

Où va l'Europe ?

L'identité européenne face à la crise de l'euro

Dorothea Bohnekamp*

» Le débat sur l'identité future de l'Europe, mené avec virulence sur fond de crise de l'euro et de la dette souveraine, est empreint d'inquiétude, d'autant plus qu'il engage l'avenir de l'Etat-nation considéré comme déficient dans un monde aux frontières et aux menaces de plus en plus invisibles.

Der Weg Europas nach der Krise

Die Autorin lässt die europäische Finanz- und Haushaltskrise der vergangenen Monate und die bei deren vorläufiger Bewältigung entscheidende Rolle Deutschlands und Frankreichs noch einmal Revue passieren. Ihr Fazit: Das Kern-europa der Eurozone laufe langfristig auf ein gestärktes Gesamteuropa hinaus – föderal und mit zentraler Entscheidungsbefugnis, siehe den Ruf nach einem europäischen Finanzminister. Red.

Pour de nombreux observateurs, l'idée nationale semble dépassée, voire même anachronique dans un système international entièrement reconfiguré par l'émergence de nouveaux acteurs et la pression exercée par les marchés. Les initiatives franco-allemandes qui tendent vers une plus forte harmonisation des politiques nationales, et corrélativement un renforcement de l'intégration européenne, semblent traduire le souhait de nombreux responsables politiques de voir évoluer l'Etat-nation vers de nouvelles formes de gouvernance supranationale. En cherchant des réponses à la crise, et plus largement aux questions posées par la mondialisation, l'idée européenne semble pourtant hésiter. Pour les défenseurs de la souveraineté nationale, l'Europe contribuerait à diluer nos identités nationales et à plaquer ses systèmes décisionnels sur les cultures politiques nationales *per se* réfractaires à toute forme de droit de regard extérieur.

Cette crispation autour de la question européenne, provoquée ou prolongée par la crise de l'euro, a été particulièrement perceptible pendant la campagne présidentielle de 2012. L'Europe était cette fois-ci au cœur des débats et le couple franco-allemand constituait un enjeu de taille sur l'échiquier politique. Il faut concéder que la plupart des promesses, tant à gauche qu'à droite, semblaient illusoire tant la France est sous haute surveillance des marchés et des agences de notation en raison de ses déficits et dettes élevées. Le projet du candidat socialiste ne pouvait plus être celui adopté par son parti en mai 2011 alors que le gouvernement préparait dans la hâte de nouveaux plans de rigueur, et qu'il était obligé de réviser, une nouvelle fois, à la baisse les chiffres de croissance, tout en reprochant aux socialistes des projets trop dispendieux qui vont inquiéter encore davantage les agences de notation.

Le couple franco-allemand a occupé les devants de la scène dans une bataille pour la crédibilité qui s'articulait principalement autour de la convergence franco-allemande, clé magique et ressort ultime dans cette difficile gestion de crise. Si cette convergence est sagement mise en scène via des rencontres et sommets franco-allemands, on assiste néanmoins à un réel renforcement de l'axe franco-allemand, tant au niveau des partis que du travail interministériel, qui se lit dans une concertation de plus en plus étroite, accélérée par des groupes de travail parlementaires communs.

* Dorothea Bohnekamp est Maître de conférences à l'Université du Maine.

Au niveau des principaux partis, l'UMP travaille de plus en plus avec son homologue allemand, la CDU, et la « convergence » entre modèles français et allemands a même fait partie du programme présidentiel de l'UMP, élaboré en partie avec la CDU. De même, le PS et le SPD ont publié en septembre 2011 une déclaration commune sur la crise et les euro-obligations, tandis que les Verts semblent également se concerter plus étroitement de part et d'autre du Rhin. Et, mémoire de Rosa Luxemburg oblige, même les partis d'extrême gauche, pas franchement connus pour leur « euphorie » débordante, se sont retrouvés en janvier 2012 derrière Jean-Luc Mélenchon pour déposer une gerbe sur la tombe de Rosa Luxemburg et Karl Liebknecht, fondateurs du parti communiste allemand.

La cigale et la fourmi

Si sur la scène européenne l'accord franco-allemand est indispensable, seul moyen pour parvenir à un consensus à 17 ou à 27, l'économie française cumule par contre les retards et handicaps par rapport à l'économie allemande et creuse les divergences persistantes. Le président français a déclaré ouvertement vouloir « *imiter le modèle allemand* », ce qui a jeté une ombre sur son propre mandat, terni par le décalage croissant de l'économie française par rapport à l'insolente santé économique allemande, dont les produits et services de qualité s'arrachent à l'exportation. Outre le dossier nucléaire, le décalage économique en termes de croissance (3,6 % en Allemagne, 1,5 % en France) s'explique en grande partie par un décrochage de la compétitivité côté français, perceptible dans le différentiel entre l'excédent du commerce extérieur allemand, qui a atteint en 2010 154 milliards d'euros, et le déficit de 51 milliards côté français. En Allemagne, les exportations sont en effet le principal moteur de croissance, alors que l'économie française s'appuie davantage sur la consommation des ménages. En même temps, la politique industrielle allemande mise également sur le puissant tissu des PME, qui sont deux fois plus nombreuses en Allemagne qu'en France, alors que le maillage industriel français est caractérisé par une désindustrialisation croissante. Tous ces

phénomènes corrélés semblent se décliner à partir de deux situations budgétaires là aussi diamétralement opposées. L'Allemagne a terminé l'année 2011 avec un déficit public quatre fois moins important que la France : 1,3 % de son PIB, contre 5,8 % pour la France. Il est vrai que le respect de l'équilibre budgétaire est quasiment une loi en Allemagne – alors que la France ne l'a plus connue depuis 1974 – d'autant que la politique de consolidation des finances publiques engagées par Berlin prend appui sur la réforme de l'Etat-providence engagée à partir des années 2004-2005 sous le gouvernement Schröder (notamment dans les domaines du marché du travail, de la santé et des retraites) ce qui a contribué à un véritable « culte de la stabilité ». L'écart entre les situations budgétaires allemande et française s'explique ainsi en grande partie par les approches différentielles en matière de dépense publique, la dépense allemande restant inférieure de dix points à celle de la France, qui avec un niveau de 56,6 % du PIB est première mondiale, *ex aequo* avec le Danemark. Avec le déficit excessif des comptes publics et son fort taux d'endettement, Paris ressemble davantage à la cigale qu'à la fourmi, d'autant que son taux de chômage est supérieur de trois points à celui de l'Allemagne, qui connaît actuellement un des taux de chômage les plus bas depuis vingt ans, avec 5,5 % de sans-emploi, contre 9,8 % en France.

S'ajoute à cela un réel décalage en termes de culture et de système politiques : le fonctionnement politique en Allemagne, régi par les concepts de coalition et de contrat, où le *Bundestag*, étroitement épaulé par la Cour constitutionnelle (d'ailleurs tutelle incontournable sur toutes les décisions touchant le sauvetage de la zone euro), est au cœur du dispositif décisionnel, tranche avec l'hyper-présidentialisme à la française où tous les pouvoirs sont (presque) concentrés dans la main du chef de l'Etat. Des négociations européennes ont dû être suspendues car Angela Merkel avait besoin d'un mandat du *Bundestag*, ce qui souligne l'importance du contrôle démocratique en Allemagne. Malgré ces nombreuses divergences de fond et discordes ponctuelles, souvent techniques d'ailleurs (comme autour du statut et de l'évolution du Fonds européen de stabilité financière FESF), ou diplomatiques (comme la critique al-

lemande de l'intervention française en Libye), on constate depuis le début de la crise une convergence réelle entre les deux pays. Tant au niveau fiscal (avec l'harmonisation des différents systèmes fiscaux) qu'au niveau institutionnel (sous la



forme d'une gouvernance économique et d'un fonds permanent de soutien, auxquels les Allemands étaient initialement hostiles), cette convergence apparaît de plus en plus comme un gage majeur de solidité de l'euro et du marché intérieur.

Un couple qui inquiète

Ceci étant, l'alliance franco-allemande semble susciter de nombreuses tensions en Europe, où nombre d'Etats-membres sont offusqués de voir les décisions clés prises par un seul « directoire franco-allemand ». L'inquiétude est palpable dans nombre de pays du Sud face à une Europe à deux vitesses, en Italie par exemple, qui, inquiète de sa perte de souveraineté face à la double pression des marchés et des Européens, n'aime pas forcément recevoir les conseils de gestion donnés par ses partenaires allemand et français. Cet agacement face aux leçons du tandem franco-allemand pèse d'autant plus lourd que le prétendu attentisme

d'Angela Merkel est jugé coresponsable de la contagion des marchés par de nombreux pays, la Grèce en tête, où sous la pression de Nicolas Sarkozy et d'Angela Merkel l'idée d'un référendum sur le nouveau plan d'aide a dû être rejeté.

Malgré la résistance souvent indignée de certains, le couple franco-allemand a permis en 2011 de faire des choix européens majeurs : il a ainsi décidé lors du sommet franco-allemand du 5 décembre un renforcement de la discipline budgétaire au sein de la zone euro, avec des sanctions contre les pays qui ne respecteraient pas leurs engagements en termes de réduction du déficit budgétaire, et l'adoption d'une règle d'or dans tous les pays de la zone euro interdisant les déficits excessifs. Cette réforme de la zone euro a été ensuite entérinée lors du sommet européen par un accord intergouvernemental, qui durcit les traités existants (Maastricht, Amsterdam) dans la mesure où la gestion rigoureuse devient obligatoire et la Commission de Bruxelles disposera de nouveaux pouvoirs aux côtés des chefs d'Etat pour la faire respecter. Si cet accord prévoit à plus long terme également une union fiscale ainsi que la création d'un fonds monétaire européen, le mécanisme européen de solidarité (MES), destiné à venir en aide aux pays membres de la zone euro en difficulté, il a aussi provoqué le veto des Britanniques, au nom des intérêts de la *City*, approfondissant ainsi encore plus cette Europe à géométrie variable.

Certes, ces décisions confirment la vision d'une Europe intergouvernementale, où les grandes décisions seront prises par les chefs d'Etat dans le cadre d'un gouvernement de l'euro. En même temps, Paris et Berlin veulent que l'Eurogroupe (qui réunit les ministres des Finances de la zone euro) vote à la majorité qualifiée. Ils replacent la Commission au centre du jeu, en même temps qu'ils intègrent la Cour de justice européenne plus étroitement dans ce dispositif. Malgré cette nette avancée en matière d'intégration européenne, fruit d'un savant mélange entre intergouvernementalisme et fédéralisme, la méfiance des marchés reste grande vis-à-vis de l'union économique et monétaire.

La question des conséquences pour l'Europe, pour le moment toujours imprévisibles, reste posée : va-t-on, malgré tous les efforts consentis,

assister à un éclatement de la zone euro et de sa scission en deux parties (l'une au Nord, l'autre au Sud) ou à l'exclusion d'une partie de ses membres (avec la sortie de la Grèce de l'Union européenne), voire même la fin de l'union monétaire ? Ce qui est certain, c'est qu'une désagrégation de la zone euro produirait certainement le chaos. Des scénarios catastrophe, où se dessine en creux le souvenir de la crise de 1929, évoquent des faillites en chaîne et une récession marquée (de l'ordre de -3 % du PIB) qui toucherait toute l'Europe.

Une autre lecture de la crise propose également de mettre en avant le rôle moteur et l'influence grandissante du couple franco-allemand en Europe, qui mène tambour battant les négociations, accorde des financements considérables et impulse de nouveaux accords, certes souvent perçus comme un « *diktat* ». Ceux-là même, qu'il s'agisse de restructuration de la dette grecque, de recapitalisation des banques ou d'augmentation du Fonds européen de stabilité financière, abordent peu à peu toutes les questions non résolues à Maastricht, comme l'intégration de la zone euro, le rôle de la Banque centrale européenne, ou encore le contrôle démocratique de l'Europe. Au cours des dernières années, qu'on le veuille ou non, le couple franco-allemand, incarné par la « Merkozy », est devenu, malgré ses tensions multiples, le véritable capitaine de l'Europe, où Angela Merkel a réussi à impulser des choix majeurs et à exporter son paradigme de la « culture de la stabilité ».

Reste le rôle de la BCE dont la mission consiste dans la lutte contre l'inflation dans l'analyse allemande obsédée par l'hyperinflation de la République de Weimar. C'est la raison pour laquelle la Banque centrale allemande et son président, Jens Weidmann, s'en tiennent à une interprétation stricte des mandats de la BCE chargée d'assurer la stabilité des prix. La France préconise par contre qu'elle joue un rôle actif sur les marchés en rachetant de la dette des pays en difficulté, même s'il faut modifier les traités, afin de préciser le mandat de la BCE. Elle souhaite en particulier en faire un équivalent de la réserve fédérale américaine qui intervient massivement pour secourir des Etats en difficulté – ce qu'elle a déjà fait au demeurant : en effet, depuis mai 2010, la BCE a racheté pour 187 milliards d'euros d'emprunts

d'Etat, d'abord grecs, portugais et irlandais, puis italiens et espagnols depuis août 2011. Mais cette mission reste limitée dans le temps en attendant que le Fonds européen de stabilité financière (FESF) puisse acheter de la dette sur le marché secondaire.

Vers une Europe fédérale

Sur fond de crise se dessinent et se prolongent alors deux tendances européennes pas nécessairement contradictoires en soi : la distance prise par rapport aux Britanniques et aux pays d'Europe centrale, autrement dit au rêve du « triangle de Weimar », n'a fait qu'accroître la tendance vers une Europe davantage intergouvernementale. Il est vrai qu'Angela Merkel n'a actuellement d'autre choix que d'accepter désormais un noyau dur européen, qui doit s'imposer une discipline économique stricte. Sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy, cette politique intergouvernementale a en effet placé les sommets des 17 chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro au centre du jeu – même si Angela Merkel plaide en faveur d'une véritable « union politique » de type fédéral. Mais confronté au rejet de Londres, il s'avère impossible de réformer les traités européens à 27, et c'est la raison pour laquelle les pays de la zone euro sont obligés de composer en cercle restreint. A défaut d'une Europe dans son ensemble, c'est alors le couple franco-allemand qui avancera à marche forcée.

Cependant, face aux gigantesques transferts financiers, on constate également une plus forte tendance vers une Europe fédérale, où le centralisme des décisions est capital. On évoque d'ailleurs la création d'un super-ministre des Finances européen ou d'un super-commissaire qui superviserait les finances de la zone euro, ce qui rajouterait certainement à une mise sous tutelle encore plus importante des différentes politiques budgétaires et fiscales. En même temps, l'expérience de crise le prouve, la politique qui a consisté à associer fédéralisme monétaire et souveraineté budgétaire a été condamnée à l'échec. L'identité de l'Europe, toujours écartelée entre ces deux dimensions constitutives, semble paradoxalement se consolider sous le poids de l'adversité.