

Face à la crise, quelle pertinence pour l'Union européenne ?

Par Tommaso Padoa-Schioppa, Président de Notre Europe

29 Avril 2009

1. Pour répondre à la question qui nous est posée par le titre de cet article, nous pouvons tout d'abord nous demander ce qui se serait passé sans la monnaie unique. Ma réponse est la suivante : nous ferions face à une crise qui affecterait non seulement des marchés, des banques et des entreprises, mais aussi des pays entiers, leurs relations au sein de l'Union et l'édifice européen dans son ensemble. Depuis sa naissance, la Communauté n'a jamais connu une tempête de cette ampleur et si à la place de l'euro on avait été en présence du vieux Système monétaire européen (le SME) les marchés auraient exercé une pression telle, que le système dans son ensemble ainsi que la stabilité interne de certains pays, financière mais aussi politique et sociale se serait trouvés menacés. Mais en réalité, l'Europe sans l'euro n'aurait pas été celle du SME qui l'avait précédée. Plus probablement, elle aurait davantage ressemblé à l'Europe d'avant le SME, des années 1970, une Europe en proie à un chaos monétaire qui empoisonnait les relations commerciales et politiques. On peut donc raisonnablement craindre que sans l'euro, la crise aurait donné le coup de grâce à une Union en miettes.

2. Cela dit, l'Union affronte la crise avec cinq avantages et un sérieux désavantage. Premièrement, elle se trouve, grâce aussi à l'euro, dans une situation macroéconomique bien plus équilibrée que celle des Etats-Unis en termes de balance des paiements, d'état des finances publiques et de formation de l'épargne privée. Deuxièmement, le germe du fondamentalisme de marché ne s'est pas autant répandu sur notre continent que dans d'autres parties du monde. Troisièmement, le système financier a – pour diverses raisons – une structure plus stable en Europe que dans d'autres régions. Quatrième avantage : l'Europe dispose d'institutions d'État-providence qui lui permettent de mieux faire face à un ralentissement de l'économie, d'un point de vue aussi bien économique que social et politique. Enfin, et c'est le cinquième point, la tendance à la courte vue (le court-termisme qui a tant contribué à la crise) a été moins dominante en Europe qu'aux États-Unis, sans pour autant être absente. Ces avantages comptent énormément. L'Europe ne doit ni repenser ou réformer son modèle de croissance, ni annoncer à ses citoyens que la fête est finie. Elle peut leur dire que l'État-providence est prêt à prendre en charge ceux que la crise a le plus frappés. Elle n'est pas alourdie par le fardeau de la dette extérieure.

3. Mais ce n'est pas pour autant que l'Union est à l'abri de la tempête. Son désavantage est d'être un sujet inachevé et en partie inexistant de la politique économique, et de la politique tout court.

L'Europe, au jour d'aujourd'hui, n'est pas suffisamment équipée par faire face aux défis de l'Histoire, et en premier lieu au défi actuel. Celui-ci non seulement a pris par surprise ses *politiques*, comme cela a été le cas dans tous les pays, mais a aussi

frappé ses *institutions*, ce qui n'a pas été le cas pour les unions politiques consolidées (Etats-Unis, Chine, etc.). L'Union européenne manque aussi bien d'instruments ordinaires que d'instruments d'urgence, les États membres ayant le monopole de ces deux catégories. Ceci vaut pour les mesures de contrôle, pour les sauvetages bancaires, pour le soutien aux entreprises, pour les mesures budgétaires, et ainsi de suite. La méthode du « chacun pour soi » est non seulement inefficace, mais aussi dangereuse. La crise pourra peut-être donner naissance aux instruments manquants et nous rapprocher d'une Europe achevée. Mais elle pourrait également avoir des effets de désagrégation. Les deux scénarios sont possibles, et l'on oscille aujourd'hui entre eux. Une crise économique et financière de cette gravité ne pourra que difficilement laisser intact le degré d'union existant.

4. Quand on parle des 'pouvoirs de l'Union', il ne faut pas confondre entre pouvoir faible et pouvoir limité. Le pouvoir *faible* est celui qui manque des outils indispensables pour agir dans le champ de compétence qui lui est assigné. Le pouvoir *limité* est celui dont le champ de compétence est restreint. Le pouvoir de l'Union doit être limité, mais pas faible.

L'Union européenne sera achevée non pas lorsqu'on lui donnera de nouvelles et plus amples compétences, mais lorsqu'elle aura les moyens d'exercer pleinement les compétences que les Traités lui attribuent. Toute la polémique fondée sur la critique du super-État européen joue sur la confusion entre « faible » et limité ». Elle s'appuie sur une accusation infondée de jacobinisme pour s'opposer à l'achèvement de la construction européenne, achèvement qui consiste à maintenir le caractère limité des compétences européennes et à corriger la faiblesse du pouvoir.

5. Cette crise révèle l'état d'inachèvement de l'Union. Il y a un marché largement intégré, sans lequel notre économie serait infiniment moins prospère. Même dans le secteur financier, on a assisté à une formidable intégration, surtout après la naissance de l'euro. Plus de la moitié du marché bancaire est constitué d'une quinzaine de groupes multinationaux, alors que ces groupes n'existaient quasiment pas il y a dix ans. L'euro est incontestablement la monnaie de l'Union. Mais la réglementation et la supervision financière ne sont que partiellement achevées et le pouvoir d'intervention publique face à une crise n'appartient pas à l'Union ; dans ce cas, le mot « public » reste synonyme de national bien que le défi soit devenu européen ou même global.

L'Europe reste dans une situation intermédiaire, entre sujet politique et expression géographique. C'est justement le contraste entre ces deux acceptions qui contribue à l'affaiblir et même à la discréditer. Si la crise était amenée à se poursuivre, la possibilité d'une réponse européenne unitaire et cohérente serait quasi-nulle. Le fait est que l'expression « action coordonnée » présente une contradiction dans ses termes : si elle est « coordonnée », l'action n'est pas unique, si elle est « unique », alors elle n'a pas besoin d'être coordonnée. Il s'agit d'une expression qui peut être uniquement employée au pluriel, car il n'y a pas d'acteur unique.

6. À cause de cet état des choses, le marché unique lui-même est en danger. Les mesures pour faire face à la crise (et ça ne pourrait pas être autrement étant donné qu'elles sont adoptées par des gouvernements et des parlements nationaux) visent à défendre les épargnants, les entreprises et les banques locaux sans prendre les autres

pays en considération. Elles sont, donc, intrinsèquement protectionnistes. Nous l'avons vu avec les dispositions en faveur du secteur automobile, avec les injections de liquidités et de capital dans les établissements de crédit, avec la garantie des dépôts bancaires et le desserrement des règles sur les aides d'État. Ce n'est pas une question de bonne volonté des différents acteurs, qui souvent ne manque pas. C'est une question d'institutions : les Traités n'attribuent aucun pouvoir de crise à l'Union. Le seul cas d'urgence qu'ils prévoient est celui d'un État membre mis en difficulté par l'intégration. Un convoi de vingt-sept véhicules n'équivaut pas à un unique véhicule.

Peut-être encore plus, pèse le fait que l'Europe n'ait pas réellement donné naissance, ces dernières décennies, aux politiques communes prévues par les Traités dans les domaines 'à compétence partagée' (de l'Union et des États) : énergie, recherche, transports, environnement, et ainsi de suite. Cela a été empêché par le conflit d'intérêts qui paralyse le Conseil des ministres de l'Union. Cette institution devrait décider pour l'Europe, mais ses membres - pour qui la source du pouvoir (ou, pour mieux dire, de l'apparence du pouvoir) est dans leurs pays respectifs - ont préféré maintenir la prédominance de la part nationale. On reproche souvent à la Commission de ne pas faire de proposition assez courageuses ; c'est souvent vrai, mais la responsabilité principale repose sur le cartel des nationalismes qui se réunit sous le nom de Conseil des ministres. Il ne faut pas oublier que quand l'on dit « Bruxelles », on fait référence à un seul lieu avec deux caractères opposés : le lieu de l'Union où siège l'institution qui promeut l'intégration et le lieu où se réunit le cartel qui la bloque.

7. Quand on propose de développer les politiques communes, on s'y oppose souvent avec l'argument du manque de ressources, de la rigueur budgétaire. Or, cet argument est pire qu'un prétexte, il conduit à des conclusions opposées à celles qu'il prétend défendre. Toute analyse sérieuse de l'efficacité de la dépense montrerait qu'à enveloppe constante, un déplacement de ressources des États membres à l'Union permettrait d'accroître la productivité de l'argent dépensé. Dans le domaine de la défense, on obtiendrait une capacité militaire accrue ; pour la recherche un plus grand nombre de brevets et de Prix Nobel ; dans le secteur énergétique une plus grande sécurité et autosuffisance ; et ainsi de suite. Et en plus ce déplacement donnerait lieu à un budget à même d'exercer des effets macroéconomiques significatifs, extrêmement utiles en cette période de fort ralentissement de l'économie.

8. La stabilité financière est un domaine dans lequel l'Union a montré ses faiblesses durant cette crise. J'en ait fait une expérience personnelle à plusieurs reprises. Lors des négociations sur le Traité de Maastricht, au début des années 1990, certains, comme moi, étaient convaincus qu'une monnaie unique imposait un contrôle bancaire unique au service d'un marché de plus en plus intégré. D'autres y étaient opposés. La supervision financière resta une compétence nationale.

En 1998, comme membre du Comité exécutif de la BCE, j'ai cherché une manière d'aborder la question sans modifier la base juridique : transformer le Comité de surveillance bancaire, qui aujourd'hui encore réunit les banques centrales et les autres organes nationaux de contrôle, afin qu'il agisse dans les faits comme une autorité unique. La proposition fut rejetée. Les gouverneurs des banques centrale nationales s'opposèrent à ce qui était à leurs yeux un transfert vers Francfort d'un des rares pouvoirs qui leur restaient après la naissance de l'euro.

Une fois ministre de l'Économie et des Finances de l'Italie, je me suis ressaisi de ce thème et j'ai proposé à l'Ecofin un engagement limité à deux objectifs spécifiques : la création d'un recueil commun de règles de contrôle et le partage des informations sur les principaux groupes bancaires européens. La crise avait déjà éclaté, et les autorités nationales s'étaient bien gardées de s'échanger les informations en leur possession sur l'état de santé de leurs banques. Ma proposition a été débattue au cours d'une réunion de l'Ecofin, fin 2007. Seule la Grande-Bretagne avait formellement exprimé son opposition, mais lorsque j'ai demandé un vote formel, d'autres pays se sont rangés de son côté pour réaffirmer qu'ils donnaient plus d'importance au maintien du principe de l'unanimité qu'à l'adoption de leurs positions.

Aussi bien à la Banque centrale européenne en 1999 qu'au Conseil des ministres des Finances en 2007, l'intérêt de l'Union s'est heurté aux prérogatives nationales ; je dis « prérogatives » et pas « intérêts » car en réalité l'intérêt national aurait consisté à défendre la stabilité financière, les clients, les déposants et les actionnaires des banques.

9. En dépit de ces déceptions et de ces lacunes, comment ignorer les remarquables pas en avant de l'Europe? Si les institutions sont encore trop nationales, la société est de plus en plus européenne. Sur le plan des institutions, au cours du dernier demi-siècle, l'Europe a réalisé une avancée extraordinaire que l'humanité n'avait jamais connue jusqu'alors : le dépassement du pouvoir absolu des États. C'est une étape fondamentale de l'histoire humaine, au même titre que la naissance de la démocratie, que la séparation des pouvoirs ou que le suffrage universel. Il est insensé de recourir à la caricature de l'Europe imparfaite pour s'opposer au projet européen ; il est même répréhensible sur le plan de l'honnêteté intellectuelle et de la responsabilité que nous avons envers ceux à qui nous léguerons nos institutions.

Certains aiment ironiser sur le fait que l'Europe a réalisé moins en cinquante ans que la Convention de Philadelphie lors de la création de la fédération américaine. Mais ils commettent une erreur. Les États américains étaient, pour ainsi dire, sans histoire. Ils avaient une langue unique. Ils n'avaient pas combattu les uns contre les autres pendant des siècles. Au contraire, ils avaient acquis ensemble l'émancipation coloniale. Les États d'Europe qui ont commencé à s'unir en 1950 avaient derrière eux une histoire très différente. Il n'est pas anodin que l'Union européenne soit associée au terme « supranational », alors que les États-Unis naissent avec l'objectif de créer une nouvelle nation, une *new nation*.

10. D'un côté, donc, on a les critiques envers une Europe inachevée et le risque de désagrégation. De l'autre, le désir d'entrer dans l'Union et de profiter de la protection de l'euro n'a jamais été aussi fort. Comment expliquer ce contraste ?

L'Europe est une dynamique : géographique, institutionnelle et fonctionnelle. Le mot « union » signifie à la fois 'être uni' et 's'unir', un état des choses et un processus. Au cours des soixante dernières années l'unification géographique a été continue. Mais, depuis le premier élargissement, un nombre non négligeable de pays sont entrés dans l'Union en acceptant ce qui avait déjà été construit (le fameux acquis communautaire) mais pas la dynamique, le principe que l'unification devait continuer. Et nous sommes forcés de constater que la volonté des pays fondateurs a, quant à elle, vacillé à maintes reprises. Celle de la France en particulier : en 1954 avec le refus de ratifier le Traité sur la Communauté européenne de défense, en 1965 avec la politique de la « chaise vide » et en 2005 avec le référendum qui rejeta la nouvelle Constitution.

11. Nous devrions aujourd'hui prendre conscience que l'Europe dispose en son sein de presque tous les éléments dont le monde a besoin pour construire un meilleur ordre global.

Elle est la première économie du monde par sa population, son produit intérieur brut et ses échanges commerciaux. Elle est le premier partenaire d'une grande partie des pays industrialisés ou émergents, de presque tous les pays africains et même de nombreux pays d'Amérique latine. Elle jouit d'une grande popularité sur tous les continents.

Pourquoi donc ces éléments n'ont-ils pas donné à l'Union la force d'être un sujet politique capable d'entraîner le monde sur la voie qu'elle-même a inventée? Le motif en est qu'entre deux réalités de l'Europe – expression géographique ou acteur politique – la première prévaut encore trop souvent. Prenons l'exemple de sa représentation. La banque centrale de la deuxième monnaie du monde n'a pas de bureaux de représentation à Londres, New York ou Tokyo, des villes où deux, trois, quatre, cinq banques centrales de la zone euro en ont un, chacune avec son nom, son logo et ses demandes de rendez-vous avec les dirigeants de la Banque d'Angleterre, de la Réserve Fédérale ou de la Banque du Japon. C'est un spectacle qui frise le ridicule et qui contredit la prétention de l'Europe à être une Union aux yeux du monde. Ou encore, pendant les réunions du G-7 ou du G-8, siègent autour de la table, en fonction de l'ordre du jour, la Commission, les Banques centrales d'Allemagne, de France, de Grande-Bretagne et d'Italie, l'Eurogroupe, l'Ecofin et la Banque centrale européenne. Les personnes entrent et sortent de la salle, comme les maris et les amants sortent des armoires et de la scène dans les comédies de boulevard. Les ministres des États-Unis et du Japon ont à peine le temps d'apprendre le nom du représentant de l'Ecofin que déjà un nouveau nom se fait jour, sous l'effet de la rotation semestrielle de la présidence.

Aussi les organisations internationales (ONU, FMI, OECD, etc.) sont fautives, car leurs statuts et leurs méthodes de travail sont établis pour un monde dans lequel les organismes régionaux (dont l'Union européenne est l'exemple le plus abouti) n'existent pas. Elles les voient au contraire comme des rivaux et non comme une étape intermédiaire nécessaire à la coopération mondiale.

12. L'absence de pilotage de la globalisation et le fait de n'avoir pas su créer – à l'échelle mondiale – l'armature de règles et de pouvoirs toujours nécessaires au marché pour bien fonctionner est l'un des principaux déterminants de cette crise. Or, de la même manière que le modèle de l'État-nation s'est diffusé dans le monde, y compris en s'imposant sur des continents auxquels la réalité historique de la nation était étrangère, l'Europe pourrait aujourd'hui proposer au monde le modèle communautaire, indispensable pour défendre les intérêts communs à la planète et pour gouverner ce domaine où « public » est synonyme de « global ». L'Europe possède la formule et pourrait avoir la force de pousser vers un perfectionnement des structures de l'après-crise et de faire avancer une conception 'kantienne' de l'ordre international.

Au fil des ans, j'ai pu constater à de nombreuses reprises que le leadership consiste à donner plus que l'on ne reçoit. L'Europe a de quoi faire les concessions qui créeraient de l'espace pour les autres. C'est ce que les États-Unis ont fait lorsqu'ils ont concédé au monde un change or-dollar surévalué, lorsqu'ils ont offert à l'Europe un parapluie de sécurité ou enfin lorsqu'ils ont instauré le Plan Marshall. L'Europe devrait faire la même chose aujourd'hui. Agir selon une vision de long terme, comme celle des

États-Unis en 1945, signifie servir à la fois son intérêt et l'intérêt de tous. Considérer que « donner » est le propre de celui qui est aux commandes ne veut pas dire substituer l'altruisme à l'égoïsme : il est plus instructif de parler d'intérêt de long terme que de court terme.

13. L'Europe n'a besoin que d'une chose pour faire face à ses défis internes et pour contribuer à un ordre global. L'élément nécessaire pour réaliser ces deux objectifs apparemment distincts est unique : c'est l'achèvement de l'Union. S'il est avéré qu'en achevant l'Union, l'Europe aurait un rôle leader dans les relations mondiales, il est tout aussi vrai que sans leadership interne, l'Europe ne peut parvenir à l'achèvement de l'Union.

Pendant la présidence française, l'Union a été confronté à au moins quatre crises : la guerre russo-géorgienne, la panique financière, la chute dramatique de l'activité productive et enfin la guerre de Gaza. Ces crises ont en commun le fait que l'Union européenne ne dispose pas des procédures et instruments adéquats pour y faire face. Dans les quatre cas, le président Sarkozy a cherché à en proposer une, au prix d'une forte implication personnelle. Je crois qu'il est trop tôt pour savoir si ces initiatives ont porté leurs fruits, car plusieurs des accords obtenus doivent encore être mis à l'épreuve. Mais l'effort réalisé – dans un domaine où l'Europe n'est encore qu'une expression géographique – doit être apprécié à sa juste valeur, en dehors de toute considération sur son succès immédiat.

14. Au XIX^{ème} siècle, l'Italie et l'Allemagne sont nés en tant qu'États grâce à deux petits royaumes gouvernés par de grands personnages comme Cavour et Bismarck et à la grande poussée de éveil des nationalités. De nos jours, une union politique telle que l'Europe n'a à sa disposition que la voie kantienne de la rationalité et de la passion civile, un acte de renonciation volontaire et partielle à un pouvoir national devenu illusoire pour reconstituer la souveraineté à la tête d'un sujet de rang supérieur.

Pour que le leadership, indispensable pour faire avancer l'Union, soit efficace un seul pays ne suffit pas. Encore à l'heure actuelle, la volonté conjointe de la France et de l'Allemagne est nécessaire, et – je crois - même suffisante.

La fin de la guerre froide n'a pas donné lieu, comme il aurait été nécessaire, à un réexamen de la stratégie européenne ni à une redéfinition de l'ordre international. La France n'a pas su comprendre que l'usage du veto se retournait contre elle sous l'action de la Grande-Bretagne et puis d'autres pays. L'Allemagne s'est peut-être sentie en partie libérée de la nécessité d'un lien avec l'Europe, tout comme les pays du Pacte de Varsovie et du COMECON ont été libérés de leurs liens avec le bloc soviétique. Pour beaucoup d'Allemands le lien avec l'Europe est devenu un mariage d'intérêt (d'intérêts faussement évalués), et non plus de nécessité ou même d'amour. Mais, ayant elle porté en dote à l'Europe son bien le plus précieux, sa monnaie, l'Allemagne ne peut être reprochée par personne de n'avoir pas été pleinement tenu ses promesses ; c'est la France qui n'a jamais voulu accorder ce qu'elle possédait de tout aussi précieux, son arme nucléaire. Ainsi, l'Europe est entrée dans l'après-guerre froide mal préparée, mais aussi fatiguée et victime de formidables contradictions comme l'illusion française sur le veto et l'illusion allemande sur l'autosuffisance. Ce ne sont que des illusions.

15. L'Allemagne a été critiquée pour son opposition à des mesures de relance européennes. Je conviens que, face à une véritable crise systémique, et non un simple

ralentissement conjoncturel, le refus de l'activisme n'est pas un choix convaincant. C'est un peu comme si quelqu'un qui sait qu'il faut recourir aux antibiotiques de manière parcimonieuse décidait de s'en priver aussi pour soigner une infection grave, que l'on ne pourrait arrêter qu'en y recourant. Nous devons toutefois admettre qu'il y a dans la vision allemande des éléments pertinents qui doivent être considérés en vue d'une solution à la crise. On doit comprendre sa profonde réticence envers des mesures – une politique monétaire et fiscale expansive – de nature identique aux politiques qui sont à l'origine de la crise. On ne soigne pas un drogué avec de la drogue, même si une dose de méthadone peut être nécessaire au milieu d'une crise. Il est tout aussi important de remarquer que la position allemande est composée de deux éléments : l'hostilité aux solutions communes et l'hostilité aux solutions inadaptées. Ces deux éléments se mêlent dans la crainte que les solutions communes soient aussi condamnées à être inadaptées, qu'il s'agisse de l'abandon du Pacte de Stabilité, de la politique monétaire expansive ou du relâchement généralisé de la discipline macroéconomique. Ces craintes ne sont pas infondées. Ce qui manque aujourd'hui à la position allemande, c'est plutôt la disposition à promouvoir elle-même une réponse qui soit à la fois pertinente et européenne. Il y a le « non », mais il n'y a pas le « oui ».

16. On me fait parfois l'objection qu'une vision des relations internationales telle que celle présentée ici exclue toute allusion à la « Realpolitik ». Mais ce n'est pas le cas ; la réalité ne peut et ne doit pas être ignorée. Mais la réalité n'est pas une norme, c'est tout au plus une contrainte. Et pourquoi devrions-nous exclure tout élément de bonne volonté de notre conception de l'action politique, d'autant plus si celle-ci coïncide avec nos intérêts de long terme ? Retenir les leçons de Machiavel et Hobbes n'implique pas de considérer toute catégorie éthique comme étant dénuée de sens lorsqu'il s'agit de réfléchir à l'ordre politique que l'on souhaite ou aux moyens pour tenter de le réaliser. Au plus profond de notre comportement, on doit toujours avoir une idée de l'homme et de ce qui est bien. Œuvrer afin que les relations entre les États, et il en va de même entre les personnes, passent de la loi du plus fort à l'empire de la loi implique de donner un fondement rationnel au gouvernement. Abandonner cette aspiration au nom d'un prétendu réalisme serait une erreur à mon sens, d'autant plus dans un monde où la volonté des citoyens et des peuples s'exprime par le biais de la démocratie et où le pouvoir a besoin du vote des électeurs. Lorsque l'on s'adresse aux individus pour obtenir leur consentement, je pense que l'on doit faire appel à ce qu'il y a de meilleur en eux. Une politique fondée sur de bas instincts peut éventuellement avoir du succès à court terme. Mais à la longue, elle s'avèrera inefficace et son échec pourra également se mesurer au mètre de la Realpolitik.
