

# L'Union européenne face à la crise : entre défense des intérêts nationaux et progrès dans l'intégration

## Europe, vers le rebond ?

Jean-Dominique GIULIANI

On ne compte plus les prévisions pessimistes sur l'Union européenne, lancées depuis quatre ans par les plus éminents experts ! Économistes de renom, parfois nobélisés, analystes financiers, experts en tous genres... combien sont-ils à s'être franchement trompé pour avoir annoncé la fin de l'Euro, la faillite et la sortie de la Grèce, la fin de l'Union européenne ? Toutes ces prévisions ont été démenties par les faits.

De même que notre époque a voulu remettre au goût du jour un prétendu calendrier Maya qui annonçait la fin du monde pour le 21 décembre 2012, toutes ces éminentes personnalités ont jugé un peu vite, avec leur logiciel traditionnel, une Union européenne qu'ils ne connaissaient pas vraiment.

La construction européenne a résisté à tous les coups de boutoirs : ceux des transformations en cours, qui bouleversent l'ordre établi et les rapports de puissance ; ceux des sceptiques qui la comparaient à d'autres modèles alors qu'elle est une construction unique dans l'histoire de l'humanité ; ceux des marchés, voire des spéculateurs, moutonniers par nature et dont la profondeur des analyses n'a jamais impressionné. Projet avant tout politique, l'Europe gère les crises à sa manière, par des décisions politiques, fussent-elles lentes et parfois peu compréhensibles, jamais seulement à l'aide de recettes techniques ou financières.

C'est ainsi qu'elle peut se targuer d'avoir surmonté politiquement la première vraie remise en cause de son existence. Tout le monde semble avoir enfin compris qu'il serait hasardeux de vouloir continuer à miser sur la disparition de l'Euro ou de la construction européenne. À bien des égards, l'Union européenne doit être considérée comme irréversible, parce qu'irremplaçable pour les États d'Europe. Malgré ses apparentes hésitations face à une crise violente, elle a su y répondre.

La crise est née ailleurs ; elle a traversé l'Atlantique parce que l'Europe inachevée avait traîné dans son long cheminement vers l'unité. Les Européens ont donc accéléré leur intégration et l'année 2013 se présente désormais sous de meilleurs auspices pour faire face à un environnement international pour le moins mouvant.

## Un environnement international imprévisible

C'est vraisemblablement la marque d'une époque très particulière.

On la dit « de transition », dans l'espoir qu'un ordre international nouveau s'établisse bientôt et pour longtemps. Car on connaissait l'ordre ancien, celui de la Guerre froide, avec ses règles et ses fragiles équilibres. On ne comprend plus les évolutions du monde où les codes évoluent souvent plus vite que la pensée humaine. Les mutations technologiques, économiques et donc politiques et sociales, que vit la planète semblent s'être emballées ; elles paraissent surtout sans fin. Il n'est pas certain qu'elle retrouve prochainement une stabilité réelle. La crise n'est pas seulement un mauvais cap à franchir avant que ne revienne le calme des eaux connues. Elle pourrait bien durer sous la forme d'une remise en cause permanente des situations acquises. Ceux qui attendent de bénéficier de la croissance mondiale se trompent. C'est par les réformes internes que l'Union et ses États membres démontreront leurs capacités d'adaptation à un monde en perpétuel changement.

Nous ne sommes pas près de retrouver un ordre international durablement prévisible et stabilisé. Dans l'histoire récente des relations internationales, ces périodes succèdent généralement à des conflits majeurs, ce qui n'est pas le cas. Nous pourrions bien vivre pour longtemps les angoisses de l'incertitude. En Europe, trouvant leur fondement dans la crise, elles se joignent à la peur du déclin pour générer une humeur négative, une perte de confiance, un sentiment de morosité que ne justifient pas les statistiques. Avec 7 % de la population mondiale, l'Union affiche pourtant plus de 20 % de la création de richesses, demeure le premier marché de consommation et la première puissance commerciale mondiale qui, commerce intra-communautaire inclus, concentre 40 % du commerce mondial. Il lui reste donc des atouts pour réagir. Un regard rapide sur le monde lui permet de s'y comparer.

Le Japon peine à sortir d'une longue période de stagnation marquée par la déflation, les États-Unis, malgré leur formidable ressort, font face à des défis considérables avec une dette colossale devenue un enjeu politique et le temps de « la croissance par la dépense » semble terminé. Les pays émergents eux-mêmes, longtemps grisés par leur croissance de rattrapage, sont désormais obligés de réorienter leurs efforts vers leurs propres citoyens. La Chine entre dans une période politique instable, qui ne sera pas sans influence sur ses performances économiques. Si un conflit mondial ne semble, pour l'instant, pas prévisible, nombre de foyers de tensions, voire d'affrontements géographiquement localisés, laissent planer de lourdes incertitudes sur la stabilité internationale. Le Proche-Orient et l'Iran figurent d'ailleurs légitimement au premier rang des préoccupations.

L'agenda international va de nouveau interpeller l'Europe. Elle doit s'y préparer.

Confortablement installés, grâce à l'intégration européenne, dans des sociétés où les solidarités, le droit et la croissance semblaient aller de soi, les Européens s'étaient un peu endormis dans la facilité. Le réveil est rude, les réformes difficiles à faire accepter. L'ampleur de la tâche est immense pour que le continent européen assure durablement sa situation, qui reste éminemment enviable. Mais les Européens seraient bien inspirés d'anticiper d'autres mutations à venir, dans les technologies, les rapports de force économiques, l'organisation sociale. Car le critère d'efficacité du <sup>xxi</sup>e siècle pourrait bien être l'adaptabilité aux changements.

Le travail est en cours, pour adapter l'Union européenne au nouveau monde, même si beaucoup reste à faire.

## Une nouvelle Europe ?

L'Union a plus changé en quatre ans que depuis son origine et un peu de recul le met en évidence.

Elle a mobilisé une force de frappe financière sans équivalent pour répondre à la crise, engagé des réformes jusqu'ici impensables, sauvé certains de ses membres en difficulté.

Si l'on additionne les aides directes aux États en difficulté (400 milliards), les facilités de crédit de la Banque centrale européenne (LTRO : 1 000 milliards €), ou ses achats de dettes publiques (200 milliards), le sauvetage des banques et les plans de relance nationaux, l'Union et ses États membres ont ainsi mobilisé directement ou indirectement des montants financiers bien supérieurs à l'équivalent de trois plans Marshall<sup>1</sup>. Entre le début de la crise en octobre 2008 et la fin 2011, les aides d'État accordées au secteur financier et à l'économie réelle pour surmonter la crise, se sont élevées, selon la Commission européenne, à 1 700 milliards €<sup>2</sup>. Aucun ensemble politique dans le monde n'aurait été capable de mettre autant de ressources à la disposition du combat contre la crise. Certes, les États membres de l'Union l'ont fait par la coopération et largement sur le mode intergouvernemental, mais ces efforts concertés n'auraient pas été possibles sans l'Union européenne. Certes, on peut critiquer les décisions prises et la manière dont elles ont été élaborées, lentement, après débats et négociations, mais personne n'aurait pu imaginer il y a encore dix ans que cela fût possible, tellement étaient prudentes les règles qu'elle s'était fixées dans les traités européens.

Elle a, par ailleurs, engagé des réformes inimaginables il y a peu encore.

Elle a créé un Fonds monétaire européen, le Mécanisme européen de stabilité, organisé une véritable union budgétaire avec le « six pack » et le « Traité budgétaire » (TSCG) et jeté les bases d'une Union bancaire. Pour répondre à la crise mondiale, l'intégration européenne s'est accélérée. Elle l'a fait à son rythme, forcément lent et parfois erratique, puisqu'il s'agit de bâtir à 27 ou à 17 une Union économique et budgétaire véritable à partir de systèmes nationaux fortement typés. L'année 2012 a vu se concrétiser beaucoup des efforts souhaités et entrepris dès les premières difficultés en 2009. Toutes les institutions y ont pris leur part. Le Conseil européen avec les chefs d'État et de gouvernement, le Parlement et la Commission, ont adopté des textes nouveaux qui renforcent la discipline budgétaire, la coordination des politiques économiques et incitent aux réformes structurelles. La Banque centrale et son Président, Mario Draghi, ont su faire échec aux attaques contre l'Euro. Leurs déclarations et leurs décisions ont ramené le calme et sauvé les circuits financiers de l'embolie.

Le Traité budgétaire est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013, alors qu'il avait focalisé sur son nom les critiques et les oppositions, particulièrement en France. Le Bundestag, dans lequel des observateurs voient, à tort, le seul vrai pouvoir démocratique européen, a ratifié tous les plans d'aide aux États en difficulté avec deux tiers des voix, démentant ainsi les poncifs et les jugements négatifs sur les orientations de la politique européenne de l'Allemagne, dont, d'ailleurs la Cour constitutionnelle a confirmé la compatibilité avec sa Loi fondamentale. Le principe de mesures de soutien à la croissance a été acté sous la pression de la France, de l'Italie, de l'Espagne et des grandes institutions financières (FMI, OCDE) et mis en œuvre par le Parlement et la Commission européenne. Par ailleurs, l'Union a enregistré des progrès significatifs dans son intégration, réorientée prioritairement vers la sortie de crise avec l'instauration d'une taxe sur les transactions financières, d'un Acte pour le marché unique et du brevet européen.

Malgré des difficultés politiques évidentes, les États membres ont engagé des réformes structurelles sans précédent. La Grèce, le Portugal, l'Irlande, bénéficiaires des plans de soutien de l'Union et du FMI, ont accepté des coupes spectaculaires dans leurs dépenses publiques, des réformes du marché du travail et une gestion draconienne de leurs budgets. L'Espagne, l'Italie, la Slovaquie, atteintes à leur tour, ont entrepris des efforts de

1. Un « plan Marshall » représenterait 1 000 milliards \$ actuels

2. [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/studies\\_reports/studies\\_reports.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html)

compétitivité absolument considérables. La France elle-même, malgré une campagne présidentielle et une alternance, semble s'être ralliée à la même politique, ce qui reste encore à confirmer. À chaque fois, dans chacun de ces États membres, les gouvernements ont pris le risque de la récession (– 20 % du PIB en Grèce en 4 ans), des difficultés sociales et de l'impopularité, pour remettre leur économie sur le droit chemin. Malgré la gravité de certaines situations et faisant fi des protestations, ils ont maintenu un cap difficile dans la concertation et la solidarité européenne. Les peuples qui ont voté, Grecs, Néerlandais, Italiens, ont fait preuve d'une sagesse inattendue, apportant leur contribution en choisissant de conforter ou porter au pouvoir des formations politiques pro-européennes, c'est-à-dire en reconnaissant le bien-fondé de ces politiques. On peut toujours tenter de brocarder « la vieille Europe » pour ses hésitations, ses ratés et ses protestations, mais nulle part ailleurs des changements d'une telle ampleur n'auraient été possible sans révolution. En Europe, ils ont tous été accomplis démocratiquement et ont été légitimés par des votes populaires ou parlementaires.

Nul autre ensemble politique dans le monde n'a autant réformé sa gouvernance que l'Europe. Elle ne mérite certainement pas les sarcasmes des observateurs un peu rapides. Et comme pour appeler à la juger sur la durée et sur ses objectifs, le Prix Nobel de la Paix lui a été justement attribué.

Comment pourrait-on affirmer que la construction européenne n'a pas réagi à la crise ? En réalité les critiques qui lui ont été adressées témoignent plus d'une méconnaissance de l'extérieur, d'une fatigue de l'intérieur, voire d'une mode, d'une baisse de moral des Européens face à la crise qu'ils croient annoncer le déclin de l'Europe, plutôt que d'une analyse sérieuse et dépassionnée.

## Encore des défis à relever

Les défis lancés à l'Europe viendront vraisemblablement d'abord de l'évolution de la situation internationale, mais ils concernent encore son fonctionnement et ses propres évolutions et, plus globalement sa dimension démocratique.

Car les événements, eux, n'ont pas attendu une Europe toujours centrée sur elle-même, examinant et remettant en cause son propre fonctionnement à l'occasion de crises internationales démontrant pourtant qu'elle est désormais impliquée dans tout ce qui se passe sur la planète. Le conflit israélo-palestinien, l'Iran, les révolutions arabes, la guerre en Afghanistan et en Libye, les troubles dans l'Ouest-africain, ont montré une Europe dont la voix était affaiblie par les divisions alors même qu'elle était interpellée par toutes ces situations dont elle était partie prenante. Certains affirment qu'elle est sortie du grand jeu international et n'est plus prise en compte par les principaux acteurs. C'est largement inexact, mais c'est le sentiment qu'elle donne. Or, ne serait-ce que la conduite de l'économie internationale exige une Europe forte, qui défend et promeut son propre message et apporte une plus-value sur la scène internationale. Ses propres intérêts, énergétiques, économiques et politiques l'exigent désormais avec urgence.

Après tout, sa modernité, qui lui fait préférer le règlement pacifique des différends à la confrontation, ses politiques généreuses d'aide au développement, son exemple de pacification d'un continent, le caractère démocratique de ses membres et de ses institutions, son engagement pour les droits de l'Homme, l'état de droit et la Démocratie, sa conception des solidarités, constituent bien la force d'un message spécifique dans le monde. On souhaiterait l'entendre et il sera nécessaire dans l'avenir immédiat, au Proche-Orient, vis-à-vis de l'Iran, en Afrique et même en Asie.

Elle doit retrouver sa fierté et son poids en dépassant ses divergences internes, sous peine de n'être que le jouet des politiques conduites par d'autres. Pour ce faire, elle doit d'abord prendre conscience de ce qu'elle représente, avec sa force économique, son

message et tous les outils de la diplomatie, y compris une véritable capacité militaire. Elle doit se montrer imaginative, ne pas se polariser sur la méthode mais plutôt sur les résultats. Qu'importe si elle avance dans ces domaines sous la pression de quelques uns de ses membres et pas de tous.

Certes, son manque de croissance et la crise de confiance qui l'affecte n'ont rien fait pour restaurer son image, alors qu'il y a encore 10 ans elle caracolait en tête des performances économiques mondiales. Ils l'ont, au contraire, conduit à se concentrer sur ses difficultés intérieures au moment où, dotée par le Traité de Lisbonne de nouveaux instruments, elle aurait dû se projeter sur la scène mondiale.

Ceci n'a pas été sans répercussions sur les réponses nécessaires à la crise des dettes publiques. Dans les solutions apportées, le couple franco-allemand, si décrié, s'est révélé une fois encore indispensable. Il a été le moteur actif, souvent l'inventeur, des réponses communes et l'artisan incontournable des compromis difficiles. L'alternance en France, comme à chaque changement de majorité chez l'un des deux partenaires, l'a mis à mal et il doit retrouver le chemin d'une coopération privilégiée sans laquelle l'Union ne progresse pas. Ce sera l'un des enjeux de 2013. C'est aussi une urgence.

La gouvernance de l'Union a été jugée très négativement. Ses modes de fonctionnement, ses règles, ses institutions mêmes ont été critiquées, tant il est vrai que les Européens ont le vilain défaut de toujours s'engager dans des débats institutionnels interminables. En réalité, c'est davantage une pratique institutionnelle qui a semblé inadaptée aux temps de crise. Dotée d'institutions réformées par le Traité de Lisbonne, les acteurs politiques de l'Union n'en ont pas exploité toutes les possibilités et en ont même parfois mal interprété les règles.

Le service diplomatique commun est un projet de long terme, jugé dans le court terme des crises et des surprises. Il n'a pas encore convaincu mais son utilité demeure. Pouvait-il en être autrement ?

La Commission européenne, mal équipée et souvent défiée par les États, n'a pas spécialement brillé par son inventivité, paralysée par sa crainte de déplaire aux États membres. Ces derniers ont profité de la crise financière pour reprendre la main sur un mode plus national que collectif.

Mais bien plus, le jeu des acteurs institutionnels de l'Union a manqué de volonté politique clairement affirmée. Riches de quatre présidents, celui du Conseil européen, de la Commission, de la présidence tournante et du Parlement européen, les citoyens ont du mal à s'y reconnaître, surtout lorsque ceux-ci, souhaitant s'affirmer rivalisent en permanence. Les pays de l'Euro, autorisés à s'organiser en un noyau dur traçant l'avant-garde de l'Union, ont hésité à aller de l'avant et à donner à l'Euro-groupe une véritable consistance.

Ces défaillances institutionnelles ont beaucoup nui à l'image de l'Union et surtout à sa communication, mais elles n'ont pas empêché les résultats décrits ci-dessus, qui en démontrent pourtant l'efficacité. Certes, il est difficile à chacun, aux citoyens comme aux experts, de parfois se retrouver dans les entrelacs des compétences et des déclarations intempestives. L'urgence est donc de mettre de l'ordre dans la maison européenne, d'abord par la pratique et l'expression encore plus forte d'une véritable volonté politique commune et, plus tard vraisemblablement, par des réformes des traités.

L'attitude britannique met en lumière l'un des plus importants défis lancés à l'Union. Profitant des difficultés actuelles et frappé par une certaine forme de régression nationale constatée dans d'autres États membres, le Royaume-Uni pose clairement la question de la renégociation des traités qui le lient à l'Union, voire de son appartenance à l'ensemble européen. « L'Europe à plusieurs vitesses » refait surface, plutôt « Europe à la carte » que

construction différenciée. Il s'agit là d'un redoutable défi. L'Union peut-elle accepter une attitude si opportuniste et si peu coopérative ? Ne s'agit-il pas là d'une « boîte de Pandore », susceptible de donner des idées à d'autres « régressifs » ? Comment traduire cela dans les traités et le fonctionnement harmonieux d'une Union déjà à la peine ?

Avec des motivations de même nature, poussées par un repli égoïste, les « sécessionnistes » potentiels se multiplient : Catalogne, Flandre, Écosse... affichent leur volonté de prendre leur indépendance tout en restant dans l'Union. Dans l'application de l'article 4 du Traité sur l'Union européenne qui « ... respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale », les institutions communes ont, pour l'instant, fait preuve d'une grande prudence. Pourront-elles longtemps laisser grandir cet espoir de sécessions harmonieuses, sans prendre le risque de voir se multiplier ces revendications et de transformer la carte de l'Union en un puzzle incertain ?

Ces mouvements sont à rapprocher d'une montée fort préoccupante des populismes sur le continent. Exacerbés par la crise économique, les égoïsmes déstabilisent les gouvernements et pèsent sur les débats politiques. Plutôt que d'une Europe ouverte et dynamique, combative et déterminée, ils donnent l'image du repli, contraignent les responsables fragiles et ouvrent la voie à des dérapages racistes et xénophobes toujours possibles au sein du « continent des guerres ».

Car, enfin, l'une des plus grandes difficultés du moment est de faire adhérer les citoyens à la construction européenne. À l'enthousiasme des premières années a succédé la banalisation de la dimension européenne. Puis, avec les progrès de l'intégration et l'approche de décisions fondamentales de transferts de compétences rendus nécessaires par les évolutions mondiales, ce fut le moment de la contestation eurosceptique. Majoritairement surmonté, celui-ci a cédé la place à un profond scepticisme sur l'efficacité européenne<sup>3</sup>. Les opinions publiques décrochent et ont du mal à comprendre la plus value européenne dans la crise, même si elles lui restent majoritairement attachées ; les élites nationales se réjouissent de n'être plus niées – à leur sens humiliées – par l'échelon administratif européen et trouvent dans la crise une opportunité de revanche. Les réformes structurelles engagées ont, dans un premier temps, des conséquences négatives sur l'emploi et le niveau de vie, avant de produire leurs effets positifs. Les dirigeants européens auront-ils le courage et la force de résister aux protestations suscitées par la remise en cause provisoire des acquis ? Les élections européennes de 2014, année vraisemblablement du retour de la croissance en Europe, seront-elles l'occasion d'une « grande explication » démocratique autour de la relance et la poursuite du projet européen ? Ce serait nécessaire, car l'unification européenne n'est pas seulement un cheminement technique, voire diplomatique. Le projet européen est avant tout politique et doit donc impliquer les décideurs politiques mais aussi les peuples, seuls détenteurs, en démocratie, de la légitimité.

---

3. [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/studies\\_reports/studies\\_reports.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html)