

Depuis quelques années, l'Union Européenne voit s'amonceler défis et menaces de toute nature, intérieurs aussi bien qu'extérieurs, en apparence sectoriels mais qui, s'additionnant les uns et les autres, acquièrent la dimension d'enjeux globaux qu'elle peine à maîtriser, plongeant l'idée européenne dans un état de marasme, si ce n'est de crise. Dans une première partie, le présent ouvrage passe en revue un certain nombre de ces défis et de ces menaces : le basculement de l'Italie dans l'euroscepticisme, l'état des relations franco-allemandes ou celui des relations euro-méditerranéennes, l'attitude face à l'unilatéralisme américain notamment sur la question iranienne, la gouvernance de la zone euro... La deuxième partie relate quelques initiatives récentes, provenant le plus souvent du Président Macron, pour essayer de relancer la machine européenne. Enfin, la dernière partie, ayant les prochaines élections européennes de mai 2019 en point de mire, esquisse plusieurs réflexions et propositions tendant à renouer avec les citoyens et trouver des solutions concrètes à ce problème du déficit démocratique si souvent reproché à l'intégration européenne. Le livre se termine par un « Appel » lancé solennellement aux dirigeants et citoyens de l'Union.

ISBN 978-2-8399-2581-5

L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE
Défis et initiatives

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE

Défis et initiatives

Éd.
JEAN-MARC AYRAULT
DUSAN SIDJANSKI
FRANÇOIS SAINT-OUEN



CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI
EN ÉTUDES EUROPÉENNES

GLOBAL STUDIES
INSTITUTE



UNIVERSITÉ
DE GENÈVE

*Impressum
Centre d'impression
de l'Université de Genève
décembre 2018*

Introduction

Les crises et l'Europe en manque d'Union politique

Dusan Sidjanski¹

À l'issue de ce qu'on a appelé "la première guerre civile européenne" devenue mondiale, un fait majeur a retenu mon attention, à savoir : les projets et les idées d'union européenne basculent dans l'action politique. L'Union paneuropéenne de Richard Coudenhove-Kalergi créée en 1923 diffuse son Manifeste et organise son Congrès de Vienne en présence de 2000 participants venus de 24 États ; le « Mémoire sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne » présenté par Aristide Briand à la SDN en mai 1930 arrive tard et se heurte à un faisceau d'obstacles : mentionnons la mort de Stresemann ou la grande crise de 1929/30 qui contribue à l'accession de Hitler au pouvoir en Allemagne. Du grand Projet fédéral de Briand, il ne reste que des idées-forces et le vocabulaire européen véhiculé par les gouvernements et élus démocratiques. Par comparaison avec la situation présente, l'on s'aperçoit que la montée de Mussolini et puis la conquête de l'Allemagne par la voie de l'élection d'Hitler s'accomplissent à travers la mobilisation de masses de mécontents dans une situation de crise extrême. Une distinction pourtant doit être faite avec le présent : aujourd'hui certains États membres cherchent à se protéger en se repliant sur eux-mêmes, alors que dans le passé Hitler se lançait à la conquête de l'Europe dans l'intention d'imposer à des peuples inférieurs son hégémonie par la guerre. C'est une leçon à retenir dans un monde déstabilisé par le Président Trump et son populisme à l'américaine.

La "deuxième guerre idéologique européenne" devenue mondiale, avec sa séquelle d'épurations ethniques, voit une guerre atroce et sans merci entre totalitarisme et démocratie alliée de circonstance avec l'Union soviétique. À ce combat vital prennent part les mouvements de résistance de citoyens qui se réclament de la liberté, de la démocratie et, fait insigne, de la future fédération et citoyenneté européennes. Dès la fin de la guerre, on assiste à l'éclosion de mouvements européens à vocation supranationale et pluripartite, telle l'Union européenne des fédéralistes (UEF), accompagnés de mouvements partisans tels

¹ Je remercie Patricia van Gene-Saillet, Clara Commeau et Miquel Vidal Bover qui ont contribué à la mise au point de cet ouvrage.

que le Mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe, sans oublier les démocrates-chrétiens et les libéraux. Ainsi, contre les idées reçues, l'Union s'est d'abord construite d'en bas, par des vagues de citoyens amenées par des leaders et penseurs européens. Dans cette perspective, l'UEF organisa le Congrès de Montreux de 1947 sur l'idée et le projet fédéralistes développés par Denis de Rougemont et Maurice Allais. Cette première initiative fut suivie, en 1948, du Congrès de La Haye en 1948 présidé par Churchill et inspiré par Denis de Rougemont. Il réunit environ mille délégués venant de tous les horizons qui approuvèrent une sorte de Manifeste européen sur les institutions démocratiques et les droits de l'homme. Le Congrès fonda le « Mouvement européen » et appela à la création du Conseil de l'Europe, du Collège de Bruges et du Centre européen de la culture.

Ces poussées de mouvements de citoyens et de leurs représentants favorables à une Union Européenne garantissant la paix, la liberté et la démocratie, facilitèrent le revirement de la politique de la France, laquelle tendit la main à l'Allemagne en proposant en 1950 le Plan Schuman que Jean Monnet transforma en Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. La finalité affirmée clairement était la création d'une « Fédération européenne » dont la construction progressive devait suivre la stratégie de Jean Monnet ; à savoir un processus d'intégration secteur après secteur supposé conduire automatiquement à l'union politique qui devait donner forme à cette « Fédération européenne ». Cet élan initial fut accompagné par des projets politiques, dont celui de la Communauté Européenne de Défense (CED). Conformément à la logique démocratique, la défense européenne était destinée à s'inscrire dans une « Communauté politique européenne » élaborée par une Assemblée *ad hoc* en 1953. Cette démarche témoignait d'un souci d'assurer, en matière de défense, le rôle de la politique étrangère et du contrôle démocratique. Mais l'échec de la CED sonna par voie de conséquence le glas de l'Union politique ; on s'engagea alors à faire survivre et progresser une Communauté économique, donc amputée de sa dimension politique.

Après le deuil de l'Union politique, la création de la Communauté Économique Européenne (Rome, 1957) insuffla un nouvel élan à l'Europe des Six. Dès lors, la démarche globale et politique devint taboue. De surcroît, la poursuite de l'intégration macroéconomique et les crises sectorielles contribuèrent à accroître la distance entre les institutions européennes et les peuples, clivage qui s'est approfondi du fait d'une avalanche de règlements et directives inaccessibles aux citoyens moyens. Le fossé entre dirigeants et citoyens se creusait ainsi avec le temps. Les ponts qui persistèrent et se développèrent avec l'accroissement du "pouvoir économique" européen consistaient dans la médiatisation et la partici-

pation d'acteurs économiques et sociaux par l'intermédiaire de groupes d'intérêt. À mesure que le pouvoir économique s'affirmait, le réseau de ces groupes tendait à s'étendre.

À présent, les groupes de pression et les lobbyistes forment un tissu dense dans l'Union Européenne. Dans la même perspective, notre hypothèse prévoyait à l'époque un accroissement de la participation électorale parallèlement au développement des pouvoirs du Parlement européen élu. Mais cette hypothèse fut démentie par la baisse de la participation électorale, en dépit du pouvoir accru du Parlement européen, devenu co-législateur avec le Conseil sur initiative de la Commission. La crise grave qui menace aujourd'hui la survie de l'UE, jointe à la campagne européenne qui s'annonce très vive, incitera-t-elle les citoyens à prendre une part plus active aux élections européennes en mai, en raison de nombreux enjeux vitaux ?

L'aventure des projets d'Europe politique a subi un coup d'arrêt en 2005 avec le rejet du texte constitutionnel par référendum dans deux des États fondateurs, la France et les Pays-Bas. Les remarques suivantes me viennent à l'esprit. La Convention chargée d'élaborer ce texte innovait en regard des conférences intergouvernementales précédentes. Elle se présentait comme une "mini-constituante" présidée par Valéry Giscard d'Estaing et, dans l'ensemble, représentative. Mais à la surprise générale, le texte constitutionnel européen, contrairement à l'ampleur habituelle des Constitutions, dépassait 300 pages car il incluait l'ensemble des règles, dont celles du marché unique, mais aussi toutes les politiques communes. C'est dire qu'il était illisible pour la grande majorité des citoyens. Alors que normalement ces règles et ces politiques communes auraient dû être susceptibles de changements, en les incluant dans la « Constitution », on les figeait. C'était le principal argument de Laurent Fabius que, par ailleurs, je partageais sans pour autant approuver un vote de rejet. À mon avis, tout texte constitutionnel européen mériterait d'être soumis à un « référendum européen » pour avoir, selon Charles de Gaulle, une légitimité populaire et démocratique. Jamais dans l'histoire des constitutions, qui se caractérisent par leur concision, on n'a vu un texte avec une telle débauche de normes et de lois. Cet échec constitutionnel suscita un sentiment d'impuissance en Europe.

Il a alors fallu quatre années de négociations pour aboutir au traité de Lisbonne, dépourvu de mécanismes anti-crisis, qui est entré en vigueur au moment de la crise financière de 2008 importée des États-Unis. Démunie d'instruments anti-crisis, la Zone euro pilotée par l'Eurogroupe a opté pour l'austérité et contre la solidarité et le recours à des *eurobonds* qui auraient été destinés à financer de "grands travaux" à l'échelle de l'Union. Ces grands projets communs portaient sur les transports, les infrastructures et communications, les recherches et inno-

ventions, la science et l'éducation. Leur but était de relancer l'économie, créer de l'emploi et renforcer l'Union face à la globalisation. Cela aurait formé une réponse à la montée de nouvelles puissances dont la Chine, l'Inde, comme au retour de la Russie. Il ne manquait que le retrait de l'Amérique de Trump des organisations multilatérales montrant que l'Europe ne peut plus continuer de vivre sous l'aile des États-Unis, mais doit prendre la responsabilité de son destin.

Le remède d'austérité n'a fait qu'accentuer les effets de la crise qui ont frappé les couches les plus fragiles de la population. Crise qui a infligé dix ans de paupérisation au sein de la Zone euro et qui a donné lieu à un constat commun de Merkel et Hollande : la mort de l'euro signifierait la fin de l'Union Européenne. D'où le rapprochement qu'on peut faire avec le cœur humain, lequel, en cessant de battre, condamne à l'arrêt les autres organes. Or, le cœur de l'Union Européenne est l'euro. Ce sera le thème du troisième Colloque du Centre de compétences, qui aura lieu en mars 2019 et s'interrogera sur la survie et l'avenir de la Zone euro.

L'objectif de ce deuxième Colloque, tenu en juin 2018, était de faire un tour d'horizon des problèmes qui s'accumulent autour et dans l'Union Européenne. En commençant par l'Italie, troisième économie de la Zone euro, fondatrice de la Communauté européenne, renommée pour son esprit européen, qui s'est dotée d'un gouvernement eurosceptique, populiste et d'extrême droite. Cette menace interne s'inscrit dans le courant autoritaire initié par la Hongrie d'Orbán et la Pologne de Kaczyński qui semble inspirer d'autres États membres. Or, une des conditions de base de la construction européenne est le respect des valeurs et des principes fondamentaux. En parallèle, le couple franco-allemand vacille devant les initiatives du Président Macron que la Chancelière Merkel hésite à faire siennes. La question-clé demeure de savoir comment mobiliser les citoyens en redonnant un nouvel élan à l'Union. Les conventions citoyennes suffisent-elles à réveiller l'esprit européen des citoyens et de la société civile ? Ne faudrait-il pas apporter des preuves concrètes de la capacité de l'Europe en créant au cœur de l'Union un noyau dynamique fédérateur susceptible de donner l'impulsion au projet du Président Macron de l'Europe souveraine ? Ce pas décisif devrait être accompli en recourant à la « coopération renforcée ». C'est le vœu exprimé par les participants dans leur Appel aux dirigeants et aux citoyens européens.

Parmi les facteurs les plus souvent cités comme causes ou moteurs d'unions et de communautés politiques, figurent les menaces et les défis auxquels l'Union Européenne est confrontée. Or, dans la situation actuelle, nous sommes en face d'une confluence de multiples menaces et défis qui revêtent un caractère simultané et dont la majorité concerne directement les citoyens. Ceux-ci ressentent

encore davantage la distance croissante d'avec les institutions et les dirigeants du fait du mur que forment le volume et le langage spécialisé de la documentation, des rapports et bilans de l'UE. C'est dans cette atmosphère d'incompréhension et d'impuissance que sévit une crise pluriforme, avec ses graves séquelles que les dirigeants à courte vue n'ont pas su prévoir, et encore moins contrecarrer par des mesures efficaces les effets délétères.

Ces diverses facettes de la crise – dont la récession, le chômage, les inégalités accentuées dans une ambiance d'insécurité interne et externe – sont accompagnées de l'émergence de mouvements national-populistes, ou pire, du retour des extrémismes de droite de fraîche et triste mémoire, avec en toile de fond une réémergence de la peur devant l'afflux de migrants porteurs d'autres cultures, qui menaceraient notre identité et notre confort. Cette question des migrations a une portée symbolique et surtout affective qui concerne toutes les catégories sociales. Le cas de l'Italie est parlant : la conquête du pouvoir par la Lega, un parti d'extrême droite, en coalition avec un mouvement populiste, M5Stelle, de natures différentes mais réunis au nom de la lutte contre l'élite dirigeante, contre les migrants et contre l'Europe.

Une analyse spectrale du faisceau de menaces et de défis et une recherche des causes expliqueraient la dégradation des conditions au sein de l'Union et de la Zone euro. Certes il en ressortirait une unité des 27 à propos du Brexit, mais pour le reste la désintégration est à l'œuvre, preuve que le processus est réversible et que le temps joue contre l'Union. En témoignent les difficultés conjoncturelles du couple franco-allemand, dues en grande partie à la situation en Allemagne, les clivages marqués Est-Ouest, Nord-Sud, les dérives autoritaires et populistes et le manque flagrant de respect des valeurs et de l'esprit de solidarité européens. Ainsi, il faut bien admettre que la stratégie de Jean Monnet d'intégration secteur après secteur, qui devait conduire automatiquement à l'union politique, n'est plus actuelle.

À l'évidence, tant l'euro, l'union monétaire que les problèmes de sécurité et de défense intimement liés à des questions de relations extérieures ainsi que la question des migrants font appel à des pouvoirs souverains dont l'Union n'est que faiblement dotée. C'est un rappel brutal de cette "maladie infantile" ou "péché originel" qui a vu la Communauté européenne, avec l'échec de la CED, amputée de la dimension politique globale, à savoir des pouvoirs souverains. La crise, devenue globale malgré les replâtrages, a dévoilé ce manque vital, recouvert jusqu'à l'éclatement de la crise par les progrès institutionnels et économiques. L'arrêt des progrès institutionnels est intervenu lors de l'élargissement à dix nouveaux membres, qui a été effectué en 2004 sans l'approfondissement préalable comme prévu. Quant aux lacunes et aux carences en pouvoirs réga-

liens, longtemps voilées par le confort de sécurité assuré par l'OTAN sous le leadership des États-Unis, elles firent irruption aux yeux de tous au moment de la crise globale, des tensions avec la Russie et de la déstabilisation mondiale imposée unilatéralement par Trump à ses rivaux comme à ses alliés de l'OTAN.

Le diagnostic général portant sur la crise qui dure est lourdement ressenti par les couches fragiles de la population, de même que par les classes moyennes qui toutes ont été mises à contribution dès le début, lors du sauvetage des banques ! Cette fois-ci, l'impact négatif a touché directement les dirigeants et bien plus encore les citoyens. Des citoyens dont les couches larges ont été exposées sans ménagement à la politique d'austérité. Aussi la Grèce, qui ne représente que 2% du PNB de la Zone euro, a-t-elle perdu 28% de sa richesse nationale, et cette situation a amené au pouvoir un gouvernement dit de gauche, qui contrairement à ses engagements a suivi la politique dictée par l'Eurogroupe. Les promesses de l'Europe unie, qui ont fait naître des espoirs, se sont transformées en sacrifices exigés des Européens. La crise financière a été transformée en crise globale sous l'effet de l'austérité et des menaces intérieures et extérieures dans un contexte de guerre commerciale, de tensions mondiales et de relance de la course aux armements.

On peut y voir une série de signes prémonitoires d'une possible inflammation générale. En effet, une deuxième caractéristique de la crise de l'UE est la simultanéité de plusieurs crises qui frappent brutalement les pays et les citoyens, crises où se conjuguent menaces et défis qui, pour pouvoir y répondre, réclament de faire appel à des pouvoirs régaliens qui forment une constellation incluant les matières principales de la souveraineté. Devant cette situation paradoxale où la première puissance commerciale et économique qu'est l'Union Européenne est privée de l'essentiel des pouvoirs souverains, à l'instar de l'Allemagne l'Union Européenne est condamnée à demeurer un nain politique si elle ne se dote pas de tous les attributs de souveraineté et d'une vision globale.

En plus de son « pouvoir doux », elle se doit de devenir sans délai une Europe souveraine et solidaire. C'est aussi la stratégie proposée par le Président Macron. Au lieu de procéder secteur après secteur, il s'agirait de renverser la perspective en forgeant en urgence un noyau, un cœur politique fédérateur pour répondre aux menaces et insuffler l'élan vital à l'Union dans son ensemble. Faire battre avec vigueur le cœur de l'Union est essentiel. De même, avant de convoquer de larges « conventions démocratiques », faut-il apporter la preuve concrète de la capacité de l'Union dans une série de domaines de politique intérieure et extérieure dépassant la capacité des États membres pris séparément.

Les circonstances forcent l'Union à reprendre son destin en main tout en retrouvant son rôle indépendant dans la nouvelle constellation des puissances mondiales et de leurs leaders. C'est l'essence de l'ambition ardente du Président Macron. Il ne me reste qu'à vous inviter à contribuer par vos réflexions et vos propositions à la réalisation de ce Grand Projet européen.