

L'Europe contemple son implosion

L'Union européenne est en crise. Et pour la première fois de son histoire la principale menace n'est pas extérieure. L'adversaire intérieur qui veut saper l'Europe s'est donné un nom : la démocratie illibérale.

L'Europe sapée de l'intérieur

AVENIR

Un des plus grands périls auquel fait face l'Union européenne est intérieur. La démocratie illibérale, un modèle développé par le Premier ministre hongrois,

s'exporte et s'étend comme une tache d'huile. Un régime qui n'est plus tout à fait une démocratie dans un État de droit, mais qui n'est pas encore une dictature. Viktor Orban n'est plus un mouton noir isolé sur la

scène européenne. C'est son modèle, en opposition à celui de la chancelière allemande Angela Merkel, qui prend petit à petit le dessus.

► Ce n'est pas seulement la « crise migratoire » qui se jouera lors du prochain sommet européen.

► Pour la première fois de son histoire, un adversaire intérieur a commencé à s'étendre et à saper le projet européen : la démocratie illibérale.

DÉCRYPTAGE

Il y a peu, un représentant permanent d'un État membre auprès de l'UE rencontrait quelques interlocuteurs en petit comité pour évoquer, comme ils le font régulièrement, la situation européenne du moment. Ces diplomates d'un niveau hors pair sont la crème de la haute administration en Europe... L'ambassadeur en question avait laissé ses visiteurs interdits par la gravité et la nature de son analyse. Plutôt que de faire le point comme à l'habitude sur les dossiers du moment, il s'était attaché à mettre en lumière les dangers auxquels l'Union européenne fait face actuellement. Dont le premier, glaçant : « Pour la première fois, nous faisons face un adversaire intérieur : la démocratie illibérale. (La notion développée par le Premier ministre hongrois Viktor Orban pour décrire son modèle de démocratie autoritaire, NDLR.) C'est une tache qui s'étend,

dans un phénomène de renforcement mutuel entre Trump et ce qui se passe en Europe : Hongrie, Pologne, Italie, Royaume-Uni... Chaque cas est spécifique. Mais on a l'impression, même s'il est difficile de dire si c'est concerté, que tout cela est dirigé contre l'Union européenne. On a désormais un adversaire, qu'il faut affronter. »

Jamais, de mémoire de journaliste, on n'a entendu un de ces hauts commis de l'État se libérer ainsi de sa réserve naturelle. Un langage qu'aucun dirigeant politique européen ne consent à tenir publiquement. Si ce n'est Jean-Claude Juncker, ce vieux loup auquel les démêlés avec la « poly-crise » et avec son propre personnage valent désormais son lot de critiques ou de sarcasmes, mais qui lâche dans ses boutades les vérités les plus crues. « Est-il minuit moins une pour l'Union européenne ? », lui demandait-on la semaine passée lors d'un bref point de presse protocolaire. « Il est passé cette heure », nous répliquait entre les dents le président de la Commission européenne.

Des mises en garde dans le désert

Depuis la crise des réfugiés de 2015, Juncker comme Tusk, son alter ego du Conseil européen (l'assemblée des chefs d'État ou de gouvernement), avaient déjà mis en garde publiquement contre les

risques que faisait courir, à l'intégrité de la zone Schengen et de l'UE, la crise migratoire, si elle n'était pas résolue. (Le Brexit n'avait, lui, inspiré cette crainte que de manière très fugace.)

Ces avertissements, essentiellement adressés aux États incapables de s'entendre, n'avaient-ils pas été pris au sérieux ? Toujours est-il que depuis quelques semaines, c'est une profonde inquiétude qui a saisi nombre de dirigeants, face à un sentiment diffus de danger existentiel pour l'UE. Un danger qui, de ce côté-ci de l'Europe du moins, s'est brutalement matérialisé sous la forme du nouveau gouvernement anti-système en Italie.

Peu avant, la constitution en Autriche d'une coalition du parti conservateur droitiste de Sebastian Kurz avec le parti d'extrême-droite ÖVP, avait ouvert une première brèche dans le mainstream européen de la « vieille Europe ». Et le sentiment de danger s'est encore accen-

tué à la vue de la soudaine dégradation des relations internes à la coalition au pouvoir à Berlin. On savait Merkel affaiblie depuis les dernières élections et ses

négociations laborieuses pour remettre un gouvernement sur pied. Mais d'un coup, l'inquiétude s'est muée en cauchemar à la perspective, quelques mois après sa remise en selle, de voir Merkel renversée de l'intérieur par la branche la plus conservatrice de sa propre famille politique. Une CSU bavaroise qui se profile désormais comme l'alliée, au sein du gouvernement allemand, des droites dures autrichienne et hongroise qui ont fait de l'anti-immigration l'axe central de leurs politiques.

Après le Brexit, qu'on a pu voir comme l'occurrence très localisée d'une folie collective, après le choc de l'Italie, troisième économie continentale, prise en main par l'extrême droite et les populistes, le spectre d'une Allemagne déstabilisée à sa manière par les nouvelles droites radicales dépasse les visions les plus noires. Et il est aisé d'imaginer le vertige qui saisit tous les dirigeants issus des grandes familles politiques traditionnelles : aucun ne peut désormais se croire à l'abri.

Migration : le centre névralgique du conflit

Comment l'Europe en est-elle arrivée là ? Difficile de ne pas voir dans « la crise migratoire » la cause directe du délitement actuel. Depuis des mois d'ailleurs, le Conseil européen de ces jeudi et vendredi était perçu par les dirigeants européens eux-mêmes comme la dernière échéance où ils se devaient de trancher leurs différends et mettre en place une véritable gestion européenne commune de l'asile et de la migration. « *Si on n'y arrive pas avant la fin de cette année*, nous expliquait un diplomate il y a quelques mois déjà, *on le paiera cash aux élections européennes*. » Le focus sur le sommet de cette fin de semaine était d'ailleurs tel, qu'il a suffi de l'emballage politique berlinois – l'ultimatum lancé par le Bavarois Horst Seehofer à sa chancelière de trouver une solution européenne « sinon je fais un malheur » – pour qu'un minisommet d'urgence (finalement à 16) soit convoqué dimanche dernier sur le même sujet, dans une confusion politique et institutionnelle rarement vue au sommet de l'UE...

Il y a cependant un gigantesque paradoxe dans l'atmosphère de tragédie en devenir, qui flotte autour de l'enjeu migratoire : la crise politique, dopée par l'arrivée du nouveau pouvoir en Italie, s'est accentuée alors même que les arrivées de migrants ont drastiquement chuté en Méditerranée. Mais la vie politique et les sentiments publics ont leurs dynamiques, qui ne suivent pas celles des flux migratoires...

La situation actuelle exaspère d'autant plus les dirigeants qu'elle est parfaitement gérable. Et un responsable européen s'occupant de migration pointe un travers dans l'approche développée en 2015 par la Commission européenne : « *La crise était alors surtout une crise*

opérationnelle, à laquelle il aurait sans doute fallu répondre par une opération massive, alors qu'on lui a apporté classiquement une réponse législative. » Dont

la fameuse décision des « relocalisations », cette répartition obligatoire des réfugiés par quotas : votée à la majorité qualifiée à l'automne 2015 contre les pays d'Europe centrale, elle a provoqué le schisme que l'on sait avec les quatre de Visegrad. Aujourd'hui, nombre de dirigeants, diplomates et fonctionnaires européens reconnaissent en privé que ce fut une erreur politique capitale.

Dans l'ombre de ce différend ultra-médiatisé, les 28 ont pourtant beaucoup progressé vers une maîtrise de la problématique migratoire. L'étanchéisation de la mer Méditerranée en est maintenant devenue une priorité : exactement comme le Hongrois Viktor Orban avait été le premier en 2015 à l'exiger, sous la réprobation quasi générale à l'Ouest... C'est là un autre paradoxe, carrément pervers celui-là, de la dynamique qui a mené l'UE dans la situation d'aujourd'hui : alors que la ligne Orban (sécurisation extérieure maximale pour empêcher les départs d'Afrique et même les arrivées de migrants sur le sol européen) s'est imposée comme la politique officielle de l'Union. Alors que les arrivées ont considérablement chuté, réduisant d'autant

l'enjeu des relocalisations, l'exploitation politique des quotas a permis aux nationalistes de l'Est de prospérer. Quotas, synonyme d'une menace de déferlante de migrants. De même que l'incapacité des 28 à s'entendre sur Dublin – forcément – a permis à ceux de l'Italie de croître puis de gagner chez eux.

Identité et souveraineté nationale

Rétrospectivement, l'obstination des uns et des autres à s'opposer sur une approche administrative d'un problème qui s'était largement dégonflé depuis 2015, paraît avec le recul absurde. Était-ce vain ? Non plus... Nul autre n'a mieux défini l'erreur magistrale des dirigeants de l'UE, que l'historien et philosophe Luuk Van Middelaar. « *Parler de quotas de réfugiés, c'est autre chose que de parler de quotas de morues. Une technique de dépolitisation qui fonctionne pour les quotas laitiers ne peut être transposée à un domaine explosif comme les quotas de réfugiés, où sont en jeu des questions d'identité et de souveraineté nationale* », commentait-il dans *Le Soir* du 24 mars 2017.

Identité et souveraineté : les notions sur lesquelles ont bâti leurs discours et leurs campagnes électorales tous les partis de droite, d'extrême droite ou populistes arrivés au pouvoir depuis 2015 : Pologne, Hongrie (où Orban s'est fait triomphalement réélire pour un troisième mandat), Italie, Autriche... Et on peut maintenant y assimiler en Allemagne la CSU, en campagne électorale désespérée pour maintenir son pouvoir absolu en Bavière à l'automne prochain, quitte à faire tomber Merkel à Berlin. L'élection du libéral pro-européen Macron n'était pas un ressac : il passe maintenant pour une exception...

Rétrospectivement, on comprend la

guerre asymétrique menée depuis trois ans. Pendant que le « mainstream » européen bataillait pour imposer des quotas et autres mesures administratives difficiles à expliquer au citoyen, tout en endossant avec gêne des politiques migratoires plus dures, les droites nationalistes chevauchaient les thèses identitaires, souverainistes et forcément anti-européennes. Vers leurs victoires électorales. Si on ne comprend pas cela, on ne comprendra pas que les nouveaux pouvoirs populiste-nationalistes n'ont aucun intérêt à œuvrer à des compromis sur des solutions communes : ce serait éteindre le feu de la colère populaire qui est leur combustible électoral.

Il serait toutefois inexact de nier que le cœur traditionnel de l'UE n'a pas relevé le gant sur le terrain des valeurs. Il l'a fait, mais dans un dossier qui aux yeux de beaucoup passe pour un épisode marginal : la procédure dite de l'article 7 de vérification de l'État de droit en Pologne, où le parti au pouvoir Droit et Justice (PiS) mène depuis 2015 une entreprise systématique de mise sous coupe réglée du système judiciaire. Une procédure qui, ce mardi justement, a valu à la Pologne d'être formellement auditionnée par les autres États membres, lors d'un Conseil des ministres à Luxembourg.

Aucune procédure de ce type n'avait été entamée à l'encontre de Viktor Orban lorsqu'il a, dès son élection en 2010, commencé à transformer le régime hongrois en « démocratie illibérale » – il revendique l'appellation : une passivité pour laquelle le dirigeant hongrois peut remercier la famille démocrate-chrétienne du PPE, première force politique européenne, à laquelle son parti Fidesz est affilié comme tous les dirigeants actuels

des grandes institutions européennes (Juncker, Tusk, Tajani, le leader du PPE au Parlement Weber, mais aussi... Merkel). Le PiS n'appartenant pas à cette famille politique, la Commission Juncker et son numéro deux Frans Timmermans ont entrepris la procédure de l'article 7. Mais perçue comme un conflit entre la Commission et le gouvernement polonais, peu d'observateurs de ce côté-ci de l'Europe – sauf ce journal – avaient mis en garde qu'après la Hongrie, c'était avec la Pologne un sinistre domino qui menaçait toute l'UE...

Ce sont pourtant la Hongrie et la Pologne qui ont tenu, vent debout, contre les relocalisations de réfugiés, puis paralysé la réforme de Dublin. Et si le danger a soudain paru se rapprocher avec le bas-

culement de l'Italie, c'est aussi parce que les dirigeants et les diplomates ont pu expérimenter comment des gouvernements antisystèmes peuvent bloquer la prise de décision européenne. (Laquelle n'est déjà pas très rapide et efficace lorsqu'elle fonctionne.) « *C'est clair avec la Hongrie*, explique un diplomate : *dans chaque réunion, on a l'impression que leur objectif est d'empêcher la machine de tourner.* »

Des armes contre les gouvernements populistes

Face à cet adversaire intérieur désor-

mais identifié et chaque jour plus fort, la « vieille Europe » a fourbi des armes. Mais elles paraissent pour l'instant fort illusoire. La procédure de l'article 7 permettant des sanctions envers un pays déstabilisant son État de droit (qui pourrait être initiée aussi envers la Hongrie en septembre prochain, après une décision en ce sens lundi d'une commission parlementaire du Parlement européen), est notoirement vouée à l'échec : elle requiert une majorité qualifiée au sein des 28 pour placer le pays en accusation, et l'unanimité pour lui imposer des sanctions. Cela n'arrivera jamais.

Autre levier : l'argent. Plusieurs dirigeants de pays fondateurs, dont Charles Michel pour la Belgique, ont déjà à diverses reprises menacé les États qui refusent la solidarité et nient les valeurs fondamentales, de leur réduire les fonds européens.

C'est plus facile à dire qu'à faire. Dans sa proposition, la Commission européenne a habilement truffé le cadre financier pluriannuel pour les années 2021-2028 de dispositifs qui permettent d'orienter des fonds européens vers les États ou régions qui accueillent et intègrent les migrants. Mais – nouveau paradoxe – il faudra l'unanimité des 27 (la Grande-Bretagne n'en sera plus) pour approuver ce futur budget !

Enfin, il y a la menace ultime, régulièrement répétée par les dirigeants occidentaux : celle de reformer un bloc plus petit, plus intégré et plus solidaire. Des premières lances ont été brisées en ce sens récemment, avec peu d'impact opérationnel mais beaucoup d'effet psychologique sur les pays concernés de l'Est européen.

C'est le projet de budget de la zone euro avancé par la France et l'Allemagne (une hypothèse cependant encore quasi chimérique, et bloquée par l'axe germano-nordique). C'est le « groupe d'intervention militaire » initié par la France hors structures de l'UE, et où la Pologne, puissance militaire européenne, n'est pas invitée... (*Le Soir* de mardi.) Ou ce fut le « mini-sommet » de dimanche dernier, sans effet direct, mais où les 16 dirigeants présents ont eu la satisfaction d'expérimenter « une réunion constructive et sans agressivité » sur la migration, sans les « emmerdeurs » de Visegrad.

(Et sans Salvini : ce n'est pas sans problème, vu que c'est lui, bien plus que le pâle Premier ministre Conte, qui détient le pouvoir à Rome...)

Mini-Schengen, mini-UE...

C'est sur le terrain de la migration et des frontières – on y revient – que l'op-

tion du rétrécissement paraît aujourd'hui la moins hypothétique. Et pour le coup, ce ne sont pas les populistes, mais les dirigeants pro-européens du mainstream qui seront les « disruptifs » : ils évoquent des fermetures de frontières intérieures pour enrayer les problèmes liés aux flux migratoires, imaginés ou réels. Mais recréer des frontières – elles ont dans les faits déjà réapparu par la voie des rétablissements de contrôles intérieurs à Schengen – reviendra à briser la zone de libre circulation. Et si l'on brise Schengen, on met en question la liberté de circulation, c'est-à-dire le Marché unique ! C'est bien pour cela que les chefs d'État ou de gouvernement considèrent le sommet de cette semaine, comme une échéance cruciale.

Il y a enfin une échéance ultime qui commence à faire paniquer, le mot n'est pas exagéré, les dirigeants pro-européens : ce sont les élections européennes de mai 2019 (voir page 12-13). On présentait déjà depuis un certain temps que les partis anti-système et europhobes y connaîtront une nouvelle poussée reflétant leurs récentes performances nationales. Mais la menace n'est plus seulement symbolique ou psychologique : ces mouvements pourraient, surtout s'ils réussissent contre leur habitude à s'unifier en un seul groupe parlementaire, devenir l'une des forces majeures dans cette institution la plus démocratique, et jusqu'à présent la plus pro-européenne ! Orban menace d'ailleurs le Parti populaire européen de créer un grand parti anti-immigration, où il pourrait se poser en meneur d'une droite dure. La N-VA, membre d'un groupe euro-sceptique voué à disparaître une fois les Britanniques partis, devra aussi se situer. Son patron Bart De Wever, qui se veut continuateur après le Brexit de la ligne eurosceptique britannique et revendique une parenté avec la CSU bavaroise, pourrait très bien souhaiter se retrouver dans un grand mouvement de droite dure, nationaliste et souverainiste...

Une chose est déjà claire : « *Il sera beaucoup plus difficile de faire adopter les législations dans le prochain Parlement* », prédit un diplomate. À commencer par le budget de l'UE, l'instrument essentiel de toutes les politiques européennes. C'est pour cela que Jean-Claude Juncker, de plus en plus soutenu par des chefs d'État ou de gouvernement dont Angela Merkel, veut achever dans l'année – un délai a priori irréaliste – la grande négociation sur le prochain cadre financier pluriannuel de l'UE.

Les élections européennes : le prochain enjeu existentiel

C'est aussi dans la perspective de ce prochain Parlement où l'extrême droite et les populistes pourront pour la première fois peser, que se profile un gigantesque chamboulement des forces poli-

tiques traditionnelles. Avec au centre de toute l'attention, ce que tentera de faire Emmanuel Macron. Le nouveau président français, dont le parti En Marche ! est né de rien et se situe hors des familles politiques traditionnelles – la droite modérée et démocrate-chrétienne, les sociaux-démocrates et les libéraux – savait depuis son élection que s'il souhaite peser sur la politique européenne, il doit disposer de, ou jouer un rôle central dans l'un des grands groupes parlementaires de la prochaine assemblée.

Tout indiquait – y compris des premières manœuvres discrètes – que ce serait avec les libéraux de l'ALDE, pilotés par Guy Verhofstadt, que Macron finirait par faire affaire. Mais la récente tournure des événements politiques et électoraux en Europe a transformé ce qui n'était qu'un feuillet politique pour initiés, en un enjeu majeur, au-delà du rôle européen de Macron. La question est celle de la nécessité éventuelle de créer une grande force centrale – cela ne veut pas dire nécessairement centriste – qui défendra non seulement le projet européen, mais incarnera tout simplement la démocratie européenne et ses valeurs face à la « démocratie illibérale ».

Cette perspective est également existentielle pour les anciennes familles politiques. Le Parti populaire européen, première force depuis longtemps et pilier de la construction européenne, a protégé jusqu'ici Viktor Orban. Le PPE déciderait-il de continuer à occuper un terrain qui va du centre jusque loin à droite, en conservant le Hongrois en son sein, pour éviter de se laisser concurrencer par un puissant groupement de droite radicale ? Voire en récupérant le PiS polonais, comme des rumeurs récentes mais démenties en prêtaient l'intention à ce parti ? Ou la famille démocrate-chrétienne choisira-t-elle d'être le pivot du grand mouvement central évoqué plus haut, Merkel et Macron prolongeant au Parlement européen un axe destiné – on exagère à peine – à « sauver l'Europe » ? Pour les démocrates-chrétiens historiques, pour Macron et d'autres centristes dont beaucoup de libéraux, voire pour des sociaux-démocrates dont le mouvement se cherche, la mise en extraordinairement élevée. La capacité de l'UE à continuer de fonctionner se jouera aussi au Parlement européen.

Et tous les dirigeants européens savent que c'est cette bataille-là, existentielle, qui fait déjà rage dans le dossier migratoire.

Pour l'instant, à la vue du chaos politique sur la migration, beaucoup laisse penser que les pro-européens sont en train de perdre trois guerres : la juridique, l'idéologique, et l'électorale. Comment être optimiste ? « *Optimisme est un devoir moral* », nous répondait dernièrement l'un des acteurs de la bataille. ■

JUREK KUCZKIEWICZ