

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

L'EUROPE ET LE SCHISME DU PROJET COMMUNAUTAIRE

PAR

FRANCK LIRZIN (*)

LA CRISE EUROPÉENNE A RENFORCÉ LES DIVERGENCES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

L'intégration européenne progresse avec les crises, dit-on ; il lui faut l'aiguillon de l'urgence pour accepter les réformes devenues inévitables et rompre avec son immobilisme naturel. La crise protéiforme qu'elle traverse depuis l'éclatement de la bulle des *subprimes*, tantôt crise sociale et économique, tantôt crise des finances publiques et de l'Etat, tantôt crise bancaire et financière, apparaît comme un chaudron d'où sortira une Union européenne plus intégrée, plus solide, bref une Europe s'étant rapprochée du rêve des pères fondateurs.

Il est vrai qu'en quelques années les réalisations européennes ont dépassé de loin les espérances des plus europhiles. Les gouvernements ont réussi à coordonner leurs politiques économiques, d'abord pour faire jouer les stabilisateurs économiques et faire des plans de relance au début de la crise, puis pour réorienter leurs finances publiques vers une trajectoire soutenable en optant pour l'austérité. La mise en place progressive depuis 2010 du « semestre européen » institutionnalise cette nouvelle forme de gouvernance économique.

Pour venir en aide aux Etats membres fragilisés par la crise, la spéculation ou le dérapage de leurs finances publiques, ont été créés successivement le Fonds européen de stabilité financière (FESF), puis le Mécanisme européen de stabilité (MES). La Commission, avec la Banque centrale européenne (BCE) et le Fonds monétaire international (FMI), regroupés au sein d'une troïka, ont travaillé avec les gouvernements de ces Etats membres pour mettre en œuvre des réformes de leurs économies en contrepartie d'un soutien financier.

Plus récemment, au Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, un accord a été trouvé pour créer une Union bancaire, déclinée en trois volets : surveillance des institutions bancaires pour un régulateur unique, la BCE ; garantie des dépôts ; mécanisme commun de résolution des crises bancaires, avec notamment un fonds de résolution abondé par les banques elles-mêmes.

(*) Economiste à la Fondation Robert Schuman.

Début 2014, l'Union européenne semble émerger de six ans de turbulences et de brouillard avec une gouvernance économique, des outils d'intervention financière et économique et une union bancaire. Ou, plus exactement, la zone euro semble émerger ainsi, renforcée et confortée. La zone euro et non l'Union européenne. Ces sept années de crise ont creusé l'écart entre une zone euro à la gouvernance renforcée et une Union européenne qui, malgré le Traité de Lisbonne, a du mal à trouver un second souffle. Ainsi, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 et, entérinant des règles de bonne gestion des finances publiques, se situe au niveau intergouvernemental, contrairement au pacte de stabilité et de croissance appartenant au domaine communautaire : le Royaume-Uni et la République tchèque ne l'ont, par exemple, pas ratifié.

Cela pose une question cruciale pour l'avenir du projet européen : la zone euro doit-elle rester dans l'Union européenne ?

C'est en ce sens qu'il faut comprendre le référendum du Royaume-Uni sur son adhésion à l'Union européenne qui devrait se tenir d'ici 2017. Depuis le début de la crise, le Royaume-Uni s'est en effet positionné à contre-courant des autres États membres : il a laissé sa monnaie se dévaluer, quand les autres tentaient de sauver la monnaie commune et les monnaies liées ; il a défendu l'indépendance de la place financière de la City quand les autres mettaient en place une union bancaire ; il n'a pas remis ses finances publiques en ordre, comptant sur l'action de sa banque centrale, quand les autres s'accordaient sur des trajectoires de redressement. Et c'est sans doute cette stratégie « contra-européenne » qui explique aujourd'hui la bonne tenue de son économie.

Sans présager de l'issue de ce référendum, le simple fait de l'avoir annoncé a au moins le mérite de poser noir sur blanc la question de l'avenir du projet européen et celui de la zone euro. Cette question fait écho à l'idée que la zone euro s'est renforcée grâce à la crise, selon le principe nietzschéen, « *tout ce qui ne tue pas rend plus fort* », mais est-ce si vrai ? Au contraire, tous les nouveaux outils, loin de pallier aux faiblesses structurelles de la zone euro, ne les ont sans doute que déplacées ou transformées.

Ainsi, à la question de la place de la zone euro dans l'Union européenne (UE) s'ajoute celle de la zone euro elle-même : existera-t-elle encore dans dix ans ? Et les deux questions sont intimement liées, répondre négativement à l'une d'entre elles implique de répondre également de façon similaire à l'autre. Et pour y répondre, il convient d'une part de comprendre ce qu'est réellement ce « renforcement » de la zone euro et d'autre part quelles sont les dynamiques à l'œuvre au sein de l'UE.

LA ZONE EURO NE DISPOSE TOUJOURS PAS DE MOYENS DE PRÉVENTION DES CRISES

Tous les nouveaux instruments (FESF, MES, TSCG accompagné des règlements six- et two-packs, Union bancaire) ont été conçus pour pallier aux défauts

structurels de la zone euro. Ils matérialisent ce que Robert Schuman appelait la « *solidarité de fait* », avec l'objectif d'éviter une prochaine crise similaire.

Il est fort douteux que ces innovations institutionnelles, sauf peut-être l'union bancaire, aurait eu la moindre chance de prévenir la crise actuelle. Pour ne prendre que quelques exemples, les deux pays les plus vertueux en matière budgétaire avant la crise sont devenus les deux cas pathologiques de la zone euro, avec des dettes publiques montant en flèche et des déficits impossibles à résorber : l'Irlande et l'Espagne. Ces deux pays auraient parfaitement respecté le Pacte budgétaire, mais rien n'aurait montré que l'équilibre de leurs finances publiques était si fragile.

Autre exemple, la Grèce qui, au moment des Jeux olympiques d'Athènes en 2004, était considérée comme l'un des Etats membres les plus prometteurs. Un rapport de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) « *note qu'au cours de ces dernières années, la compétitivité de l'Attique s'est améliorée grâce à un développement économique favorable. Le taux de croissance économique annuel de la Grèce d'environ 4% est parmi les plus élevés des pays de l'UE. Depuis l'entrée dans la zone euro le pays connaît une plus grande stabilité. Le taux d'inflation est bas. Et un programme de réformes réglementaires a libéralisé bon nombre de secteurs jusqu'alors publics* » (1). Le semestre européen aurait-il, à contre-courant du discours alors ambiant et des nombreuses évidences, pointé le doigt sur les faiblesses structurelles de la Grèce et proposé, voire imposé, de profondes réformes, ainsi que le fait actuellement la troïka ?

Autrement dit, la zone euro ne dispose pas encore de suffisamment de capacités d'analyse de la réalité économique des pays, ni davantage de moyens pour encourager les réformes, pour faire de la gouvernance économique un gouvernement économique. Le refus quasi unanime des « *contrats de compétitivité* » proposés par la Chancelière allemande, Angela Merkel, au conseil des 19 et 20 décembre 2013, proposant une contractualisation de réformes entre les Etats membres et la Commission, en contrepartie d'une aide financière, enterre toute avancée en la matière pour quelques années encore.

Enfin, l'Union bancaire aurait-elle réussi à freiner les mirifiques succès des banques irlandaises au cours des années 2000, pour éviter l'effondrement futur ? Sans doute non. Parce qu'un événement reste incertain tant qu'il ne s'est pas réalisé, les régulateurs auront toujours du mal à agir : sur quelle légitimité ou expertise se reposer pour freiner une croissance certaine au nom d'un risque potentiel ? C'est ce qui rend toute régulation du prix des actifs par une autorité publique si difficile. De toute façon, il eût été difficile de repérer dans les bilans des institutions financières les produits, alors très bien notés, qui devaient plus tard s'avérer de si mauvaise qualité.

Si les nouveaux outils n'auraient pas empêché la crise actuelle, éviteront-ils la prochaine ? Là encore, il est permis d'en douter. Le TSCG fera-t-il hésiter une seule seconde un gouvernement confronté à une crise majeure dans son

(1) OCDE, *La Revue Territoriale de la Région métropolitaine d'Athènes, Grèce, 2004.*

pays à mobiliser des ressources budgétaires pour soutenir l'économie et la population ? Il serait même contre-productif de s'en tenir aux règles budgétaires dans ce cas précis.

La zone euro ne dispose donc toujours pas d'outils de prévention des crises – on peut d'ailleurs se demander si de tels outils peuvent réellement exister, chaque crise étant, par définition, différente des précédentes.

LA ZONE EURO S'EST EN REVANCHE DOTÉE D'OUTILS DE GESTION DE CRISE

En réalité, ces outils ont été conçus pour gérer la crise. La gouvernance économique a été mise en place progressivement à partir du moment où les grandes économies mondiales se sont mises d'accord pour soutenir l'économie. En économie ouverte, les plans de relance sont inefficaces s'ils ne sont pas coordonnés : un policy mix européen, s'appuyant sur la BCE pour la politique monétaire et des plans de relance coordonnés pour la politique budgétaire, était donc nécessaire. Cette gouvernance a ensuite fait marche arrière en organisant une politique d'austérité, avec pour conséquence une récession en Europe.

Le déclenchement de la crise des finances publiques a été l'occasion de revoir le pacte de stabilité et de croissance, devenu inopérant. Les investisseurs se sont mis à douter de la capacité de certains Etats membres à rembourser leurs dettes, en particulier la Grèce. Ces inquiétudes, bien que faussées par une perte de confiance généralisée, ont fait tache d'huile : ces inquiétudes auto-réalisatrices se sont propagées à l'Espagne, au Portugal, à l'Italie et presque à la France. Les gouvernements devaient prouver aux marchés que les Etats membres rembourseraient leur dette et remettraient leurs finances publiques sur de bons rails. Le Pacte budgétaire visait en premier lieu à prouver que l'équilibre budgétaire serait rétabli à moyen terme, afin de calmer la spéculation. Cela a fonctionné d'autant mieux que la BCE a annoncé être prête à tout pour éviter l'éclatement de la zone euro.

Néanmoins, ces dettes souveraines étant majoritairement détenues par des banques européennes, une confusion s'est opérée entre risques bancaires et risques souverains. Cette opacité des risques financiers s'est traduite par une paralysie du système bancaire, une raréfaction du crédit et une reprise fragile et faible en Europe. La supervision unique a pour objectif premier de clarifier la situation bancaire, en espérant que la transparence rétablira la confiance. A ce titre, la revue des actifs que fera la BCE en 2014 est une étape cruciale de sortie de crise.

La gouvernance économique, la règle d'or et l'union bancaire ont donc été utilisées comme des outils de gestion de crise, bien que présentées comme des outils pour compenser les faiblesses structurelles de la zone euro. Et l'embellie constatée début 2014 n'est pas tant une confirmation de la pertinence de ces nouveaux outils que de l'efficacité de la BCE.

En effet, la BCE a sans doute joué un rôle beaucoup plus décisif au cours de la crise que tous ces nouveaux outils, d'abord en s'écartant de l'orthodoxie

monétaire, puis en se déclarant prête à tout pour sauver l'euro et enfin en faisant un examen de santé des banques européennes. En réalité, c'est elle la grande gagnante de la crise et non l'Eurogroupe.

LE PROBLÈME DE LA ZONE EURO VIENT DE SES DÉSÉQUILIBRES INTERNES

Dès lors, le principal risque qui guette la zone euro est la prochaine crise : elle n'a pas les moyens de la prévenir et ses outils de gestion risquent de se montrer très limités. En effet, l'endettement public est particulièrement élevé dans la zone euro (93,4% du PIB à la fin du deuxième trimestre 2013 selon Eurostat) : il ne sera plus possible d'autant solliciter les stabilisateurs automatiques et encore moins de compter sur des plans de relance. La politique monétaire touche également à ses limites, le taux directeur étant à son plus bas niveau historique, proche de zéro. Ni le TSCG, ni l'Union bancaire ne serviront de digues bien longtemps.

L'accalmie n'est que provisoire ; la zone euro est tout aussi, voire plus, fragile qu'avant la crise. En effet, sa fragilité ne vient ni de celle des finances publiques, ni de celle du secteur bancaire, mais des modèles économiques nationaux. Ou, pour le dire autrement, des divergences et déséquilibres internes.

Certains Etats membres, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, ont un modèle industrialo-exportateur et dégagent de forts excédents commerciaux, ce qui leur permet d'investir à l'extérieur de leurs frontières. D'autres, en revanche et en miroir, ont un modèle de croissance fondé davantage sur la consommation intérieure ou des activités domestiques (construction) et n'exportent pas suffisamment, ce qui les pousse à s'endetter. Alors que les premiers sont soumis aux aléas de la mondialisation et doivent sans cesse conserver leur compétitivité, les seconds sont aux mains de leurs créanciers. Les modèles de croissance basés sur l'endettement ne sont évidemment pas soutenables (2) et s'effondrent au moindre problème financier. Le revirement brutal de la croissance en Irlande, en Espagne ou en Grèce s'explique ainsi.

Ce sont ces déséquilibres qui sont à l'origine de la crise de la zone euro – et non la spéculation des *traders* ou le laxisme des gouvernements. Le diagnostic est posé et maintenant accepté par les Etats membres : des procédures pour prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques ont été instaurées dès fin 2011. Cependant, l'origine de ces déséquilibres reste une pomme de discorde.

DES DÉSÉQUILIBRES INHÉRENTS AU PROJET EUROPÉEN

L'explication la plus communément admise est que ces déséquilibres sont dus à des errements des politiques économiques nationales. Ainsi, l'Espagne aurait volontairement laissé son secteur immobilier croître, tout en sachant

(2) Sauf dans le cas particulier des Etats-Unis, qui bénéficient des avantages d'une monnaie internationale, le dollar.

cette croissance non soutenable, afin de créer un effet de richesse. S'il y a sans doute du vrai là-dedans, d'autres facteurs sont en jeu.

Depuis le Traité de Rome en 1957, l'Union européenne s'efforce de créer un marché commun, en édictant normes et règles, en libérant la circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux. La monnaie unique est une étape supplémentaire pour effacer les différences monétaires et le principe de « concurrence libre et non faussée » la clef de voûte de l'ensemble. L'intégration des marchés n'est pas complète, loin de là, des barrières aux échanges dans le secteur des services et des barrières non tarifaires subsistant (3). L'Acte pour le marché unique, présenté par la Commission en 2011, et son second volet, en 2012, donnent une vision programmatique de l'intégration future.

Cette intégration/libéralisation s'est traduite par un renforcement de la concurrence entre entreprises manufacturières et de services et une restructuration en profondeur de l'économie, avec notamment de nombreuses fusions et acquisitions. Les rapports successifs de la Commission européenne ont montré les gains en termes de création d'emploi, de baisse des prix pour les consommateurs et de gains de productivité pour les entreprises (4). Globalement, l'intégration européenne a soutenu la croissance économique dans l'ensemble des Etats membres. Il y a eu convergence progressive des économies.

Cependant, ces rapports ne disent rien de la distribution de ces gains, ni plus des perdants des restructurations, et là est le point aveugle de la construction européenne. Alors que les régions les plus riches ont vu leur niveau de vie croître de 171% à 176% de la moyenne européenne, celui des plus pauvres a diminué de 34,8% à 33,9% (5) entre 1995 et 2005. Autrement dit, les inégalités entre territoires se sont accrues.

Plusieurs forces sont à l'œuvre, centrifuges et centripètes. Dans une économie de la connaissance, les entreprises ont intérêt à se regrouper pour bénéficier de rendements croissants (effet d'agglomération (6)). Ainsi, une entreprise de biotechnologies aura intérêt à s'implanter à proximité d'un laboratoire sur les mêmes thématiques ; un fonds d'investissement spécialisé dans les nanotechnologies préférera avoir son siège non loin des start-up travaillant sur le même sujet, etc. L'économie se divise naturellement en un cœur, qui bénéficie de l'extension des frontières et de la baisse du coût de communication (transport...), et une périphérie, tenue à l'écart de la dynamique. C'est ce qu'une carte de la compétitivité ou de la productivité des régions européennes montre clairement : le cœur de l'Europe s'étend de Londres à Milan, en suivant la vallée du Rhin.

(3) Vincent AUSSILLOUX / Charlotte EMLINGER / Lionel FONTAGNÉ, « Y a-t-il encore des gains à l'achèvement du marché unique européen ? », *Lettre du CEPII*, n°316, déc. 2011.

(4) Par exemple, Commission européenne, *L'impact et l'efficacité du Marché unique*, 1997, ou, plus récemment, *Delivering the Single Market Act: State of Play*, SWD(2012) 21 final, 2012.

(5) George PETRAKOS, *Regional Growth and Inequalities in the European Union*, Discussion Paper series, vol. XV, n°2, 2009, pp. 23-44.

(6) Paul KRUGMAN / Anthony VENABLES, « Globalization and the inequality of nations », *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CS, n°4, nov. 1995.

L'ouverture des frontières renforce les acteurs les plus puissants et donc les régions où ils se trouvent. Sauf le cas particulier de l'Espagne, l'introduction de l'euro a augmenté le commerce des pays qui étaient déjà les plus intégrés, l'Allemagne et le Benelux (7). L'explication en est simple : avec l'ouverture des frontières, les entreprises les plus préparées peuvent aisément prendre des marchés aux entreprises locales peu habituées à la concurrence.

Enfin, la localisation géographique joue un rôle clé : les ports de la mer du Nord sont en communication directe avec la quasi-totalité des marchés européens, tandis que des ports comme Gênes ou Barcelone sont plus décentralisés et n'ont dès lors qu'une portée régionale ou interrégionale. Certaines régions grecques sont doublement excentrées, par rapport aux principaux marchés européens et à cause de leur enclavement géographique (montagnes), ce qui pénalise leur développement.

A l'opposé, des effets centripètes font contrepoids. Le bas coût de la main-d'œuvre va attirer les entreprises cherchant à délocaliser certaines parties de leur chaîne de production. L'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale a incité les entreprises allemandes et autrichiennes à y délocaliser une partie de leur production. Cela a permis à des pays comme la Slovaquie, la République tchèque ou la Slovaquie de connaître une forte croissance économique. Ces pays, en rattrapage, profitent pleinement de la proximité géographique de l'Allemagne et de l'Autriche.

Au total, ces différents effets ont redessiné la géographie économique de l'Europe au profit d'un cœur dynamique et des grandes métropoles. Les inégalités territoriales se sont accrues au sein des Etats membres les plus pauvres et entre les régions les plus riches du cœur et celles les plus pauvres (8).

L'Union européenne s'est dotée de fonds structurels pour aider la convergence des régions les moins développées, avec plus ou moins de succès (9), et certains Etats membre ont compensé les inégalités régionales par des transferts financiers, comme la France (10). Il s'agit là d'un effort de long terme, dont la réussite n'est pas évidente et qui, surtout, dépend beaucoup des situations particulières.

Plus fondamentalement, cette reconfiguration géographique a conduit les Etats membres à adopter des politiques économiques différentes : si le cœur de l'Europe a eu tout intérêt à miser sur la R&D (recherche et développement) et l'innovation, sa périphérie a plutôt compté sur l'activité domestique, notamment l'immobilier, pour soutenir sa croissance. Or ces modèles économiques ne sont pas viables lorsqu'ils reposent sur des déficits publics et commerciaux récurrents, c'est ce qu'ont appris à leurs dépens l'Espagne, le Portugal et la Grèce.

(7) Richard BALDWIN, « The euro's trade effects », *BCE Working paper series*, n° 594, mars 2006.

(8) Florence BOUVET, « EMU and the dynamics of regional per capita income inequality in Europe », Working Paper, 2010.

(9) Marjorie JOUEN, « UE 27. Disparités interrégionales : la réduction est-elle un objectif inatteignable en période de crise ? », *La revue géopolitique Diploweb*, 2012.

(10) Philippe MARTIN, « The geography of inequalities in Europe », *Swedish Economic Policy Review*, n° 12, 2005, pp. 83-108.

Ainsi, les déséquilibres de l'Union européenne naissent du projet européen lui-même. Dès lors, la crise de la zone euro apparaît comme celle du projet européen dans son ensemble.

POUR UN CATASTROPHISME ECLAIRÉ DE LA ZONE EURO

Si les innovations communautaires récentes ne sont que des outils de gestion de la crise actuelle, mais non des origines de cette crise, l'enjeu principal de l'Union européenne est de se doter d'outils adéquats pour prévenir ou gérer la prochaine crise. Car il est certain que les prochaines décennies ne seront pas un fleuve tranquille et que d'autres crises, différentes, surviendront et que les déséquilibres internes et les inégalités territoriales fragiliseront l'UE, quand ils ne seront pas eux-mêmes à l'origine de la crise.

Cette fragilité vient de la divergence croissante entre un libéralisme économique qui redéploie les facteurs de productions en Europe et une société européenne morcelée qui peine à s'adapter à ces mutations. Ainsi, idéalement, il faudrait que tous les chercheurs et ingénieurs d'Europe émigrent en Allemagne pour bénéficier des rendements croissants de l'effet d'agglomération : mais les pays périphériques accepteraient-ils de voir partir leurs élites au nom de l'intérêt général européen ? D'autre part, les Allemands accueilleraient-ils à bras ouverts cette main-d'œuvre, quand on sait les réactions que suscite déjà l'immigration dans ce pays ? Il y a une tension forte entre le projet économique de l'Union européenne et sa réalité sociale et politique. En d'autres termes, l'Europe vit les vices et les vertus de la mondialisation à petite échelle.

Dès lors, si l'Union européenne conserve son ambition économique, elle doit aussi se doter pour gérer et réduire les déséquilibres et les inégalités. Trop souvent cette question n'est posée qu'à propos de la zone euro : pourtant, en tant que partie de l'UE, elle en partage les difficultés. La seule différence est qu'elle dispose de moins de marges de manœuvre, notamment en matière monétaire, que le reste de l'UE, ce qui justifie qu'elle se dote d'outils centralisés spécifiques.

Jusqu'à présent, la réduction des déséquilibres a reposé sur deux principes : le premier punitif, le second utopique. Selon le premier, il est de la responsabilité souveraine des Etats membres de revenir à l'équilibre, il leur suffit de baisser leurs importations et d'augmenter leurs exportations pour le volet commercial et de baisser les dépenses publiques et d'augmenter la fiscalité pour le volet budgétaire. En pratique, la baisse de la consommation intérieure explique en grande part le rétablissement des balances commerciales des pays périphériques, tandis que la baisse des dépenses publiques a conduit à une récession en 2013, les « multiplicateurs keynésiens » ayant été sous-estimés... Conséquences de cette austérité, les investissements sont à des niveaux extrêmement bas – ce qui grignote peu à peu le potentiel de croissance future –, tandis que le chômage et la pauvreté augmentent ou restent élevé et nourrissent le sentiment anti-européen et les partis extrémistes.

Le second principe estime qu'un jour, toutes les régions de l'UE auront le même niveau de vie et le même modèle économique basé sur la connaissance. Il suffit pour cela d'attendre et de donner les moyens financiers à chaque région de rattraper son retard. Ce rêve de Babel mésestime ce que peut être une économie parfaitement intégrée : il est illusoire de croire que tous les Etats convergeront vers un modèle commun ; ce qui n'est déjà pas vrai à l'échelle d'une région ou d'un pays n'a aucune raison de l'être pour un continent.

Les nouveaux outils doivent éviter ces deux écueils. D'une part en s'articulant au niveau européen en gardant à l'esprit que tout n'est pas de la faute des Etats membres et que certaines externalités ne peuvent être gérées qu'au niveau communautaire. D'autre part en ayant une logique d'aménagement du territoire, qui reconnaît que toutes les régions ne peuvent avoir le même modèle de développement et, qu'au contraire, de la diversité naît la complémentarité.

Cela suppose de passer progressivement d'une vision macro-économique de la situation – si tentante pour qui est loin des réalités – à un travail micro-économique, fin et de longue haleine. Ce changement de conception est difficile : l'UE devient de plus en plus conservatrice à mesure qu'elle s'élargit et les évolutions ne se font que sous la pression et sous l'impulsion d'un nombre limité d'Etats membres. D'où le besoin d'un « *catastrophisme éclairé* », pour reprendre le terme de Jean-Pierre Dupuy (11), c'est-à-dire d'imaginer dès maintenant le pire pour s'y préparer et l'éviter. Seule une prise de conscience des risques qui attendent encore l'UE et la zone euro donneront le courage de les réformer tant qu'il est encore temps.

REDISTRIBUTION ET INTÉGRATION POUR SAUVER L'UE

Le constat étant posé, il est temps d'esquisser les solutions. Elles peuvent être groupées en deux grandes familles : l'intégration et la redistribution.

L'intégration fait le pari que l'UE ou, *a minima*, la zone euro deviendra une économie unifiée et que les outils communautaires suffiront à régler les problèmes locaux. Plus précisément, les déséquilibres et les divergences fragilisent le projet européen car ils sont cause de « *chocs asymétriques* » auxquels les politiques communautaires ne peuvent rien car elles sont équipées pour lutter contre les « *chocs symétriques* » (12). Il suffit pour cela de contrer les effets d'agglomération en développant des capacités productives hors du cœur. Il peut s'agir d'implanter les agences européennes dans les pays de la périphérie, de créer une Agence européenne pour les investissements internationaux, incitant les investisseurs étrangers à regarder les opportunités ailleurs qu'en Allemagne ou en France, ou encore de créer des Centres européens d'innovation et d'in-

(11) Jean-Pierre DUPUY, *Pour un catastrophisme éclairé*, Seuil, Paris, 2004.

(12) Les chocs asymétriques sont des variations des cycles économiques tels qu'un pays connaisse une embellie quand l'autre connaît une crise. Les chocs symétriques sont des variations communes à l'ensemble des pays. La crise des *subprimes* a été symétrique, celle des finances publiques en Grèce a été asymétrique à ses débuts.

dustrie (13), regroupant autour d'une thématique commune des entreprises, des laboratoires, des centres de formation et des plates-formes mutualisées. Outre la relocalisation des activités productives, l'objectif est également de lier toujours plus les économies. En effet, plus elles seront liées, moins les chocs asymétriques seront importants et plus les outils communautaires seront efficaces. L'Europe de l'énergie, avec son cortège de coordination des politiques énergétiques, de mutualisation des moyens de recherche et de localisation des sites de production, est le parangon de cette famille de solutions (14).

La redistribution, au contraire, estime qu'une convergence absolue n'est pas possible ou bien qu'il subsistera toujours des asymétriques qui justifient des transferts, permanents ou conjoncturels. Le Trésor français a par exemple proposé la « *prise en charge au niveau central d'une partie des dépenses liées au chômage (prestations chômage, formation...* » (15).

Aux Etats-Unis, les divergences sont gérées principalement par les mouvements migratoires et financiers. Une entreprise d'un Etat dont les banques vont mal pourra se financer auprès des marchés à New York ; un salarié licencié en Arizona pourra chercher du travail au Mississippi.

ESQUISSE D'UNE TRIPLE EUROPE

A quel échelon mettre en œuvre ces solutions ? Certes, elles intéressent tous les Etats membres, ceux de la zone euro en particulier. Toutefois, l'expérience montre que l'extension de l'Union européenne réduit sa capacité d'innovation. En outre, parler géographie conduit rapidement à envisager une forme de discrimination positive territoriale – favoriser une région plutôt qu'une autre au motif qu'elle est lésée par la construction européenne –, ce qu'aucune institution communautaire, à l'exception peut-être du Parlement européen, n'a la légitimité de faire.

La zone euro a fait preuve par le passé de son adaptabilité et constitue un meilleur candidat. Cependant, à l'horizon 2020, la quasi-totalité des actuels membres de l'Union européenne, à l'exception du Danemark, de la Suède et du Royaume-Uni, ont vocation à adopter la monnaie commune. « *D'ici 2020, seuls trois pays membres de l'Union européenne devraient rester en dehors de l'euro, tandis que la majorité des Etats balkaniques auront soit adopté la monnaie unique soit lié leur devise, plus ou moins étroitement, à l'euro.* » (16). Dans une zone euro étendue, les déséquilibres seront encore accentués, tandis que

(13) Franck LIRZIN, « Pour des Centres européens d'innovation et d'industrie », *Question d'Europe*, n° 230, 27 fév. 2012.

(14) Pierre AUDIGIER, « Les logiques contradictoires de l'Europe de l'électricité », *ParisTech Review*, 3 déc. 2013.

(15) Nicolas CAUDAL / Nathalie GEORGES / Vincent GROSSMANN-WIRTH / Jean GUILLAUME / Thomas LELLOUCH / Arthur SODE, « Un budget pour la zone euro », *Trésor-Eco*, n° 120, oct. 2013.

(16) Philippe CONDÉ / Frédéric LECEUR, « Pour sauver l'euro, un divorce institutionnel ? », *La revue géopolitique Diploweb*, 2013.

les marges de manœuvre seront toujours plus réduites ; et un saut fédéral sera tout aussi impossible qu'au niveau de l'UE.

Il importe donc de freiner cet agrandissement, en prenant en compte d'autres critères d'adhésion, par exemple la compétitivité. Si la zone euro a vocation à rester imbriquée dans l'UE, parce qu'elle en partage l'essentiel des enjeux et des ambitions, elle ne pourra avancer réellement vers davantage d'intégration ou de redistribution qu'en parvenant à s'en détacher sur certains points. Jusqu'à présent, la zone euro reste le problème de tous les Etats membres (17).

Il sera nécessaire de renforcer politiquement la zone euro, en isolant certaines de ses composantes de l'Union européenne, tout en conservant une articulation forte avec celle-ci. Cela pourra passer par un traité spécifique, comme le suggère la Chancelière allemande, un changement des objectifs de la BCE, la pérennisation de la présidence de l'Eurogroupe ou encore la création d'une DG Euro.

Il reste cependant un troisième niveau d'intervention : revenir à l'esprit initial de l'aventure européenne en unissant un nombre limité d'Etats membres autour de projets concrets, comme le furent la CECA et Euratom, visant à resserrer les liens économiques et à harmoniser les modèles économiques. Aujourd'hui, cela pourrait prendre la forme de coopérations industrielles sur le véhicule électrique, le matériel médical ou encore l'optique-photonique, en suivant l'exemple du drone européen, pour lequel sept pays européens, dont la France, ont récemment décidé d'unir leurs forces.

L'Europe serait triple : l'Union européenne continuant le dessein de libéralisation des échanges et de création d'un marché commun, en s'ouvrant à l'Ukraine et à la Turquie et en développant des partenariats avec l'Afrique du Nord, la Russie et le Moyen-Orient ; la zone euro, maintenant son ambition de long terme d'une union politique et économique, en se dotant graduellement d'outils de coordination et de pilotage, tout en renonçant à court terme à intégrer la quasi-totalité des Etats membres de l'UE ; et un cœur européen, constitué de quelques Etats membres, autour de coopérations concrètes dans le champ industriel et académique, ayant pour ambition la réalisation d'une fédération politique et économique.

En pratique, cela supposerait un traité spécifique pour la zone euro, qui pourrait être signé après les élections européennes de 2014, ainsi que des accords intergouvernementaux autour de projets industriels et académiques spécifiques.

(17) Ainsi, dans le cas de coopérations renforcées, l'article 327 du TFUE selon lequel « *les coopérations renforcées respectent les compétences, droits et obligations des Etats membres qui n'y participent pas* » peut s'avérer handicapant. Un Etat membre pourrait attaquer juridiquement certaines propositions faites en coopération renforcée parce qu'elles ont un impact sur lui.