

Une Europe disloquée ou en projet ?

Thierry Pouch¹

L'Union européenne a surmonté des crises qui l'ont à la fois menacée et confortée. Celle de 2020 a mis au jour ses faiblesses. Cette nouvelle épreuve peut-elle la relancer ?

La crise grecque des années 2010-2012 a agi comme un coup de semonce pour l'Europe et singulièrement pour une zone euro appréhendée comme bancale et incomplète, car reposant uniquement sur des fondements monétaires sur lesquels s'est imposé un ordo-libéralisme. Les racines de ce courant remontent à la fin de la guerre lorsque quelques économistes, adhérant aux idées de Walter Eucken, ont étudié pour l'Allemagne les conditions de la reconstruction de l'économie fédérale à l'issue du conflit militaire. L'incomplétude de l'euro réside fondamentalement dans le fait que le lien organique qui existe habituellement entre un État et sa Banque centrale, est absent dans le cas de la zone euro, car la monétisation de la dette publique est prohibée par les traités européens².

Athènes s'est vu infliger des plans d'austérité drastiques pour déficits excessifs en échange du versement d'aides financières, la finalité étant d'éviter un *Grexit*. Ce terme a été forgé par l'économiste Willem Buiter qui ne donnait pas cher de la poursuite de l'Union économique et monétaire. Un prix Nobel d'économie, Paul Krugman, parlait même de contagion de la crise de la dette grecque aux autres États membres, endommageant gravement, selon lui, l'avenir de la monnaie unique. La tragédie grecque, dont on peut encore mesurer sur place les séquelles économiques et surtout sociales, a trouvé son issue dans les conditions mêmes qui ont présidé à la formation de la zone euro. Des conditions politiques, des tractations, des accords de dernière minute qui, à bien y regarder, ont historiquement permis de surmonter les crises, de contenir les risques d'éclatement de la zone euro en l'occurrence, et même

**L'INCOMPLÉTUDE DE L'EURO
RÉSIDE DANS LE FAIT
QU'IL N'Y A PAS DE LIEN
ORGANIQUE ENTRE UN ÉTAT
ET SA BANQUE CENTRALE**

¹ Économiste, Responsable du Service études, références et prospective, Chambres d'agriculture France, chercheur associé au Laboratoire Regards de l'Université de Reims Champagne Ardenne, Membre de l'Académie d'agriculture.

² Michel Aglietta, *Sortir de la crise et inventer l'avenir*, éditions Michalon, 2014.

de l'Union européenne (UE) plus largement. De crises en crises, l'UE a puisé dans ses ressources politiques, souvent structurées par l'axe franco-allemand, pour persévérer dans son être comme l'indique Luuk Van Middelaar, fin connaisseur des arcanes de l'UE, « *les crises révèlent qui décide* »³. Et, dans le cas de la Grèce, Berlin, Paris, Bruxelles, ont décidé pour les autres.

Là résident sans doute les difficultés rencontrées depuis par l'UE. Les États membres – ou du moins, une poignée d'États membres – manifestent de la défiance envers une Europe qui décide pour eux. Si Athènes a obtempéré, Londres a préféré quitter les lieux. Le *Brexit* qui, indéniablement, était pour les Britanniques un levier pour recouvrer leur autonomie de décision, agit comme une sorte de miroir pour l'UE. Les néonationalismes – surtout ceux qui ont surgi à l'Est – semblent de plus en plus s'affirmer, et la crise de la Covid-19 en apporte une illustration récente. Car la crise sanitaire, articulée à une récession d'ampleur inédite, appelle des réponses, des moyens, des perspectives, qui, manifestement, ne sont pas partagés par tous.

RÉPONSES EN ORDRE DISPERSÉ

Il y a eu les réponses à la propagation de l'épidémie, agrémentées de discours porteurs de peurs, de phobies. Des réponses consistant à fermer les frontières en ordre dispersé. Si l'UE a pu, au travers des crises, accéder à une certaine conscience d'elle-même et approcher l'esprit commun, l'épidémie a été un coup de canif dans cette ambition de s'appuyer sur les crises pour se construire et produire du commun. Et aujourd'hui, de ramer à contre-courant pour savoir si l'on doit rouvrir ces frontières de manière coordonnée ou toujours selon un principe stato-centré. La Grèce, encore elle, a même été, avant de se rétracter, jusqu'à considérer que les touristes venant des États membres les plus touchés par le virus – Italie, Espagne, France – ne pourraient pas franchir ses frontières lors des congés estivaux. Et s'ils le pouvaient, auraient dû se conformer à une « quatorzaine » stricte.

Cacophonie somme toute bénigne, sans commune mesure avec les réponses apportées à une récession qui s'annonce profonde, avec un recul du PIB de l'ordre de – 8 à – 9 % pour l'année 2020 pour la seule zone euro, et sur fond d'effondrement de

**UNE RÉCESSION
QUI S'ANNONCE PROFONDE
AVEC UN REcul DU PIB
DE L'ORDRE DE - 8 À - 9 %
SUR L'ANNÉE 2020**

³ Luuk Van Middelaar, *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*, éditions Gallimard, coll. « Le débat », 2018

l'économie mondiale estimé à – 5 % (chiffres de la Banque mondiale), bien supérieur à celui engendré par la crise de 2008. Confinement oblige, il a fallu soutenir les économies pour éviter le pire, c'est-à-dire une grande dépression, et selon un arsenal budgétaire qui, il y a encore dix ans, aurait été lourdement sanctionné par la Commission européenne, sous le regard suspicieux de Berlin. Les critères du Pacte de Stabilité et de Croissance ont été relégués au second plan car la situation l'exigeait. En découle un dévissage des déficits budgétaires, ouvrant la voie à un endettement public abyssal qui, en l'état actuel des choses, pourrait s'accroître dans les mois à venir (voir le tableau ci-dessous). Rien que pour la France, l'endettement s'élèverait à 124 % du PIB, dépassant d'ores et déjà les prévisions de la Commission.

Endettement public dans la zone euros (en % du PIB)

	2011	2013	2015	2017	2019	2020
Belgique	103,5	105,5	105,2	101,7	98,6	113,8
Allemagne	79,8	78,7	72,1	65,3	59,8	75,6
Irlande	111,1	119,9	76,7	67,7	58,8	66,4
Grèce	172,1	177,4	175,9	176,2	176,6	196,6
Espagne	69,9	95,8	99,3	98,6	95,5	115,6
France	87,8	93,4	95,6	98,3	98,1	115,5
Italie	119,7	132,5	135,3	134,1	134,8	158,8
Zone euro	88,4	94,9	93,0	89,8	86,0	102,7

Source : Union européenne

PRÉMUNIR LES ÉTATS MEMBRES D'UNE AUGMENTATION DES TAUX D'INTÉRÊTS

L'UE se distinguant par une absence de réponse budgétaire commune, c'est évidemment la Banque centrale européenne (BCE) qui détermine les conditions dans lesquelles les États membres se refinancent, quitte, comme elle le fait depuis la crise grecque, à se déprendre de sa mission fondatrice, à savoir la stabilité des prix. Depuis qu'elle a décidé de pratiquer une politique monétaire accommodante - *Quantitative Easing* -, l'institution de Francfort procède par rachats d'obligations d'États (mais aussi d'entreprises d'envergure mondiale comme Total par exemple) auprès des détenteurs de ces titres obliga-

**L'AMPLEUR DE LA CRISE
NÉCESSITAIT D'APPORTER NE
SERAIT-CE QU'UNE ESQUISSE
DE RÉPONSE BUDGÉTAIRE
COORDONNÉE**

taires comme les banques. Dans le cadre de la crise sanitaire et économique actuelle, elle les a même amplifiés. En voulant suppléer à une action budgétaire encore bien lacunaire, la BCE a porté son programme de rachat de titres à 1 350 milliards d'euros (750 milliards lors du déclenchement de la crise, 600 au début du mois de juin). La finalité est d'abord de prémunir les États membres d'une augmentation des taux d'intérêt à dix ans qui, il y a encore une dizaine d'années, ont été dévastateurs pour la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Italie, et sur le point de faire exploser la zone euro. Ensuite, en rachetant les obligations détenues par les banques, d'injecter des liquidités, dans l'espoir que ces mêmes banques accordent des prêts aux acteurs économiques et participent à la relance des économies⁴.

L'ampleur de la crise nécessitait d'apporter ne serait-ce qu'une esquisse de réponse budgétaire coordonnée. Elle est d'abord venue de Paris et de Berlin qui ont défini un plan de soutien d'un montant de 500 milliards d'euros. Puis a surgi le plan de la Commission, pour 750 milliards d'euros que Bruxelles va emprunter sur les marchés, ajoutant de la dette aux dettes. Elle va ensuite répartir cette somme sous forme de subventions (500 milliards remboursables sur le budget européen) en fonction du PIB de chaque État membre et de prêts (250 milliards), dont 90 pour la seule Italie, très touchée par l'épidémie de coronavirus. Il s'agit d'une amorce de mutualisation des dettes, procédure tant espérée, toujours repoussée.

LES APPORTS FINANCIERS DE BRUXELLES SONT FLÉCHÉS

Mais c'était sans compter sur ce nouvel accès de division au sein même des 27. Car plusieurs d'entre eux, qualifiés depuis de « frugaux » (Autriche, Danemark, Pays-Bas et Suède), ont affiché leur hostilité à ce plan, jugeant qu'il ne saurait s'agir de subventions, mais de prêts assortis de conditionnalité, afin de ne pas entretenir le comportement irresponsable des pays du Sud, à l'instar de l'Italie. Prendre conscience de soi, de ce qui fait commun entre les États membres, apparaît encore une perspective lointaine. D'autant plus que Bruxelles, en subventionnant à hauteur de 500 milliards les États (82 pour l'Italie, 77 pour l'Espagne, 39 pour la France, 29 pour l'Allemagne et 22,5 pour la Grèce), indique que ces apports financiers sont

⁴ Le risque étant de nourrir les bulles spéculatives, comme on peut le voir sur les marchés financiers, avec l'envolée du CAC 40, depuis quelques semaines, effaçant la chute des cours boursiers au début de mars 2020.

**EN RACHETANT DES TITRES,
L'INSTITUTION DE FRANCFORT
A OUTREPASSÉ SON MANDAT
INITIAL, SELON LA COUR
CONSTITUTIONNELLE DE
KARLSRUHE**

fléchés (écologie, numérique, santé, intelligence artificielle), nécessitant par voie de conséquence des réformes, encore et toujours. C'est en pleine crise sanitaire et économique que le jugement de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe (CCK) a surgi⁵. Il portait sur l'action de la BCE durant l'année 2015 qui a fait l'objet d'une plainte déposée auprès de cette Cour par le parti politique Alternative für Deutschland (AfD), une organisation située à l'extrême droite de l'échiquier politique allemand. Si les juges de la CCK ont considéré qu'il n'y avait pas de violation de l'interdiction du financement des États par la BCE, la décision de cette dernière aurait dû être en revanche remise en cause par Berlin et par le Bundestag⁶, ce qui n'a pas été le cas. Selon la CCK, c'est bien la justification de l'action de la BCE par rapport à sa mission première qui est de veiller à la stabilité des prix, qui fait défaut. En rachetant des titres, l'institution de Francfort a outrepassé son mandat initial. De plus, la BCE se doit maintenant d'apporter des preuves que sa politique monétaire accommodante a été proportionnée aux objectifs qu'elle s'est fixée. Dit autrement, la CCK manifeste son interrogation quant aux répercussions réelles de cette politique monétaire en matière de formation de bulles immobilières, de diminution de la rémunération de l'épargne par le biais du taux d'intérêt, et de soutien artificiel à des entreprises qui auraient dû, en situation de concurrence, disparaître.

CONFLIT ENTRE LE DROIT NATIONAL ET LE DROIT EUROPÉEN

En enjoignant la BCE à administrer la preuve que son action monétaire était proportionnée à son mandat, la CCK s'oppose ainsi au jugement de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui avait validé en 2017 la politique monétaire de l'Institution de Francfort. Outre la question du mandat de la BCE, c'est bien à un conflit entre le droit européen qui, par les traités, prévaut sur le droit national, et ce dernier qui est mis au jour avec le jugement de la CCK. Les huit juges ont demandé à la BCE de justifier dans les trois mois son action, sous peine de soustraire la Banque centrale allemande du programme de soutien de la BCE. Ce qui, d'une part, constitue un bien mauvais signal pour

⁵ Créée en 1951 à Karlsruhe, elle est composée de huit juges et veille au respect de la Loi fondamentale de l'Allemagne de 1949 qui entend préserver les libertés individuelles et affirmer la primauté du droit fédéral. Dans le cas de la crise actuelle, il faut signaler également que la CCK se penche sur les questions financières (Articles 104a à 115 de la Loi fondamentale).

⁶ Il s'agit du Parlement allemand.

**LA ZONE EURO EST DONC
BEL ET BIEN MALADE DE
SES CONTRADICTIONS,
DE SES RIVALITÉS**

la zone euro qui étale un peu plus ses divisions, et qui, d'autre part, met en exergue la contradiction dans laquelle se trouve Berlin. Attachée à l'indépendance de la Banque centrale, une Cour constitutionnelle nationale disposerait de levier pour lui fixer sa conduite. Pour l'ancien ministre de l'Économie, Wolfgang Schäuble, l'un des gardiens du temple ordolibéral, le jugement de la CCK n'est pas contestable. De son côté, la présidente de la Commission a même envisagé d'infliger une sanction à Berlin pour manquement au droit européen.

La zone euro est donc bel et bien malade de ses contradictions, de ses rivalités. Il ne peut en découler qu'une dérive eurosceptique, voire néo-nationaliste, dans laquelle s'engouffrent des pays comme la Hongrie et la Pologne. Et s'ils n'étaient pas membres de l'Union économique et monétaire, donneraient en quelque sorte raison aux Britanniques.

C'est dans ce contexte de crise que la Pac doit se doter d'un budget, lequel plan de relance européen oblige, devrait augmenter, ce qui reste à vérifier, et d'un contenu. Sur ce terrain, les divisions sont également nombreuses. La lecture des projets *De la ferme à la table et Biodiversité* – qui s'inscrivent dans un ensemble plus vaste, le Pacte vert – indique de surcroît que l'UE dessine un monde merveilleux, mise sur l'environnement et sur la résilience de l'agriculture. Et estime même que ses normes en la matière pourraient s'imposer à l'échelle mondiale, sans préciser avec quel mode de gouvernance.

LE VIRUS, PORTEUR SYMPTOMATIQUE D'UNE PROPAGATION DES FORCES CENTRIFUGES

Mais au risque de restreindre la production, d'opposer environnement et sécurité alimentaire, d'instaurer une concurrence déjà en vigueur entre les États membres, et, à terme, de faire reculer l'agriculture européenne sur des marchés mondiaux pourtant demandeurs de denrées agricoles.

Au final, la Pac symboliserait en quelque sorte l'effacement d'une ambition commune, une agriculture préparant des jeux de coalitions éphémères au détriment d'une démarche collective qui, historiquement, avait fait de l'UE un acteur puissant sur l'échiquier agricole mondial. C'est ce que l'on nomme une page qui se tourne. Alors, l'UE se disloque-t-elle sous nos yeux ? Le virus est-il porteur, évidemment symptomatique, d'une propagation des forces centrifuges au sein de l'UE ? Ou bien le point de vue de Van Middelaar va-t-il une fois de plus s'imposer, et faire de cette crise un levier pour un nouveau projet européen ? Quoi qu'il en soit, cette Europe fait de moins en moins rêver. À suivre. ■