

La crise européenne la plus grave, disent-ils

UE Peut-on prendre à la légère les avertissements des dirigeants européens face aux risques d'effondrement de Schengen, voire de l'Union ?

- ▶ Les dirigeants n'arrivent pas à appliquer leurs propres décisions prises au niveau européen.
- ▶ Les opinions publiques ont le sentiment que la crise des réfugiés est en train de mettre en péril la cohésion de leurs sociétés...
- ▶ Et si les Européens cherchaient la cause de leur crise chez eux, plutôt que chez les réfugiés ?

Jurek Kuczkiewicz
JOURNALISTE
SPÉCIALISTE
DES AFFAIRES
EUROPÉENNES

ANALYSE

L'Union européenne est-elle en train de vivre sa crise la plus grave depuis sa création ? En tous les cas, jamais n'avait-on entendu autant de dirigeants européens, qu'ils soient nationaux ou à la tête d'institutions européennes, évoquer publiquement les risques de décomposition de la zone Schengen, du marché unique, de l'euro, voire... de l'Union européenne !

Il faut donc bien penser que la crise de l'UE est grave. Ce que confirment des « sages » qui, forts d'une certaine légitimité et libres de toute fonction ou ambition politique, ont commencé à sortir du bois. Étienne Davignon qui, dans *Le Soir* du vendredi 26 janvier, a lancé l'appel à « un nouveau serment du Jeu de Paume » par lequel les pays qui le veulent devraient décider d'aller plus loin dans l'intégration européenne. Et ce mercredi, c'est l'ex-commissaire européen et ex-Premier ministre italien Mario Monti qui proposait un « serment de Juste Lipse », par lequel les chefs d'État ou de gouvernement des 28 jureraient de ne désormais plus rien faire qui aille contre l'intérêt commun européen.

Comment en est-on arrivé là ?

Le sentiment plane aujourd'hui que c'est l'afflux des réfugiés et autres migrants qui a plongé l'Europe dans la crise. D'un côté, des opinions publiques sont pénétrées de la crainte que l'afflux en question serait un raz-de-marée mettant en danger leurs finances ou leur cohésion. De l'autre, des

dirigeants sont complètement désemparés par le manque d'effet de leurs décisions, ou même leur incapacité à prendre ces décisions au niveau européen, quand c'est là qu'elles s'imposent.

Est-ce la « crise des réfugiés » – on gardera ce terme même s'il n'est pas le plus juste – qui a provoqué la situation actuelle, ou cette crise ne met-elle pas simplement au jour les maux dont souffre l'UE ? La même question s'était posée lors de la crise des dettes souveraines, surnommée « crise de l'euro ». Un rappel qui n'est pas superflu : beaucoup considèrent que l'UE ne s'est pas encore remise des travers qu'avait révélés cette crise-là, pas plus qu'elle ne s'est tirée de ses lourdes conséquences économiques et sociales.

La crise avant la crise

La crise des dettes a été la conséquence d'un vice de fabrication lors de la création de l'euro, et de l'Union économique et monétaire qui lui sert de structure. On a créé une monnaie unique, mais on n'a pas créé de gouvernance économique commune, laissant les politiques budgétaires aux mains des gouvernements nationaux tirant à hue et à dia (dans un entretien accordé au *Soir* en juillet 2015, Jean-Claude Juncker rappelait qu'ils furent quatre à avoir milité, en vain, en faveur de l'inclusion d'une gouvernance économique dans le traité de Maastricht : Jaques Delors, Pierre Bérégovoy, Philippe Maystadt et lui-même.)

C'est ce défaut de gouvernance que l'UE a dû rattraper en catas-

rophe et en plusieurs étapes, sauvant les banques et gérant la crise économique engendrée par la crise financière. Étienne Davignon tire une nouvelle leçon de cette crise-là, au-delà des questions monétaires économiques, sur la gouvernabilité de l'Union européenne : « *Il aurait fallu inscrire dans le Traité que tous ceux qui désiraient rejoindre l'Union monétaire en avaient le droit, mais pas l'obligation.* » Selon l'ancien bras droit de Paul-Henri Spaak, le caractère facultatif de l'adhésion à l'euro aurait permis aux membres de l'eurozone de créer l'institution communautaire nécessaire.

Autre phénomène apparu lors de la crise de l'euro, et que l'on a retrouvé sous une autre forme dans la crise des réfugiés : le creusement d'un fossé dans une UE supposée être un espace de solidarité. Un fossé Nord-Sud, comme on le sait, et qui s'est montré plus béant que jamais – même si le « Sud » a été incarné par un seul pays lors des six mois

d'acrimonieuses négociations entre la Grèce et ses partenaires de l'eurozone l'an dernier. Les expressions les plus hystériques de refus de solidarité lors de cette dernière crise sont sans doute ce que les opinions publiques ont le mieux retenu de la crise grecque, car elles ont rendu possible ce qui paraissait inimaginable : l'exclusion d'un membre de l'UE par les autres.

Qu'a révélé la crise des réfugiés ?

Les opinions publiques, et une part non négligeable des diri-

geants politiques nationaux en Europe, ont pris conscience de la crise migratoire en plusieurs étapes, et selon un ordre qui ne correspondait aucunement à sa chronologie réelle ni à l'ordre logique des problèmes. L'Italie faisait face depuis des années, lors de la belle saison, à des arrivées massives de migrants africains à Lampedusa et en Sicile, et appelait en vain l'Europe à l'aide. Tant et si bien que, sauvant comme elle pouvait les migrants en mer, elle avait pris le parti d'ignorer superbement les règles européennes, laissant ces migrants non enregistrés remonter librement chercher l'asile ou la survie économique plus au nord du continent.

Alors que des naufrages et voyages spectaculaires s'étaient

déjà produits les années précédentes, il a fallu le naufrage de 700 migrants à quelques encablures de Lampedusa, en avril 2015, pour que l'opinion publique européenne s'émeuve : « Comment peut-on ne pas secourir les migrants à la dérive ? »

Mais lorsque la Commission Juncker a présenté en mai 2015 un vaste « agenda pour la migration », et tandis que l'afflux des réfugiés, surtout syriens, arrivant par la Grèce puis les Balkans a commencé à être très visible, le volet accueil du plan de la Commission – la fameuse répartition par quotas – a immédiatement braqué nombre de dirigeants nationaux. Et surtout entraîné leurs opinions dans un questionnement bien différent, nettement

moins moral, beaucoup plus égoïste : « Faut-il accueillir ces réfugiés ? »

C'est ainsi que les « personnes en besoin de protection » et « migrants économiques » sont devenues des « quotas » à répartir selon un schéma impossible à mettre en œuvre. Ou du « stock » – on a entendu ce terme – s'accumulant en Grèce avant de se « déverser » dans le reste de l'Europe. Au passage, les mêmes Grèce et Italie sont passées du stade héroïque de « pays de première ligne » à celui de passoires, coupables de toutes les négligences, car laissant entrer chez elles puis partir vers le nord tous ces migrants...

À la fracture de solidarité Nord-Sud, déjà apparue lors de la crise de l'euro, s'est ajouté le nouveau schisme, Est-cette fois : les « anciens » États membres, Allemagne en tête, ont, pour la première fois, adressé une demande d'entraide aux « nouveaux » d'Europe centrale. Sans succès, même après un vote qui a imposé contre leur gré aux pays de Visegrad les « relocalisations ».

À la question « accueillir ou pas », a succédé une autre préoccupation, que le Premier ministre hongrois, Viktor Orban, a été le premier à pointer : le contrôle des frontières extérieures de la zone Schengen. Ou comment, de morale, la question est devenue militaire. Ou comment nombre de démocrates européens reconnaissent aujourd'hui que, même s'il a eu tort d'ériger les premières clôtures intérieures à Schengen, Orban avait eu raison de pointer que l'absence de barrières aux frontières extérieures était, sinon la source de la crise, du moins un facteur capital dans sa gestion.

Il reste qu'au bout de six mois de crise aiguë, les défauts de la construction de l'espace Schengen apparaissent comme étaient apparus ceux de la zone euro en 2010. « Qu'a-t-on fait avec la nouvelle réalité qui est que Schengen, c'est une frontière extérieure sans frontières intérieures ? Juste rien ! », dit Davignon. La gestion des frontières est restée du ressort des États, alors qu'elle aurait dû devenir une responsabilité collective relevant d'une souveraineté partagée. Et, n'en dé-

plaie à Viktor Orban, qui en est nettement moins convaincu, c'est également vrai pour les politiques d'asile et de migration, dont il est insensé qu'elles restent nationales dans un espace sans frontières intérieures. Guy Verhofstadt, cet autre Belge qui a joué un rôle de premier plan dans la construction européenne, le prêchait dans un quasi-désert depuis longtemps.

Vous avez dit « désintégration » ?

Faut-il prendre au sérieux les craintes ou les mises en garde de désintégration entendues maintenant quotidiennement ? La plupart de ces déclarations évoquent ce qu'on pourrait appeler des « risques structurels », c'est-à-dire sur les structures institutionnelles européennes.

Schengen. Rappel des faits. Depuis septembre dernier, plusieurs États ont réintroduit à la suite de l'Allemagne des contrôles à cer-

taines frontières intérieures (Allemagne-Autriche, Autriche-Slovenie, Danemark-Allemagne, etc. Précision : des contrôles, ce ne sont pas des fermetures). Ces mesures temporaires sont autorisées par le code Schengen pour une période maximale de six mois. Comme ces États souhaitent maintenir ces contrôles, vu que le motif de leur réintroduction (l'afflux migratoire) n'a pas disparu, l'UE s'apprête à adopter un autre mécanisme, également prévu par le règlement : celui-là permettra d'instaurer (ou prolonger) des contrôles jusqu'à deux ans. Différence : cette mesure sera prise au niveau de l'UE, et motivée par de « graves déficiences » de la Grèce dans le contrôle de ses frontières extérieures (dont... la mer Egée !)

Face aux nombreuses déclarations – venant de partisans comme des opposants de l'espace de libre circulation – quant au fait que ces réintroductions de frontières intérieures signent la fin de Schengen, les officiels de la Commission européenne ne cessent de contre-argumenter : « On ne fait qu'appliquer les règles de Schengen, qui permettent ces mesures temporaires. Et on le fait précisément pour sauver Schengen ! » Même topo sur la Grèce. La prochaine pro-

longation des contrôles motivée par les déficiences grecques, combinée à une opération de sécurisation de la frontière gréco-macédonienne, ressemble beaucoup à une opération de mise en

quarantaine de ce pays visant à y contenir les migrants. Cette interprétation est aussi contredite avec fougue par tout ce que la Commission compte de communicants, à commencer par son patron, Jean-Claude Juncker. Ce mercredi au Parlement européen, il déclarait qu'il « ne s'agit pas d'isoler la Grèce, comme certains le disent. Cela n'a pas de sens. Si je n'ai jamais voulu envisager un Grexit de la zone euro, ce n'est pas pour envisager un Grexit de Schengen ».

Soit. Si tout cela est exact à la lettre, il n'en reste pas moins que « l'espace sans contrôles aux frontières intérieures » n'en est plus tout à fait un, et ne le redeviendra sans doute pas avant un certain temps. Dans ce sens, il n'est pas entièrement faux de dire que Schengen, dans son esprit comme dans les faits, est, au moins partiellement, « suspendu ».

Le marché unique. « Qui tuera Schengen, tuera en définitive le marché unique aussi, avec des conséquences sur le chômage, avait tonné Jean-Claude Juncker

le 14 janvier dernier. Il y a un rapport entre la liberté des paiements et la liberté de circulation des individus. Personne ne parle de rapport entre Schengen et l'Union économique et monétaire. » Les services de la Commission européenne n'ont pas commencé à chiffrer ces menaces évoquées par son président, ni procédé à des études d'impact sur les futures prolongations ou extensions des contrôles, nous a-t-on répondu au Berlaymont. « Les coûts réels ne pourront être calculés qu'une fois que les effets exacts des contrôles seront connus. »

Mais on pointe vers des sources extérieures qui ont alimenté les mises en garde de Juncker évoquées plus haut. Exemple : selon l'industrie du transport routier, une heure d'attente d'un camion à une frontière entraîne un surcoût de 55 euros/heure. Un surcoût théorique de 55 euros sur toutes les opérations de fret routier d'une année, tablant sur un franchissement de frontière par opération, représenterait un surcoût de 3 milliards d'euros. Beaucoup ? Pas vraiment, à l'échelle d'un marché dont la valeur des biens livrés par-delà les frontières intérieures chiffre 2.800 milliards d'euros. Mais aucun économiste ne doute que toute charge supplémentaire de temps voire, pire, de bureaucratie, représentera toujours un coût et... un coup à la fluidité de l'activité économique.

Des risques

fonctionnels

Si les dirigeants en place dramatisent les risques liés aux perturbations associées à Schengen, au marché unique et à l'euro, les « sages » retirés des voitures pointent plutôt les dangers fonctionnels : l'incapacité à décider ou à mettre en œuvre les décisions (Davignon), la recherche par les leaders nationaux de leurs intérêts particuliers lors de leurs réunions européennes plutôt que de leurs intérêts communs (Monti)... Guy Verhofstadt, chef de file

des libéraux au Parlement européen et initiateur, lorsqu'il fut Premier ministre, du processus qui mena au traité de Lisbonne, voit désormais comme mal principal la confusion découlant de la multiplication des « exceptions » aux politiques européennes : les non-appartenances à la zone euro, les « opt in » ou « opt out ». Et on est sur le point d'y ajouter, par l'accord anti-Brexit négocié avec le Royaume-Uni, de nouvelles exceptions taillées sur mesure pour les Britanniques. Lesquelles ne manqueront pas d'inspirer, et certainement de justifier à l'avenir, d'autres forces centrifuges dans d'autres États membres...

Dans cet enchevêtrement de participations-exceptions, de droits de veto ou de regard croisés, comment s'étonner de ce que les dirigeants nationaux des 28, obnubilés par leurs considérations internes, ont du mal à 1/ prendre les décisions, 2/ à les appliquer, et enfin 3/ – le plus difficile de tout vu ce qui précède – à les expliquer à leurs opinions publiques ? En particulier dans la gestion d'une crise qui, numériquement, n'aurait jamais dû représenter de problème majeur – un million de réfugiés pour 500 millions d'Européens – mais qui chatouille les craintes et fantasmes classiques des sociétés. Comment s'étonner que les europhobes, populistes et extrêmes droites trouvent là les arguments les plus faciles pour démontrer l'inanité de la construction européenne, réalimentant dans un cercle vicieux la paralysie décisionnaire des dirigeants, et parfois leur terreur face à leurs opinions ?

« Et pourtant, elle tourne », avait répondu Galilée aux juges qui l'avaient forcé à renier sa découverte selon laquelle c'est la Terre qui tourne autour du Soleil. « Et pourtant, ça tourne », entend-on souvent dans les milieux européens. On a fini par donner raison au premier. On aimerait finir par donner raison aux seconds. ■

JUREK KUCZKIEWICZ

DONALD TUSK, PRÉSIDENT DU CONSEIL EUROPÉEN

« Le sommet européen de mars sera la dernière chance de voir si notre stratégie fonctionne. Si ce n'est pas le cas, nous ferons face à de graves conséquences telles que l'effondrement de Schengen »

JEAN ASSELBORN, MINISTRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES LUXEMBOURGEOIS

« L'Europe peut se désintégrer plus vite qu'on ne le pense »

MANUEL VALLS, PREMIER MINISTRE FRANÇAIS

« Le projet européen peut mourir très vite si nous ne trouvons pas les moyens de lutter contre le terrorisme. L'Europe peut sortir de l'Histoire »

JEAN-CLAUDE JUNCKER, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

« Si l'espace européen Schengen de libre circulation venait à disparaître, c'est l'euro qui serait rapidement menacé »