

L'ANALYSE DE

JEAN PISANI-FERRY



UN NOUVEAU TEST POUR LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE

30 juillet 2022

Nouveau choc pour l'unité européenne, la guerre en Ukraine met à l'épreuve la solidarité au sein de l'Europe. Après les errements de la crise des dettes souveraines et les leçons de la crise sanitaire, les Européens seront-ils capables de faire front commun ?

Des intérêts communs suffisent à préserver des alliances par temps de paix. Mais gagner des guerres et surmonter des crises exige quelque chose de plus : une capacité à compromettre son bien-être immédiat et à endurer des sacrifices. Cela s'appelle la solidarité, et c'est l'un des principes sur lesquels est fondée l'Union européenne.

La solidarité en Europe est longtemps restée une affaire de discours, jusqu'à ce qu'en 2010, la crise de l'euro la mette à l'épreuve. Après que la Grèce, l'Irlande et le Portugal, ayant perdu l'accès aux marchés financiers, se virent contraints à demander l'assistance de leurs partenaires, beaucoup en Europe du Nord furent choqués : permettre à des États membres - en particulier à la Grèce - qui avaient ignoré les règles de la monnaie unique de compter sur la main secourable de leurs partenaires, c'était tout simplement une invitation à bafouer ces règles de façon répétée. La bataille dura cinq ans, elle connut de nombreux rebondissements, et induisit des souffrances économiques inutiles, jusqu'à ce qu'elle se termine en 2015 par la décision de maintenir la Grèce dans l'euro.

Cette leçon n'avait pas été oubliée lorsque la pandémie de Covid-19 frappa l'Europe en 2020. La Banque centrale européenne ne tarda pas à lancer un programme spécifique d'achat d'actifs, et l'UE elle-même engagea deux initiatives révolutionnaires en l'espace de quelques mois. Elle mit en place un plan commun d'achat et de distribution des vaccins, afin que les États membres les plus prospères ne puissent pas surenchérir sur les plus pauvres, et elle a inventa le mécanisme de redressement et de résilience (RRF), grâce auquel les subventions et les prêts accordés aux États membres sont financés par des emprunts communs.

Ces mesures furent, à juste titre, saluées comme des expressions de la solidarité européenne en action.

Mais la guerre en Ukraine et ses conséquences économiques ont ouvert un chapitre nouveau et risqué pour l'Union européenne. Le choc est évidemment hautement asymétrique. Par exemple, il y a actuellement 1,2 million de réfugiés ukrainiens en Pologne, mais seulement 129 000 en Espagne, une différence d'environ un à dix entre deux pays comparables par leur population. La dépendance à l'égard du gaz naturel russe est également extrêmement inégale : les approvisionnements en provenance de Russie couvrent environ un quart de la demande énergétique totale en Hongrie, en Lettonie et en Slovaquie, et environ un huitième en Allemagne et en Italie, mais une part négligeable en Espagne et au Portugal.

En temps normal, la gestion de cette asymétrie constituerait déjà un défi majeur pour l'UE. Mais il y a pire : en la personne du président russe Vladimir Poutine, l'Europe est confrontée à un ennemi extérieur qui ne cache pas sa volonté d'exploiter et d'exacerber les divisions entre les pays européens et en leur sein. L'objectif ultime de Poutine est de miner et, en fin de compte, de détruire l'UE.

A cette fin, Vladimir Poutine punit les adversaires de la Russie en coupant leur approvisionnement en gaz, et il récompense ses alliés. Parmi ces derniers, Viktor Orbán, le premier ministre hongrois, qui a entièrement repris à son compte les éléments de langage russes, a déclaré que l'UE s'était "tirée une balle dans les poumons" en imposant des sanctions à la Russie, et a envoyé son ministre des Affaires étrangères à Moscou pour négocier de nouvelles livraisons de gaz naturel russe.

De ce point de vue, la décomposition de la coalition gouvernementale dirigée en Italie par l'ancien président de la Banque Centrale Européenne, Mario Draghi, est clairement une mauvaise nouvelle. Non seulement parce que Draghi était un fervent défenseur d'une position ferme contre l'agression russe et l'architecte des sanctions occidentales, mais aussi parce que les trois partis (le mouvement Cinq étoiles, la Ligue et Forza Italia) qui ont fait tomber le gouvernement représentent différentes facettes des tendances pro-russes en Italie. Incontestablement, Poutine a marqué un point.

Le virage de la Banque Centrale Européenne vers une politique monétaire moins accommodante aurait pu constituer un nouveau choc pour la solidarité européenne. Depuis mars 2020, la flexibilité dans l'allocation des achats d'actifs du programme spécial européen a maintenu le couvercle sur les écarts de taux entre les obligations souveraines des pays de la zone euro, mais depuis la mi-juillet la combinaison de la fin annoncée de ces facilités et le retour de l'instabilité politique en Italie ont déjà provoqué une envolée des spreads entre États.

L'annonce par la BCE le 21 juillet de la création d'un nouveau programme d'achat discrétionnaire d'actifs, l'Instrument de protection de la transmission, aidera à apaiser les inquiétudes. L'activation de ce programme est bien sûr conditionnée à la capacité de l'État membre de la zone euro à remplir ses obligations en matière de politique économique, y compris, ce qui est important, une validation par la BCE de la soutenabilité de la dette publique. Une telle conditionnalité est nécessaire pour éviter l'aléa moral et protéger la banque centrale contre les risques d'asservissement de la politique monétaire aux exigences du maintien de la soutenabilité des finances publiques.

En comparaison, la solidarité européenne en matière énergétique est bien plus difficile à construire. Les réactions au plan européen de réduction de la demande de gaz présenté le 20 juillet par la Président de la Commission européenne, Ursula von der Leyen ont été, pour le moins, réservées. Selon la proposition initiale (établie sur la base du même article des traités européens qui a servi à élaborer le mécanisme de redressement et de résilience (RRF) post-Covid), tous les États membres devaient viser une réduction de leur consommation de gaz de 15% au cours de l'hiver. En outre, ces réductions devaient pouvoir devenir obligatoires en cas de risque sérieux de pénurie de gaz. En d'autres termes, l'Espagne, qui ne dépend pas du gaz russe, serait contrainte de limiter sa consommation intérieure si la Russie réduisait encore davantage ses exportations vers l'Allemagne.

Ce plan avait clairement été mis sur la table comme une base de discussion. D'autres enjeux politiquement controversés, comme le report de la fermeture programmée des centrales nucléaires ou des centrales à charbon, les achats en commun de gaz naturel liquéfié ou l'extension des infrastructures d'interconnexion doivent être intégrés à la négociation. Mais le refus immédiat de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce ont conduit à revivre, dans une situation inversée, ce que ces pays ont eu à subir durant la crise de l'euro il y a une décennie.

Après plusieurs jours de négociation, les États membres ont accepté le 26 juillet une version revue à la baisse de ce plan. Mais il reste clairement insuffisant d'un point de vue quantitatif, criblé d'exemptions et truffé d'exceptions. En outre, les baisses obligatoires ne seront possibles sans un vote du Conseil européen.

Quand les treize colonies américaines ont signé leur Déclaration d'Indépendance en 1776, Benjamin Franklin a eu cette phrase célèbre : "La concorde ou la corde ! Nous n'avons pas d'autre choix." Face aux menaces sur l'unité européenne qu'induit l'agression russe contre l'Ukraine, il est grand temps de se rappeler son admonestation.