

# International L'Union est morte, vive l'Union (1/4)

- L'Union européenne fait face à un nombre de crises sans précédent. Ce qui la rend particulièrement fragile en ce moment.

- Ses Etats membres, qui plus est, accumulent les tensions.

- Premier volet de notre série sur l'état de l'Union, ses ratés, ses réussites et ses perspectives.

## Autopsie d'un mal-être

Le monument devant la Banque centrale européenne en réparation, à Francfort l'été dernier.

### Une communauté engluée

**L'**Europe ne se relance jamais aussi bien que lorsqu'elle est en crise, entend-on souvent. Aujourd'hui, cependant, "la situation à laquelle nous sommes confrontés est, à mon avis, sans précédent", affirme l'eurodéputée française Sylvie Goulard, auteure de "Goodbye Europe" (Flammarion). Car l'Union fait face à "de multiples crises qui nous frappent en même temps", explique la politologue polonaise Anna Paczesniak (Université de Wrocław). Crise des valeurs, crise de l'asile, crise économique, crise de l'emploi, crise de confiance, sans parler des Grexit (de l'euro) et Brexit (de l'Union).

"Des aventuriers comme David Cameron et Alexis Tsipras mettent l'Union à l'épreuve", déplore l'eurodéputé roumain Cristian Preda. La sortie possible du Royaume-Uni "montrerait, pour la première fois, que l'Union européenne n'est pas un club au sein duquel vous tentez de résoudre vos différends, mais un club que vous pouvez quitter quand cela ne vous arrange plus. Cela remet en question la raison d'être de la Communauté", s'inquiète la politologue danoise Marlene Wind (Université de Copenhague).

Là-dessus, ajoute la politologue Vaia Demertzis (Crisp), "depuis dix ans, on assiste à un repli sur soi qui ouvre la porte à des menaces bien plus graves pour l'Union européenne, des menaces liées au populisme, au nationalisme, aux discours voire aux actions fascistes. On a tendance à

oublier à quel point cela peut avoir un impact bien plus grand et un effet de contagion sur le territoire européen."

#### "Une sorte de glu"

L'existence de l'Union est-elle réellement en danger pour autant? "Plusieurs personnes le disent, mais nul ne le sait", commence Ulrike Guérot, la directrice du Laboratoire de démocratie européenne, à Berlin. Serait-elle "too big to fail"? "C'est ce qu'on disait de l'Union soviétique aussi. La désintégration vient quand elle doit venir et arrive toujours plus vite qu'on ne le pense."

Mais "des gens intelligents vont tout faire pour éviter sa chute", veut-elle croire aussi. "A un moment donné, il va falloir que quelqu'un dise: on s'est amusé jusqu'ici, mais là il faut arrêter de rigoler", enchérit Anna Paczesniak.

"L'Europe est bien construite, sur le marché unique et l'euro qui nous tiennent ensemble. C'est précieux", reprend Ulrike Guérot, "on

ne va pas se réveiller un matin en disant l'Union européenne est partie". Elle est trop entrelacée pour être mise en pièces. "Il y a une sorte de glu, un facteur de cohésion qui nous soude, qu'on le veuille ou non", relève l'eurodéputé britannique Richard Corbett. Et puis, "l'Union représente beaucoup trop d'aspects qui lient

les citoyens européens: la monnaie, la liberté de circulation, la qualité de vie, etc. Tout cela est très fort", rappelle le politologue portugais José Antonio Palmeira (Université de Minho).

S'ajoute le fait que l'Europe est solide- réactive et défensive pour adopter une position résiliente, constate l'analyste grec Janis Emmanouilidis (European policy centre). "Les défaitistes nous prédisaient la disparition de l'euro, le Grexit, la fin de la zone Schengen. Mais les pires scénarios ne se sont pas réalisés. Certains disent que l'Union a survécu et gagné en maturité. Est-elle plus forte? Pas sûr. Les choses peuvent encore mal tourner. Nous devons quitter une posture

*réactive et défensive pour adopter une position proactive*", conseille-t-il, conscient toutefois que l'humeur n'est pas aux formes ambitieuses. Le risque serait alors de la voir se démanteler "touche par touche", pronostique le politologue d'origine tchèque Jacques Rupnik (CERI). Une dilution sous prétexte "d'accommoder les diversités".

Sabine Verhest, avec M.U. et G.T.

## Humeur

### Cette Europe-là...

Par Gilles Toussaint

Alors c'est vrai, l'Europe a bon dos. Les Etats membres ont vite fait d'oublier ses acquis et ses bienfaits, rejetant hypocritement sur "Bruxelles" – comme on dit – les conséquences de leurs propres lâchetés et incohérences. Cela ne coûte pas cher et peut rapporter gros sur le plan électoral. Si l'on se contente d'une vision à court terme. Il n'empêche, les institutions européennes dans leur ensemble, qui ne sont jamais que le reflet des forces politiques au pouvoir dans ces mêmes Etats membres, ont le chic pour se faire détester de leurs concitoyens avec un art consommé du masochisme.

Cette Europe-là n'a pas vu venir une crise financière historique, ni pu empêcher la crise économique qui en a résulté, et dont la facture est *in fine* payée au prix fort par la population. Erigé en victime expiatoire, le peuple grec s'est vu infliger "pour son bien" un traitement que de nombreux doctes économistes, de droite comme de gauche, jugent irrationnel et, pour tout dire, cruel. Quand bien même l'ex-classe dirigeante grecque a-t-elle triché. Quand bien même ses errements, une fois connus, ont-ils longtemps bénéficié d'une mansuétude complice des acteurs assis autour de la table de l'Union. Quand bien même d'autres capitales, et non des moindres, sont, elles, curieusement autorisées à se dispenser des règles communes. Deux poids et mesure.

Cette Europe-là, injuste et si peu sociale, a perdu le fil et le sens de son projet, faute de l'avoir jamais clairement (re)défini. Quand tombent les "Leaks", elle fait mine de découvrir des abus dénoncés de longue date. Des dérives fiscales et financières qu'elle a, là encore, longtemps couvertes et qu'elle n'est prête à corriger qu'à la marge, creusant un peu plus le fossé entre l'Europe du haut et celle du bas.

Cette Europe-là, avec un sens du timing qui fait craindre une forme d'autisme, vote une directive renforçant le secret des affaires en plein "Panama papers", sans avoir jamais estimé utile d'accorder le même niveau de protection aux lanceurs d'alerte. Cette Europe-là assouplit ses normes antipollution quand éclate un scandale de fraude mouillant des pans entiers de l'industrie automobile.

Cette Europe-là s'obstine à négocier, en position de faiblesse et dans une large opacité, des accords de libre-échange, œuvrant paradoxalement à leur diabolisation.

Cette Europe-là, enfin, tourne le dos, toute honte bue, à ses valeurs humanistes, sacrifiant le droit d'asile sur l'autel d'une crise des réfugiés largement alimentée par son propre aveuglement.

On a beau être profondément europhile, si elle vient à s'effondrer, cette Europe-là, à vrai dire, ne nous manquera pas.

# Schengen prend l'eau de toutes parts

**P**lus que des coups de canif, ce sont véritablement des coups de hache qui ont été portés à l'espace Schengen au cours de ces derniers mois. Incapables de répondre solidai- rement à l'afflux de réfugiés que le conflit syrien pousse à chercher des lieux plus cléments, les Etats membres ont sérieusement mis à mal le principe de libre circulation des personnes en restaurant, souvent unilatéralement, des contrôles à leurs frontières nationales. Pour justifier ces décisions, les uns et les autres s'accusent plus ou moins diplomatiquement de se "refiler" ces exilés dont ils ne veulent pas – ou plus. Mais surtout, tous en rejettent la faute sur la Grèce, accusée de ne pas assurer l'étanchéité de sa frontière extérieure – et donc celle de l'UE – en mer Egée.

## Le retour des murs

L'Allemagne, qui a tenté de montrer l'exemple en optant pour une politique d'accueil généreuse, s'est retrouvée débordée par les arrivées de demandeurs d'asile. Mi-septembre 2015, elle s'est donc résolue à rétablir temporairement ces contrôles, après avoir informé la Commission européenne. Une décision qui a provoqué un effet domino.

L'Autriche, la Slovaquie et la République tchèque ont suivi le mouvement, tandis que les Pays-Bas décidaient de multiplier les inspections aléatoires. Au passage, Vienne a fait savoir qu'elle allait implanter une clôture le long de sa frontière avec la Slovénie. Une première dans l'espace Schengen. Quelques semaines plus tard, la Suède décidait à son tour de réinstaurer des contrôles sur l'ensemble de ses frontières, entraînant là encore une réaction simi-

laire de ses voisins danois et norvégien. La France fera de même dans la foulée des attentats de novembre et en raison de l'organisation du sommet sur le climat de Paris; tout comme la Belgique, à la mi-février de cette année, arguant du risque de voir des migrants tenter de rejoindre la Côte, à la suite du "nettoyage" partiel de la jungle de Calais par les autorités françaises.

## La Grèce isolée

Cette mesure, autorisée en cas de situation exceptionnelle, devait durer deux mois. Prolongée une première fois de six mois, elle a fait l'objet, début mai, d'une nouvelle prolongation d'un semestre pour l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège.

Face aux velléités de certaines capitales d'exclure la Grèce de l'espace Schengen, la Commission européenne a estimé plus prudent d'activer un mécanisme qui permet de reconduire cette autorisation pour une durée maximale de deux ans, le temps de s'assurer qu'Athènes met bien en œuvre toutes les mesures nécessaires pour maîtriser les flux migratoires.

Après la fermeture de la route des Balkans, initiée par la décision de la Hongrie de clôturer sa frontière avec la Serbie puis la Croatie, plusieurs dizaines de milliers de réfugiés se sont retrouvés bloqués en Grèce, laissant craindre des mouvements secondaires pour tenter

de rejoindre d'autres Etats membres. Car si l'accord migratoire passé avec la Turquie a permis de réduire considérablement le nombre d'arrivants, il est probable que de nouvelles voies de passage voient le jour. La pérennité de ce deal est en outre très incertaine vu la dégradation des relations entre l'Union et le président turc.

L'Autriche envisageait d'ailleurs récemment de lancer préventivement la construction d'une barrière anti-migrants au col du Brenner, à la frontière italienne. Sait-on jamais...

Pour tenter de rebâtir la confiance, l'exécutif européen a pris l'initiative de lancer la mise sur

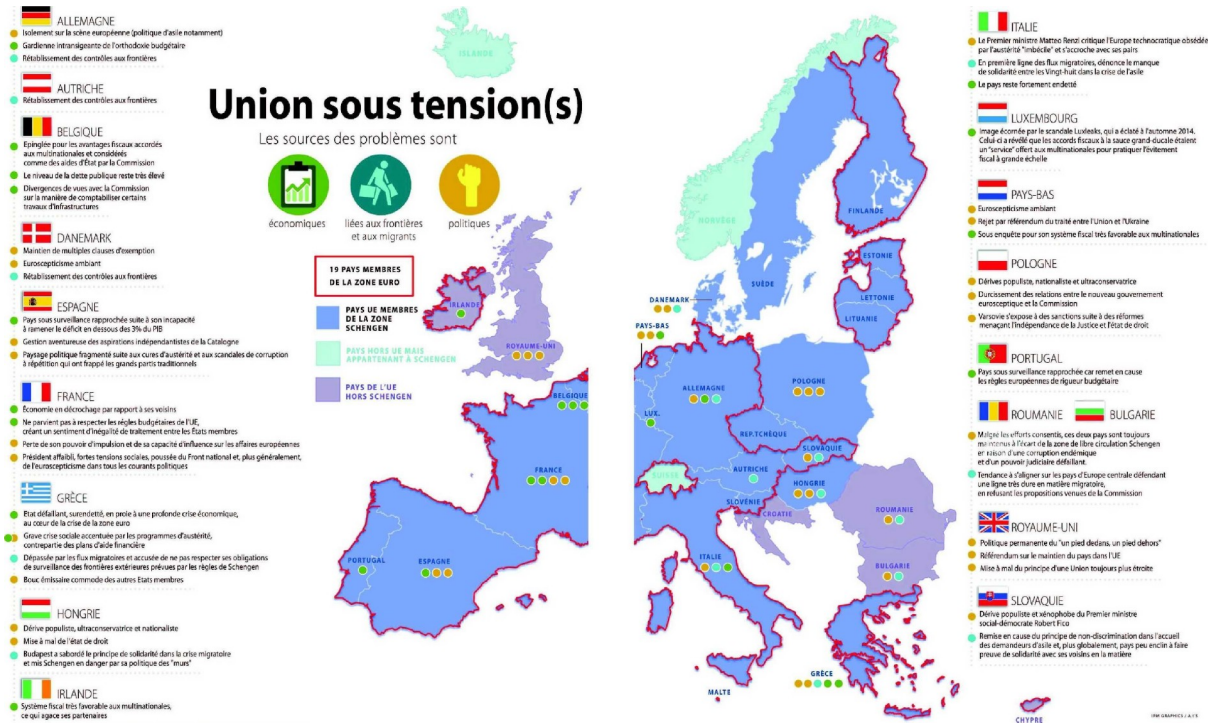
le pied d'un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes qui sera chargé de protéger les frontières extérieures de l'Europe. Il pourrait voir le jour au début de cet été.

G. T.

*“Le problème n'est pas Schengen. Le souci, c'est l'échec de la construction d'une politique d'asile commune.”*

## MATTHIEU TARDIS

Chercheur au Centre migration et citoyenneté de l'Institut français des relations internationales.



# La nostalgie de la "PAC de papa"

■ Alors que la conjoncture internationale s'est retournée, de nombreux agriculteurs regrettent l'époque des marchés régulés.

On l'oublie souvent, mais la faim fut l'un des moteurs de la construction européenne. Et la Politique agricole commune (PAC), son bras armé. Ces vingt dernières années, celle-ci s'est radicalement transformée, laissant de nombreux agriculteurs sur le carreau. La dernière réforme en date, en 2013, a définitivement mis fin à la philosophie originelle, basée sur une régulation des prix et de la production. Trois mots-clés guident la PAC actuelle: libéralisation, productivité et compétitivité.

D'aucuns, parmi lesquels l'eurodéputé écologiste José Bové, pourfendent une réforme qui laisse aux États membres la latitude d'adapter à leur gré la mise en œuvre de bon nombre de mesures, ne servant plus qu'à tracer le sillon d'une agriculture toujours plus industrielle. D'autres jugent que cette évolution est conforme à ce qu'est devenue l'Union européenne, embarquée dans le grand bain de la mondialisation.

"Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la Politique agricole commune concernait six pays et avait pour objectif principal de nourrir les populations. À présent, l'Europe rassemble 28 pays qui représentent des réalités agronomiques et climatiques très différentes", explique un expert qui fut impliqué dans ces négociations. "Le cœur de la

PAC – les aides directes – reste commun, mais il est devenu totalement impossible d'avoir des modalités de mise en œuvre partout identiques."

### Un renversement complet

Considérant que l'on parviendra désormais toujours, d'une manière ou d'une autre, à couvrir les besoins alimentaires des Européens, "on a mis fin aux mécanismes protectionnistes et de régulation", poursuit notre interlocuteur. Si les pays et régions du sud de l'Europe (France, Italie, Espagne, Portugal, Wallonie...) digèrent mal cette nouvelle donne, les autres (le Royaume-Uni, les États scandinaves, l'Allemagne et les pays de l'Est) considèrent que l'agriculture est un secteur économique comme un autre, "où les règles de concurrence doivent

jouer et où la compétition entre producteurs est un moteur d'amélioration pour la rendre plus performante". Les politiques de subsides sont vues d'un mauvais œil et le budget agricole, qui fut longtemps le premier poste des dépenses de l'Union, est passé au second rang, l'accent étant mis sur les secteurs perçus comme les nouveaux vecteurs d'expansion économique.

### La variable d'ajustement du libre-échange

En outre, ajoute encore ce spécialiste, "l'UE a conclu de nombreux accords commerciaux internationaux où l'agriculture a souvent été la variable d'ajustement. Pour avoir accès au marché des services ou au marché industriel des pays partenaires, on a ouvert l'accès au marché agricole européen". Si dans le passé, une exploitation peu perfor-

mante pouvait s'en tirer grâce aux systèmes de quotas et de prix garantis, les agriculteurs sont aujourd'hui condamnés à adapter leur production au prix du marché. Tous n'ont pas pris la mesure de ces changements, déplore notre expert, soulignant que les pouvoirs publics n'ont pas eu le courage de les préparer à ces évolutions peu populaires.

Ces agriculteurs se retrouvent aujourd'hui avec de lourds investissements sur le dos et des structures de production inadaptées à cette concurrence exacerbée, alors que, dans le même temps, les exigences, environnementales entre autres, ont augmenté. "L'Europe est le premier importateur mondial de produits agricoles non transformés, mais elle est aussi le premier exportateur de produits transformés. Il faut donc des prix bas pour l'industrie agroalimentaire. Sur le plan macroéconomique, l'Europe agricole se porte bien. Les difficultés se trouvent au niveau microéconomique: certains secteurs, certaines exploitations ou certaines régions souffrent. La crise laitière en est un exemple."

Si un retour en arrière est peu probable, la PAC pourrait être améliorée en s'assurant que l'argent des aides directes "bénéficie uniquement aux agriculteurs qui sont confrontés à des vraies difficultés de revenus et n'ailent plus à des gens qui n'en ont pas besoin". Une autre piste serait de s'inspirer de ce qui existe aux États-Unis et de réfléchir à la mise en place d'un dispositif assurantiel financé en partie par les pouvoirs publics et les agriculteurs. "Cela leur permettrait de bénéficier d'un filet de sécurité réel face aux fluctuations du marché."

Gilles Toussaint

## -25%

### MOINS D'EXPLOITATIONS

Selon Eurostat, l'UE comptait 10,8 millions d'exploitations agricoles en 2013, contre quelque 15 millions dix ans plus tôt. Dans le même temps, la superficie totale utilisée pour l'agriculture est restée quasiment stable en Europe.

# La Commission entravée par les Etats membres

■ La Commission Juncker, dite “de la dernière chance”, est freinée dans ses initiatives par le manque d’allant des Etats.

La Commission européenne, moteur législatif de l’Union, n’échappe pas au marasme ambiant. Jean-Claude Juncker avait annoncé la couleur en novembre 2014: la Commission qu’il préside serait celle “de la dernière chance”. Le Luxembourgeois avait précisé que l’exécutif européen serait “politique” et imprimerait sa marque sur la marche de l’Union. Dix-huit mois plus tard, le bilan est en demi-teinte.

**1** Un “volontarisme bridé”. Le “team Juncker” n’a pas chômé. Il a élaboré un plan pour relancer l’investissement; s’attelle à faire progresser l’agenda numérique; a lancé les chantiers de l’Union de l’énergie et celle des capitaux... Autant de dossiers ambitieux, du moins sur papier. Mais “les crises, dont la crise migratoire et le référendum britannique, retardent les projets lancés par la Commission”, observe Nathalie Brack, du centre d’études de la vie politique de l’Université libre de Bruxelles. “Il y n’a pas beaucoup d’Etats membres qui sont demandeurs de plus d’intégration européenne; aussi la Commission est à contretemps”, note de son côté Olivier Costa, directeur du département d’études au Collège d’Europe, à Bruges. “La Commission s’autocensure, parce qu’elle

sait que les Etats membres risquent de détricoter tout texte trop ambitieux.”

Ainsi, dans le dossier de la crise de l’asile. L’équipe Juncker est tombée sur un os quand elle a cherché à “forcer” la solidarité européenne. Le peu d’entrain, voire l’opposition farouche de certains Etats membres à accueillir des réfugiés l’ont obligée à battre en retraite.

**2** Une structure qui pose question. Philippe Lamberts, coprésident des Verts au Parlement européen, épingle ce qu’il estime être les effets pervers de la Com-

mission, chapeauté par sept vice-présidents. “Ça cadennasse tout, parce que le texte d’un commissaire doit passer par le double filtre d’un vice-président et du président. C’est le but”, affirme-t-il, rappelant que le volume législatif s’est tari, condamnant le Parlement européen à un semi-chômage technique. “Ça rend le processus lourd et bureaucratique et multiplie les possibilités de veto sur un texte”, acquiesce Olivier Costa. Qui trouve cependant deux vertus au système: “Forcer les commissaires à travailler ensemble améliore la collégialité – le point faible des Commissions précédentes – et accroît l’autorité du président.”

**3** Une Commission trop politique? Soutenue, envers et contre tout, par

la “grande coalition” conservatrice/sociale-démocrate au Parlement européen, la Commission “politique” s’est vue reprocher de négliger son rôle de gardienne des traités. Elle a suscité l’agacement de certaines capitales en “épargnant” la France, mauvais élève budgétaire multirécidiviste, alors qu’elle s’est montrée sévère envers l’Espagne ou le Portugal. Philippe Lamberts juge, lui, que l’agenda de la Commission “politique” est surtout calqué sur celui des multinationales. “C’est flagrant: sur les recommandations macroéconomiques aux Etats membres, les lanceurs d’alerte, le traité transatlantique, le traité UE-Canada, le glyphosate...”, peste le Belge.

**4** Une autorité contestée. Le gouvernement polonais a hurlé à “la violation de souveraineté” quand la Commission l’a pressé de s’expliquer sur la réforme du tribunal constitutionnel. L’italien Renzi a fustigé “la bureaucratie” européenne. Le gouvernement portugais de gauche a mis la Commission au défi de refuser son budget. Le ministre belge des Finances refuse de récupérer auprès des multinationales les 700 millions d’euros que la Commission considère comme des aides d’Etat. “Bruxelles” a-t-il perdu toute autorité? “C’est moins dû à la Commission elle-même qu’à la situation politique actuelle, où les gouvernements sont sous pression des populistes”, estime Nathalie Brack.

Olivier le Bussy

**“Mon foutu devoir, mon obligation, c’est que cette Europe trouve ensemble un chemin.”**

**ANGELA MERKEL**  
Chancelière allemande.

**“Il n’y a pas assez d’Europe dans cette Union. Et il n’y a pas assez d’union dans cette Union.”**

**JEAN-CLAUDE JUNCKER**  
Président de la Commission.

**“L’UE est comme l’orchestre du ‘Titanic’ qui jouait lors de son naufrage.”**

**MATTEO RENZI**  
Président du Conseil italien.

**“Il existe un risque de dislocation de l’Europe à très court terme.”**

**MANUEL VALLS**  
Premier ministre français.

# “La zone euro n’est pas équipée pour les crises à venir”

■ Le processus d’intégration de l’Union économique et monétaire doit être achevé, insiste Philippe Maystadt.

Entretien **Olivier le Bussy**

**A**ncien ministre belge des Finances (1988-98) et ex-président de la Banque européenne d’investissement (2000-2011), Philippe Maystadt insiste sur la nécessité d’achever l’intégration de l’Union économique et monétaire (UEM), dont il fut l’un des architectes.

**Faute de poursuivre son intégration et son approfondissement, la zone euro est-elle en sursis ?**

La zone euro est plus solide aujourd’hui qu’elle ne l’était avant la crise, parce qu’on a quand même procédé à de grosses réparations : la procédure en déséquilibre macroéconomique, le mécanisme européen de stabilité (MES) et l’union bancaire. Mais la construction n’est pas achevée et nous ne sommes pas encore suffisamment équipés pour faire face à une nouvelle crise qui pourrait survenir. Or, nous ne vivons pas dans un monde sans tempête – ce qui était l’illusion lors de la rédaction du traité de Maastricht (entré en vigueur en 1993, qui établit l’UEM, Ndlr). Il y aura toujours des chocs asymétriques et des Etats membres touchés plus durement par une crise que d’autres.

**Quel instrument pourrait amortir ces chocs asymétriques ?**

Nous avons besoin de mettre en place un budget de la zone euro qui fonctionne, par exemple, quand le chômage augmente beaucoup plus dans un Etat que dans la moyenne, pour l’aider à rencontrer ces difficultés. Il faut pouvoir assurer une certaine forme de solidarité.

**Comment alimenterait-on ce budget de la zone euro ?**

La contrepartie de la création de ce fonds, c’est qu’il faut une coordination plus forte des politiques économiques. Il faudrait donc établir un compromis entre ceux qui veulent plus de partage des risques – c’est une demande des pays du sud de la zone euro – et ceux qui veulent davantage de partage de souveraineté, c’est-à-dire qu’il devrait être possible d’imposer des réformes aux pays qui en ont besoin. On a besoin des deux. Pour mieux coordonner les politiques économiques, il est nécessaire de pouvoir s’appuyer sur une autorité centrale plus forte. Elle serait incarnée par un ministre des Finances de la zone euro, qui serait membre de la Commission, responsable devant le Parlement européen, et veillerait à ce que les Etats membres appliquent ce qui leur a été demandé.

J’ajouterais qu’il faut achever l’Union bancaire, avec le système de garantie des dépôts jusqu’à 100 000 euros, mais aussi un mécanisme de soutien pour le système de résolution bancaire. Il est alimenté par les cotisations des banques, mais il faut être certain que si une crise survient, par exemple, dans le secteur bancaire italien, il y ait un soutien du MES qui avancerait des fonds au système de résolution, s’il n’est pas encore assez alimenté.

**L’économie de la zone euro connaît une légère reprise, mais la croissance reste molle. Que manque-t-il pour redémarrer ?**

L’investissement ! La consommation est assez bien soutenue. Les exportations, ça va mieux, mais vu les incertitudes au niveau mondial, ce ne sera pas suffisant pour provoquer une reprise plus forte. Il faut donc mettre le paquet sur l’investissement. Le privé hésite encore à investir davantage. Le public doit montrer la voie. Le contexte s’y prête : beaucoup d’Etats membres peuvent emprunter à des taux proches de 0 %. Mais pour favoriser l’investissement public, il faut supprimer un certain nombre de freins dans les normes budgétaires et comptables. Le pacte de stabilité ne fait aucune distinction entre les dépenses d’investissement et de fonctionnement.

→ Lire l’intégralité de cet entretien sur [lalibre.be](http://lalibre.be)

→ Philippe Maystadt, “L’euro en question(s)”, Ed. avant-propos, 192 pp., env. 20 €.