

Union européenne Désintégration ou reconfiguration ?

Thierry Pouch¹

L'Union européenne reste engluée dans un monde où les rapports de force ont considérablement changé.

La proximité des élections européennes, qui seront suivies du renouvellement de la Commission européenne, les affres du Brexit, la crise migratoire, la célébration bien ternie des 20 ans de l'euro... autant de paramètres qui conduisent le citoyen à être pris d'une sensation oppressante relative au devenir d'une Union européenne, quand ce n'est pas un sentiment de lassitude engendrée par l'écart entre le projet initial et ce qu'est devenue l'Union. Une Europe en quelque sorte désorientée, déboussolée, laissant cette impression étrange d'être démunie pour peser dans les affaires du monde.

Dans sa longue et tumultueuse histoire, l'Union européenne a traversé des crises, plus ou moins profondes. Elle les a toutes surmontées, dès lors que la poursuite du projet européen, sa survie, étaient en jeu. Au gré des élargissements, le message initial et les valeurs des fondateurs de l'Europe communautaire semblaient se consolider, se répandre, au point d'en faire une ambition quasi-universelle. Ces valeurs (démocratie, progrès, tolérance...), qui furent durement menacées durant les deux guerres mondiales du XX^e siècle, ont toutefois été restaurées au travers de la construction européenne. Les souverainetés nationales, lorsqu'elles se sont exprimées, se sont traduites par des désastres dont l'histoire se souviendra longtemps. L'idée d'une Europe unie autour de ses valeurs démocratiques et de ses ambitions économiques, portait ce vieux et noble projet que le philosophe des Lumières Emmanuel Kant qualifia en 1795 de *Projet de paix perpétuelle*.

¹ Economiste, responsable du Service études, références et prospective, Chambres d'agriculture de France, chercheur associé au Laboratoire REGARDS de l'Université de Reims Champagne-Ardenne, Membre de l'Académie d'Agriculture de France.

Sortant au début de la décennie 1990 d'une guerre froide qui avait fortement contribué à faire de l'Europe une communauté de destins dominée par des forces centripètes, l'UE était en mesure de poursuivre son projet dans un contexte historique précis, celui qui fit la célébrité du message de Francis Fukuyama, pour lequel le triomphe de la démocratie et de l'économie de marché était irréfutable. Structuré autour de l'espoir d'éradiquer les conflits, en particulier ceux ayant souvent opposé la France et l'Allemagne, de promouvoir la paix, le projet européen n'en avait pas moins pour finalité de réunir des nations dans un périmètre élargi. Cela pour mieux asseoir une volonté d'agir sur les affaires du monde, dans la mesure où cela répondait à leurs propres intérêts. La logique de paix entraînait alors en résonance avec la logique de puissance. A la veille des élections européennes et du renouvellement de la Commission, l'état présent de l'UE apparaît radicalement différent, préoccupant, voire même anxiogène. Certains auteurs, fins observateurs de l'histoire de l'UE, y voient même les signes annonciateurs d'une désintégration, tandis que d'autres demeurent optimistes, plaçant l'UE sur la voie de la reconfiguration.

DES FORCES CENTRIFUGES SONT À L'ŒUVRE

Le risque de la désintégration européenne signifie que ce qui a conduit à la cohésion des Etats membres depuis plusieurs décennies semble se heurter à des divergences entre ces mêmes Etats membres. Remontant le temps, on remarque que la crise économique et financière de 2007-2008, s'est rapidement propagée à la zone euro. Elle a obligé une UE désarmée à réagir au plus vite et dans une certaine précipitation, et à adopter des politiques d'austérité pour contraindre les économies les plus fragiles (Grèce, Espagne, Portugal) à restreindre leurs dépenses publiques et à réformer notamment leurs systèmes de retraite. Plus encore, les décisions qui furent prises par l'UE et les institutions monétaires et financières (BCE, Eurogroupe...) ont engendré une amertume dans les populations concernées. Celles-ci, pour attachées qu'elles soient encore à l'idée d'Europe, ont expérimenté le pouvoir exorbitant de certains Etats membres comme l'Allemagne et le poids de logiques technocratiques s'imposant au détriment de pratiques démocratiques (aides financières contre réformes structurelles). Dit autrement, la gestion de la

crise de la zone euro est passée par un effacement de la décision politique au profit du droit et des règlements². De telles mesures de politique économique laisseront des traces dans l'image que l'UE a envoyée aux citoyens.

L'issue du référendum britannique de juin 2016 marque un tournant décisif pour l'UE. Bien que cet événement soit plus récent que la crise de la zone euro, on sait que Londres, dès son adhésion en 1973, a toujours manifesté une certaine animosité envers Bruxelles, envers ses règlements, son dirigisme. La sortie du Royaume-Uni couvait en quelque sorte depuis longtemps. La catastrophe tant redoutée a finalement surgi du fond des urnes. Pour le dire clairement, l'UE et son désir d'intégration n'ont pu empêcher un Etat membre de recouvrer sa souveraineté politique. On peut subodorer que l'exemple britannique sera porteur, dans un avenir proche ou lointain, d'un mimétisme parmi les 27 membres restants.

LE BREXIT VA MODIFIER EN PROFONDEUR LES ÉQUILIBRES DES POUVOIRS

Outre que le Brexit va modifier en profondeur les équilibres des pouvoirs au sein de l'UE – la France perdant un contre-poids face à Berlin, l'Allemagne pouvant de son côté consolider son hégémonie sur les 27 Etats membres, et Bruxelles qui, en adoptant une ligne dure, entend dissuader tout candidat potentielle à la tentation de la sortie –, il aura d'importantes répercussions budgétaires, en particulier sur la Politique agricole commune. Le trou financier annuel, de l'ordre de 10 à 17 milliards d'€, laissé par Londres, oblige en effet Bruxelles à réduire certains postes, dans la mesure où de nouvelles priorités émergent, comme celles du numérique, des migrations ou de la défense.

Les migrations justement, parlons-en. La crise migratoire a endommagé ce qu'Ivan Krastev a nommé le « patriotisme constitutionnel », et est de ce fait perçue comme une menace pour la survie même de l'UE³. Les derniers entrants, encore en phase de rattrapage économique, ont vu dans l'afflux de migrants non seulement un danger pour leur identité, mais aussi une entrave potentielle à leur cheminement vers une prospérité qu'ils ont espérée après l'expérience socialiste.

² Lire L. Van Middelaer (2018), *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*, éditions Gallimard – Le Débat.

³ I. Krastev (2017), *Le destin de l'Europe. Une sensation de déjà vu*, éditions Premier Parallèle.

LA CRISE MIGRATOIRE
A ENDOMMAGÉ
LE PATRIOTISME
INSTITUTIONNEL

C'est pourquoi la montée de l'euro-scepticisme et des « populismes » s'est affirmée au gré des années. Le projet d'Emmanuel Macron de produire une Europe protectrice se heurte aux inquiétudes de populations européennes, majoritairement situées à l'Est, et qui sont renforcées par le fait que les Etats-Unis ne font plus de l'UE une priorité géostratégique. Le sentiment d'insécurité gagne ainsi du terrain en Europe.

L'UNION EUROPÉENNE FACE AU RESTE DU MONDE

L'aventure de la construction européenne se disloque sous le poids des contradictions internes, sous l'influence d'un écartèlement entre les règlements communautaires et des souverainetés nationales encore bien vivaces. Une dislocation qui s'inscrit de surcroît dans un contexte mondial où la montée en puissance de pays « émergents » – le vocable n'ayant désormais qu'un sens très relatif, au regard notamment de l'affirmation de la Chine – conteste la suprématie sur le monde hier conquise par l'Europe et les Etats-Unis. Comment l'UE peut-elle dès lors s'adapter à cette nouvelle donne internationale dans laquelle la hiérarchie des nations se recompose au détriment de l'Occident ? Comment affronter et déjouer les ambitions d'économies qui, hier reléguées au second plan, entendent jouer les premiers rôles dans le système des relations internationales ? Le piège dans lequel est tombée l'UE est donc le suivant : à force de prôner comme elle l'a fait, et continue de le faire, le multilatéralisme, l'ouverture commerciale, l'économie de marché, elle se trouve exposée aux coups que lui portent ces émergents, que ce soit en matière de concurrence, de parts de marché, de rivalités pour le contrôle des ressources naturelles, ou pour la bataille engagée pour détenir une suprématie dans le domaine de la technologie.

LA HIÉRARCHIE
DES NATIONS SE RECOMPOSE
AU DÉTRIMENT
DE L'OCCIDENT

L'UE et ses Etats membres expérimentent en quelque sorte la violence inhérente aux relations économiques internationales, qui exacerbe en retour les tensions internes entre les Etats membres. C'est pourquoi la tentation est grande, pour certains, soit d'exiger que Bruxelles se dote d'outils pour endiguer les menaces que représentent les économies « émergentes », soit de restaurer une souveraineté qui a été diluée dans l'Europe communautaire, et retrouver ainsi une marge de manœuvre accrue, selon le principe de la subsidiarité. Globalement, il s'agit d'inventer des leviers politiques et économiques, pour se

soustraire au processus de marginalisation de l'UE dans les affaires du monde⁴.

L'exemple de l'agriculture illustre cette dérive dans laquelle l'UE l'a plongée. Restreindre depuis 1992 les dépenses budgétaires dédiées au secteur agricole intervient au plus mauvais moment. Alors que les soutiens publics versés à l'agriculture se maintiennent ou augmentent dans certaines régions du monde, Etats-Unis, Russie, Chine et Brésil en tête, l'UE est bien la seule à les diminuer, calant sa stratégie sur des dispositifs d'aides découpées afin de se conformer aux exigences de l'Organisation mondiale du commerce, lesquels dispositifs ont d'ailleurs été récemment contestés par les Etats-Unis, comme le montre le cas des olives noires de table espagnoles. Ajoutons que l'agriculture et l'alimentation étant devenues un enjeu géostratégique mondial, on ne peut qu'être frappé de stupeur à voir une Europe se délester d'un secteur pourtant crucial pour la stabilité du monde.

LE LONG ET SINUEUX CHEMIN VERS UNE RECONFIGURATION DE L'UE

Arrivée à un tournant, l'UE se cherche, examine les voies du redressement, emprunte le chemin incertain de la reconfiguration, en particulier après le séisme britannique. Chacun entend apporter une pierre à l'édifice, avec plus ou moins d'enthousiasme et de volonté. La France en fait partie, avec Emmanuel Macron qui suggère de bâtir une Europe qui protège et qui défend les valeurs européennes évoquées supra dans cet article. Il se heurte aux réticences allemandes, notamment dans le domaine économique et monétaire. L'aveu de l'impuissance de l'UE, de l'état d'improvisation dans lequel elle se trouve depuis plus de dix ans, se situe dans les mots : protéger et défendre. Oui mais se protéger de quoi, de quoi ? D'un monde anxiogène ? Ou se protéger d'elle-même ? Reconfigurer l'UE autour de quoi, pour quelle(s) finalité(s) ? L'UE gère, surmonte ses crises, mais éprouve des difficultés à se projeter dans un avenir, même proche, qu'elle sait ne pas ou plus maîtriser. Les bonnes intentions exprimées par le couple franco-allemand à chaque nouvelle élection générale ne suffisent pas à redorer le blason d'une Europe qui ne fait plus rêver, tant les décisions prises à Bruxelles sont frappées

d'une opacité que seule une élite mondialisée discerne et comprend.

Il y a certes des avancées. Parlement et Commission pratiquent désormais la co-décision. L'union bancaire a vu le jour à l'issue de la crise de la zone euro. Les Etats sont en mesure de réagir plus ou moins vite et parfois dans la précipitation, mais ils esquissent des solutions aux crises les plus graves. Ces avancées, pour significatives qu'elles soient, ne sont toutefois que l'écume de la vague. Tendre vers une véritable reconfiguration de l'UE consisterait à examiner les possibilités d'une Europe fédérale, obligeant à renoncer aux souverainetés et aux ambitions nationales. Le chemin vers davantage d'intégration, de fédéralisme, ou encore de « souveraineté européenne », est encore long. Il suffit de prendre la mesure de l'hostilité des pays du Nord de l'UE, à commencer par l'Allemagne, lorsqu'est évoquée l'idée d'un budget fédéral, ou même d'un budget propre à la zone euro. L'harmonisation des fiscalités, des salaires, des réglementations... est pour l'heure encaiminée.

La reconfiguration de l'UE reste donc fondamentalement subordonnée aux intérêts nationaux, à la méfiance, quand ce n'est pas une réticence, de certains gouvernements envers Bruxelles (Budapest, Varsovie, La Haye...) et, surtout, engluée dans un monde où les rapports de force ont considérablement changé. ■

Repères

En France, les inégalités de niveau de vie se réduisent

Contrairement à ce que l'on entend dire à longueur de journée, les inégalités de niveau de vie ne s'accroissent pas en France, si on tient compte des transferts sociaux. C'est ce que montre l'évolution de l'indice de Gini utilisé pour les évaluer (il augmente avec celles-ci de 0 à 1) et non contesté à ce jour. Il s'établissait, selon l'INSEE, à 0,289 en 2017, en recul par rapport à 2011 (0,305) et 1970 (0,337). En 1900, il était à 0,460 !

⁴ Cf. T. Gomart (2019), *L'affolement du monde. 10 enjeux géopolitiques*, éditions Tallandier, coll. « Essais ».