



9^{èmes} Rencontres de Cybèle

« *Que peut-on attendre de l'Union Européenne en Méditerranée ?* »

Marseille, 29 septembre 2018

Europe : contradictions internes et politique de voisinage en Méditerranée

Depuis la fin du siècle dernier, l'Union européenne comme ses pays membres sont confrontés à la profonde mutation de l'ordre mondial induite par la conjonction de trois facteurs : la révolution numérique, la chute des régimes communistes et la dérégulation généralisée des comportements économiques et sociaux. La résultante en est le triomphe d'une mondialisation libérale et censée être autorégulée, consacrant la suprématie d'un capitalisme devenu universel et débridé.

Pendant une dizaine d'année (de 1995 à 2005 pour schématiser), cette mutation a été porteuse de réussites collectives qui ont pu la faire paraître légitime aux yeux des opinions, occidentales en particulier : fin de la conflictualité idéologique qui avait caractérisé la guerre froide ; baisse importante de la pauvreté dans les pays moins développés (d'Asie notamment) ; nouvelle répartition du travail et augmentation des échanges mondiaux générant des gains sensibles de pouvoir d'achat dans les économies développées.

Un monde sous la tension des crises

Cependant, cette période favorable s'est rapidement muée en une nouvelle ère de tensions : économiques tout d'abord à mesure que le renchérissement des matières premières et la désindustrialisation des économies développées ont apporté chômage et précarisation; systémiques ensuite, lorsque les effets de la financiarisation de l'économie ont généré des bulles de marché puis une crise mondiale (en 2007) ; géopolitiques, enfin, lorsque la pression sécuritaire et la tentation du protectionnisme ont conduit à l'emploi toujours plus direct de la force, que ce soit dans le verbe ou sur le terrain.

C'est dans ce contexte que l'Union européenne a dû affronter une série de crises de nature très diverses qu'elle n'avait pas su anticiper et auxquelles elle n'a su apporter que des réponses tardives et imparfaites :

- 2005 : rejet du projet de Traité constitutionnel européen par les référendum français et néerlandais ;

- 2007-17 : crise économique mondiale, conséquence des prêts immobiliers « subprimes » et du surendettement aux Etats-Unis ;
- 2010-12 : mouvement démocratique arabe entraînant quatre renversements de régimes, trois guerres civiles et deux conflits internationaux¹ ;
- 2015 : crise des migrations en Méditerranée.

On observera que cette incapacité de l'Union à anticiper les crises intervient précisément au moment où le processus de mondialisation cesse d'être principalement favorable aux pays développés, au premier rang desquels ceux de la zone euro. Comme si les peuples de l'Union avaient, intuitivement, perçu qu'il y avait un décalage croissant entre l'évolution du monde et celle de la gouvernance de l'Union par ses Etats-membres ?

Pourtant, on observera également que l'Union européenne avait renforcé, en 2009², les outils institutionnels et administratifs de sa politique extérieure et, à partir de 2016, défini sa Stratégie globale pour la Politique extérieure et de sécurité de l'Union (SGUE). Cette nouvelle approche a permis des avancées concrètes sur le plan de l'aide publique au développement et pour la mise en œuvre d'un embryon de politique européenne de défense³ ; toutefois, cet appareil n'a pas permis à l'Union, faute de convergences entre les Etats membres, de faire des progrès tangibles sur la novation de sa Politique du Voisinage, ni d'apporter une réponse ordonnée face à la crise des migrants.

De fait, l'affirmation en réponse aux révolutions arabes d'une nouvelle offre partenariale (« Démocratie et Prospérité partagées ») et sa version corrigée un an plus tard (« More for More »), n'ont pas réussi à emporter l'appropriation des opinions publiques, ni à conforter les transitions au sud. Et, tandis qu'aucun pays du sud ne demandait à l'Europe un partenariat de portée régionale depuis 2011, aucun chef d'Etat ou de Gouvernement européen n'a plus parlé de la Méditerranée comme un enjeu régional pour l'Union.

En effet, depuis le déclenchement de la crise économique mondiale, le recours traditionnel aux institutions et méthodes de dialogue multilatéral s'est progressivement effacé devant un nouvel ordre marqué par des relations plus brutales et moins de solidarité :

- Repli général des opinions publiques sur l'Etat-nation, perçu comme la cellule protectrice d'une identité souvent sublimée ;
- En Europe, abandon de la « méthode communautaire » au profit de décisions intergouvernementales et du recours à des bases légales contestables pour la définition en urgence de mesures partielles destinées à contenir la crise de la zone euro ;
- Instauration de logiques d'ordre et montée en force des démocraties autoritaires (ou illibérales) marquées par le gouvernement personnel, tant dans les pays développés (hors zone euro) que dans le monde musulman ;
- Emergence d'Etats-puissances aspirant à un rôle hégémonique régional, au Moyen-Orient en particulier.

¹ Renversement des régimes en Tunisie, Egypte, Yémen et Libye ; guerres civiles en Syrie, au Yémen et à Bahreïn ; conflits internationaux en Syrie et Libye.

² Par le Traité dit de Lisbonne ou TFUE, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, entré en vigueur le 1er décembre 2009.

³ Décision de créer, en 2019, un « Fond européen de défense » destiné à financer la R&D et l'achat de matériel militaire ; mise en place d'une « Initiative européenne d'intervention » permettant de planifier conjointement les missions militaires mobilisant les 10 Etats membres concernés et l'Union ; coopérations bilatérales pour le développement de matériels (char et avion de combat européens).

Ces dérives ont pour conséquences l'instabilité et l'accroissement des écarts économiques ainsi que le sentiment de marginalisation des classes moyennes. Elles favorisent aussi une conflictualité généralisée tant à l'intérieur de nos sociétés, que transfrontalière - par le terrorisme et la criminalité -, et entre les Etats par la poursuite durable de conflits aux multiples intervenants (comme la Syrie en offre le triste exemple depuis 2012).

L'Union européenne souffre-t-elle vraiment d'une crise de légitimité ?

Dès lors, comment expliquer cette incapacité européenne à définir des réponses adaptées aux crises, si ce n'est en constatant que la montée des populismes dans les opinions des pays membres paralyse les gouvernants européens, au point de faire douter de la pérennité des politiques communes et du vouloir vivre ensemble malgré près de 70 années de construction communautaire ?

En effet, le populisme ne fait que traduire le désarroi d'une part croissante des électeurs face aux dérives de la mondialisation et la perte de confiance envers leurs gouvernants : cynisme des dirigeants économiques ; insuffisance éthique et méconnaissance technique chez les politiques ; incapacité à prévenir les catastrophes qu'elles soient climatiques, techniques ou humaines.

Les enquêtes d'opinion révèlent que si les Européens demandent à leurs gouvernants ni d'avancer vers plus d'intégration, ni de reculer vers un repli national, ils se déclarent également insatisfaits d'un statut quo qu'ils attribuent au manque d'efficacité des institutions européennes.

Toutefois les études réalisées au niveau national font ressortir un apparent paradoxe : au plan européen, le sentiment d'appartenance à l'Union et la perception positive de la solidarité entre pays européens sont tous deux sortis renforcés à l'issue de la crise mondiale : entre 2005 et 2017, le sentiment d'appartenance est passé 55 à 62% d'opinions positives, tandis que la perception positive de la solidarité a évolué de 50 à 58%. Cependant, la confiance dans les institutions nationales a baissé pendant la même période de 55/42% en 2007 à 38/27% en 2017, tandis que la confiance dans les institutions européennes a proportionnellement moins souffert : 62/43 en 2007 à 40/32% en 2017⁴.

Dans ces conditions, l'Union européenne peut-elle rebondir ?

Retrouver la capacité à définir une politique européenne de voisinage c'est, pour l'Union et les gouvernants de ses Etats membres, passer d'une vision de court terme au long terme et de l'agenda sécuritaire à une offre partenariale. Cela implique également que les partis politiques de gouvernement en Europe s'opposent durablement aux mouvements populistes, combattent l'attirance pour des thèses simplistes et dénoncent le laxisme brutal ambiant qui met en cause l'acquis de 70 ans de construction multilatérale et européenne.

Compte tenu du blocage où elle est parvenue, tant aux yeux de ses électeurs que par l'ambiguïté où l'ont plongée les désaccords de ses gouvernants, l'Union ne pourra faire l'économie de résoudre d'abord quatre « questions existentielles ».

La première a trait à la mise à bonne fin de la construction de la zone € : La difficulté de l'exercice réside dans sa technicité qui rebute non seulement les opinions, mais aussi les gouvernants et suscite la défiance. La consolidation financière du marché unique, la réalisation d'un marché européen des capitaux, la convergence des politiques budgétaires et la création d'un budget européen de la zone € (capable de

⁴ Source Eurobaromètre Standard 88 – Vague EB88.3 – TNS opinion & social ; novembre 2017.
(<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>)

financer des actions communes et d'assurer la solidarité en cas de crise) sont indispensables pour assurer la solidité et la crédibilité de l'Union pour ses peuples et envers les pays qu'elle veut inclure dans sa politique étrangère.

La seconde « question existentielle » est celle de la création d'une véritable politique sociale européenne, capable d'assurer la convergence des minima et des standards sociaux et de mettre fin aux distorsions de concurrence entre les pays membres. Au contraire de la précédente, cette question à l'avantage d'être intelligible par les opinions et de pouvoir rassembler l'assentiment du plus grand nombre. Sa solution se heurte cependant à la réticence des corps sociaux intermédiaires - qui devront apprendre que l'Europe c'est l'acceptation de l'altérité - et des gouvernants des pays les moins avancés qui ont fait du dumping social un instrument de politique économique permettant d'exporter leur chômage⁵. La convergence des politiques et minima sociaux est pourtant l'une des demandes les plus fortes des opinions en Europe et un succès tangible dans ce domaine aurait des effets fondamentaux pour la restauration de la confiance dans la construction communautaire.

La troisième question existentielle est celle du rattrapage du « déficit démocratique » attribué à l'Union et dont nous avons vu qu'il correspond plus à un système de défense des appareils politiques nationaux qu'à la réalité des perceptions dans l'opinion; ici encore, la reconnaissance, par nos partis nationaux que « l'Europe ce n'est pas la France en plus grand » et que le travail effectué au Parlement européen est non seulement réel, mais authentiquement démocratique serait une grande avancée. Il reste cependant, que les symboles européens définis par le Traité de Lisbonne (Présidence du Conseil, désignation du Président de la Commission, etc.) manquent de signification et devraient être revisités.

« Refaire société » entre les Etats membres pour pouvoir définir une politique de voisinage

Reste enfin l'épineuse question d'une politique extérieure et de défense européenne. Jusqu'à présent, la seule politique étrangère qu'ait menée l'Europe à bien a été celle des élargissements ; cette dynamique a cependant connu un succès relatif avec l'entrée des pays d'Europe centrale en 2005-7 ; celle-ci a été mal assumée en politique intérieure des pays membres accueillants, tandis que les 10 nouveaux entrants ont exprimé de vives réticences à se fondre dans l'acquis démocratique des pays fondateurs. La gestion morcelée de la crise des migrants en 2015-17 en a été une douloureuse illustration.

Pourtant la conflictualité généralisée sur les deux voisinages européens et les incertitudes de la politique étrangère américaine plaident pour que l'Union endosse une responsabilité stabilisatrice pour la partie du monde où ses intérêts sont directement concernés.

Le préalable à cette évolution est bien sûr de « refaire société » entre les démocraties parlementaires et autoritaires en Europe même ; sans aucun doute, deux clés seront-elles également indispensables au succès de la démarche : celle d'assurer aux peuples d'Europe que la politique de voisinage sera une composante essentielle de leur sécurité, mais aussi celle d'associer les peuples voisins sur un projet politique porteur d'espoir social et d'intégration économique. En d'autres termes, l'ouverture partenariale de l'Union européenne sur son voisinage ne peut être que la résultante d'une réconciliation entre les pays

⁵ Jusqu'à présent, la convergence économique et sociale a été prise en compte par le législateur européen sous forme de transferts budgétaires massifs (« les fonds structurels européens ») investis par les Etats récipiendaires dans des infrastructures de développement économique ou social. L'exemple de l'intégration des pays d'Europe Centrale (dont plus de 50% des investissements publics sont financés par l'UE), conjugué aux effets de la crise de 2007, a prouvé les limites de cet instrument dans un espace économique intégré où la mobilité des services et des personnes est quasiment illimitée.

membres sur le vivre ensemble et de progrès tangibles sur le pivot politique extérieure et défense commune.

Est-il besoin d'ajouter, pour conclure, qu'un effort similaire devra être déployé par les pays partenaires du sud et de l'est de la Méditerranée : d'abord affermir le vouloir vivre ensemble autour d'un projet régional ; ensuite exprimer envers le partenaire européen un projet collectif avec des demandes convergentes sur les volets économique et social, comme sur les objectifs climatiques et diplomatiques pour la région.

Auteur : **Henry Marty-Gauquié**, Membre du Groupe de réflexion et d'analyse JFC Conseil ; Membre des Conseils scientifiques de l'Association « Euromed IHEDN » et de la Fondation « Partager le Savoir en Méditerranée » ; Directeur honoraire de la Banque européenne d'investissement (BEI).

09.11.2018