

Institut français des relations internationales

ifri

ramses

2017

Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies
Sous la direction de Thierry de Montbrial et Dominique David

Avec 7 vidéos

DUNOD

Publié par Dunod pour l'Institut français des relations internationales

►► L'Union européenne face à ses crises

Une Europe bloquée dans tous les sens ?

La banalisation des populismes d'extrême droite, la diffusion de l'euro-scepticisme, l'incapacité de l'UE à traiter solidairement le problème des migrations : tout démontre la profondeur de la polycrise couronnée par le Brexit. L'Union, bloquée sur tous les fronts, doit ouvrir un profond débat politique sur son objectif et son avenir.

La polycrise de l'Union européenne (UE) se nourrit de symptômes qui dépassent de loin les soubresauts de la zone euro. Les conflits entre Européens provoqués par l'arrivée massive de réfugiés et migrants, la mise en question des accords de Schengen et de Dublin qui en résulte, la montée des populismes et de l'extrême droite, enfin le Brexit qui pourrait faire des émules relancent des débats de fond sur l'équilibre entre transferts de souveraineté et intérêt national, entre élargissements et approfondissements des années passées et à venir, sur la finalité européenne et son caractère (ir)réversible. Débats d'autant plus virulents qu'ils opposent pro-européens et eurosceptiques, mais aussi gagnants et perdants de la mondialisation (dont l'UE est l'une des émanations), voire élites dirigeantes et citoyens de l'UE sur fond de lignes de fractures géopolitiques, économiques et socio-culturelles entre Nord et Sud, entre Est et Ouest, européens.

Le manque de perspective sérieuse de réformes institutionnelles depuis la ratification du traité de Lisbonne, l'arrêt – sans doute pas momentané – de tout progrès de gouvernance politique de la zone euro, comme l'absence d'ambition de sécurité et de défense – alors que l'Europe est entourée non pas d'un « ring of friends » mais d'un « anneau de feu » – tout semble témoigner d'une tentative de déconstruction qu'exhibe tristement le retour des barbelés aux frontières intérieures et extérieures de l'Union. Face aux défis, la solidarité se défait, les Européens se convainquant que le niveau national est mieux à même d'assurer protection sécuritaire, identité collective et prospérité économique qu'un niveau européen jugé inefficace, distant, opaque, voire « dictatorial », par les partisans du Brexit.

►► Euro-scepticisme et montée de l'extrême droite : de la fin du tabou à la banalisation

► *Des partis dits « populistes de droite » aux multiples visages*

En marge de la polycrise européenne, des partis nationalistes eurosceptiques – qu'on ne saurait classer tous à l'extrême droite même si, à des degrés divers, ils

défendent tous des thèses qui s'en rapprochent – ont aidé à transformer un sentiment eurosceptique encore diffus et minoritaire en un courant massif qui pourrait devenir majoritaire dans un nombre croissant de pays de l'Union. Depuis les dernières élections européennes, ces partis ont obtenu des succès électoraux significatifs à l'échelle régionale et nationale dans plus de la moitié des pays de l'UE (Allemagne, Belgique, Danemark, Estonie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Lettonie, Pays-Bas, Slovaquie, Suède). En Finlande, en Lettonie, en Lituanie et en Slovaquie, ils font partie des coalitions au pouvoir. En Autriche, le candidat d'extrême droite du Parti de la liberté d'Autriche (FPÖ) aux élections présidentielles a failli être élu en mai 2016 – et pourrait de nouveau l'emporter si le résultat, serré, devait être annulé.

S'il est difficile de cerner précisément le caractère politique des partis dits « populistes de droite », et souvent erroné de les qualifier de fascistes ou de nazis tant la situation actuelle diffère de celle de l'entre-deux-guerres, force est de constater qu'ils rejettent en bloc les valeurs et principes qui ont été à l'origine de la construction européenne et en constituent le socle : liberté d'expression et respect du droit, souveraineté partagée, intérêt européen, ouverture sur le monde, politique migratoire assumée, ainsi qu'un certain esprit de liberté post-68 qui avait su briser le carcan des conservatismes hérités d'avant 1945. Des différences notables existent certes entre le Parti national-démocrate d'Allemagne (NPD), le Jobbik en Hongrie ou Aube Dorée en Grèce qui se situent dans le droit fil des mouvements néo-nazis, et le FPÖ autrichien, l'Alternative pour l'Allemagne (AfD) ou le Front national (FN) de Marine Le Pen qui affichent leur respect pour les valeurs républicaines de leurs pays, tout en développant cependant, de la base aux instances dirigeantes, des discours aux relents xénophobes, islamophobes ou nationalistes qui, sur le fond, ne diffèrent guère de ceux des partis néo-nazis. Enfin, des partis qui se classent *a priori* parmi les mouvements conservateurs classiques, comme le parti Droit et Justice (PiS) de Jaroslaw Kaczynski en Pologne ou le Fidesz de Victor Orban en Hongrie, une fois devenus majoritaires, défendent des positions peu éloignées de celles du FN, de l'AfD ou du FPÖ. L'Europe se radicalise et brise des tabous.

► Une influence diffuse mais réelle

L'influence directe des partis dits « populistes de droite » sur leurs pays et les institutions européennes reste limitée, même si depuis 2014 on compte 174 députés eurosceptiques (23,2 %) au Parlement européen, où ils sont parvenus à former un groupe en 2015. En revanche, à quatre niveaux au moins ces partis posent un réel défi. Sans pouvoir – encore – l'emporter, ils constituent déjà dans certains pays, à l'échelle des sondages, le « premier parti ». C'est le cas du FN en France et du FPÖ en Autriche. Dans les pays qui ont un scrutin proportionnel et où la formation des gouvernements passe par la constitution de coalitions, ils peuvent *a minima* compliquer la donne des partis traditionnels en Allemagne, où le parti d'extrême droite AfD force l'Union chrétienne-démocrate (CDU) et le Parti social-démocrate (SPD) à gouverner ensemble, sinon s'imposer comme partenaire incontournable (les Vrais Finnois en Finlande), voire devenir maître du jeu (le Parti pour la liberté de Geert Wilders aux Pays-Bas). En tout cas, ils contribuent massivement à l'érosion structurelle du système traditionnel des par-

tis en Europe, créant un climat d'instabilité politique et économique dont ils sont les premiers bénéficiaires.

En se banalisant, ils parviennent à imposer leur philosophie eurosceptique aux partis conservateurs classiques en perte de vitesse comme en Hongrie, en Pologne ou en Autriche, ou encore en Allemagne avec l'Union sociale-démocrate [CSU] en Bavière, voire en Grande-Bretagne où les *Tories* subissent la pression du Parti de l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP). Au fur et à mesure que ces partis montent en puissance, leurs idées eurosceptiques se diffusent au point de devenir majoritaires et d'imposer aux partisans pro-européens restants une image de simples « représentants du système ». Enfin et peut-être surtout, la présence de ces formations dans le débat public, leur emprise sur l'opinion et sur la vie politique ont acquis une puissance telle que tout référendum sur un thème européen menace de se solder par une victoire des « Non », ou des « Out », comme en témoignent en avril 2016 le référendum néerlandais sur l'accord d'association UE-Ukraine, ou le référendum britannique du 23 juin sur le Brexit. Dans ces conditions, toute réforme institutionnelle de l'UE nécessitant un référendum est pratiquement condamnée d'avance.

» L'emprise de l'euroscepticisme sur la polycrise européenne

Le Brexit, la double crise de Schengen et de la zone euro nécessitent une réflexion avant tout *politique* sur le devenir de l'Union. Trop d'Europe peut, semble-t-il, tuer l'Europe¹. Mais les réponses politiques, si elles émergent, ne peuvent se passer d'un accompagnement institutionnel, donc d'une révision des traités. La stagnation du processus de construction européenne s'explique d'abord par la critique de citoyens estimant que « l'Europe » ne se préoccupe pas assez de leurs soucis quotidiens. Mais aussi par le fait que, depuis le choc des référendums de 2005 et la difficile ratification du traité de Lisbonne, les gouvernements des États membres – même ceux qui semblent *a priori* bien disposés à l'égard de l'Union – craignent de rouvrir la boîte de Pandore institutionnelle.

Or l'approfondissement politique de la zone euro, la mise en place du Pacte fiscal, la modification des rapports institutionnels entre la Grande-Bretagne et l'UE exigent des aménagements juridiques qui, selon l'article 48 du traité de Lisbonne, doivent être ratifiés à l'unanimité. De même, de nouveaux élargissements – à moins que l'on ne décide de fermer définitivement la porte aux États des Balkans occidentaux, ou à la Turquie – toucheraient aux traités existants, et nécessiteraient l'accord des 27. Vu le sentiment aujourd'hui majoritairement hostile à l'égard de l'intégration européenne, notamment dans les pays du Sud de l'Union, et compte tenu de la baisse notable du degré d'adhésion au projet européen dans les autres États membres², le débat sur l'Europe est *de facto* au point mort.

Les aménagements récents qui se sont révélés indispensables, comme le Pacte fiscal ou l'Union bancaire, ont ainsi été réalisés hors des traités existants, et sans implication suffisante des institutions européennes. Ce type de prise de décision

1. Discours du président Juncker au 99^e Congrès des maires de France à Paris, le 31 mai 2016.

2. B. Stokes, « Euroscepticism Beyond Brexit. Significant Opposition in Key European Countries to an Ever Closer EU », Pew Research Center, 7 juin 2016.

souffre de toute évidence d'un manque de transparence et de légitimité, ce qui apporte de l'eau au moulin des partis eurosceptiques. Il favorise également un mode de fonctionnement intergouvernemental, qui renforce encore l'emprise des « grands » États, et notamment de l'Allemagne, sur l'UE, dérive que ne cessent de déplorer dans les sondages les opinions publiques des États qui s'estiment victimes de la politique d'austérité imposée par Berlin. L'Europe semble donc condamnée à stagner dans les deux sens : l'unanimité des 27 (ou des 19 pour l'Eurozone) est nécessaire pour réformer l'UE, mais aussi pour la déconstruire. En témoignent les futures négociations entre Bruxelles et Londres, qui s'annoncent longues.

►► **Entre camps et contingentements : la fin de l'Europe sans frontières**

► *Un hermétisme qui vient de l'Europe centrale et de l'Est*

L'Union européenne fait donc face à un véritable paradoxe. Les opinions publiques s'estiment mal comprises et ignorées, mais ce sont elles qui s'imposent plus que jamais dans les rapports entre l'UE et ses États membres. En témoigne notamment, en 2015 et 2016, le refus des pays du Groupe de Visegrad – Hongrie, République tchèque, Pologne et Slovaquie – d'accepter la répartition d'une partie des réfugiés arrivés dans l'UE (pour 160 000 personnes) entre pays membres, pourtant décidée à la majorité qualifiée.

Déficit d'empathie, absence de solidarité intra-européenne, refus des sociétés est-européennes de s'ouvrir à l'immigration alors qu'elles exportent leur main-d'œuvre bon marché depuis plus de deux décennies, rejet viscéral de populations musulmanes : quelle que soit leur motivation principale, les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ont fait exploser le système Schengen en rétablissant le contrôle aux frontières intérieures et en érigeant des barrières barbelées. La fermeture de la frontière entre Grèce et Macédoine, suggérée par Vienne et ses voisins centre-européens, et sans doute souhaitée par une écrasante majorité d'Européens comme par leurs gouvernements, a été une mesure d'exception peu orthodoxe par rapport aux réglementations officiellement en vigueur. Mais elle a fini par tarir l'afflux des réfugiés, source principale du succès récent des partis populistes d'extrême droite, qui ont largement tiré profit du sentiment partagé que l'Europe était impuissante à protéger ses frontières extérieures.

Le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'UE, voire leur fermeture en Europe centrale et à l'Est ont été la conséquence directe de l'afflux de réfugiés et migrants – plus d'un million de personnes en 2015, chiffre sans précédent. Plus de 80 % d'entre elles sont arrivées clandestinement en Grèce par la mer Égée venant de Turquie, les autres ayant tenté la traversée de la Méditerranée, surtout à partir des côtes libyennes, pour venir en Italie. Dans ces conditions, le règlement Dublin II adopté en 2003, selon lequel la demande d'asile doit être traitée par l'État membre de l'UE où le requérant a fait son entrée, s'est révélé impraticable, en ce qu'il imposait à l'Italie, et surtout à la Grèce, d'assumer seules les conséquences de la crise migratoire.

► *L'épineuse question de l'accueil des réfugiés*

La mort du règlement de Dublin, et *de facto* des accords de Schengen, a donc nécessité une réponse des Européens, organisée en trois temps. Dans un premier temps, une poignée d'entre eux (Allemagne, Autriche, Suède) a accepté de traiter les demandes d'asile – et donc d'accueillir sur leur sol les réfugiés errant entre la Grèce et la Hongrie – auxquels se sont joints des centaines de milliers de migrants albanais et ex-yougoslaves. Cette décision a été fortement critiquée par ceux qui y ont vu une politique irresponsable encourageant les migrants à venir s'installer clandestinement en Europe. La gestion et la volonté de réduction de ces flux – qui se sont en effet traduites par une baisse de 50 % dans les cinq premiers mois de 2016 par rapport aux chiffres de 2015, soit environ 200 000 réfugiés – ont entraîné une hausse des contrôles aux frontières extérieures et la quasi-fermeture de la frontière gréco-macédonienne. Parallèlement, l'UE a mis en place des *hotspots* aux frontières des pays les plus exposés de l'UE, Grèce et Italie avant tout, mais aussi des « centres de transit » dans les autres pays de l'Union, pour aider ces derniers à remplir leurs obligations de contrôle, d'identification et d'enregistrement des réfugiés et migrants. À ces mesures vient s'ajouter le soutien de l'UE au Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), qui gère des camps de réfugiés hors de l'Union à proximité des pays en guerre au Moyen-Orient, donc au Liban, en Turquie et en Jordanie.

► *Une gestion a minima*

Ces décisions peuvent-elles remplacer une politique plus intégrée en matière de contrôle des frontières extérieures, qui dépasserait la hausse des moyens financiers et humains accordée jusqu'ici à Frontex ? Peuvent-elles se substituer à une politique de répartition des réfugiés proportionnelle aux capacités économiques et aux conditions démographiques des pays membres de l'UE ? Certainement pas. Mais faute de consensus entre États sur une gestion vraiment *commune* des frontières extérieures et des demandeurs d'asile – comme le prévoit le système de surveillance EUROSUR –, Bruxelles devra se contenter de *minima* qui ne sont que des pis-aller, tout en prêtant le flanc aux critiques des eurosceptiques.

En témoigne au premier chef l'accord très controversé signé entre la Turquie et l'UE le 18 mars 2016, qui prévoit le renvoi en Turquie des nouveaux migrants irrégulièrement arrivés en Grèce après sa signature. En contrepartie, pour chaque citoyen syrien renvoyé vers la Turquie, un autre Syrien se trouvant sur le territoire turc en situation régulière peut être transféré par Ankara vers l'UE (dans la limite de 72 000 personnes). Cet accord, qui s'accompagne d'une aide de 3 milliards d'euros en faveur de la Turquie, prévoit également, et sous certaines conditions, la reprise des négociations d'adhésion de la Turquie à l'UE et la suspension du régime des visas pour l'entrée des citoyens turcs dans l'espace européen. Bref, le prix de l'absence de politique intégrée en matière de protection des frontières de l'UE est proportionnel au degré de dépendance à l'égard du partenaire turc, à qui incombe dorénavant, *in fine*, le pouvoir de juguler les flux migratoires du Moyen-Orient vers l'Europe du Sud-Est.

►► Du Brexit à l'exit généralisé ?

Si la polycrise traduit à la fois un manque de solidarité entre Européens et une tentation de fuite en avant (ou de retour) vers le cadre national, le Brexit en est l'expression suprême. En dépit des risques que ne manquera pas de courir l'économie britannique en quittant l'UE, et avec elle le marché unique dont elle dépend pour l'exportation de ses services notamment financiers, 51,9 % des Britanniques ont voté le 23 juin dernier en faveur d'une sortie de leur pays de l'Union – se désolidarisant ainsi de cette dernière au moment où elle traverse la crise la plus grave et affronte les défis les plus importants de son histoire. Que les *Remainers* aient échoué autour de David Cameron à développer « un narratif positif » convaincant leurs citoyens des avantages du maintien dans l'UE, en dit long sur l'état de cette dernière.

Le divorce était annoncé. Entre les multiples *opting out* accordés à Londres (Schengen, Union économique et monétaire, Justice et affaires intérieures, charte des Droits fondamentaux) et l'acceptation par l'UE en février 2016 du constat que l'objectif d'une « union toujours plus étroite » ne s'appliquait plus à la Grande-Bretagne, cette dernière a toujours eu un pied hors de l'UE. À l'écart de Schengen et de la monnaie unique, les Britanniques se sont mis à l'abri de la crise de la zone euro et de celle des réfugiés. Pour résoudre ces deux problèmes, l'absence britannique ne se fera guère sentir. Mais le Brexit constitue un symbole fort, un *statement* couronnant un temps de doute, de fragmentation et de tensions.

Celui-ci ne prendra fin qu'une fois trouvée une réponse à la question de la finalité européenne – question posée depuis la conférence de Messine de 1955. Quelle Europe voulons-nous : une zone de libre-échange ou une fédération des nations ? Sachant qu'il s'agit là d'une question aussi fondamentale qu'abstraite, donc guère à même de surmonter la colère et les frustrations collectives des populations européennes séduites par le Brexit ou le vote en faveur de l'extrême droite.

H. S.

POUR EN SAVOIR PLUS

T. Chopin et M. Foucher (dir.), *L'État de l'Union, 2016. Rapport Schuman sur l'Europe*, Fondation Robert Schuman, 2016.

M. Engler, « Exploit humanitaire ou échec ? La crise des réfugiés en Allemagne et en Europe », *Notes du Cerfa*, n° 129, Ifri, mars 2016.

D. Reynié, *Les nouveaux populismes*, Paris, Fayard/Pluriel, 2013.

J. Rupnik (dir.), *Géopolitique de la démocratisation. L'Europe et ses voisinages*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.