

Une gouvernance européenne depuis le Traité de Maastricht en 1992.

Sans être actuellement la seule forme de gouvernance continentale en Europe (Conseil de l'Europe, Communauté des États Indépendants, CEI...), l'Union Européenne (UE, « Prix Nobel de la Paix », 2012) mise en place avec la signature du Traité de Maastricht (1992) en représente cependant la forme la plus aboutie et la plus ambitieuse, notamment dans le domaine monétaire avec l'adoption de la monnaie unique, l'Euro (€). Pourtant, la gouvernance européenne a été mise à mal depuis le déclenchement de la crise des dettes souveraines (2009) et la fragilisation des petits pays périphériques (Crise de la zone Euro), dont la Grèce, qui récusé les obligations budgétaires et financières admises jusqu'alors. Un fort sentiment anti-européen anime les mouvements d'extrême-gauche et d'extrême-droite en Europe. Dans quelles mesures peut-on affirmer qu'il existe encore une gouvernance européenne ? Il faudra donc étudier dans un premier temps quelles sont **les ambitions de la construction européenne et les mécanismes mis en place pour les atteindre (I.)** et quelles sont **les limites de la construction européenne** à l'heure de la crise la plus grave de son histoire, quand on parle de disparition annoncée de la zone € (II.).

* * *

La période qui s'ouvre après la fin de la « Guerre froide » (1947-1991) pour l'Europe de l'Ouest, déjà en partie unifiée dans la Communauté Économique Européenne (CEE) depuis le Traité de Rome (1957), est celle d'une extension territoriale et programmatique sans précédent. Quels mécanismes communautaires ont été mis en place pour réaliser ces ambitions politiques et géopolitiques ?

La fin de la « Guerre froide » (1947-1991) impose à la CEE des choix géopolitiques rapides et aux conséquences incalculables : elle doit décider en quelques mois de l'entrée de la République Démocratique Allemande (RDA) au sein de la République Fédérale d'Allemagne (RFA) et participer au financement de cette intégration (1990), puis doit accompagner la transition postsocialiste des anciens pays du bloc soviétique (1990-1991) avant de devoir affronter l'effondrement brutal de la Fédération de Yougoslavie (1994). Pourtant, ce séisme géopolitique qu'est la disparition de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (URSS, décembre 1991) offre aussi à la CEE l'occasion de se réinventer et de se restructurer. Rapidement, la vieille CEE se retrouve muée en un organisme quasi-fédéral regroupant la moitié des États du continent. Le Traité de Maastricht (1992, Pays-Bas) s'il institue une monnaie unique (2002) prévoit aussi un important volet politique : citoyenneté européenne (Et progressivement droit de vote aux élections locales pour les ressortissants de l'Union vivant dans un autre État), renforcement des pouvoirs du Parlement européen (Strasbourg, France) qui peut discuter et doit approuver le budget de la Commission européenne, mise en place d'une Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC), extension de la majorité qualifiée (55% des voix des États membres s'ils représentent 65% de la population) au détriment de l'unanimité (Totalité des voix). Entre 1995 (Suède, Finlande, Autriche) et 2004 (10 nouveaux États-membres) et 2013 (Croatie) l'Union passe de 12 à 28 membres. Elle gagne près de 100 millions d'habitants, dont les trois quarts dans des pays anciennement communistes, et pèse 23% du PIB mondial. Désormais, plus de la moitié des États du continent européen sont membres de l'Union Européenne. Cette *Drang Nach Osten* vers les Pays de l'Europe Centrale et Orientale (PECO) replace l'Allemagne au centre de gravité géopolitique de l'Union, recréant ainsi la *Mittel Europa* de la fin du XIXe siècle. Les projets d'extension territoriale ne sont pas terminés, même si de nombreux citoyens européens souhaitent une pause dans ce qu'on appelle l'élargissement de l'Union. Cinq candidats officiels reçoivent d'ores et déjà des aides de l'Union pour les aider à atteindre les normes judiciaires, financières et sécuritaires de l'Union : c'est le cas de l'Islande dont le sentiment pro-européen fluctue au rythme de sa santé financière, de la Turquie candidate officielle depuis 1999, mais dont l'insuffisance des garanties sur les droits de l'homme retarde l'entrée dans l'Union, et des trois pays balkaniques des décombres de la Yougoslavie (Serbie, Monténégro et Macédoine). À terme, trois autres États européens (Albanie, Bosnie-Herzégovine et Kosovo) sont considérés comme des candidats naturels. L'Union, dans le cadre de sa politique de « bon voisinage » étudie également la candidature officieuse du Maroc, le plus européen des États africains. Certains États (Confédération helvétique, Norvège, Islande) ont cependant régulièrement refusé l'entrée dans l'Union, de même que le Groenland

qui a excipé de son statut d'autonomie au sein du Royaume de Danemark pour quitter l'espace Schengen afin de préserver ses zones de pêches et de gisements hydrocarbures des convoitises continentales. Paradoxalement, alors que l'UE lorgne de plus en plus vers une extension extra-européenne, des poids lourds économiques de l'Europe de l'Ouest refusent de l'intégrer. Encore faut-il nuancer en rappelant que la Norvège, l'Islande et la Suisse au titre de l'Alliance Européenne de Libre Échange (AELE) et des accords sur l'Espace Économique Européen (EEE) bénéficient de droits de commerce très avantageux avec l'UE.

L'Union Européenne (UE) telle que le traité de Maastricht la conçoit à tous les atouts pour devenir une puissance géopolitique majeure dans le monde de l'après Guerre froide ». **Quels sont les instruments européens qui lui permettent de développer une politique de puissance** en Europe, auprès de ses immédiats voisins européens et dans le Reste Du Monde (RDM) ? Le traité de Lisbonne (2007) édifié sur les décombres de la Constitution européenne (Refusée par la France et par les Pays-Bas, 2005) essaie d'instaurer une gouvernance européenne dans une union élargie à bientôt 28 membres (2013). Un législatif monocaméral, le Parlement européen (Sièges : Strasbourg et Bruxelles) composé de 765 députés élus au Suffrage universel direct pour 5 ans, investit et contrôle la Commission européenne (Siège : Bruxelles, 28 commissaires nommés par les États, qui proposent des directives européennes et se chargent de leur exécution). Une Cour de Justice, composée de 7 juges nommés par les États, accompagnée d'une Cour des comptes qui contrôle le budget (Sièges : Luxembourg) sert d'organe judiciaire proto-fédéral. Un président de l'Union nommé par les États membres pour deux ans et demi représente l'Union, accompagné d'un haut représentant pour la PESC, du président de la Commission européenne et des chefs d'États et de Gouvernement constituent le Conseil européen, l'organe de décision qui détermine les grandes orientations stratégiques de l'Union. Enfin un Conseil de l'Union réunissant les ministres dans chaque domaine concerné coordonne les politiques de l'Union et veille aux intérêts de chaque État membre. Le système tente de garantir l'équilibre entre une Europe confédérale où le droit des États prime (« Souverainisme »), et une Europe fédérale où les droits des institutions spécifiquement européennes (Comme la Commission, la Cour des comptes, la Cour de Justice et le Parlement européen) sont prioritaires. L'Union doit accomplir un travail de titan pour faire des 28 pays un marché unique (1993) harmonieux. En ce sens l'Union fonctionne bien : la libre circulation des capitaux, des travailleurs, des personnes (Espace Schengen, 1995), est une réalité. Certains États (Kosovo, Monténégro) ont même adopté l'Euro de leur propre chef pour établir une économie saine. Petit à petit les normes européennes communes à tous les acteurs de l'Union se propagent. La Banque Centrale Européenne (BCE), conçue sur le modèle de la *Federal Reserve (FED)* américaine, c'est-à-dire relativement indépendante des pouvoirs politiques, assure le pilotage monétaire : ses interventions pendant les crises budgétaires irlandaise, portugaise, espagnol et grecque, la mise en place d'un Mécanisme Européen de Stabilité (MES, 2012), l'émission (2015) d'obligations (Emprunts d'États et d'institutions publiques) européennes en sus de celles des États membres, assurent à l'Union une place financière majeure dans le monde, faisant de l'Euro la deuxième monnaie de réserve de change aux côtés du dollar américain (US\$). La politique sur l'immigration (Directive 2008/115) et l'agence FRONTEX, bras armé de l'Union en Méditerranée, en Afrique et en Europe orientale pour le contrôle des migrations, sont des preuves de l'action de l'Union. Mais l'UE manque de réactivité face aux crises géopolitiques : immigration massive en Méditerranée, guerre du Donbass en Ukraine, menaces sécuritaires au Proche et au Moyen Orient... L'Union a du mal à être autre chose qu'un agrégat instable d'intérêts contradictoires de 28 États aux orientations économiques et aux imaginaires politiques de plus en plus hétérogènes : en témoigne les débats chaque année sur la Politique Agricole Commune (PAC) qui divise les États aux Industries Agroalimentaires (IAA) performantes et dépendantes des subsides de l'UE (Comme la France), aux États tertiariés (Luxembourg, Royaume Uni...).

La « crise des dettes souveraines » (2009) initiée à la suite de la crise américaine des *subprimes* (2008) a entraîné l'Union Européenne (UE) dans une crise qui menace ses fondements institutionnels. **Quelles sont les limites de la construction européenne révélées par la crise de la zone Euro ?**

La « crise des dettes souveraines » cristallise les critiques des Européens, certains trouvant les règles de stabilité financière trop contraignantes, les autres reprochant à l'UE son manque de fédéralisme monétaire et souhaitent accorder plus de pouvoirs aux instances de régulation économiques, notamment la Banque Centrale Européenne (BCE) basée à Francfort (1998). L'adoption de la monnaie unique, l'Euro (€, 19 membres mais son rejet

par le Danemark, la Suède et la Grande Bretagne) a entraîné une harmonisation des politiques financières publiques, ce qu'on appelle « les critères de convergence » : une inflation maîtrisée à moins de 2%, une dette publique inférieure à 60% du PIB et un déficit public inférieur à 3% du PIB. Même si pour les États de l'arc atlantique (Irlande, France, Portugal) et méditerranéen (Espagne, Italie, Grèce), les pays en Procédure de Dette Excessive (PDE, 2011), ces critères ne sont plus respectés, ils restent inspirateurs de politiques publiques dites d'austérité, entraînant un retrait de l'État et donc un abandon de certaines politiques publiques. Passée dans un premier temps sous le masque de la décentralisation, avec pour corollaire une explosion des impôts locaux et de l'endettement des collectivités territoriales dans toute l'Europe, la rigueur budgétaire passe maintenant par des politiques d'économies drastiques. Dans ce domaine, l'UE *via* la BCE pour les États de la zone €, *via* les critères de convergence pour les candidats à l'entrée dans la zone €, *via* les subventions communautaires pour les autres, pilote la politique économique des États membres. La crise des dettes des États périphériques (Irlande, Portugal, Espagne et Grèce) n'étant pas due seulement à un déficit budgétaire, l'UE a imposé de nouveaux critères : dette privée inférieure à 160% du PIB, hausse des prix immobiliers inférieure à 6% par an, hausse annuelle des salaires inférieure à 9% et ce afin d'éviter la surchauffe économique privée. Or nombre d'Européens considèrent que le processus de gouvernance de l'UE n'est pas démocratique : le Parlement européen a peu de pouvoir, les commissaires sont nommés par les exécutifs nationaux et non élus par les parlementaires, les traités européens, une fois approuvés, au contraire des lois nationales qui peuvent toujours être révisés, sont définitifs. Jamais la défiance à l'égard de la politique libérale de l'UE ne s'est autant manifestée que durant la crise grecque : Syriza a gagné les élections (2015) sur la promesse de faire abandonner à l'UE ses mesures de rigueur budgétaires. Certains reprochent la domination flamande et germanique sur les institutions : Jean-Claude JUNCKER (Luxembourgeois), président de la Commission européenne, Martin SCHULZ (Allemand), président du Parlement européen, Donald TUSK (Polonais de Gdansk, ancienne Prusse), président du Conseil européen, Jeroen DIJSSSELBLOEM (Néerlandais), président de l'Eurogroupe... Pourtant, la politique économique et monétaire de l'UE résulte plus d'un consensus libéral des élites administratives et politiques en Europe que d'une prise en otage des peuples par les fonctionnaires européens : exceptée la BCE qui bénéficie de par son statut d'une relative autonomie, la seule politique économique globale de l'UE se décide au sein du Conseil européen (Chefs d'États et de gouvernement) et du Conseil de l'Union (Conseil des ministres). Il n'y a pas encore de ministère de l'économie européen.

Si la gouvernance économique de l'UE, souvent dénoncée comme trop libérale, trop rigoriste budgétairement et trop inféodée au géant allemand, soulève en effet un certain nombre d'interrogations, c'est le projet européen lui-même qui est critiqué : quelles sont les finalités du projet européen aujourd'hui ? Par bien des aspects, **les critiques sur l'orientation libérale de l'Union découlent du vide d'ambition politique de l'Europe. Quel est le projet européen aujourd'hui ?** En dépit des efforts constants de communication de l'UE, le projet européen souffre d'une désaffection croissante de la part des citoyens européens. Le taux d'abstention aux élections européennes le montre nettement : s'ils étaient 62% à se déplacer en 1979 lors de la 1^{ère} élection au suffrage universel du Parlement européen, ils n'étaient plus que 43% en 2009 et en 2014. Une majorité (47%) des citoyens européens ne s'étant pas déplacée. Le divorce entre des élites politiques qui ratifient systématiquement les traités européens, et les peuples qui les refusent par référendum tout aussi systématiquement est inquiétant : l'Europe est de plus en plus perçue comme la source de tous les maux sociétaux (Responsable *via* la libre circulation des personnes de favoriser l'immigration illégale) et économiques (Responsable *via* la politique libérale de la paupérisation des classes moyennes). À tel point que les partis qui connaissent les plus fortes croissances électorales (Syriza d'Alexis TSIPRAS en Grèce, UKIP de Nigel Farage en Grande-Bretagne, Front National de Marine LE PEN en France, Podemos de Pablo IGESIAS en Espagne) ont comme point commun d'être anti-européens ! Quant au Parti Conservateur des Tories de David CAMERON, il n'a gagné les législatives au Royaume Uni que sur la promesse d'organiser un référendum sur la sortie de la Grande Bretagne de l'UE avant 2017, ce qu'on nomme maintenant le « Brexit » (*British Exit*). L'Europe manque par ailleurs de visibilité dans l'action : elle débloque des moyens pour accueillir les migrants clandestins mais ne définit pas de stratégie vis-à-vis de la Libye, carrefour migratoire intercontinental, elle sauve les banques européennes (2009-2011) mais laisse la pauvreté croître en asphyxiant la croissance par des politiques d'austérité budgétaire, elle condamne l'agression russe en Ukraine mais n'envoie pas de troupes, car elle ne dispose d'aucune force armée. Même si l'UE doit endosser le désamour des Européens pour

leurs propres classes dirigeantes et même si les fonctionnaires européens et les eurodéputés font un travail magnifique (Poursuites pour atteinte à la concurrence contre Google dans le domaine des Technologies de l'Information et de la Communication, TIC, et contre Gazprom dans le domaine de l'énergie), la construction européenne aujourd'hui n'est plus capable de proposer de projets et se contente d'aligner des bilans. Il n'y a plus d'ambition européenne autre que quantitative : plus de membres, plus de directives, plus de compétences dévolues à l'Union, mais pour quoi faire ? Par ailleurs, une partie de l'opinion publique européenne ne se reconnaît pas dans les élites européennes de plus en plus autistes : les préoccupations des eurocrates semblent bien éloignées des préoccupations quotidiennes des Européens, l'UE flotte entre pas assez d'ambition de long terme et pas assez de soucis du quotidien. Enfin, les Européens sont de plus en plus clivés politiquement : nationalisme à l'Est, défiance vis-à-vis des États du Sud au centre et au Nord, méfiance à l'égard des eurocrates dans l'arc méditerranéen, euroscepticisme partout. La formule d'une « Europe à géométrie variable », censée définir une Europe où chaque peuple pourrait rejoindre les mécanismes de son choix, cache mal la transformation du projet européen en un vaste marché sans prétention autre que commerciale. Comment convaincre les Européens de faire des sacrifices pour une épicerie ?

* * *

Magnifique projet, réalisation unique au monde et spectaculaire, la construction européenne a donné au monde l'association régionale d'États la plus aboutie et la plus ambitieuse, la plus **complexe et la plus fragile aussi**. Aujourd'hui, alors que l'UE a montré ses capacités d'adaptation lors du pilotage des crises des dettes souveraines et des faillites bancaires à répétition dans les États périphériques, elle semble manquer de l'essentiel, l'adhésion populaire. Cela s'explique par le fait que **la gouvernance européenne aujourd'hui manque d'un cap, et d'une route** : les peuples ne savent plus ni vers où l'Europe se dirige, ni comment elle va y aller.

© Erwan BERTHO (Mai 2015)