocole particulier après son non au traité de Lisbonne, la Slovaquie a été exemptée du sauvetage de la Grèce, tandis que la Finlande a obtenu des garanties supplémentaires pour sa contribution. La tendance vers une intégration financière accrue pourrait déclencher une avalanche de demandes de désengagement des nations eurosceptiques – dont les six pays de la zone qui sont plus pauvres que la Grèce et qui pourraient vouloir limiter leurs engagements. Mais si chaque membre opte pour une approche européenne à la carte, il sera impossible d'avoir un socle suffisamment fort d'objectifs communs pour que l'Europe survive.

Même s'il est possible de donner une plus grande légitimité à l'intégration européenne sans rendre l'Union ingouvernable, cela risque néanmoins de ne pas être suffisant pour endiguer la réaction populiste. La directrice générale du FMI, Christine Lagarde, a prédit que la crise mènera à une « *décennie perdue* » de baisse des salaires et de hausse du chômage au sein de l'EU. Etant la région la plus ouverte au commerce et aux migrations dans le monde, en pleine montée du protectionnisme dans les pays émergents et en développement, la zone euro a supporté une part disproportionnée du coût d'ajustement depuis la crise de 2008 : elle est la seule grande région économique qui n'ait pas connu d'assouplissement monétaire. Le meilleur espoir pour regagner en crédibilité – et endiguer la vague de désintégration qui s'est déjà propagée au-delà de la monnaie dans le reste de l'UE – peut alors résider dans le développement de réponses politiques plutôt qu'institutionnelles aux arguments populistes.

L'UE devrait donc adopter un agenda politique progressiste en mesure de servir à la fois les intérêts des citoyens ordinaires et celui des banquiers. Elle a besoin d'une union de croissance plutôt que d'une union d'austérité. Outre le fait de prendre des mesures pour améliorer la compétitivité, il faut changer les règles du pacte Euro-Plus sur les finances publiques pour permettre l'investissement social, réformer le budget de l'UE afin d'aider les pays à faire ces ajustements, et verser ces fonds à la condition que les réformes soient réalisées. L'UE doit aussi permettre des flux migratoires contrôlés comprenant plus de mesures communautaires sur la protection des frontières



[8] Dans un texte publié sur l'ECFR (voir http://ecfr.eu/content/entry/commentary_marching_towards_disintegration).

extérieures, et des accords sur le partage de cette tâche. Enfin, l'UE a besoin d'une politique étrangère cohérente pour faire face aux autres grandes puissances comme la Chine, plutôt que d'agir comme un simple vecteur de la mondialisation.

Éviter la désintégration de l'Europe

Selon Jan Zielonka ^[8], « nous avons de nombreux livres sur l'intégration européenne, mais presque aucun sur la désintégration ». Il décrit trois routes possibles menant à la ruine de l'UE : un échec retentissant en raison d'une action insuffisante ; le rejet d'un grand bond en avant ; et ce qu'il appelle la « désintégration déguisée », où les dirigeants de l'UE sauvent l'euro mais détruisent le processus d'intégration. George Soros a déclaré que l'UE est « un merveilleux exemple de processus d'expansion-contraction politique », qui est d'abord autoréalisateur et finalement autodestructeur. Ce qu'il veut dire par là est qu'avec la création de la monnaie unique européenne, des soutiens politiques et économiques pour l'intégration s'étaient créés, et qu'aujourd'hui la crise a laissé place à la création de soutiens pour la désintégration en la personne des marchés et des hommes politiques nationaux.

La crise de l'Europe a ôté aux gouvernements nationaux le luxe de se cacher derrière les faibles leaders qu'ils avaient installés à Bruxelles. Pendant trop longtemps, ils ont défendu un *statu quo* intenable plutôt que d'affronter les erreurs de l'Europe et de trouver un chemin pour les corriger. Pour éviter la fragmentation de l'Europe, ils devraient désormais défendre une vision radicale pour repenser l'Europe, qui traite à la fois de son efficacité et de ses crises de légitimité. Depuis son commencement, l'intégration européenne a progressé par ses crises à répétition. Mais elle nécessite un *leadership* politique pour faire de ces crises une source d'énergie plutôt que de paralysie. Le temps n'est pas au conservatisme mais à la réinvention. ■

TRADUCTION DE LÉOPOLD JOUVEN