

LA CRISE

N°58, Mars 2024

Lettre plus ou moins trimestrielle, gratuite et sans abonnement !

ISSN 2563-9234 – Montréal – Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM), UQÀM

L'Europe dans les quarantièmes rugissants : ça passe ou ça casse ?

Résumé : L'Union Européenne n'avance, dit-on, que de crise en crise. Dans la période actuelle, elle devrait donc faire un grand pas en avant... à moins qu'elle ne fasse un grand bond en arrière ! Car à ses habituelles crises internes s'ajoute désormais des défis externes de haute intensité : agressivité russe à ses frontières, menaces américaines d'un retrait militaire de la zone européenne pour se focaliser sur l'Asie-Pacifique. Certes l'Union Européenne a mis en place un régionalisme de haut niveau, dont les spécificités en font un cas unique dans le monde. Pour autant la gestion de l'existant (monnaie unique, politique agricole, Green Deal, cohérence des choix) n'est déjà pas simple. A fortiori, les nouvelles évolutions envisagés constituent de redoutables défis : l'élargissement géographique (Balkans, Ukraine) apparaît comme une douloureuse nécessité et l'approfondissement du champ d'intervention avec la perspective d'une autonomie stratégique comme une ingérable obligation.



Source : [Pixabay](#)

1. Les spécificités du régionalisme européen	p.3
2. La difficile gestion de l'existant	p.8
2.1. L'Euro : tout va bien ... mais il faut le dire vite !	p.8
2.2. Les non-dits agricoles ... ou le grand bal des faux-culs !	p.12
2.3. <i>Green Deal</i> , ouverture commerciale et cohérence des choix européens	p.17
3. Elargissement et approfondissement : quels enjeux ?	p.19
3.1 Les élargissements géographiques : jusqu'où ?	p.19
3.2. L'autonomie stratégique de l'Europe : un concept flou	p.21

Depuis bien longtemps, j'annonce que, dans le prochain numéro de cette chronique, je traiterai à fond du dossier européen. Mais, à chaque fois, Poutine ou Xi Jing Ping m'obligent à revisiter la Ménagerie Impériale, ne laissant à l'Europe que le rôle secondaire de la proie convoitée par les grands fauves. Cette fois-ci, enfin, voici un numéro dans lequel l'UE se retrouve au centre, même si, chassés de ce numéro par la porte, Poutine, Xi et possiblement Trump vont bien finir par y revenir par la fenêtre, tant l'Europe ne vit pas en vase clos et tant ses contradictions internes peuvent être surdéterminées par des défis externes, dans une dialectique géopolitique intense. En effet, aujourd'hui, ce n'est plus l'économie, point d'appui essentiel de la construction européenne, qui est déterminante en dernière instance, mais bel et bien la géopolitique, jusqu'à ce que la stabilisation d'un nouvel ordre international remette éventuellement l'économie au centre du village mondial... dans quelques années (si on est optimiste) ou plusieurs décennies, selon des modalités incertaines et après divers épisodes que l'on n'espère pas trop guerriers ! Cette dialectique géopolitique peut déboucher sur le renforcement de l'UE ou sur son étiolement, suivant qu'elle réagira positivement ou négativement aux défis externes.

On peut avoir de bonnes raisons d'être inquiet de l'avenir de l'Europe (au sens Union Européenne) dans la période actuelle. Imaginée au sortir d'une effroyable guerre mondiale initiée par l'une de ses composantes, en l'occurrence l'Allemagne, elle s'est construite :

- dans un premier temps, à partir de 1957 (Traité de Rome), pendant la Guerre froide, comme une pure construction économique (sous l'appellation de Communauté Economique Européenne) sous protection militaire américaine ;
- dans une deuxième temps, après la chute du Mur de Berlin et l'effondrement de l'Union Soviétique, comme une construction de plus en plus multidimensionnelle (sous l'appellation d'Union Européenne depuis 1992, Traité de Maastricht) et géographiquement étendue, puisant ses forces dans les dividendes de la paix, ne se souciant plus de sa défense.

Mais aujourd'hui, l'Europe, habituée à la navigation internationale par mer calme, se retrouve brusquement dans les quarantièmes rugissants de la géopolitique, dans la dialectique infernale de ses propres contradictions et des défis externes auxquels elle est confrontée. L'UE a beaucoup de détracteurs, voire d'ennemis, en son sein (les populistes de tous poils et les souverainistes primaires) déjà au pouvoir (la Hongrie d'Orban aujourd'hui, la Pologne du PIS hier) ou avec de sérieuses chances d'y accéder (Pays-Bas, France du Rassemblement National, Allemagne de l'AfD). Toutefois, fort heureusement, elle n'a pas que des ennemis à l'extérieur, car bien involontairement ces ennemis peuvent jouer les bienfaiteurs. On peut citer notamment :

- les Brexiteurs et leur référendum réussi qui, au vu des résultats remarquables sinon remarquables d'une sortie de l'UE, semblent avoir vacciné tous les autres pays qui auraient pu être tentés d'en faire autant. Merci David, merci Nigel, merci Theresa, merci Boris !
- Vladimir Poutine qui, en envahissant l'Ukraine, peut faire comprendre aux pays européens que leurs bisbilles internes sont ridicules face aux enjeux extérieurs et que le souverainisme est le meilleur allié de l'impérialisme... russe.
- Et peut-être bientôt un nouveau bienfaiteur, Donald Trump, qui en laissant le champ libre aux ambitions territoriales de la Russie pour mieux se concentrer sur son péril chinois, obligerait l'Europe à prendre au sérieux un problème impérial d'autonomie stratégique.

Tout espoir n'est donc pas perdu pour l'Europe dans les Quarantièmes Rugissants : ça peut casser, mais ça peut passer aussi. Une seule certitude : les prochaines années ne seront pas un long fleuve tranquille !

1. Les spécificités du régionalisme européen

En matière d'intégration économique régionale l'Europe a une antériorité indéniable, avec un processus intégratif lancé dès l'immédiate Après-guerre. Toutefois l'Europe aurait tort de penser qu'elle détient le monopole de l'intégration en profondeur. En effet, au fil des cinquante dernières années, bien d'autres processus d'intégration régionale ont été lancés, en Nord-Nord, en Nord-Sud, en Sud-Sud, en Amérique du Nord et du Sud, en Afrique et en Asie. Ces processus non européens ne se limitent pas nécessairement à un simple libre-échange de marchandises (et éventuellement de services) mais peuvent donner lieu à des normes réglementaires de plus en plus intégrées (Amérique du Nord) ou à une coopération monétaire affirmée (Asie, initiative de Chiang Mai).

Si on ne lit l'intégration régionale que sur le critère des échanges à l'intérieur de la zone, l'Europe est certes la plus avancée, mais pas qualitativement différente des autres zones les plus emblématiques du continent nord-américain ou de l'Asie-Pacifique. Par contre l'Europe, arrivée au stade d'une union économique et monétaire appuyée sur un marché unique de libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des hommes, présente des spécificités (monnaie unique, politique de cohésion, construction institutionnelle et juridique élaborée) qui renforcent l'intégration et la convergence, même si elles ne garantissent pas que l'Union soit un long fleuve tranquille ... mais n'anticipons pas ! Restons-en dans l'immédiat à un simple état des lieux du régionalisme européen, pas inutile pour cadrer les caractéristiques essentielles de ce régionalisme et mieux en cerner les spécificités.

Un commerce intra zone intense n'est pas une spécificité de l'Union Européenne

On a trop souvent tendance à ne lire l'intégration régionale qu'à travers le seul critère du commerce intra-zone (part des importations et des exportations à l'intérieur de la zone). Pourtant, il peut y avoir un commerce régional fort, précédant ou pas un accord de libre-échange, sur la base de la proximité géographique et des complémentarités entre les économies concernées. Toutefois, la proximité géographique à elle seule ne garantit pas le commerce intra-zone si les économies concernées n'ont pas ou peu de complémentarités, important des produits dont la zone ne dispose pas ou qu'elle ne fabrique pas et exportant hors zone des produits concurrents entre eux qui n'ont pas de débouchés dans la zone. L'Afrique est un bon exemple de ce cas de figure, comme l'illustre le cas de la ZLECAf (Zone de libre-échange continentale africaine) en cours de mise en place : le point de départ du commerce intra-zone est particulièrement faible, de l'ordre de 14% des exportations africaines¹. Le Mercosur², autre grand accord sud-sud sur lequel avait été fondés de grands espoirs, voit sa part de commerce intra-zone diminuer au fil du temps : 19% en 1995, 10 % en 2020³, illustrant la part croissante de marchés lointains (chinois notamment) dans le commerce international de ces pays latino-américains.

Cette faiblesse de l'échange intra-zone semble bien être une caractéristique des zones sud-sud, entre pays en développement ou émergents, et le libre-échange ne garantit pas une augmentation rapide de cet échange intra-zone. A l'inverse, entre pays développés (Nord-Nord) ou entre pays

¹ Cf. Afrique Renouveau, Douglas Okwatch, [Le libre-échange en Afrique est en bonne voie, mais des efforts supplémentaires sont encore requis](#), 6 janvier 2023.

² Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay.

³ Données CNUCED, traitement C. Deblock, voir ref. page suivante.

développés et en développement (Nord-Sud), les complémentarités peuvent être fortes en dehors de tout cadre de libre-échange, puis être dopées par ces accords. C'est bien ce qu'on observe en Amérique du Nord (et Centrale), en Asie et en Europe. Et si l'Europe garde une longueur d'avance sur l'Amérique et l'Asie, elle n'est pas qualitativement différente en matière de commerce intra-zone, comme en témoigne le tableau ci-dessous, repris d'une publication de mon collègue de l'UQAM Christian Deblock, qui concerne trois zones :

- l'Asie et Asie-Pacifique avec les trois premières colonnes (ASEAN⁴, ASEAN+3⁵, RCEP⁶) : dans l'extension géographique la plus large (RCEP), incluant l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le commerce intra-zone en 2020 atteint 45% à l'export et 51% à l'import ;
- l'Union Européenne avec 58 et 57 % ;
- l'Amérique du Nord et Centrale (ACEUM⁷ + CAFTA⁸) avec 56% à l'export et 36% à l'import

Commerce intrarégional de marchandises

Tableau repris de : Christian Deblock, [Les Etats-Unis, le Canada et les négociations Indo Pacifique](#), CEIM UQAM, Note de recherche, Novembre 2023

2020, en pourcentage du commerce total

	2020	ASEAN	ASEAN+3	RCEP	UE-27	ACEUM	ACEUM/CAFTA
<i>Exportations</i>		20,9	35,6	45	58,5	49,1	56
<i>Importations</i>		21,1	46,1	51	57,1	31,5	36

Source : UNCTAD-Data-Centre. Nos calculs

On retiendra de ces données qu'un commerce intra-zone (ou intra-régional) fort n'est pas une spécificité de l'Union Européenne : l'Asie et l'Amérique du Nord font presque jeu égal en la matière. Par contre, l'UE constitue un cas unique à travers sa monnaie unique, sa politique de cohésion et une construction institutionnelle élaborée dans un cadre juridique affirmé.

L'Euro, une monnaie unique structurante

La coopération monétaire régionale n'est pas non plus une totale exclusivité européenne, même si, au final, l'Europe apparaît comme un cas unique, sans équivalent.

L'Asie, échaudée par sa crise financière de 1997 et déçue par l'action du Fonds Monétaire International (un vrai pompier pyromane, a-t-on pu dire à l'époque !) a progressivement mis en place, dans le cadre de l'initiative de Chiang Mai⁹, un système de prêts de devises (accords de

⁴ ASEAN : Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande à l'origine en 1967, puis Brunéi, Cambodge, Myanmar, Laos et Vietnam.

⁵ ASEAN + 3 : ASEAN + Chine, Japon et Corée du Sud.

⁶ RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*) : ASEAN + 3 + Australie + Nouvelle Zélande. un groupe avec de larges complémentarités économiques mais de fortes incompatibilités géopolitiques, ce qui dans la période actuelle ne laisse pas augurer un avenir collectif radieux ! Et les Etats-Unis sont tellement enthousiastes face à ce RCEP qu'ils viennent de lancer en 2022 l'IPEF (*Indo Pacific Economic Framework for prosperity*, en savoir plus [ici](#)) avec une composition proche du RCEP, moins la Chine (sans doute un oubli !) plus l'Inde et les Etats-Unis bien sûr.

⁷ ACEUM : Accord Canada Etats-Unis Mexique, nouvelle appellation de l'ex ALENA.

⁸ CAFTA : *Central America Free Trade Area*, zone de libre-échange associant les Etats-Unis et des pays d'Amérique centrale, CAFTA/DR même zone élargie à la République Dominicaine (en savoir plus sur le CAFTA/DR, voir [ici](#))

⁹ Chiang Mai : ville du nord de la Thaïlande, où s'est tenue une première conférence monétaire asiatique en Mai 2000

swap) entre les pays de l'ASEAN+3 (donc incluant la Chine, le Japon et la Corée du Sud), mais rien de plus. L'accord nord-américain de l'ACEUM prévoit dans son avant dernier-chapitre ([chapitre 33](#)) des dispositions relatives aux politiques macroéconomiques et aux taux de change, mais l'hégémonie absolue du dollar US dans la zone ne laisse guère de place à des développements significatifs en la matière.

Donc, de fait, en matière monétaire, le régionalisme européen constitue véritablement un cas unique. La mise en place de l'Euro a été un processus long, sur plusieurs décennies : le Système Monétaire Européen et l'Unité de compte européenne (ECU, *European Currency Unit*) sont mis en place en 1979, le Traité de Maastricht adopté en 1992, la Banque centrale européenne créée en 1998 et l'Euro officiellement créé le 1^{er} janvier 1999, même s'il n'entrera effectivement dans les portefeuilles des citoyens européens qu'en janvier 2002. A fin 2023, la zone Euro regroupe 20 des 27 pays de l'Union Européenne.

Les pays membres de la zone Euro à fin 2023



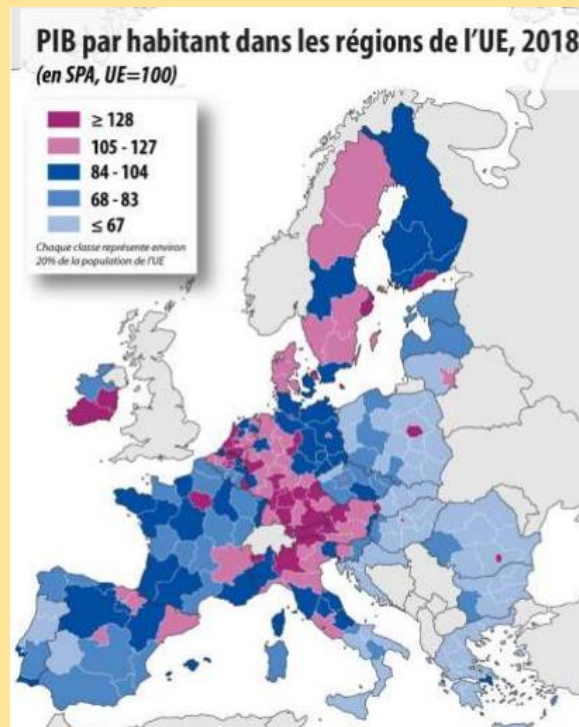
Source : toutel'europe.eu

Avec 25 ans de recul (1999 – 2024) on peut dire que l'Euro a été une étape majeure de la construction européenne, indispensable à la mise en œuvre du Marché unique européen, mettant un terme la fièvre du vendredi soir, de crainte de changements de parités entre les différentes monnaies européennes pendant le week-end, avec des dévaluations qui modifiaient en permanence les conditions de concurrence intra-européenne. Au fil des crises, et il y en a eu des sévères comme la crise financière grecque qui débute en 2008, la BCE va s'aguerrir puis gérer sans trop de heurts les aléas conjoncturels qui vont se multiplier au cours des dernières années (Covid, inflation). Le bilan de la BCE peut ainsi être qualifié de globalement positif,

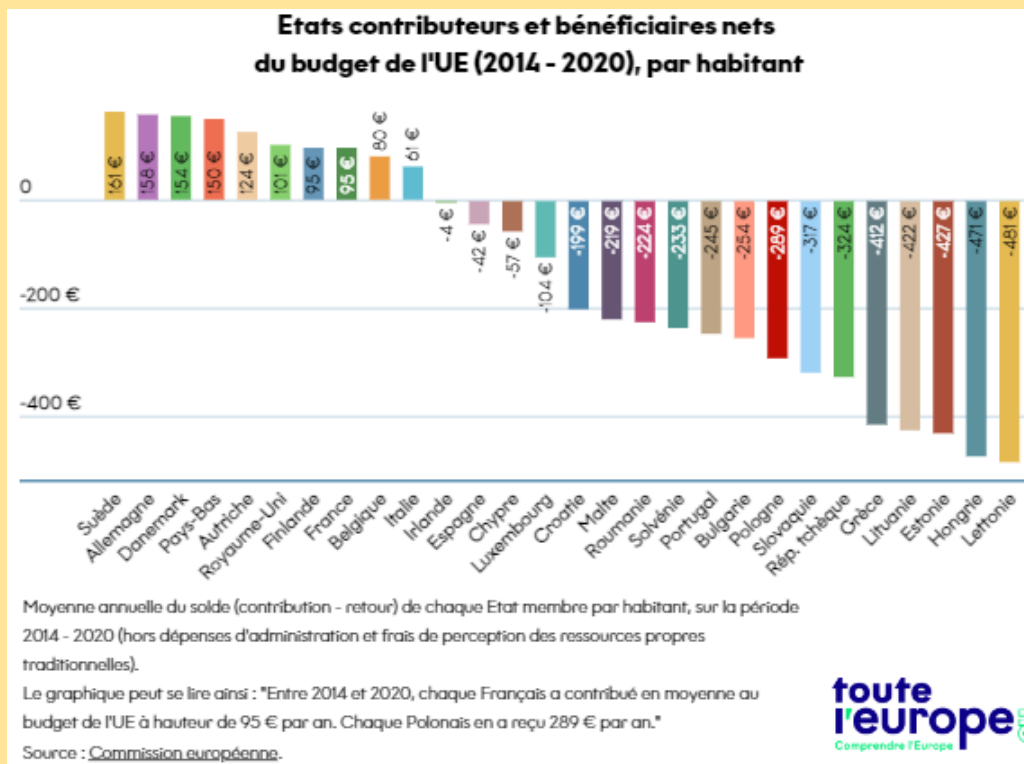
Politique de cohésion et transferts de fonds

Dès ses premiers pas à 6 pays en 1958, l'Europe est hétérogène dans son développement, au niveau national et encore plus au niveau régional : le Mezzogiorno italien en est l'exemple le plus frappant, mais beaucoup de régions françaises relèvent de la même problématique des disparités régionales. Ces disparités nationales et régionales ne vont que croître au fur et à mesure des élargissements vers le Sud et l'Est, qui conduisent à une Europe à 28 (avant de repasser à 27 avec le Brexit). La carte de l'Encadré N°1 en page suivante illustre l'état des

ENCADRÉ N°1 : ÉCARTS DE PIB ENTRE RÉGIONS ET TRANSFERTS DE FONDS ENTRE PAYS EUROPÉENS



Source : [Eurostat, mars 2020](#)



Source : [toutel'europe](#)

disparités régionales de PIB par habitant en PPA (parité de pouvoir d'achat) dans la période récente par rapport au PIB moyen par habitant dans l'ensemble de l'UE.

Une spécificité majeure du régionalisme européen, sans embryon d'un équivalent américain ou asiatique, est de mettre en œuvre des mécanismes de correction de ces disparités à travers une [politique de cohésion](#) au profit des régions les moins favorisées, politique qui mobilise 30% du budget européen, lui-même de l'ordre de 1% du PIB européen.

La politique agricole commune (PAC), représentant 33% du budget européen, constitue une deuxième source de transferts de fonds entre pays. Au final, certains pays récupèrent moins de fonds qu'ils n'en ont versé au budget européen : ce sont les contributeurs nets. D'autres reçoivent plus qu'ils n'ont versé : ce sont les bénéficiaires nets. C'est ainsi que sur la période budgétaire 2014 – 2020, l'Allemagne a été contributeur net à hauteur de 91,4 milliards €, la France de 44,6 milliards €. La Pologne a été bénéficiaire net de 76,9 milliards € et la Hongrie de 32,3 milliards €. Plus explicites sans doute, sur la même période budgétaire, les chiffres par habitants et par an sont donnés par le graphique de l'Encadré N°1 en page précédente : chaque Suédois a versé une contribution nette annuelle de 161 €, chaque Allemand de 158 €, chaque Français de 95 €. A l'inverse, chaque Letton a reçu 481 € par an, chaque Hongrois 471 € et chaque Grec 412 €.

Une construction institutionnelle élaborée dans un cadre juridique affirmé

Pour compléter ce panorama des spécificités du régionalisme européen, on ne peut que rappeler l'importance et l'originalité de l'architecture institutionnelle et juridique de l'UE, sans rapport avec les structures de coordination et de règlements des différends mises en place par d'autres accords régionaux. Mis à part l'UE, l'ACEUM (ex-ALENA) est sans doute l'accord qui va le plus loin en la matière, avec sa Commission du libre-échange (institution principale) et ses « *vingt-quatre comités, groupes de travail et autres organes subsidiaires formés de représentants du Canada, des États-Unis et du Mexique* » qui « *ont été mis sur pied dans le cadre de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM ou Accord) et ont pour mandat de mettre en œuvre l'Accord et de résoudre les différends ... Tous les comités rendent compte de leurs activités à la Commission du libre-échange (Commission) et se réunissent une fois par an, sauf indication contraire dans le texte de l'Accord* ». [Source](#). Les procédures de règlement des différends au sein de l'ACEUM, à travers l'organisation de groupes spéciaux, ressemblent plus aux mécanismes de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) qu'à l'application du droit européen (supérieur aux droits nationaux) voté par un Parlement européen élu au suffrage universel, arbitré par la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE), sans parler d'un exécutif articulé autour d'une Commission européenne avec 27 commissaires issus des 27 Etats. Bref, un pouvoir législatif, un pouvoir exécutif, un pouvoir judiciaire : si ce n'est pas un Etat ... ça y ressemble bigrement ! Ne manquent plus que des compétences en matière de défense. Peut-être Poutine et Trump vont-ils y parvenir bientôt !

2. La difficile gestion de l'existant.

L'état des lieux qui vient d'être fait pourrait laisser penser que dans l'Union Européenne, « tout le monde il est beau, tout le monde il est gentil » et que tout y est pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles. La réalité est bien plus complexe. Le fait que le régionalisme européen soit, de très loin, le plus avancé au monde en termes d'intégration ne signifie pas *ipso facto* qu'il soit le plus inoxydable, bien au contraire ! Les développements géopolitiques actuels, sur lesquels on reviendra dans la troisième partie de cette chronique, montrent de telles contradictions internes (entre la France et l'Allemagne notamment, supposés être le moteur de l'Europe) qu'ils pourraient bien ouvrir ou réveiller des failles internes susceptibles de fragiliser l'édifice. Mais, sans anticiper, restons-en, pour le moment, à des dossiers en cours de longue date.

Le joli cadre institutionnel et juridique de l'Union Européenne constitue une belle image d'Epinal, derrière laquelle certains pays membres s'accordent des libertés peu conformes au droit européen, notamment en remettant en cause l'indépendance de la justice qu'ils voudraient soumettre aux orientations de l'exécutif en s'assurant de la docilité de magistrats installés sur des sièges éjectables : la Hongrie de Victor Orban et la Pologne du PIS (donc jusqu'aux dernières élections) en sont deux exemples notoires. Toutefois les institutions européennes ne sont pas désarmées pour contrer ce type de comportement déviant de pays bénéficiaires nets des fonds européens : le blocage des fonds européens qui devaient être versés constitue un bon argument, même s'il faut lâcher du lest pour obtenir l'unanimité au Conseil Européen (par exemple sur le soutien à l'Ukraine par la Hongrie). Mais nous allons nous consacrer essentiellement à deux dossiers : la monnaie unique et l'agriculture. Pour l'Euro, tout va bien ... mais il faut le dire vite ! En effet, si le dossier a perdu l'incandescence qu'il a pu avoir il y a quelques années, il pourrait bien se rallumer sans crier gare car les déséquilibres sous-jacents aux péripéties antérieures sont loin d'avoir été résorbés et peuvent s'aggraver du jour au lendemain. En matière agricole, le débat est vif, sur fond de manifestations paysannes généralisées dans toute l'Europe, entre compétitivité, préservation de l'environnement et revenus des agriculteurs, sur un arrière-plan de non-dits au cœur d'un grand bal de faux-culs ! Au cœur de ces débats se pose le problème de la cohérence des choix européens entre le grand large libre-échangiste libéral et les exigences d'un *Green Deal* supposant, pour être effectif, beaucoup de régulations et de contraintes de marchés.

2.1. L'Euro : tout va bien ... mais il faut le dire vite.

Si on reste à la superficie du dossier, pour l'Euro, tout va bien. En 25 ans, l'Euro a fait sa place dans le système monétaire international : deuxième monnaie, certes loin derrière le dollar, mais néanmoins support d'environ 20% des opérations monétaires internationales (en matière de réserves, dettes, marché des changes) voire nettement plus (40%) dans le commerce international, du fait du commerce intra UE¹⁰. Comme déjà signalé plus haut, cette monnaie unique a eu le grand avantage de mettre fin aux incessants changements de parité entre monnaies européennes, qui perturbaient le calcul économique des agents de l'économie réelle et encourageaient les prises de positions spéculatives des agents de l'économie financière. Cette mise en place de la monnaie unique s'est faite sous conditions des disciplines

¹⁰ Pour un descriptif plus fouillé, cf. le précédent numéro de cette chronique, p. 19-20.

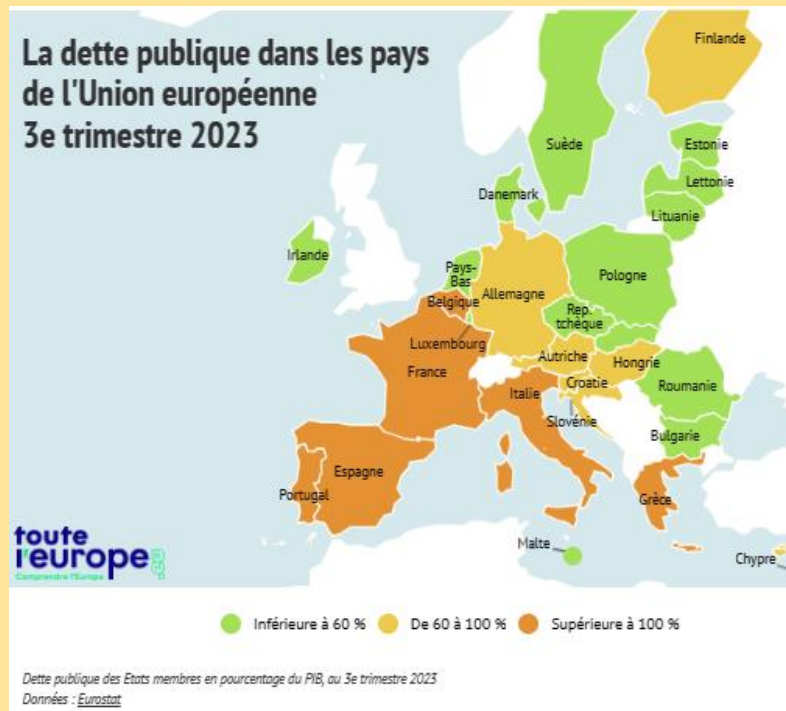
macroéconomiques du Pacte de Stabilité (déficit budgétaire à 3% du PIB, taux d'endettement des Etats limité à 60% du PIB). Pour autant, la tendance à une dichotomie financière européenne a été irrésistible : d'un côté les fourmis de l'Europe du Nord, et de l'autre les cigales de l'Europe du Sud !

Le grand paradoxe de l'instauration de l'Euro est qu'elle a permis le renforcement d'une culture de la dette et du déficit au Sud de l'Europe, qui n'aurait pas été possible avec les monnaies antérieures. Ces monnaies (franc français, peseta espagnole, escudo portugais, lire italienne, drachme grecque) auraient fondu comme neige au soleil dans des dévaluations répétées, très appauvrissantes pour les populations des pays concernés. Ces dévaluations auraient menacé l'existence même du marché unique, au grand dam de l'Europe du Nord et en premier lieu d'une Allemagne dont la monnaie refuge en perpétuelle réévaluation aurait gravement menacé la compétitivité internationale, intra et extra-européenne. On a donc assisté à un pacte implicite de sens contraire au pacte explicite (le Pacte de stabilité) : l'Europe du Nord ferme les yeux sur les dérives financières de l'Europe du Sud car elle aurait trop à perdre à la fin de la monnaie unique ou à la sortie de pays du Sud. Mais ce pacte implicite n'engage que les Etats, qui font d'ailleurs semblant de ne pas le voir puisqu'il n'est écrit nulle part. L'assouplissement des règles du pacte de stabilité et la tolérance vis-à-vis des écarts aux normes ont été d'autant plus faciles à justifier que les circonstances s'y sont prêtées : crise financière, Covid puis relance post-Covid ont nécessité des mobilisations de fonds publics importants. Mais le retour à des comportements plus vertueux se fait attendre et tous les indicateurs passent au rouge sans que se dessinent des itinéraires de retour au vert. Dès lors, au nom de la défense des intérêts des investisseurs, les marchés financiers, qui n'ont que faire du pacte implicite des Etats, pourraient bien s'énerver et entreprendre le grand nettoyage. *In fine*, il faudra sauver les cigales pour permettre aux fourmis de continuer à travailler et exporter : la biodiversité économique européenne a ses exigences que la finance internationale ne connaît pas ! Mais, entre-temps, accrochez les ceintures !

Voyons donc ces indicateurs au rouge en Europe du Sud. La carte de l'Encadré N°2 en page suivante, « L'Euro monnaie unique de la fourmi du Nord et de la cigale du Sud », indique les niveaux d'endettement public au troisième trimestre 2023. Un premier coup d'œil à cette carte vous permet de visualiser immédiatement que les niveaux d'endettement les plus élevés sont au Sud, au-dessus des 100% de PIB, donc très loin de la barre théorique des 60%. Si vous vous reportez au document original via le lien indiqué vous verrez s'afficher les valeurs précises en cliquant sur les différents pays : 166% pour la Grèce, 141% pour l'Italie, 112% pour la France, 110% pour l'Espagne et 107% pour le Portugal. Une [carte des déficits publics](#) dans l'Union Européenne vous donnera des indications concordantes, même si l'opposition Nord-Sud est moins prononcée, avec un Portugal excédentaire et des Pays de l'Est déficitaires. Les chiffres de [balance commerciale](#) sont tout aussi explicites avec des soldes négatifs pour tous les pays d'Europe du Sud : Italie -1,75% du PIB, Espagne -5,6%, France -7,3%, Portugal -12,8%, Grèce -18,7%.

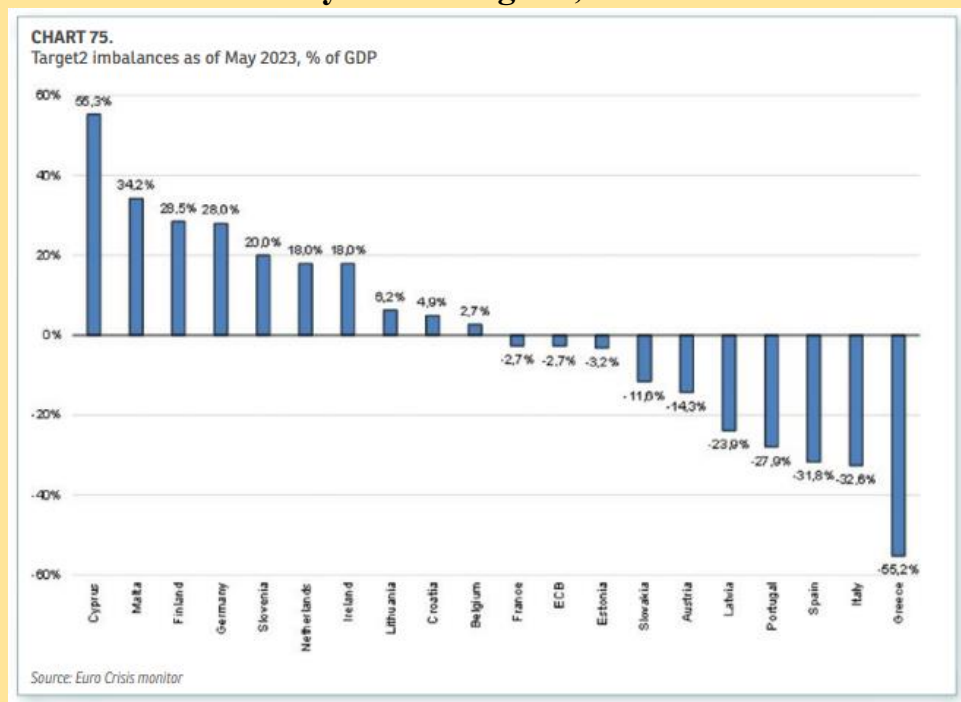
Un autre indicateur, beaucoup plus technique, est rapporté par le graphique du bas de l'Encadré N°2 en page suivante : il s'agit des soldes positifs ou négatifs (exprimés en % du PIB) que les pays de la zone Euro ont accumulé auprès de l'Eurosystème au travers du système de paiement entre Banques centrales, système appelé TARGET 2 (*Trans-european Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system*).

ENCADRÉ N°2 : L'EURO, monnaie unique pour les fourmis du Nord et les cigales du Sud



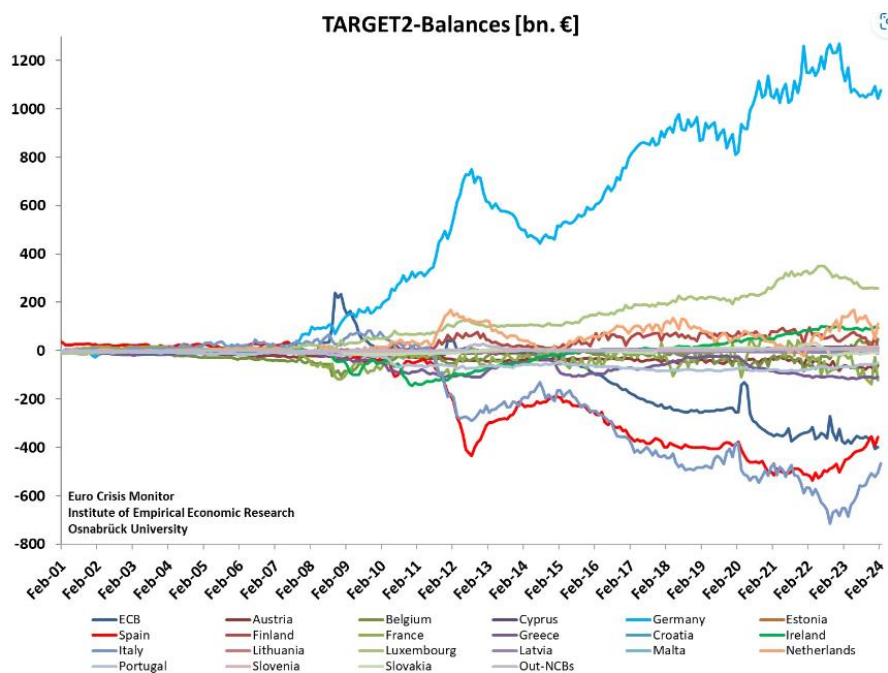
Source : [toutel'urope](https://www.toutelurope.com)

Les soldes nets par pays en Mai 2023 dans le système Target 2, en % du PIB



Source : [eurofi-macro-economic-scoreboard_-september-2023.pdf](https://www.eurofi.com/~/media/Files/2023/09/eurofi-macro-economic-scoreboard-september-2023.pdf)

Ce système TARGET 2 assure chaque jour les paiements transfrontaliers entre les pays de la zone Euro. Ces paiements ne peuvent pas s'équilibrer au jour le jour et, par conséquent des soldes positifs ou négatifs par pays se forment dans les comptes de la Banque centrale européenne et finissent soit par s'équilibrer soit par se creuser, dans proportions diverses. Un solde positif signifie qu'un pays, à travers sa Banque centrale, détient une créance sur l'Eurosystème, un solde négatif qu'il a une dette vis-à-vis de cet Eurosystème. Le graphique ci-dessous permet de visualiser l'évolution de ces soldes depuis la création de l'Euro. Ce graphique est largement illisible car, dans les premières années de l'Euro, tous les pays sont proches de l'équilibre. Puis, ensuite, la plupart des pays restent proches de cet équilibre, d'où des courbes qui se chevauchent et s'enchevêtrent, ne facilitant pas la lecture. Par contre, on voit nettement qu'à partir de la grande crise financière débutant en 2008, quelques pays vont s'éloigner durablement de l'équilibre et cette situation perdure jusqu'à aujourd'hui. Trois pays attirent particulièrement l'attention: l'Allemagne (courbe bleue du haut) avec un solde positif de 1042 milliards € en février 2024; l'Espagne, courbe rouge en bas, solde négatif de 357milliards €; l'Italie, courbe bleu clair en bas, solde négatif de 504 milliards €.



Source : [Euro crisis monitor](#)

Les soldes TARGET 2 en mai 2023, exprimés en % du PIB (graphique Encadré N°2), sont encore plus éclairants. Le quatuor des PIGS (Portugal, Italy, Greece, Spain) est fidèle à sa réputation : la Grèce a une dette vis-à-vis de l'Eurosystème à hauteur de 55% de son PIB, l'Italie 33%, l'Espagne 32% et le Portugal 28%. A l'inverse la Finlande a une créance à hauteur de 28,5% de son PIB, l'Allemagne 28%, les Pays-Bas 18% et l'Irlande 18%. Là encore, l'opposition Nord-Sud est flagrante, même si la France s'en sort plutôt bien avec une dette TARGET 2 de 2,7% du PIB.

Et alors ? Vous pensez sans doute que tout cela n'empêchera pas l'Euro de poursuivre son chemin, conformément au pacte implicite : le ciel ne va quand même pas nous tomber sur la tête ! Le ciel, non, mais quid des marchés financiers ? Ces mêmes marchés, assistés de leurs agences de notation, qui faisaient et défaisaient les parités monétaires européennes dans l'ancien temps et qui ont mis la Grèce à genoux, pourraient bien s'en prendre aux pays du sud de l'Europe en faisant grimper le coût de leur dette, maintenant que la BCE est sortie de sa politique monétaire non conventionnelle (taux zéro, rachat des emprunts des Etats membres) et que la lutte contre l'inflation a fait monter les taux. La voie du scénario grec est rouverte, et pas seulement pour la Grèce. Sur fond de déficits persistants et d'enchérissement des taux, la charge de la dette menace d'exploser, d'imposer des politiques d'austérité dont le degré d'acceptabilité par les peuples est limité, ouvrant la voie à d'éventuels défauts de paiements de tel ou tel pays, qui amèneraient le Fonds Monétaire International à intervenir dans les affaires européennes, au grand dam d'une BCE incapable de gérer la situation et d'arbitrer entre la rigueur de ses frugaux du Nord et le laxisme de ses PIGS du Sud .

Quant à la croyance à un retour à des taux très faibles, elle est largement illusoire car l'inflation actuelle est plus structurelle que conjoncturelle, inscrite dans l'augmentation des coûts de production liée au changement des techniques imposé par la lutte contre les émissions de CO₂. Aucun scénario ne peut donc être exclu quant à l'avenir de l'Euro et quant à son périmètre, même si rien ne permet d'affirmer que l'Euro a son avenir derrière lui ! *Wait and see* donc, mais la gestion de l'existant monétaire ne va pas être une promenade de santé routinière. A moins que les événements géopolitiques et l'impératif de lourdes dépenses d'armement à financer par de la création monétaire ne conduisent la BCE à renouer avec les politiques monétaires non conventionnelles, reportant les politiques d'ajustement à l'après-guerre. N'oublions pas que l'économie n'est plus déterminante en dernière instance, la géopolitique l'a remplacée et rien n'est plus géopolitique que la monnaie. Dès demain, les faucons de guerre pourraient bien ne faire qu'une bouchée des faucons monétaires ! Affaire à suivre.

2.2 Les non-dits agricoles ou le grand bal des faux-culs

L'agriculture représente 1,7% du PIB de l'UE et 3,9% de l'emploi total. Néanmoins elle émerge pour 33% du budget européen sur la période 2021 – 27, et au vu de l'actualité, on a l'impression qu'elle est le principal sujet de préoccupation de l'Europe, en concurrence avec la guerre en Ukraine ! En effet, de nombreux pays européens ont connu ces derniers mois d'intenses manifestations agricoles. Les autoroutes de plusieurs pays, les rues des grandes capitales (Paris, Madrid, Rome, Bruxelles, La Haye, Berlin, et j'en oublie sans doute) ont été bloquées par des barrages de tracteurs, sans parler des agriculteurs polonais vidant sur les routes et les voies ferrées camions et wagons de céréales ukrainiennes... ce qui augure mal d'une adhésion de l'Ukraine à l'UE, avec un volet agricole du dossier d'adhésion particulièrement chaud a vu du potentiel et de la compétitivité agricole du pays !

A l'occasion de ces manifestations, tout le monde s'est apitoyé sur le sort des agriculteurs qui nous font nous souvenir de nos proches aïeux qui étaient encore à la terre. Beaucoup ont ressenti l'émotion des drames réels que subit le monde agricole (faillites, suicides anormalement nombreux). C'est à peine si on ne nous a pas expliqué, selon la bonne vieille formule, que « la

terre ne ment pas »¹¹ et que par conséquent les agriculteurs ont toujours raison, dans un grand concert de louanges, avec beaucoup de non-dits sur la diversité des exploitations agricoles, sur leur capacité d'insertion internationale, sur la complexité de l'analyse des impacts des accords dits de libre-échange qui font des perdants mais aussi des gagnants y compris au sein du monde agricole, sur l'incohérence de politiques européennes qui n'arbitrent pas entre la volonté d'être au top du top en matière environnementale et le fait de soumettre les agricultures européennes à la concurrence d'agricultures qui ne sont pas astreintes aux mêmes exigences environnementales (usages des pesticides en particulier) ou ont accès librement à des technologies interdites ou très encadrées dans l'UE (semences NGT¹² notamment). Bref, on vient d'assister au grand bal des faux-culs des partis politiques, des syndicats agricoles, des autorités européennes, des ONG et de beaucoup de médias qui, au nom d'une souveraineté alimentaire qu'ils oublieront demain, versent des larmes de crocodile sur une agriculture érigée en entité unique et homogène (ce qu'elle n'est pas) et devenant l'objet d'un narratif compatissant totalement convenu. Pour comprendre tous les enjeux du chemin de la ferme à la fourchette (*farm to fork*), pour l'économiste que je suis, il vaut mieux renoncer au politiquement correct et convoquer David Ricardo plutôt que Greta Thunberg ou José Bové !

Dans le format de cette chronique, il est impossible de donner ne serait-ce que le minimum de données factuelles qui seraient nécessaires à la pleine compréhension des problématiques et politiques relatives aux agricultures européennes. Mais vous pouvez bénéficier d'une session de rattrapage gratuite en vous reportant au dossier [Agriculture européenne](#) publié par l'OFCE en janvier 2023 et en particulier à l'article de Jacques Le Cacheux, [Agriculture « durable » et alimentation « saine » en Europe. De la ferme à la fourchette..., un très long chemin.](#)

Pour ma part, je vais me contenter ici, d'une manière politiquement très incorrecte, d'énoncer quelques vérités qui fâchent mais sont indispensables à la compréhension des enjeux agricoles, intra et intersectoriels, au sein de l'économie européenne.

Il n'existe pas une agriculture européenne, mais deux : une agriculture locale et une agriculture globale.

Ces agricultures ont toutes les deux un avenir, pour autant qu'elles restent dans leurs zones de viabilité, donc pas sur les mêmes marchés et pas avec la même insertion dans les chaînes de valeur.

L'agriculture locale est celle des petites et moyennes exploitations, gérées dans un cadre familial, qualifiée généralement d'agriculture paysanne. Sans économies d'échelles, sans possibilité de négocier les prix de ses intrants, sans capacités de gestion financière élaborée (recours aux marchés à terme par exemple), elle ne peut survivre qu'en englobant l'ensemble de la chaîne de valeur, de la ferme à la fourchette : minimisation des intrants et itinéraires techniques les moins coûteux (donc produits de saison et pas de forçage en serre chauffée par exemple), vente directe au consommateur final de proximité géographique, en circuit court, soit

¹¹ Extrait du discours du Maréchal Pétain prononcé le 25 juin 1940 : *Ce n'est pas moi qui vous bernerai par des paroles trompeuses. Je hais les mensonges qui vous ont fait tant de mal. La terre, elle, ne ment pas. Elle demeure votre recours. Elle est la patrie elle-même. Un champ qui tombe en friche, c'est une portion de France qui meurt. Une jachère à nouveau emblavée, c'est une portion de la France qui renaît.*

¹² NGT : New Genomic Techniques, basées sur l'édition génomique, cf. [Enjeux Biotechnologiques](#)

du produit brut (fruits et légumes en particulier) soit du produit transformé (produits laitiers et fromages par exemple). Elle peut le faire soit en agriculture conventionnelle raisonnée, soit dans les niches productives de l'agriculture biologique ou autres spécifications environnementales (HVE, Zéro résidus). Elle n'a pas de vocation exportatrice. Elle n'écoule pas sa production via la grande distribution. Elle ne peut intervenir sur les grandes cultures (céréales, oléagineux, sucre) qu'à titre très secondaire (huile d'olive artisanale haut de gamme, céréales spécifiques dans le cadre de contrats particuliers avec la minoterie-boulangerie). Mais les marchés qui peuvent absorber sa production, à des prix suffisamment rémunérateurs pour couvrir les coûts et assurer un revenu décent, ne sont pas extensibles à l'infini et trouvent leurs limites dans le pouvoir d'achat et les normes d'arbitrages budgétaires de consommateurs qui ne privilégient pas nécessairement l'alimentation (en moyenne UE, 17% des dépenses des Ménages).

L'agriculture globale est celle des grandes exploitations de milliers d'hectares de grandes cultures ou de centaines d'hectares de productions spécifiques (viticulture, arboriculture), ou de centaines ou de milliers de têtes de cheptel (suivant les pays et les autorisations administratives). Ces exploitations relèvent d'une agriculture entrepreneuriale qui peut moyenniser ses revenus sur plusieurs années et donc absorber des variations de prix d'une année sur l'autre. Elle est d'ailleurs en état de gérer au mieux ses revenus, en vendant éventuellement sa production sur les marchés à terme, avant la récolte. La taille des exploitations permet d'accéder à des économies d'échelle aussi bien dans les achats d'intrants les mieux adaptés que dans les frais de production. En tant qu'agriculture globale, cette agriculture entrepreneuriale a vocation à être exportatrice tout comme à être soumise à la concurrence étrangère sur son marché interne. Cette concurrence est d'ailleurs la garantie des meilleurs prix à la consommation pour les produits de base qui constituent l'essentiel du « panier de la ménagère » (ou du coût de reproduction de la force de travail, si on veut parler comme un économiste !).

Tant qu'une exploitation agricole reste dans son couloir de marché, en principe, tout va bien. Mais **lorsque l'agriculture locale prétend aller sur le marché global, rien ne va plus**. C'est ce qui se passe lorsque l'agriculture locale ne se donne pas les moyens de vendre directement au consommateur final ses produits bruts ou transformés, lorsqu'elle reste dans la production agricole *stricto sensu* qu'elle vend au prix de marché de l'agriculture globale : **avoir les coûts du local et vendre aux prix du global est rédhibitoire**. Dans ce cas, les revenus (prix et aides directes) sont insuffisants, la spirale de l'endettement s'enclenche et la perspective de la faillite se profile. Ce type d'agriculture n'a aucun avenir en Europe et les exploitations concernées ont vocation à disparaître, via une sélection naturelle impitoyable faite de faillites et de départ à la retraite sans reprise de l'exploitation, dont on peut déplorer les impacts négatifs sur les équilibres territoriaux et les paysages. Toutefois, n'y a-t-il pas une solution pour ces exploitations : le prix plancher, auquel le gouvernement français semble s'être rallié récemment ?

Les prix planchers : une usine à gaz ingérable.

La politique agricole commune européenne s'est fondée à l'origine sur des prix garantis, visant à accroître la production et assurer une indépendance alimentaire qui faisait défaut à l'Europe. Cette politique a si bien réussi qu'elle a débouché sur des excédents monumentaux (lait, beurre,

viande) qu'il a fallu stocker puis subventionner pour les écouler. En plusieurs étapes, la PAC¹³ a évolué pour ne plus garantir des prix mais aider directement les revenus des agriculteurs. C'est ainsi que « *le revenu économique annuel moyen des exploitations agricoles françaises sur la décennie 2010 s'élevait-il à 42 000 €, et le montant annuel des aides directes par exploitation à 31 600 € ; soit un peu plus des trois quarts du revenu économique ; mais ce pourcentage atteignait 87 % pour les élevages bovins laitiers, et dépassait même les 100 % pour les élevages de bovins-viande et les élevages ovins et caprins ; et le revenu économique annuel moyen pour les exploitations du premier quartile de la répartition, correspondant aux exploitations dégagant le revenu économique le plus faible, n'était que de 8 400 € par unité de travail non salarié, ce qui est extrêmement faible* »¹⁴.

Mais aujourd'hui, ces aides aux revenus trouvent leurs limites. Elles sont maintenant assorties de conditionnalités environnementales, on y reviendra plus loin. Mais surtout elles ne sont pas extensibles à l'infini, représentant encore le tiers d'un budget européen lui-même limité à 1% du PIB européen, en concurrence avec d'autres destinations budgétaires peut-être plus porteuses d'avenir. Elles ne peuvent compléter le prix de vente des produits que dans des proportions limitées. Or ces prix de vente sont l'objet de fortes pressions à la baisse du couple infernal que forment l'industrie agro-alimentaire et la grande distribution. L'agriculture locale vendant sur le marché global est tout particulièrement victime de cette pression à la baisse sur les prix, tout comme elle est sensible aux perspectives de concurrence étrangère liée à la baisse de protection douanière dans le cadre des accords dits de libre-échange (on y vient sous peu).

Dans ces conditions, la tentation du prix administré ressort : il ne s'agirait plus d'un prix garanti et donc d'un engagement d'achat de n'importe quel volume (une véritable aberration économique) mais d'un prix plancher en dessous duquel les maillons aval de la chaîne agroalimentaire ne pourraient pas acheter les produits agricoles. L'idée peut sembler séduisante sur le papier ; mais sa portée pratique reste très hypothétique, hormis de donner espoir aux manifestants et de les faire rentrer dans leurs fermes ! Car comment déterminer ces prix planchers ? Par le coût de production bien sûr. Oui, mais lequel ? Si c'est le coût moyen, vous ne résolvez pas le problème de l'ensemble des exploitations. Si c'est le coût le plus élevé – celui des exploitations marginales – vous offrez des rentes indues à tous les autres agriculteurs. Chaque produit doit-il avoir un seul prix plancher, ou bien faut-il plusieurs prix plancher suivant les zones de production et leurs contraintes spécifiques : par exemple un prix pour le lait des plaines et un autre pour le lait de montagne ? Ou bien faut-il abandonner les montagnes aux ours et aux loups, à la grande joie des écolos ? Ces prix planchers peuvent-ils être nationaux ou doivent-ils être européens ? S'ils sont nationaux alors que les produits circulent librement dans l'espace européen, les transformateurs et les distributeurs iront s'approvisionner au meilleur prix ; si les prix sont européens et qu'ils divergent trop des prix internationaux ... bonjour les importations, sauf à remonter les protections douanières. Dans ce cas, les prix à la consommation montent, les revendications salariales suivent, la compétitivité européenne s'effrite, la faillite n'est plus celle des exploitations marginales mais celle de toute l'UE, sauf à ce qu'elle s'enferme derrière des barrières tarifaires et non tarifaires qui ne correspondent pas à son ADN. Peu de chances que ce scénario devienne effectif. Les prix planchers ne sont

¹³ Si vous avez besoin d'une mise à niveau rapide sur la PAC, cf. cette note : [La politique agricole commune en 3 minutes](#)

¹⁴ Jacques Le Cacheux, [Agriculture « durable » et alimentation « saine » en Europe. De la ferme à la fourchette... un très long chemin](#)

assurément pas une idée susceptible de résoudre les problèmes. Peut-être faudrait-il renouveler le logiciel européen en matière de soutien agricole. Une note récente (18 mars 2024) de « Agriculture stratégies » suggère de s'inspirer éventuellement des aides contracycliques américaines¹⁵ pour renouveler les mécanismes de la PAC.

Le libre-échange n'est ni le Diable ni le Bon Dieu pour l'agriculture : il est le Diable pour certains agriculteurs et le Bon Dieu pour d'autres !

L'économie politique internationale nous apprend que dans tout accord commercial international il y a des perdants et des gagnants. Les perdants descendent dans la rue manifester leur désarroi et leur colère. Les gagnants organisent rarement des manifestations de joie et ont plutôt tendance à rester discrets. En principe, si un pays signe un tel accord, c'est qu'il estime que le bilan est globalement positif, que les gains l'emportent sur les pertes, comme le disent les modèles d'équilibre général calculable, chers aux économistes modélisateurs. Théoriquement, les gains des gagnants permettraient d'indemniser les perdants, mais ce n'est pas si simple ! Les gains sont appropriés privativement par les gagnants et il n'existe pas de moyen de les faire contribuer spécifiquement à l'indemnisation des perdants. Ces gains ne peuvent être taxés que selon les normes fiscales en vigueur relatives à l'imposition générale des revenus.

On considère bien souvent que, pour les pays développés, les gagnants sont les secteurs industriels et des services et que l'agriculture est forcément perdante, donc en privilégiant exclusivement un point de vue intersectoriel. On considérera ainsi que dans la négociation UE / Mercosur, ce sont les industriels, banquiers et assureurs européens qui veulent sacrifier l'agriculture européenne sur l'autel du libre-échange. Toutefois, parler de libre-échange, surtout quand on parle d'agriculture, est pour le moins exagéré. En matière agricole, il vaudrait mieux parler d'accords de libéralisation commerciale que d'accords de libre-échange car l'échange agricole reste tout ce que vous voulez sauf libre, encadré par des quotas à tarifs réduits, voire des calendriers assortis de prix d'entrée. Les producteurs marocains de tomates (parmi lesquels des coopératives françaises¹⁶ !) en connaissent un rayon quant aux calendriers d'exportations qui leur sont imposés, avec des quotas mensuels qui vont diminuant au fur et à mesure que la production européenne (espagnole et italienne, puis française) va augmenter.

La lecture intersectorielle des gagnants et des perdants doit être complétée par une lecture intra-sectorielle, interne à l'agriculture. Cette lecture intra-sectorielle confirme bien que les accords de libéralisation commerciale bénéficient à des sous-secteurs agricoles.

Le graphique ci-dessous (en page suivante), repris dans Les Echos¹⁷, rend compte des soldes extérieurs de la France avec quatre pays ayant signé récemment des accords de libre-échange avec l'Union Européenne : la Corée (2011), le Canada¹⁸ (2017), le Japon (2018) et le Vietnam (2020).

¹⁵ [Les aides contracycliques américaines, plus efficaces que les prix planchers](#)

¹⁶ C'est le cas de la coopérative bretonne Savéol. Source : [Le Monde 2 février 2024](#)

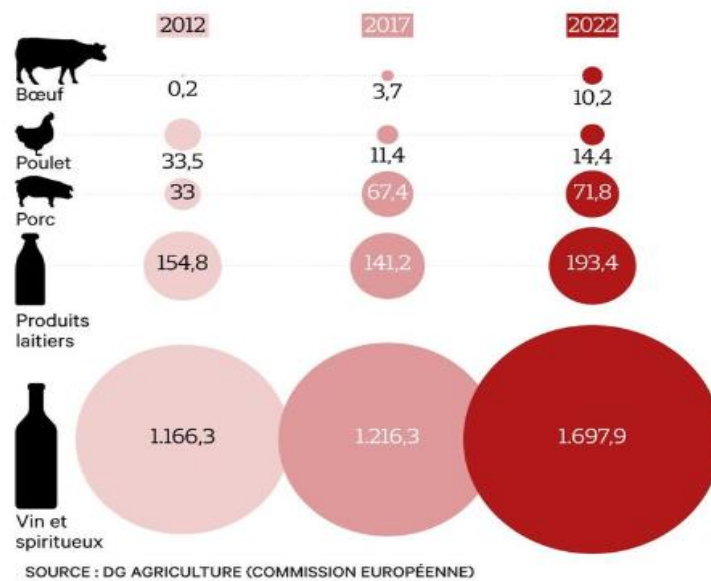
¹⁷ [Agriculture : les accords de libre-échange, boucs émissaires de la crise européenne](#), Les Echos, 26 février 2024.

¹⁸ Partiellement en vigueur. Pas encore ratifié par les parlements de tous les pays de l'UE, dont la France.

Sur les cinq produits retenus, le solde (positif) s'est amélioré sur quatre produits : le bœuf, mais c'est anecdotique vu les chiffres, exprimés en millions € ; c'est nettement plus net voire considérable sur le porc, les produits laitiers et encore plus sur les vins et spiritueux. Pour le poulet, le solde s'est détérioré, ce qui ne veut pas dire que nous ayons importé des poulets depuis ces pays mais que le poulet français a subi sur ces marchés une plus forte concurrence (brésilienne, américaine, polonaise ou thaïlandaise, suivant les marchés concernés).

Un succès inégal des produits agricoles français auprès des pays partenaires

Solde extérieur de la France vers les pays signataires d'accords (Canada, Corée du Sud, Japon, Vietnam), en millions d'euros



Source : [Les Echos](#)

Pour ce qui est du seul accord avec le Canada, le même article des Echos note que depuis la signature en 2017 « les exportations de fromage ont grimpé de près de 60 % à 55 millions d'euros, celle des céréales et préparations à base de céréales de près de 90 % à 46 millions. Les exportations de vins ont bondi de 45 % à 522,5 millions et celles des spiritueux de 46 % (114 millions d'euros) ».

2.3. Green Deal, ouverture commerciale et cohérence des choix européens.

Donc l'agriculture est loin d'être homogène, aussi bien dans ses structures que dans ses perspectives. Elle a néanmoins une contrainte générale, celle du *Green Deal* européen ... qui ne lui facilite pas la tâche. Elle peut se consoler en se disant que l'industrie est elle aussi soumise à des contraintes que ne connaissent ni ses concurrents nord-américains ni ses concurrents asiatiques, chinois ou indiens, vietnamiens ou indonésiens. On peut se poser la question de la cohérence des choix européens tiraillés entre une ouverture maximale aux marchés étrangers, de fortes contraintes productives de toutes natures imposées à ses agriculteurs et ses industriels, et des réticences à protéger ses marchés des produits étrangers non soumis aux mêmes contraintes, même si la perspective d'une [taxe carbone aux frontières](#) doit nuancer ce jugement.

L'Union Européenne donne donc l'impression de courir plusieurs lièvres à la fois en juxtaposant des politiques mono-sectorielles sans s'interroger sur les interactions et les incompatibilités. **Si on veut être plus vert que les autres, peut-on être aussi ouvert aux autres ?** Question existentielle pour l'Europe, tiraillée entre sa culture protestante du nord en pleine contradiction, car persuadée de sa culpabilité environnementale et simultanément attachée à large ouverture commerciale au Reste du Monde, et une culture catholique au Sud plus cohérente (sinon plus responsable ?) car moins exigeante en matière environnementale et plus volontiers protectionniste ! D'une certaine manière, on retrouve le même clivage que sur la monnaie unique, entre les faucons du Nord et les cochons du Sud (les fameux PIGS).

L'Europe souffre d'une incohérence entre sa politique commerciale internationale et sa politique climatique et environnementale. La pression idéologique des ONG écologiques et des votes écolo-culpabilisés au Parlement européen ne lui ferait-elle pas prendre une fausse route dans sa lutte contre le réchauffement climatique, comme le suggère Charles Wyplosz dans sa récente chronique sur Telos¹⁹. Il montre comment l'Europe navigue désespérément à l'aveugle, sans boussole, entre principe pollueur-payeur, subvention des pollueurs et interdiction des pollutions, suivant celui qui crie le plus fort à un moment donné.

Mais tout espoir n'est pas perdu. La crise agricole actuelle semble faire prendre conscience de cette incohérence et, en urgence, la Commission européenne tente de rectifier le tir. Au moment où je termine l'écriture de cette chronique (mi-mars) Bruxelles met de l'eau dans son vin trop vert, en supprimant les obligations de jachère sur 4% des surfaces cultivables, en exemptant les exploitations de moins de 10 ha des contrôles de conformité, en assouplissant les exigences relatives aux prairies permanentes, à la couverture des sols et à l'obligation de rotation des cultures ([Le Monde, 16 mars 2024](#)). La retraite de Bruxelles va finir par être aussi impressionnante que la retraite de Russie ! Et il reste encore à franchir le cap des élections européennes en juin prochain : de qui seront-elles la Berezina ? Certainement pas des groupes souverainistes d'extrême-droite qui, eux, vont surfer sur la grande vague des Quarantièmes Rugissants.

¹⁹ [La crise agricole épingle la fausse route de la lutte contre le réchauffement climatique](#), 9 février 2024

3. Elargissements et approfondissement : quels enjeux ?

Si la difficile gestion des dossiers en cours peut interroger l'Europe sur sa capacité à surmonter ses contradictions internes en élaborant des compromis acceptables par tous, la tâche n'est probablement pas insurmontable tant l'Europe s'est construite selon une culture du compromis, chaque pays étant bien persuadé qu'il y aurait beaucoup plus à perdre qu'à gagner à refuser de sauter l'obstacle. Mais, aujourd'hui, les bouleversements géopolitiques en cours à l'Est de l'Europe posent des défis d'une toute autre nature, bien plus existentiels, et qui pour être surmontés demanderont beaucoup plus que de longues nuits de négociations à Bruxelles. Il ne s'agit de rien de moins que de changer ou pas la nature de l'Union Européenne, à travers :

- un double élargissement géographique à l'Est (Balkans et Ukraine), ingérable sans changer des règles décisionnelles au sein de l'UE qui montrent déjà leurs limites à 27 pays (dont un pays illibéral et pro-russe, la Hongrie). Le renoncement à la règle de l'unanimité, donc au droit de veto, au profit d'une majorité qualifiée, est au cœur du problème.
- un approfondissement du champ d'intervention de l'UE, pour mettre en place une autonomie stratégique en matière de défense. Cette autonomie peut sembler être un impératif catégorique s'imposant de lui-même, du fait des perspectives d'un retrait américain des problématiques de défense européenne, au moment où la Russie confirme son agressivité. Pour autant le concept reste trop flou pour être opérationnel et suppose d'être précisé pour pouvoir être mis en œuvre.

3.1. Les élargissements géographiques : jusqu'où ?

Depuis sa mise en place par le Traité de Rome, la construction européenne, sous plusieurs appellations successives, est allée d'élargissement en élargissement, comme le retrace la première carte de l'Encadré N°3 en page suivante. Et la peur de l'élargissement est vieille comme l'Union Européenne ! Faut-il rappeler les propos de Jacques Chirac à propos de la perspective d'élargissement à l'Espagne ([Discours de Castelnauudary du 1^{er} juillet 1978](#)) : « *Dans l'hypothèse d'une suite donnée à un élargissement du Marché commun, nous affirmons que ce serait une profonde erreur de se rallier à cette éventualité. Quoi qu'on dise, quoi qu'on fasse, on ne pourra alors plus s'opposer à l'envahissement de notre territoire par des vins et des légumes d'un pays comme l'Espagne, qui se développe de façon prodigieuse et devient un concurrent sérieux en raison de ses coûts d'exploitation et de la qualité de ses produits. Nous n'aurions aucune chance de lutter nous, Français, contre cette compétitivité incontrôlable* ».

Cet élargissement à la péninsule ibérique (Espagne et Portugal), effectif en 1986, n'avait pas que des raisons économiques : il s'agissait d'arrimer l'Espagne post-franquiste et le Portugal post-salazariste à la démocratie européenne. Le souci de Chirac de s'attirer les votes des agriculteurs français n'a pas pesé lourd face aux enjeux géopolitiques. On peut supposer que les agriculteurs européens en général et polonais en particulier ne pèseront pas beaucoup plus lourd dans le choix quant à l'Ukraine. Pourtant, les élargissements prévus ne vont pas être simples à gérer. La deuxième carte de l'Encadré N°3 indique les pays candidats.

La Turquie fait semblant d'être toujours candidate. De longue date en union douanière avec l'UE (libre-échange + tarif extérieur commun, donc alignée sur le tarif européen), elle développe un projet alternatif de construction de son propre espace turcophone et musulman en Asie centrale et personne ne souhaite ni ne croit à la concrétisation d'une adhésion à l'UE.

ENCADRÉ N°3 :

LES ELARGISSEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE



Source : Toute l'Europe, [Les élargissements de l'Union Européenne de 6 à 27 Etats membres](#)



Source : Toute l'Europe, [Les pays candidats à l'Union Européenne](#)

La zone des Balkans (Bosnie Herzégovine, Monténégro, Albanie, Macédoine du Nord, Serbie et Kosovo) compte 17 millions d'habitants au total (dont 6,5 pour la Serbie) soit moins de 4% de la population actuelle de l'UE (450 millions). A eux seuls, ces pays ne poseraient pas de problèmes insurmontables de dilution des mécanismes européens de solidarité (fonds structurels, PAC), contrairement à ce qui se passerait avec une adhésion de la Turquie (85 millions). Par contre, dans les circonstances géopolitiques actuelles et sans parler du différend territorial avec le Kosovo, une adhésion de la Serbie pro-russe est difficilement envisageable : avoir une Hongrie pro-russe à l'intérieur de l'UE suffit largement ! Plus à l'Est, la Moldavie et surtout l'Ukraine posent de sérieux problèmes géopolitiques tant qu'on n'y voit pas clair dans l'issue du conflit avec la Russie. Mais, comme dans les cas espagnol et portugais, cette adhésion aurait l'intérêt géopolitique d'arrimer ces deux pays au camp des démocraties. Toutefois, les projections qui ont pu être faites quant au coût de l'adhésion de l'Ukraine²⁰ peuvent faire peur, avec une dilution des mécanismes européens de solidarité et le passage de pays bénéficiaires nets au statut de contributeurs nets (cf. p.7 de cette chronique) ... ce qui réduit l'enthousiasme des troupes ! La première étude, dite informelle et d'origine mal cernée (manipulation ou pas ?), évoquée en octobre dernier par le Financial Times, concluait, à normes budgétaires actuelles inchangée de l'UE, à un coût annuel de l'Ukraine à 27 milliards € sur un budget annuel de 175 milliards, soit 15,4%. La deuxième étude, publiée par la Hertie School-Jacques Delors Centre (disponible [ici](#), en allemand, donc je n'ai pas lu !), réduit le chiffre à 11,4 milliards € dont 57% pour la PAC et 30% pour la politique de cohésion. Si on ajoute le coût des Balkans et pour faire bonne mesure celui de la Géorgie (3,7 millions d'habitants), dernier pays candidat à prendre en compte, ces élargissements cumulés représenteraient un événement budgétaire majeur pour l'UE qui nécessiterait une réforme en profondeur de ses règles et normes budgétaires. Et au-delà des normes budgétaires, la perspective d'un passage de 27 pays à 36 (avec l'entrée envisageable de 9 pays), à un horizon à 10 ou 15 ans, appelle à réfléchir à une réforme complète de la gouvernance, articulée autour d'une Europe à plusieurs vitesses et des décisions à des majorités qualifiées, sans droit de veto. Vaste programme !

3.2. L'autonomie stratégique : un concept flou.

La plupart des nations européennes n'imaginent pas leur défense en dehors de l'OTAN et sans parapluie nucléaire des Etats-Unis, tout en sachant qu'il faut payer un tribut à l'Oncle Sam : lui acheter l'essentiel des équipements des armées européennes. Gros problème néanmoins : le doute est permis quant à la pérennité du soutien militaire américain à l'Europe. Les blocages du Congrès américain sur l'aide à l'Ukraine, les déclarations d'un Trump imprévisible quant à un retrait des Etats-Unis de l'OTAN, et simultanément les projets inquiétants prêtés à Poutine au-delà même de l'invasion de l'Ukraine font ressortir des placards un vieux débat : une défense européenne. Peut-être, mais sous l'autorité de qui ? Un exécutif européen pourrait-il diriger une telle armée ? On voit mal comment : une armée est l'attribut d'une nation, qui peut demander à ses soldats de sacrifier leur vie pour des intérêts majeurs de la nation. L'UE n'est pas une nation : des Etats-Unis d'Europe ne seront jamais les Etats-Unis d'Amérique, tout au plus une fédération de nations millénaires qui ne se fondront jamais en une seule nation pour la bonne raison que s'il existe bien des peuples européens, il n'existe pas un peuple européen : les

.²⁰ Cf. cet article des Echos en date du 21 décembre 2023 : [Adhésion de l'Ukraine à l'UE : l'étude qui revoit nettement à la baisse l'impact financier](#)

différences de langues, de cultures, de régimes politiques et l'enracinement national dans l'Histoire sont ineffaçables, mais c'est bien là une des richesses incomparables de l'Europe.

De plus, les défenses européennes sont asymétriques : d'un côté une France dotée d'une filière et d'une force nucléaire complète, totalement indépendante, ce qui n'est pas le cas du Royaume-Uni ; de l'autre côté, tous les autres pays de l'UE, dotés d'armées conventionnelles, peu aguerries. On imagine mal la France partager la responsabilité de son bouton nucléaire ; tout au plus peut-elle laisser planer l'ambiguïté stratégique sur sa conception de ses intérêts vitaux : commencent-ils au Rhin, un peu plus à l'Est, beaucoup plus à l'Est ? Inutile de rêver, il n'y aura jamais d'armée européenne activée par la Commission européenne, sous le contrôle du Parlement européen. Les armées resteront celles des Etats-nations. Ce qui ne veut pas dire qu'elles ne peuvent pas coopérer, faire des plans communs, construire des filières d'armement en coopération. Et c'est là que l'exécutif européen peut trouver un rôle, en prenant l'initiative de telles coopérations, en impulsant des mécanismes de financement. Si autonomie stratégique il y a un jour, ce ne sera pas celle de l'UE en tant que telle, mais les autonomies souveraines des Etats-nations européennes conjuguées autour d'objectifs communs. On ne paye pas le prix du sang pour une intégration régionale, aussi accomplie soit-elle.

Cette thématique militaire nous invite à revenir sur la première partie de cette chronique, consacrée aux spécificités du régionalisme européen, comparé aux régionalismes américain et asiatique. Le régionalisme européen va jusqu'au bout du bout de l'intégration économique, avec un marché unique de libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des hommes, une monnaie unique, des mécanismes budgétaires de solidarité entre les territoires nationaux et infranationaux, des coopérations poussées en matière éducative (programme Erasmus) et de recherche, des mutualisations de l'aide au développement en direction de pays liés à l'UE par des accords divers. Mais le régionalisme ne fera jamais d'un ensemble de nations une nation unique. Et c'est donc en tant qu'ensemble de nations, articulé autour d'une intégration économique plurinationale sans équivalent dans le Monde, que l'Europe va devoir affronter le grand large des Quarantièmes Rugissants, sans navire d'assistance américain. D'ailleurs, au moment de mettre un terme à cette chronique, au vu de la situation internationale, je finis par me demander si je n'ai pas sous-calibré la référence maritime : ne vaudrait-il pas mieux évoquer les Cinquantièmes Hurlants que les Quarantièmes Rugissants ?

Henri REGNAULT, le 19 mars 2024
henri.regnault@univ-pau.fr

PS : Certains lecteurs habituels de cette chronique ont sans doute remarqué l'absence inhabituelle de la rubrique « Et mes sous dans tout ça ». La thématique de ce numéro ne s'y prêtait pas, et la gravité de la situation internationale relativise l'importance à attacher à une analyse économique des perspectives patrimoniales. Tous les paramètres sont susceptibles d'être modifiés du jour au lendemain, en fonction de l'évolution de la situation géopolitique en Europe comme en Asie. Une seule chose est sûre et certaine : nous vivons dans un monde de bulles et le destin des bulles est d'éclater, tôt ou tard. Par ailleurs, il est probable que l'attente placée dans une baisse des taux d'intérêt est exagérée car des facteurs structurels de hausse des prix vont persister durablement et un rôle fondamental des Banques centrales est de contrôler l'inflation à travers la politique de taux. Les déceptions autour d'une baisse des taux trop vite actée par les marchés pourraient bien faire exploser les bulles des indices boursiers, des cours obligataires ou du marché de l'or (néanmoins soutenu par l'angoisse géopolitique des particuliers et les achats des Banques centrales). Quant aux crypto-actifs, on sort du domaine du raisonnement rationnel pour entrer dans celui de la croyance au miracle financier ; mais tout ce qui sort du néant est destiné à retourner au néant, non sans avoir enrichi des intermédiaires financiers au passage : un processus pathétique.