

Version numérique incluse*



REVUE DE L'UNION EUROPÉENNE



N° 615

Février 2018

Retour sur l'article 7 du Traité sur l'Union européenne

Florence Chaltiel

Soixante ans du traité de Rome
Partie II : le droit et les institutions
B – Des hommes et des lieux

Didier Blanc

Les potentialités démocratiques du traité de Rome

Sébastien Roland

L'érosion croissante de la gouvernance supranationale de l'UE :
dérive d'intégration et impératif de refondation

Panayotis Soldatos

Janus au sommet de l'Union, le Conseil européen

Jean-Claude Gautron

La Cour de justice de l'Union européenne, au terme
des soixante ans d'application des traités de Rome

Fabrice Picod

Le tropisme juridique du droit de l'Union

Brunessen Bertrand

Le régime d'assurance chômage des agents
de l'Union européenne

Fabrice Andreone

« L'Europe de la souveraineté » du président Macron

Dusan Sidjanski



9 782990 356152

DALLOZ



Avenir de l'Union européenne

« L'Europe de la souveraineté » du président Macron

par Dusan SIDJANSKI

Professeur émérite de l'université de Genève

Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes

Face à la crise globale de l'Union européenne, le président Macron, européen engagé, a proposé une « Europe de la Souveraineté ». Le constat de base est simple : l'Union n'est pas dotée ou l'est insuffisamment de pouvoirs régaliens.

Or, la réponse aux grandes menaces qui pèsent sur l'Union et la zone euro, exige le concours des pouvoirs souverains.

C'est le cas en particulier de la monnaie, de la politique extérieure, de défense et de sécurité, et de migrations. Tous

ces domaines sont dans nos démocraties soumis à une autorité politique et un contrôle parlementaire. L'armée et les forces de sécurité en particulier. La refondation de l'Union à 27 étant une entreprise de plus ou moins longue négociation, une action immédiate peut être envisagée en utilisant la « coopération renforcée » pour créer un noyau politique fédérateur capable d'insuffler un élan dynamique à l'ensemble des 27 États membres.

F

ace à la crise globale, le président français propose une réponse adéquate en avançant son idée visant à doter l'Union, ou du moins un noyau, de pouvoirs souverains à la mesure du faisceau de menaces et de défis auxquels l'Union européenne doit faire face en même temps. Cette crise existentielle menace la survie de l'Europe.

I. - LA CRISE GLOBALE: QUE FAIRE?

1. La zone euro et au-delà

L'Union européenne vit une crise existentielle multiforme. À quelques nuances près et à des degrés différents, il existe un consensus sur les menaces et les principaux défis auxquels elle est confrontée. En revanche, pas d'accord concernant les réponses face à ces menaces et défis. Quelques exemples, en commençant par la zone euro : la question de sa réforme, de la sortie définitive de la crise et de l'austérité qui a laissé des traces profondes dans les sociétés des États membres de l'euro. À titre d'exemple, l'austérité imposée par l'Allemagne a donné lieu à une guerre psychologique entre les médias grecs et allemands.

La question de la paupérisation et des inégalités accrues, le chômage élevé et la dette publique ont déstabilisé les liens de solidarité et porté atteinte à la démocratie, pas seulement en Grèce, mais principalement dans les pays du sud de la zone euro. Une question s'impose, à savoir : comment les États-Unis ont-ils pu dépasser rapidement la crise qu'ils ont provoquée, alors que la zone euro en particulier peine à retrouver le niveau d'avant-crise ? Et pourtant Merkel et Hollande étaient d'accord que l'échec de l'euro sonnerait la fin de l'Union.

2. Les menaces intérieures

La résurgence du national-populisme, des eurosceptiques et des anti-européens est souvent accompagnée de mouvements extrémistes de gauche et de droite. L'austérité a fait le lit des dérives autoritaires en Europe centrale (Pologne, Hongrie, République tchèque). Cette vague touche également l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas, voire la France où le Front national jette depuis longtemps une ombre sur l'Union. L'Histoire ré-émerge à la suite de l'éclatement de la Yougoslavie et du renforcement des clivages à l'intérieur de l'Union entre le Nord et le Sud, de même qu'entre les États qui respectent les valeurs et les principes démocratiques et ceux à la dérive de proche mémoire. Le Brexit confirme cette tendance qui se double des poussées indépendantistes en Catalogne comme en Écosse.

L'Union apparaît sans boussole dans le tourbillon de la globalisation, face aux flux migratoires qui alimentent le renfermement et le refus d'accepter les migrants qui passent par les pays d'Europe centrale et le groupe de Visegrád. Pendant longtemps, l'afflux des migrants en Italie était considéré comme un problème de la responsabilité de l'Italie, la Grèce bénéficiant de l'aide de l'Union. Mais le manque de politique européenne d'asile et d'immigration fait le bonheur des partis d'extrême droite. Les 450 millions d'Européens sont réticents à héberger des réfugiés et migrants, à l'exception de l'Allemagne, alors même que leur démographie est en baisse, sauf en France. En même temps, se dresse la menace du terrorisme islamiste et s'aggrave l'ambiance d'insécurité alors que la chute de Raqqa ne semble pas annoncer la fin des attaques. L'Union est confrontée à une guerre idéologique, religieuse et sécuritaire qui mènent des groupes, voire des individus fanatiques.

Parallèlement, les défis s'accumulent sous la forme du crime organisé, de la menace des GAFAM¹ qui occupent une position dominante dans le monde sans respect des règles du jeu, tandis que le numérique et les problèmes de cyber-sécurité envahissent l'Europe et le monde. Enfin, le désengagement international de l'Amérique de Trump, les conflits régionaux au Proche-Orient et la menace nucléaire de la Corée du Nord créent une atmosphère de peur rentrée et suscitent la tendance du retour aux États-nations. À ces menaces s'ajoutent des défis concernant le climat, l'énergie et la concurrence déloyale qui contribuent à créer un climat de désordre international.

3. L'engrenage de la crise globale

Tous ces exemples de menaces pointent en direction de l'absence ou de l'insuffisance des pouvoirs régaliens au sein de l'Union, ainsi que de l'absence d'une vision globale, vision d'autant plus nécessaire que ces crises, menaces et défis connaissent une croissante interdépendance et interaction entre elles. En s'attaquant à un problème, on crée des remous dans d'autres secteurs. D'où une crise globale. En revanche, les crises avant « la grande crise » de 2008, à l'exception de celles de la Communauté européenne de défense (CED) et de la Communauté politique européenne (CPE), se caractérisaient par leur aspect sectoriel. Il en va ainsi de « la chaise vide », qui concernait l'agriculture en liaison avec le vote à la majorité qualifiée. Contrai-

rement à l'idée que l'Europe sort renforcée de ces tourbillons, je constate un affaiblissement de l'esprit et de la volonté communautaires. Dans la crise actuelle, face aux menaces, la méthode Jean Monnet d'intégration sectorielle qui devait conduire pas à pas à l'Union politique, est arrivée à sa limite. D'où le dilemme : saut politique ou déclin de l'Union ?

En reprenant les différents exemples de convergences de crises, de changement d'environnement politique comme de climat et d'innovations numériques, la seule réponse valable est celle proposée par le président Emmanuel Macron d'une « Europe de la souveraineté ». Cette Europe exige une action immédiate pour redonner l'espoir aux peuples de l'Europe et renverser l'engrenage délétère (*spill down*). Ce n'est qu'à cette condition qu'une refondation générale à moyen ou long terme peut être envisagée. D'où la démarche qui ressort de plusieurs propositions de recours à « la coopération renforcée », visant à constituer un noyau doté de pouvoirs régaliens. Un exemple : la survie à long terme de l'euro dépend de la création d'une autorité politique. Or l'euro est aujourd'hui le produit du « fédéralisme à l'envers » (Brugmans).

II. - LA NOUVELLE STRATÉGIE

1. L'Union a l'urgent besoin d'un noyau politique

La future Union politique est la clé de la réussite de l'Union monétaire. C'était l'affirmation de la Bundesbank en 1992². Suit son projet de « noyau dur » de Lamers et Schaüble de 1994 prévoyant un gouvernement et un législatif. Tout en préférant le terme de « noyau fédérateur », je n'ai de cesse de rappeler le *leitmotiv* : l'histoire ne connaît pas de monnaie unique sans pouvoir souverain. Or, l'euro s'inscrit dans l'engrenage économique dénué de cadre politique. L'étude de nombreux cas par l'équipe de Karl W. Deutsch conclut que les fédérations réussies se sont formées sous l'impulsion d'un noyau fédérateur³.

L'enterrement du « projet Schaüble » dans les années 1990, puis le rejet de la Constitution européenne par référendum en France et aux Pays-Bas marquent le début de graves crises : la crise financière importée des États-Unis en 2008, muée en crise économique, sociale, voire politique, ronge les solidarités sociétales. En témoignent les dérives autoritaires en Hongrie et en Pologne ainsi que la présence accrue des partis nationaux-populistes et extrémistes dans les démocraties européennes.

De surcroît, les menaces s'accumulent : effets de l'austérité, poussées des nationalismes, vagues populistes, voire extrême-

(1) Acronyme désignant Google, Apple, Facebook et Amazon ou plus largement les « géants du Web ».

(2) *Monthly Report of the Deutsche Bundesbank*, févr. 1992.

(3) K. W. Deutsch et al., *Political Community and North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957.

mistes et anti-européennes, sans oublier les peurs devant l'afflux de « masse » des migrants, des terroristes islamistes, et des guerres dans le voisinage. Autant d'épées de Damoclès qui pèsent sur l'Union. En parallèle, la globalisation jointe à la montée des superpuissances telles la Chine et l'Inde, le retour de la Russie de Poutine, ainsi que la déstabilisation de l'ordre mondial par le président Trump et le Brexit, voire les conflits au Proche-Orient, suscitent des craintes qui appellent un sursaut de l'Union. Des voix, dont celle de Macron, demandent la refondation de l'Union européenne, alors que la rencontre de Merkel avec le gouvernement polonais confirme la volonté de ce dernier de récupérer des pouvoirs transférés à l'Union. Les « conventions démocratiques européennes » auraient leurs effets positifs seulement à la suite d'une confiance et d'un espoir retrouvés.

2. L'Union en l'état d'urgence

Il est temps d'admettre que l'Union européenne a un urgent besoin d'un noyau dynamique fédérateur doté de pouvoirs régaliens, afin de redonner l'élan vital en entraînant dans son sillage d'autres membres qui en expriment la volonté. À ce titre, le traité de Lisbonne a prévu « la coopération renforcée » qui permet la création d'un noyau d'avant-garde capable de riposter au faisceau de menaces et d'assurer la survie de l'euro.


Intégré dans l'Union, ce noyau utiliserait les mêmes structures réduites à la dimension de ses membres : un Conseil européen, un Conseil des ministres et surtout un Exécutif et la Banque centrale européenne, le Parlement européen des 19⁴ et une Chambre spécialisée de la Cour de justice. Le noyau disposerait des pouvoirs régaliens et ses décisions seraient prises selon la méthode communautaire à la majorité qualifiée dans les domaines monétaire et économique, mais aussi concernant les relations extérieures, la sécurité et la défense, les projections armées vers l'extérieur ou encore les flux migratoires. Cet acte décisif assurerait la survie de l'euro, la définition des stratégies communes et l'attribution de moyens grâce à un budget propre. Les détails restent à peaufiner mais l'essentiel est de resserrer la collaboration dans une structure démocratique intégrée au sein de l'Union.

Ainsi la dynamique insufflée par ce noyau fédérateur redonnerait l'impulsion à l'ensemble des 27 en intensifiant leur « unité dans la diversité » selon une vision fédérale. Cette initiative incombe à la France et l'Allemagne, en commun avec l'Italie et d'autres États de la zone euro qui ont le courage de s'engager pour entraîner ensemble tous les 27 membres de l'Union. Il est temps de porter remède à la maladie infantile de l'Union qui depuis l'échec de la CED n'a pu se doter d'un projet politique

alors qu'à présent le politique a pris la place du tout économique. C'est au prix de cette relance que l'Union européenne retrouvera son rôle de phare de la démocratie dans notre monde globalement déstabilisé. Il y va, j'en suis convaincu, de la survie de notre civilisation. La création de ce noyau au sein de la zone euro est la priorité urgente face au délitement de l'Union européenne. L'appel du président de la République Emmanuel Macron en faveur d'une « Europe de la souveraineté » s'inscrit dans les faits.

Dans cette perspective, nous proposons de procéder en deux phases : 1) une action immédiate engagée par un noyau fédérateur au cœur de la zone euro susceptible d'insuffler l'élan à l'Union européenne ; 2) une démarche visant la refondation de l'Union à moyen terme. Ces deux initiatives ont pour but de créer une « Europe de la souveraineté ».

De surcroît, face à la vague d'innovations technologiques, du numérique et de l'intelligence artificielle, l'Union a plus que jamais besoin d'un « haut conseil éthique ». Les valeurs et les principes démocratiques, les droits humains, la solidarité sont appelés à retrouver leur place essentielle dans toutes les activités de l'Union européenne. Au terme d'une période de divorce entre valeurs fondatrices et activités économiques et surtout financières de l'Union, le moment est venu de réunifier ces deux éléments complémentaires qui forment l'originalité de l'identité européenne.

Le noyau politique serait doté d'une vision globale, des compétences régaliennes et des moyens requis non seulement pour la relance économique mais aussi en matière de relations extérieures, de défense et de sécurité, notamment dans la lutte contre le terrorisme, les GAFAs et la fraude fiscale. Ce noyau dynamique, en remettant en marche les 27, ranimera l'espoir d'une Europe unie et solidaire dans un monde déstabilisé en proie à des forces nationales-populistes et extrémistes. Or, la crise, l'accroissement des inégalités et la paupérisation font le lit de régimes autoritaires tant en Europe que dans le monde. Il est urgent que l'Europe, bastion de la démocratie et des droits humains, retrouve son élan vital et s'affirme dans le dialogue des cultures. Le moment est arrivé du choix entre déclin ou épanouissement de la civilisation européenne. 

⁽⁴⁾ L'idée d'un Parlement à part des 19 menace non seulement de renforcer la fracture Ouest-Est mais aussi, ce qui est le plus grave, de provoquer une cassure au sein de l'Union européenne.