



L'ancien vice-président de la Commission européenne Günter Verheugen enseigne en tant que professeur honoraire à l'université européenne Viadrina, à Francfort-sur-l'Oder.

« Nous devons parler d'une meilleure Europe »

La Suisse est étroitement liée à l'Union européenne. Celle-ci occupe donc une position essentielle pour notre pays. Günter Verheugen, ancien vice-président de la Commission européenne, estime que le projet d'intégration européenne traverse une crise existentielle certaine. Selon lui, le principal problème vient de la peur de l'ingérence extérieure. La seule manière de le résoudre est de vérifier de manière stricte si une question doit être réglée au niveau européen ou national. *Susanne Blank, Matthias Hausherr*

Monsieur Verheugen, vous avez accompagné et façonné pendant de nombreuses années le processus d'intégration européenne. Si vous observez le chemin parcouru, quelles sont les grandes idées et promesses qui ont abouti ?

La principale promesse de l'intégration européenne a pour nom « paix et prospérité ». Pour la partie de l'Europe qui appartient au projet d'intégration, elle a été tenue pendant plusieurs décennies. Nous sommes, toutefois, arrivés à un stade où nous devons reconnaître qu'il ne suffit pas de garantir la paix uniquement à l'intérieur de l'UE. Actuellement, la paix ne règne plus sur le continent. À l'heure où nous parlons, des gens se tirent dessus et meurent en Europe. Quant à la prospérité, elle évolue différemment suivant les cas. On peut dire que le projet d'intégration européenne traverse actuellement une certaine crise existentielle.

Vous parlez de crise existentielle. Concrètement, qu'est-ce qui ne plaît pas à la population ?

Beaucoup de gens estiment que le projet d'intégration européenne est imposé de l'extérieur. Ils ont le sentiment que l'on n'a aucune influence sur les institutions de Bruxelles et que leur façon de décider est marquée par l'opacité. Néanmoins, ces institutions interviennent dans notre vie quotidienne. Nous sommes donc arrivés à

un stade où il faut poser cette question cruciale : comment faire pour qu'une fédération supranationale puisse agir comme un État – car c'est ce qu'elle doit faire dans les conditions actuelles – sans pouvoir être un État.

On a l'impression que l'Europe passe son temps à gérer des crises. Elle passe de l'une à l'autre. Est-ce que cela a toujours été le cas ?

Non. Ce n'est pas vrai que les crises se succèdent, mais nous en avons aujourd'hui plusieurs à la fois. L'une est de nature politique. Elle s'exprime par l'effritement de la cohésion, la renationalisation croissante et une politique toujours plus agressive de défense des intérêts. Il y a aussi la crise financière et les problèmes qui ont été engendrés par l'union monétaire. Indubitablement, nous avons aussi une crise de compétitivité : à l'échelle mondiale, nous perdons de l'influence et notre avance s'estompe. Avec la Russie et l'Ukraine, nous avons aussi une crise politique extérieure. Enfin, la crise la plus émotionnelle est celle déclenchée par l'afflux de migrants aux frontières extérieures de l'Europe.

L'invité

Günter Verheugen est né en 1944 à Bad Kreuznach, en Allemagne. C'est un Européen convaincu. Dans la Commission européenne présidée par Romano Prodi, de 1999 à 2004, il était chargé de l'élargissement de l'UE. Dans la commission Barroso, de 2004 à 2009, il occupait les fonctions de vice-président et de commissaire chargé de l'entreprise et de l'industrie. Günter Verheugen s'est retiré de la politique européenne en 2010 pour devenir professeur honoraire à l'université européenne Viadrina de Francfort-sur-l'Oder.

Jusque-là, je compte cinq crises simultanées...

Naturellement, n'importe quelle entité politique serait surchargée si elle devait affronter cinq crises en même temps. Mais la difficulté est que l'UE est déjà débordée par chacun de ces problèmes pris isolément et qu'elle n'a pu en résoudre aucun jusqu'à présent. Elle n'a pas fait preuve d'une gestion convaincante des crises. De toute évidence, il manque en Europe une volonté d'assumer le « leadership » et de prendre des responsabilités afin de trouver de nouvelles solutions fondamentales.

Chaque crise n'a-t-elle pas jusqu'ici conduit à accroître les efforts d'intégration ?

C'est une thèse intéressante, mais je ne suis pas sûr qu'elle soit exacte. Prenons les grands progrès qui ont été accomplis en matière d'intégration, à savoir l'Acte unique européen et le paquet de directives sur le marché intérieur. Ils résultaient d'une longue stagnation, appelée « eurosclérose », dans les années septante. Bien sûr, on peut qualifier cette période de crise si l'on veut, mais la situation n'était certainement pas comparable avec les défis que nous affrontons actuellement.

Et l'élargissement à l'Est ?

Je ne crois pas que l'élargissement à l'Est était une crise. C'était plutôt une réponse indispensable apportée aux peuples d'Europe orientale et centrale qui s'interrogeaient sur leur avenir à long terme. Après s'être libérés du joug soviétique, ces pays avaient adopté des constitutions démocratiques et se trouvaient sur le chemin vers l'État de droit et l'économie de marché. Cela dit, vous avez raison dans le sens où ce fut une tâche d'une importance inédite jusque-là. L'élargissement à l'Est s'imposait historiquement pour répondre à une situation stratégique et politique complètement nouvelle en Europe. Cette nécessité s'est vérifiée après coup.

En plus des crises actuelles et de leur gestion déficiente, vous diagnostiquez des carences dans le « leadership ». De quoi l'UE a-t-elle besoin maintenant ?

Les institutions de Bruxelles, mais aussi leurs inconditionnels dans de nombreuses capitales, vous répondraient « plus d'Europe ». Je sais que,

même dans les crises actuelles, un débat va dans cette direction. À mon avis, c'est une utopie. En ce moment, une nouvelle étape d'approfondissement substantiel de l'intégration n'aurait aucune chance. Un tel accord ne pourrait pas franchir l'obstacle que constitue la ratification dans les 28 pays membres.

Quel doit donc être l'objectif ?

Je suis tout à fait d'avis que certains domaines méritent davantage d'intégration. Or, nous n'y parviendrons que le jour où nous aurons de nouveau des majorités qui y seront prêtes dans les pays membres. Pour l'instant, nous ne les avons pas. Cela signifie qu'avant de parler de *plus* d'Europe, nous devons parler d'une *meilleure* Europe et aborder sérieusement les questions qui ont engendré la frustration et le rejet actuels. En d'autres termes, nous devons d'abord procéder à une réforme interne de l'Union européenne, avant de nous pencher sur la prochaine étape de l'intégration.

En quoi consisterait un tel processus de réforme interne ?

La Grande-Bretagne a exigé des réformes qui ciblent quelques questions essentielles. De fait, le principal problème est la subsidiarité. Le seul moyen de dissiper la peur de l'ingérence extérieure est de vérifier scrupuleusement si

un dossier doit être traité au niveau européen ou s'il ne pourrait pas l'être tout aussi bien, voire mieux, au niveau national ou même local. Le démantèlement de la surréglementation est aussi un thème qui pourrait aider à renforcer l'acceptation de l'UE par la population. L'utilisation efficiente

des ressources est un point très important. Là aussi, les Britanniques ont parfaitement raison : la structure du budget communautaire, dont plus de 40 % est encore aujourd'hui consacré à l'agriculture, ne répond plus du tout aux exigences de notre temps. Les « fonds structurels » ne sont en réalité rien d'autre qu'une compensation des désavantages qui en découlent. Or, leurs effets sont étonnamment minces. C'est

« Il manque en Europe une volonté d'assumer le « leadership » et de prendre des responsabilités afin de trouver de nouvelles solutions fondamentales. »

pourquoi il me semble nécessaire de réformer en profondeur la manière dont les fonds structurels sont gérés.

Quoi d'autre ?

La question de la légitimité démocratique se pose également. Comment pouvons-nous amener la Commission européenne, qui dispose dans certains domaines de plus de pouvoir que les gouvernements nationaux, à dépendre davantage de la volonté politique des citoyens ? Autrement dit, comment pouvons-nous mettre sur pied un système parlementaire pleinement abouti et promouvoir un large discours politique à l'échelle européenne ?

Sur le plan économique, beaucoup de choses se sont passées dans le cadre de l'intégration européenne. Le marché unique garantit quatre libertés. La libre circulation des marchandises est-elle totalement effective ?

Je pense que la libre circulation des biens à l'intérieur de l'Union européenne est largement et correctement effective.

Deux problèmes nous accompagnent depuis un certain temps. L'un est le protectionnisme caché qui perdure au sein de l'UE. La commission est toutefois

« Répartir les réfugiés au sein de l'UE sur la base de quotas relève de l'utopie »

fortement capable de s'imposer pour que le marché unique des marchandises fonctionne vraiment. Le second problème est un peu plus fondamental. La politique d'ouverture des marchés et du libre-échange mondial, pratiquée jusqu'ici, rencontre manifestement une résistance croissante. Quand j'observe la tragédie qui se joue autour du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP), je me demande comment il est possible que l'opposition soit aussi massive précisément en Allemagne, le pays le plus tributaire de marchés ouverts.

Quelles sont, d'après vous, les obstacles à la libre circulation des services ?

En matière de circulation transfrontalière des services, les barrières linguistiques, les habitudes des consommateurs et la législation du domaine social jouent un grand rôle. Ce secteur est sans nul doute plus difficile à harmoniser que celui

des marchandises. Cependant, la directive sur les services a ouvert une brèche. Peu à peu, elle déploie ses effets.

Concernant la libre circulation des capitaux, c'est l'union des marchés des capitaux qui est au cœur du débat. Pourquoi est-elle nécessaire ?

Dans l'UE, nous avons un problème avec le financement d'entreprises et de projets d'infrastructures importants. Nous devons le surmonter, faute de quoi nous ne parviendrons pas à générer de la croissance, donc des emplois et de la prospérité. C'est pourquoi la Commission européenne a proposé un plan d'action qui doit faciliter la mobilisation de fonds. Il s'agit notamment de nouvelles règles, plus souples, pour les banques qui prêtent des sommes destinées à être investies dans les infrastructures. Il s'agit aussi de simplifier les conditions d'accès au crédit pour les petites et moyennes entreprises et d'améliorer l'information à l'intention des investisseurs. À long terme, il s'agit enfin de permettre aux consommateurs de vraiment choisir en toute liberté les banques auxquelles ils veulent accorder leur confiance. Jusqu'à présent, tout cela s'organise encore essentiellement au niveau national.

Quelle est votre opinion sur la libre circulation des personnes telle qu'elle se présente actuellement dans l'UE ?

C'est l'un des piliers de l'intégration. Il figurait déjà dans le traité de Rome en 1957. Il ne faut pas oublier que, pour tous les nouveaux membres que nous avons accueillis depuis 2004, la libre circulation des personnes était déterminante dans leur volonté d'adhérer. Quiconque voudrait y toucher se heurterait à l'opposition résolue des pays membres en Europe centrale et orientale. Ce n'est pas la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'UE qui pose problème, mais l'afflux de personnes venues de l'extérieur.

Quels problèmes pose l'immigration extérieure à l'UE ?

Nous devons nous considérer comme une terre d'immigration. Sinon, il sera totalement impossible de maintenir notre niveau de prospérité, vu notre déclin démographique. Nous avons donc besoin de l'immigration. Je plaide, toutefois, pour qu'elle se fasse de façon ordonnée. Il faut décider

qui a le droit d'immigrer. Je pense, en l'occurrence, aux personnes que la CSU en Allemagne ou l'UDC en Suisse qualifient, dans leur volonté de polémiquer, de « réfugiés économiques ». Nous pouvons en réguler les flux. Nous pouvons introduire des plafonds ou des quotas. Tout cela peut, par ailleurs, se gérer dans le cadre de la souveraineté nationale. D'un autre côté, il y a les réfugiés. Là, nous avons une situation juridique parfaitement claire : les personnes qui ont fui des pays en guerre ou qui sont persécutées pour des raisons politiques ont droit à une protection. Dans ce cas, il n'y a pas de plafond.

La solution consiste-t-elle à fixer des clés de répartition des réfugiés dans les États membres de l'UE ?

Le système de Dublin et de Schengen a atteint ses limites. Répartir les réfugiés au sein de l'UE sur la base de quotas relève également de l'utopie. À court terme, la seule possibilité consiste à renforcer la collaboration entre Bruxelles et

les pays voisins tout en ouvrant des voies légales d'accès à l'UE pour les personnes nécessitant une protection. Pour gérer cette crise, nous avons des partenaires dont les principaux sont la Turquie, la Jordanie, le Liban, mais aussi les pays des Balkans extérieurs à l'UE. Un mot au sujet de la

Turquie : nous sommes en train de payer au prix fort la politique menée par l'UE à l'encontre de ce pays au cours des dernières années. L'attitude hostile adoptée par certains de ses principaux membres au sujet de l'adhésion de la Turquie a massivement réduit la volonté de réforme du gouvernement turc. Nous en supportons maintenant les conséquences.

Revenons sur la libre circulation des personnes. Depuis qu'elle a été introduite pleinement en Suisse, l'immigration est beaucoup plus élevée qu'on ne l'avait prévu. Comment la Suisse peut-elle réguler cette immigration ?

Ce sera difficile. Elle ne le fera certainement pas sans enfreindre le droit existant. La base contractuelle est claire. Sur le plan économique,

la Suisse fait partie intégrante de l'intégration européenne. Si elle veut s'en écarter, elle rompt le contrat. Elle en subirait elle-même d'importants dommages.

Pourtant, les craintes d'un recours abusif aux prestations sociales sont bien présentes.

C'est un mythe. La fraude sociale existe certes, mais elle n'est pas uniquement le fait des immigrants. Le droit européen est conçu de telle manière que chaque pays – c'est aussi valable pour la Suisse – a la possibilité de prévenir ou d'exclure de manière souveraine l'abus de prestations sociales. Cela a été explicitement confirmé par la Cour de justice de l'Union européenne. Des instruments existent au niveau national pour résoudre ce problème. Il suffit de les appliquer avec cohérence et d'imposer efficacement le droit de séjour.

Une question à propos de la zone euro : avec la troisième crise grecque, a-t-on définitivement surmonté celle de l'euro ?

Non. Le paquet ficelé cet été n'est pas durable. On ne fera pas l'économie d'une très large remise de dette, comme le disent presque unanimement le Fonds monétaire international et tous les économistes éminents de la planète. Le problème est que les milieux politiques allemands refusent d'avouer aux électeurs que l'endettement de la Grèce n'est tout simplement pas viable. Tôt ou tard, il faudra donc se résoudre à un abandon de créance. Ce n'est pas tout. Je n'ai pas l'impression que nous pouvons dormir tranquille, car les risques sont partout.

Quelles mesures faudrait-il prendre pour qu'une telle crise ne se répète pas dans d'autres pays si de nouveaux chocs venaient à ébranler l'économie mondiale ?

Il aurait fallu éliminer depuis longtemps le problème fondamental de l'union monétaire. Nous avons certes une monnaie commune, mais pas de responsabilité commune. Nous devons donc créer une instance européenne qui puisse intervenir quand la politique budgétaire nationale ne respecte pas les buts fixés conjointement et s'écarte de l'objectif de stabilité. Un ministre européen des finances, par exemple, pourrait assumer cette responsabilité. Nous devons aller vers

« Nous devons rester les pionniers de la lutte contre le protectionnisme et les obstacles au commerce, et continuer de défendre l'ouverture des marches. »

cette communauté de responsabilité, mais aussi, à long terme, vers les euro-obligations. Toutefois, comme je l'ai dit, il faut pour cela disposer d'une procédure pouvant garantir que la violation des règles reste l'exception absolue.

Il existe aussi de grands déséquilibres entre les pays de la zone euro, par exemple en ce qui concerne la balance des paiements.

Globalement, la prospérité a augmenté au cours des dernières décennies dans l'Union européenne, mais les disparités se sont également creusées. En d'autres termes, les États puissants profitent plus que les autres des deux grandes réalisations économiques, le marché unique et l'union monétaire. Dans les deux cas, l'Allemagne est le principal bénéficiaire. Pensez aux déséquilibres macroéconomiques à l'intérieur de l'UE : ils proviennent essentiellement des importants excédents commerciaux dégagés par ce pays. Ce ne serait pas une bonne idée de dire à l'Allemagne qu'elle doit réduire sa compétitivité. Je crois que la réponse juste serait d'exiger qu'elle renforce les incitations à consommer sur son propre marché. Il n'est pas admissible que l'Allemagne maintienne artificiellement à long terme un faible niveau de revenus pour obtenir des avantages concurrentiels.

L'Europe est fragilisée sur le plan économique et le vieillissement démographique est un grand défi. Le centre économique du monde se déplace toujours un peu plus vers l'Asie. Que faut-il faire ? Nous ne pouvons pas rivaliser avec des bas salaires, de faibles normes environnementales et sociales ou une sécurité des produits au rabais. Notre seule chance d'être compétitifs est d'offrir une qualité supérieure. Cela signifie que nous devons être les meilleurs en termes de technologie et d'innovation. Nous devons repenser nos dépenses publiques et investir beaucoup plus dans l'éducation, la formation ainsi que dans la recherche et le développement. Ce sont là des conditions sine qua non à l'innovation, laquelle

est, à son tour, indispensable au maintien de notre compétitivité. Il faut aussi que nous évitions, en tant qu'Européens, de faiblir face aux tendances qui se dessinent partout et qui consistent à se replier sur soi. Nous devons rester les pionniers de la lutte contre le protectionnisme et les obstacles au commerce, et continuer de défendre l'ouverture des marchés. La réponse stratégique correcte serait de créer un grand espace économique transatlantique.

L'Europe est-elle toujours un pôle d'attraction pour les investissements étrangers extérieurs au continent ?

Bien sûr qu'elle est toujours intéressante pour les investisseurs. Indépendamment de tous les problèmes que nous avons, l'Europe reste le plus grand marché unique du monde. Notre performance économique est largement au-dessus de la moyenne et nos possibilités sont telles que nous pourrions également résoudre les problèmes actuels. À mon avis, ce sont les conditions qu'offre l'UE qui sont déterminantes : stabilité politique et sécurité juridique.

« Nous devons aller vers une communauté de responsabilité, mais aussi, à long terme, vers les euro-obligations. »

Au début de cet entretien, vous disiez que le principal objectif de l'UE est de garantir la paix et la prospérité. Sans vous bercer d'illusions, quel vœu formulez-vous pour son avenir ?

Mon vœu est de voir se former à l'intérieur de l'UE une direction politique capable de nous rendre tellement unis et forts sur le plan économique que nous pourrions relever le défi que le monde du XXI^e siècle nous adresse dans l'intérêt de l'Europe.

Entretien: Susanne Blank, rédactrice en chef
Matthias Hausherr, rédacteur à la
«La Vie économique»