



HAL
open science

La crise multiforme de l'UE

Nicole Gnesotto

► **To cite this version:**

Nicole Gnesotto. La crise multiforme de l'UE. [0] Institut Européen pour la Méditerranée (IEMED). 2019. hal-03225229

HAL Id: hal-03225229

<https://hal.science/hal-03225229v1>

Submitted on 9 Jun 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

IEMed. La crise multiforme de l'UE. Avril 2019

Nicole GNESOTTO

Professeure au Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), titulaire de la chaire européenne.

Il y a un peu plus de dix ans, l'Union européenne semblait un havre de paix et de prospérité. Ses défis étaient constructifs : comment gérer le mieux possible l'élargissement ? Comment mettre en œuvre le Traité de Lisbonne enfin validé ? Comment se réconcilier avec une Amérique dont le nouveau président, Barak Obama, séduisait tous les Européens ? Or subitement, brutalement, l'Europe va se trouver confrontée à deux chocs violents venus de l'extérieur : en 2008, la crise des subprimes déferle des Etats-Unis sur une partie des banques européennes ; simultanément, la Russie de Vladimir Poutine commence une guerre réelle avec la Géorgie. Deux catastrophes indépendantes, mais simultanées : la première amène à s'interroger sur l'avenir de la croissance, la seconde sur la solidité de la paix en Europe.

En 2008, ces interrogations sur la double vulnérabilité de l'Europe étaient d'autant plus déstabilisantes que l'Union venait de terminer ses adaptations à d'autres chocs récents : l'élargissement après la disparition de l'URSS en 1991, la crise transatlantique de 2003 lors de la guerre en Irak, la renégociation des institutions européennes. Bien avant la crise économique, les Européens étaient donc déjà fragilisés par une triple crise : une crise d'identité (qui est Européen ? Où doivent s'arrêter les frontières de l'UE ?), une crise institutionnelle (comment fonctionner à 25 et plus ?), une crise stratégique (quid de l'autonomie européenne en matière de sécurité ?). Dix ans plus tard, l'Union européenne reste engluée dans ces multiples crises de fonctionnement, de croissance, d'identité, et surtout de sens et de finalité : à quoi sert l'Union dans le XXI^e siècle ? Quel sens donner à la continuation de l'aventure ? Les citoyens européens attendent toujours des réponses. Plus inquiétant, une bonne partie des opinions publiques est passée d'un euroscepticisme classique à une véritable europhobie. Le Brexit menace désormais l'Union de pourrissement indéfini. Autrement dit, l'Europe a redécouvert le tragique de l'Histoire, et elle n'en finit pas de développer des stratégies de sortie de crises plus ou moins efficaces ou définitives.

Faut-il incriminer la mondialisation dont la construction européenne serait l'une des victimes ? Faut-il à l'inverse dénoncer la mauvaise gouvernance interne de l'Union ? Aucune de ces deux explications n'est satisfaisante à elle seule. En réalité, l'Europe est victime de crises extérieures qu'elle subit sans en porter la responsabilité ; mais leur impact est d'autant plus fort que ces turbulences venues d'ailleurs se greffent sur les insuffisances propres de la construction européenne.

I) Les crises extérieures déstabilisent profondément l'Union européenne

La crise économique, dont les rebondissements perdurent encore aujourd'hui, n'est pas à l'origine une crise européenne. C'est une crise américaine, causée par la folie du système bancaire américain et la cupidité de certains banquiers. Très vite, l'Europe est touchée. Les

banques européennes (Irlande) qui possédaient des titres américains « toxiques » sont déstabilisées et les valeurs européennes plongent avec les américaines. Plusieurs pays d'Europe laissent filer des déficits publics et accumulent des taux gigantesques de dettes souveraines. La Banque centrale, la Commission européenne et l'Allemagne exigent des mesures structurelles de rigueur et de restriction majeure des dépenses publiques. Les classes moyennes de plusieurs pays souffrent et en font les frais. Dix ans plus tard, l'Europe subit encore les ondes de choc de cette crise venue de l'extérieur.

Cette crise économique va renforcer les effets structurels de la mondialisation. Depuis trois décennies, celle-ci est une excellente nouvelle pour l'immense majorité de pays pauvres qui accèdent enfin au marché. Mais c'est une nouvelle à double tranchant pour les pays déjà développés, en particulier l'Europe et les Etats-Unis : la mondialisation en effet enrichit globalement les pays riches, mais elle accroît considérablement les différentiels de richesses au sein de ces pays. Les inégalités explosent. Les classes moyennes, jadis support de la démocratie, découvrent le risque de paupérisation et perdent leur adhésion traditionnelle au libéralisme démocratique. Les frustrations s'accumulent. Donald Trump est élu aux Etats-Unis et les mouvements populistes et autoritaires progressent en Europe. La construction européenne devient le bouc émissaire des malheurs des classes moyennes.

La deuxième crise venue de l'extérieur touche à la sécurité de l'Europe. La Russie de Poutine décide de remettre en cause l'ordre politique européen construit à la fin de la guerre froide : en Géorgie en 2008, puis en Ukraine. L'annexion de la Crimée par l'armée russe en mars 2014, la politique de déstabilisation plus ou moins clandestine de la partie Est de l'Ukraine par les forces russes, sont une première dans l'ordre européen depuis la fin de la guerre froide. En outre, depuis 2015, le terrorisme islamique s'est imposé comme une menace majeure. Le coordonnateur européen pour la lutte anti-terroriste parlait, en 2015, de plus de 3000 jeunes européens, hommes et femmes, séduits par Daech et candidats au départ pour la Syrie. Quatre ans plus tard, en 2009, la défaite de L'Etat islamique et la perte de tous ses territoires n'annulent pas pour autant les risques de résurgence du chaos terroriste contre les Européens. De la même façon, en 2015, l'Union européenne s'est retrouvée débordée par des centaines de milliers de réfugiés, venant de Syrie, d'Erythrée, d'Afghanistan et de bien d'autres zones de guerre. Ces flux de réfugiés, exceptionnels pendant deux ans, ont considérablement baissé, mais la perception demeure d'un risque sécuritaire propre à une Europe dont les frontières n'ont jamais fait l'objet d'une protection collective¹.

Plus étonnant, et peut-être plus grave, dans cette série de crises extérieures qui affectent l'Europe, le retournement de l'allié américain. Donald Trump, au nom de l'« America first », s'applique à remettre en cause systématiquement les fondements qui ont fait la puissance

¹ On objectera que ces crises ne sont pas totalement extérieures à l'Europe. Sur le plan économique, la crise grecque, la crise espagnole ne sont pas dues aux effets en retour de la crise des subprimes américaines. Simultanément, sur le plan stratégique, ce sont les Français et les Britanniques qui, en 2011, ont décidé d'intervenir en Libye. Tout cela est vrai. Il n'en demeure pas moins que la décennie 2008-2018 a été pour les Européens une décennie de fragilisation politique et économique sous le coup de chocs essentiellement venus de l'extérieur de l'Europe.

des Etats-Unis depuis un siècle : le libéralisme économique d'un côté, les alliances politico-militaires de l'autre, le tout au service d'un idéal démocratique universel. Depuis trois ans, les Européens doivent ainsi faire face à une politique américaine imprévisible, unilatérale, dangereuse, parfois tout simplement agressive contre les alliés. En témoignent : les menaces de sanction contre les entreprises européennes qui commerceraient avec l'Iran, le chantage aux droits de douanes sur les exportations européennes aux Etats-Unis, ou la dénonciation de l'accord FNI qui fonde une partie de la sécurité nucléaire de l'Europe. En quelques mois, l'Amérique est devenue une puissance déstabilisatrice. Comment ne pas s'en inquiéter ? Comment ne pas déceler dans cette dérive américaine le plus grand ébranlement de l'Occident depuis la fin de la seconde guerre mondiale ? D'autant qu'au même moment, le Royaume Uni, pilier inamovible de la puissance américaine en Europe, a décidé de quitter l'Union.

2) L'Europe est aussi victime de ses propres dysfonctionnements internes

Ces récentes évolutions du contexte international ne jouent pas en faveur de l'intégration accrue des Européens : elles affaiblissent, divisent, augmentent l'hétérogénéité au sein de l'Union, nourrissent un sentiment de vulnérabilité permanente, mettent en lumière l'inadaptation, voire l'impuissance, des institutions et des politiques européennes traditionnelles. Les défaillances internes du système européen ajoutent au sentiment de crise et de malaise général au sein de l'Union.

- La trahison du principe de solidarité est un signal fort de la déconstruction européenne. Autant la solidarité économique avait, tant bien que mal, fonctionné en 2010 pour aider à la solution de la crise économique grecque, autant la solidarité politique a été défaillante lors de la crise des réfugiés : les Européens ont finalement rejeté les propositions de la Commission de répartition équitable des réfugiés entre Etats membres, les frontières nationales ont été rétablies dans le cadre de Schengen, certains Etats ont érigé des murs, d'autres, comme la Pologne et la Hongrie ont refusé catégoriquement le principe même de l'accueil sur leur territoire.

- La mollesse démocratique constitue une autre défaillance grave de l'Europe des années 2000. L'Union européenne ne cesse en effet de baisser le niveau de sa vigilance démocratique interne. En 1999, du fait de la participation du FPO de Jörg Haider dans le gouvernement Schüssel, l'Autriche avait été suspendue de certaines formations européennes au nom de l'incompatibilité de l'extrême droite avec les valeurs et les Traités européens. Vingt ans plus tard, des gouvernements prônent ouvertement une certaine xénophobie, les nationalismes prolifèrent, l'extrême droite est au pouvoir ou associée au pouvoir en Autriche, en Italie, en Hongrie, en Pologne, dans une impuissance ou une indifférence quasi générales. Même les violations de l'état de droit en Pologne ou en Hongrie ne donnent lieu qu'à des remontrances verbales. Or la défense de la démocratie et des droits de l'homme contre les autoritarismes de toutes sortes est le fondement même de la construction européenne.

- L'oubli du social est l'une des plus graves incomplétudes de l'Union. Depuis l'origine, l'objectif de toutes les politiques communautaires est la création, le perfectionnement, puis l'achèvement du marché, d'abord commun, ensuite unique. Tout un arsenal de décisions, directives, normes, a été négocié et adopté pour assurer le maximum de convergence économique entre les Etats membres et le fonctionnement le plus optimal possible des

marchés. En revanche, la mission de redistribution sociale des richesses produites a été laissée aux seuls Etats. Ce couple fondateur (la Commission gère le marché, les gouvernements nationaux gèrent le social) a parfaitement fonctionné lorsque la croissance était au rendez-vous. Depuis une décennie toutefois, ce moteur est en panne : la croissance est minuscule, les finances publiques sont rares. Les mouvements populistes et souverainistes puisent, dans cette dégradation sociale et l'accroissement des inégalités, une bonne partie de leur popularité, reprochant à l'Europe de ne servir que les riches au détriment des perdants de la mondialisation.

- Sur le plan extérieur, le primat des nations et l'inexistence politique de l'UE constituent une très grande vulnérabilité. Le contrat de base initial de l'Europe, celui d'un compromis incessant entre les souverainetés nationales et l'intérêt général européen, semble s'être perdu au fil du temps au profit des seules affirmations nationales. Chaque politique européenne reflète donc aujourd'hui le plus petit intérêt commun entre les 27. Les nations ont beau devenir un cadre de plus en plus inefficace face aux défis globaux de la mondialisation, elles se présentent de plus en plus comme le seul échelon adéquat et légitime de décision et d'action, alors même que leur poids relatif diminue dans la hiérarchie des puissances mondiales. Le résultat de cette obsession sur les souverainetés nationales est immédiat : l'inexistence, politique et physique, de l'Europe dans les grands débats internationaux est devenue caricaturale. La politique étrangère de l'Union est inexistante, en dépit de multiples déclarations communes et communiqués officiels. Dans les instances qui gèrent le monde, que ce soit au FMI, à la Banque mondiale, au G20, l'UE en tant que telle n'existe pas, alors qu'une petite dizaine d'Etats européens y sont pourtant représentés. Dans ce concert des nations global, l'Union est un spectateur engagé, mais non décisionnel.

- Le refus de la puissance est une autre composante historique de la construction européenne. Pendant la guerre froide, la délégation aux Etats-Unis de toute responsabilité stratégique, en Europe et dans le monde, trouvait une justification dans l'énormité de la menace communiste soviétique. Fidèles à l'OTAN, les Européens ont ainsi désappris, pendant plus de 60 ans, à traiter les rapports de force, à assumer des responsabilités diplomatiques et militaires, à prendre en main leur propre sécurité. Un quart de siècle après la fin de la guerre froide, avec la disparition de la menace collective et la montée des incertitudes sur la fidélité de l'allié américain, cette culture de la dépendance stratégique à l'égard des Etats-Unis a-t-elle encore un sens ?

- Pour finir, l'Europe souffre enfin d'un déficit de communication stupéfiant. Toutes tendances confondues, les responsables politiques européens ont pris en effet deux habitudes catastrophiques : d'une part l'instrumentalisation de l'Europe dans les stratégies nationales, à tel point que les échéances européennes sont autant d'occasions de règlements de comptes entre majorité et opposition locales. D'autre part, la dévolution à l'échelon européen de tous les maux du moment et l'appropriation inverse par les responsables nationaux de tous les succès, y compris ceux redevables à l'action européenne. En termes de communication politique, l'assimilation du « mal » à Bruxelles et du « bien » à la nation est en effet une des rares cultures communes aux 27 et une pratique uniformément ravageuse.

- Last but not least, le Brexit. A l'heure où ces pages sont écrites, le Brexit demeure pour l'UE une interrogation délirante. C'est la première fois qu'un pays membre décide de partir, c'est aussi la première fois que l'Europe risque non seulement sa richesse, son image, sa crédibilité, mais aussi et surtout son sens et son bon sens. Les attermoissements britanniques

d'un côté, le juridisme sacré des institutions européennes de l'autre, conduisent en effet l'UE à marcher sur la tête, à offrir aux électeurs des perspectives ubuesques : voter pour un parlement où voteront des britanniques qui viennent de voter pour quitter l'UE, qui repartiront dans 6 mois, tout en ayant tous les droits entretemps d'un Etat membre, y compris celui de bloquer un avenir de l'Europe auquel de toutes façons ils ne participeront pas !!! Comment être enthousiaste de l'Union face à un tel délire institutionnel et une telle lâcheté politique des chefs d'Etat européens ? Quelle que soit l'issue de cette folie, l'UE y aura perdu largement de sa crédibilité politique.

II) Une multitude de débats et trois scénarios

A la veille d'une nouvelle mandature, il est clair que l'Europe ne peut pas continuer comme si de rien n'était. Mais ce constat si évident est aussi le plus difficile à faire. 70 ans de succès, d'habitudes, de maillage institutionnel et surtout d'intégration économique et monétaire, rendent très difficile une révolution copernicienne de la construction européenne. Plusieurs débats majeurs sont pourtant sur la table des dirigeants européens, qui détermineront les scénarios d'avenir de l'UE.

Le premier grand débat concerne les conditions de la croissance. Quelle politique économique sera-t-elle la plus capable de l'assurer dans cette nouvelle mandature ? La poursuite de l'austérité, des réformes structurelles, de la rigueur budgétaire au prix d'une grogne sociale croissante ? Faudrait-il au contraire décider de miser sur la relance de la consommation, assortie d'investissements sur de grands chantiers traditionnels ou d'avenir ? Deuxième débat : les priorités de l'Union. Celle-ci doit-elle maintenir comme objectif l'approfondissement du marché unique et la recherche d'un marché optimal ? Faut-il désormais lui adjoindre un autre objectif, plus social, qui combinerait les règles du libéralisme économique et les nécessités de la redistribution sociale ? En variante, on retrouve le débat entre la priorité économique ou politique de l'Union : l'Europe doit-elle être un grand marché sans cesse élargi pour accroître l'espace commun de la prospérité ? Faut-il aussi investir le champ politique, construire une Europe politique capable de défendre ses intérêts dans le monde et de participer aux négociations futures qui régleront la gouvernance de la mondialisation ? Le quatrième enjeu concerne la méthode européenne, et il est également déterminant : l'intégration progressive des politiques doit-elle se poursuivre (union bancaire, Europe fiscale, Europe sociale, Politique étrangère, politique de défense commune etc.) ou l'heure est-elle à la renationalisation des politiques communautaires (fin de Schengen, sortie de l'euro, plus grand contrôle du Conseil européen par rapport à la Commission ?). S'agissant du rythme de la construction européenne, faut-il attendre que tout le monde soit d'accord sur tout pour mettre en œuvre une nouvelle politique, ou doit-on multiplier la flexibilité, les noyaux durs, les vitesses différentes de participation ? Sixième débat, celui qui concerne la sécurité de l'Europe : faut-il maintenir la dépendance absolue à l'égard de l'OTAN et compter sur l'Amérique pour défendre les intérêts de l'UE dans le monde, ou faut-il en même temps construire ou renforcer les moyens d'une véritable autonomie stratégique de l'UE ?

Selon la réponse que les Etats membres voudront bien donner à ces débats majeurs, l'Union européenne pourra prendre des visages très différents. Parmi la multitude des scénarios possibles, trois paraissent déterminants.

Le premier est celui de la continuité. Rien ne change. L'Union européenne réforme à la marge ses politiques et ses principes, mais continue de fonctionner sur le modèle défini il y a six décennies : le marché est l'objectif, la Commission garde les Traités, le respect des critères de Maastricht demeure le fondement de la croissance, l'élargissement aux Balkans se poursuit, l'OTAN demeure le garant de sa défense, les Etats décident du reste. Cette Europe de la continuité est la plus probable, car elle correspond à la tendance naturelle des responsables européens et nationaux, mais c'est aussi la plus fragile et la plus risquée : c'est en effet de cette Europe-là dont une bonne partie des opinions ne veut plus. C'est elle qui a de plus en plus de mal, avec la mondialisation, à démontrer au quotidien son efficacité économique, politique, sociale, stratégique.

Le second scénario plus extrême est celui de la déconstruction et de la rupture. L'Union européenne se défait, se déchire, disparaît à terme : soit parce que d'autres pays, après le Royaume Uni, décident de quitter l'Union ; soit parce qu'une majorité de pays, gérés par des gouvernements populistes et souverainistes, décident de renationaliser la plupart des politiques communes ; soit parce que le chaos envahit l'Union à la suite et à cause de la folie ou de la malignité britannique, le tout pouvant d'ailleurs se combiner en un temps relativement bref. Ce scénario n'est pas le plus probable, mais ses probabilités de réalisation augmentent.

Le troisième scénario est le plus vertueux : il postule la poursuite de la construction européenne, mais sur la base de profondes et nombreuses réformes. Ainsi, la création d'une ligne sociale au sein du budget européen permettrait de pallier les effets négatifs de la mondialisation en permettant aux classes moyennes touchées de rebondir, en termes de formation professionnelle ou de sortie du chômage. De la même façon, les conditions de la souveraineté stratégique européenne doivent être d'urgence créées : qui peut parier sans risques sur le maintien de l'OTAN et de la protection américaine en 2030 ? Quant aux institutions européennes, il est grand temps de leur donner une culture plus politique, un objectif plus politique, au lieu et place de leur culture juridico-technocratique devenue désormais insuffisante.

Les conditions économiques, stratégiques, politiques, qui ont permis à l'Europe de se créer et se développer pendant soixante ans sont en effet révolues. La guerre froide est terminée, l'Europe s'est considérablement élargie à l'ancien bloc communiste, la mondialisation économique a bouleversé les conditions de la croissance mondiale, l'Occident a perdu ses positions de monopole de puissance, etc. Quant aux relations atlantiques, qui fondaient le partenariat de défense et de sécurité entre l'Amérique et l'Europe depuis 1949, c'est peu dire qu'elles sont en phase de profond chamboulement avec l'arrivée au pouvoir de Donald Trump. Autrement dit, si elle doit survivre et de nouveau convaincre, c'est aux réalités économiques, sociales, stratégiques et politiques de cette première partie du XXI^e siècle que l'Europe doit répondre, et non aux réalités des années 50. ²

² Pour une analyse approfondie voir : Nicole Gnesotto : « *L'Europe indispensable* », CNRS éditions 2019.