

LA TABLE RONDE DES EXPERTS : QUEL AVENIR POUR L'UNION EUROPÉENNE ?

*Catherine Lalumière**

« La situation actuelle de l'Europe peut être résumée à « la hache » en rappelant ceci. Premièrement, dans le fonctionnement de la machine de l'Union européenne, il y a eu ces derniers temps d'incontestables « ratés ». Si on prend l'exemple de la crise qui a commencé en 2008, on a constaté des lenteurs dans le fonctionnement de la machine, des incohérences entre les 27, ce qui est d'ailleurs un problème récurrent : 27 gouvernements, 27 peuples, 27 traditions, il est très difficile de se mettre d'accord sur tous les sujets. Et puis, il y a un fait dont on n'a pas trop parlé, mais qui me semble très important. Depuis des années, l'Union européenne avait un niveau économique élevé, mais un taux de croissance mou. Autrement dit, d'année en année, nous végétons autour de 1 % de croissance, ce qui est un signe de vitalité faible.

Bref, la situation présentait d'incontestables insuffisances.

On constatait aussi, ce qui était à la fois une cause et une conséquence, un malaise dans l'opinion publique. Un malaise traduisant des inquiétudes, des interrogations sans réponse. Dans ces propos liminaires, je vais beaucoup insister sur le problème de l'opinion publique.

Certes, je n'oublie pas que l'Union européenne est une création de juristes et que c'est aussi un créateur de droit. Donc le droit et le pouvoir de faire le droit ont une place considérable dans la vie de l'Union européenne. Mais, malgré tout, l'opinion publique joue un rôle énorme et jouera un rôle énorme pour dessiner l'avenir de l'Union européenne. Or, actuellement, l'opinion publique connaît un très grand malaise. Je parle évidemment surtout du pays que je connais, c'est-à-dire la France, mais le malaise déborde les frontières françaises. Nos amis grecs le savent et c'est à peu près partout pareil. Les gens ont assez souvent une vision négative de l'Europe. Cela s'est traduit, par exemple, en France ou aux Pays-Bas lors du référendum de 2005 avec une majorité de « non » qui a semé la consternation chez les europhiles. Dans la foulée, on vit ressurgir de manière forte et inquiétante les nationalismes et les populismes qui ont fait tant de mal à l'Europe, notamment dans l'entre-deux-guerres et pendant la Seconde Guerre mondiale. Ce qui se passe aujourd'hui dans l'opinion publique est quelque chose de très préoccupant.

En face de cela, si on prend l'ensemble objectivement, la situation de l'Europe, et particulièrement de l'Union européenne, n'est pas catastrophique. Sans

* Catherine Lalumière, femme politique française, plusieurs fois députée et ministre, a occupé les fonctions de secrétaire générale du Conseil de l'Europe et de vice-présidente du Parlement européen. Elle préside actuellement la Maison de l'Europe de Paris, la Fédération française des maisons de l'Europe, le Relais Culture Europe ainsi que l'association européenne des Écoles d'études politiques du Conseil de l'Europe.

faire le moindre péché d'orgueil, je rappelle que, si on additionne tous les pays, on constate que l'ensemble constitue la première puissance économique du monde. C'est aussi la première puissance commerciale du monde avec 42 % du commerce mondial. Sans doute la Chine et d'autres nous dépasseront. Mais, pour l'instant, ce n'est pas le cas.

Nous sommes aussi la première puissance qui aide au développement des pays pauvres. On ne peut pas dire que ce soit un succès brillant, mais nous sommes moins égoïstes que d'autres parties du monde. Cela mérite d'être pris en considération! Nous sommes la deuxième zone en PNB par habitant, même si cela recouvre beaucoup d'injustices et beaucoup de personnes pauvres à l'intérieur du périmètre européen.

Et puis, je mettrai dans les côtés positifs de notre situation, quelque chose qui n'intéresse pas directement les économistes mais qui me semble important. Nous avons derrière nous vingt-huit siècles de culture, et pas n'importe quelle culture. Avec des valeurs, et pas n'importe quelles valeurs. Ceci peut être parfois un fardeau pour nous et peut nous conduire à l'immobilisme, mais cela peut être aussi une source de richesse intellectuelle et de richesse tout court tout à fait considérable.

En définitive, la situation actuelle de l'Union européenne inquiète, il y a des « ratés » mais il faut garder raison. Nous avons un acquis et des éléments qui font que nous n'avons pas à « raser les murs » en disant que tout est perdu et que nous ne pourrions plus rien faire.

Dans ces conditions, comment faire pour affronter l'avenir et comment faire pour affronter les défis? Parce que les défis on les voit bien, c'est la mondialisation, c'est l'émergence de nouvelles très grandes puissances, la Chine, bien sûr, l'Inde, le Brésil, etc.

L'avenir, ce sont aussi des changements technologiques considérables qui sont d'ailleurs à la base de la mondialisation. Instantanément, on peut envoyer des nouvelles d'un bout à l'autre de la planète, on a des moyens de communication considérables.

Tout cela peut entraîner des bouleversements énormes et au milieu, il y a le petit navire de l'Union européenne avec ses atouts, son passé très riche et une population qui s'interroge, qui s'inquiète, qui est confrontée à cette mondialisation et qui est un peu déchirée entre ce qu'a été l'Europe dans le passé, ce qu'elle est aujourd'hui et qui s'interroge sur son avenir.

Récemment, le nouveau Président du Parlement européen, Martin Schulz, qui était en visite à Paris, insistait fortement sur le fait que, plus que jamais, les peuples d'Europe ont besoin de l'Union européenne précisément pour se mouvoir et défendre leurs idées, leurs intérêts à l'intérieur de ce monde en plein bouleversement.

Mais, concrètement, que faire pour réconcilier les Européens avec l'Europe ? Je reviens au thème que je disais vouloir privilégier, les opinions publiques. Que faire

pour réconcilier les Européens avec l'Europe, parce que, comme l'a dit à juste titre Bronislaw Geremek : « on a construit l'Europe, il nous reste à construire les Européens ». On a construit l'Europe, on a des Institutions, on a des embryons de politiques, on peut les critiquer, on doit les compléter. Mais les Européens, s'en est-on occupé? Est-ce que l'on a aujourd'hui des citoyens européens prêts à défendre l'Europe, prêts à l'aider à franchir un certain nombre d'obstacles? Là est la question qui me paraît fondamentale. Parce que, quels que soient les travaux d'experts, quels que soient les travaux des hommes politiques, si les citoyens ne se mobilisent pas, il manque la force essentielle. Nous avons absolument besoin de cela.

Parmi toutes les choses qui doivent être réalisées, on pense naturellement aux réformes concernant les mécanismes institutionnels. J'en dirai plus loin quelques mots¹. Mais il y a surtout, à mon sens, nécessité de redéfinir ce que l'on cherche à faire : quel est le contenu du projet européen? Quel est le sens du projet européen? Pourquoi s'est-on lancé dans cette aventure, un peu chimérique au départ, il y a soixante ans? Et pourquoi aujourd'hui, au début du 21^{ème} siècle, devrait-on continuer ce projet ambitieux et un peu fou? Autrement dit, que se cache-t-il derrière l'article 3 du Traité de Lisbonne² qui énumère les objectifs de l'Union européenne et qu'est-ce que cela représente pour le citoyen de base³?

Or, curieusement, aujourd'hui les plus hauts dirigeants européens semblent hésiter sur les véritables objectifs. On a bien des documents, par exemple la « stratégie 2020 », mais les objectifs manquent un peu de souffle et de vision. C'est un peu « plat ». Quant aux citoyens, ils sont vraiment perdus. Ils ne voient pas clairement où l'on va et des peuples qui ne savent pas où ils vont sont forcément inquiets et facilement démoralisés. C'est ainsi que se développe le nationalisme, le repli sur soi, le refus de la solidarité. Regardez les réactions à l'égard du peuple grec qui se sont manifestées dans différents pays. Celles-ci se développent dans la tête des gens parce que, en réalité, ils ne comprennent pas ce qu'on leur demande et ils ne voient pas pourquoi ils feraient le moindre sacrifice dès lors qu'ils ne voient pas les raisons de ce sacrifice.

I. Les réformes institutionnelles

Je reviens donc sur la réforme des mécanismes institutionnels, sur laquelle je ne m'appesantirai pas. Il ressortait hier – je pense que c'est assez juste – que, parmi tous les problèmes, il y en a un qui domine, c'est le retour de l'intergouvernemental comme méthode de gouvernement au détriment du communautaire. Sur ce problème de l'intergouvernemental, je ne suis pas du tout en désaccord. Simplement, je voudrais insister sur certains points. L'intergouvernemental présente des inconvénients incontestablement, car il favorise l'expression des égoïsmes nationaux.

¹ Voir la partie 1, ci-dessous.

² *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la communauté européenne*, 13 décembre 2007, JO C 306/23.

³ Voir la partie 2 à la p 5, ci-dessous.

De fil en aiguille, on perd la vision européenne, on se replie de plus en plus sur le cadre national. Cela rend évidemment la prise de décision au niveau européen de plus en plus difficile parce que l'idée d'intérêt général européen et la vision européenne s'étiolent, diminuent et il y a toujours mille raisons de ne pas dire oui à un projet de décision. Finalement, cela favorise l'inaction. Ceci étant, l'intergouvernemental peut aider à la construction européenne et peut permettre de progresser. Pourquoi? Parce que, parfois, des questions ne sont pas mûres pour être traitées selon la méthode communautaire. C'est le cas par exemple de la politique étrangère ou de la politique de défense. L'exposé d'hier l'a dit excellemment⁴. C'est un domaine qui reste encore très intergouvernemental, on a conservé l'unanimité etc., parce que, dans ce domaine, le poids du passé, l'histoire de nos pays, la conception que l'on se fait de la souveraineté nationale, tout cela mérite encore d'être pris en compte au niveau national. L'Europe va intervenir de plus en plus dans ces domaines mais progressivement. Les mécanismes que l'on a mis en place et que l'on retrouve dans le Traité de Lisbonne, sont d'inspiration intergouvernementale, avec seulement quelques éléments communautaires. C'est un peu faible, mais cela permet de progresser, de commencer à traiter ces questions à l'intérieur des enceintes de l'Union européenne. C'est ce que j'appellerais de « l'intergouvernemental constructif ».

Il existe aussi de « l'intergouvernemental régressif ». C'est en ce moment le phénomène qui se produit parce que l'on n'a pas confiance dans les instances européennes. Ce scénario est un danger parce que l'on risque de dissoudre et d'affaiblir la construction européenne.

Ceci étant, il y a aussi des circonstances aggravantes qui accentuent ce phénomène de renationalisation. C'est l'arrogance par exemple de deux pays dominants en Europe, l'Allemagne et la France. Il est vrai qu'il faut un moteur, et l'on attend de l'Allemagne et de la France qu'elles soient ce moteur. Mais, en même temps, cette domination est exaspérante pour les autres. Le couple franco-allemand doit agir, mais agir avec tact, ce qui n'est pas toujours le cas.

Une autre remarque peut être faite sur le retour de l'intergouvernemental, lorsqu'il est dû à la faiblesse des organes de l'Union européenne. Quelles que soient les institutions, si l'on nomme une personnalité qui ne veut pas, qui ne sait pas ou qui ne peut pas tirer le maximum des textes qu'elle est censée appliquer, l'institution entière s'efface. C'est ce qui s'est passé ces derniers temps. Beaucoup dépend des personnalités que l'on choisit. Si vous avez une personne effacée, même titulaire de pouvoirs importants, cette personne effacée n'utilisera pas ses pouvoirs. Et l'inverse existe. À partir d'une base juridique faible, une forte personnalité peut tirer énormément de choses. Aujourd'hui, l'opinion publique aurait besoin d'être rassurée par des personnalités très fortes. Malheureusement, ce n'est pas vraiment le cas. Beaucoup d'observateurs de l'Union européenne aujourd'hui regrettent la faiblesse des organes, des instances de l'Union européenne. En réalité, on a tout fait pour que ces instances apparaissent faibles en choisissant des personnalités précisément parce

⁴ Frédéric Mérand, « L'Europe de défense est-elle morte? », Conférence dans le cadre des Ateliers Schuman 2012, présentée à l'Université de Laval, Québec, 19 mars 2012.

que ces personnalités semblaient faibles. On est un peu dans un cercle vicieux, mais il faut bien savoir qui sont les responsables véritables.

À ces observations concernant les institutions de l'Union, j'ajoute que se pose un problème concernant les compétences de l'Union européenne. Aujourd'hui on constate que, au niveau du champ des compétences, il y a une tendance à une renationalisation des politiques ou, dans certains cas, au maintien de la compétence au niveau national alors que, par souci d'efficacité, ce domaine de compétences devrait désormais relever du niveau européen. Il y a donc là, dans cette tendance à la renationalisation, ou au refus de communautarisation de certaines politiques, une des causes de faiblesse de l'Union européenne. Quels sont ces secteurs? Ils sont nombreux. À titre d'exemple, on pourrait citer la fiscalité, les politiques sociales, une vraie politique économique, une politique budgétaire européenne avec un ministre européen des finances, une politique industrielle européenne, une politique énergétique européenne, etc. Il faudrait que, par des réformes ultérieures, on transmette de plus en plus au niveau européen la capacité d'élaborer de véritables politiques communes parce qu'il y va de l'efficacité de ces différentes politiques. Mais ce sera très difficile car il y a des résistances extrêmement fortes.

Voilà donc sur le plan institutionnel et sur les mécanismes de l'Union européenne, un certain nombre de modifications, de réformes, parfois profondes, que l'on devrait opérer le plus vite possible pour que, dans l'avenir, l'Union européenne surmonte un certain nombre de dysfonctionnements et de faiblesses et puisse se renforcer.

II. Le sens du projet européen

Mais je pense que le plus important dépasse la question des institutions. Pour que les citoyens s'intéressent à l'Europe, le plus important est qu'ils comprennent quel est le contenu, le sens du projet lui-même. Or, les citoyens ne savent plus où l'on en est. C'est un problème de fond, c'est aussi un problème de prise de conscience car parfois le fond existe, mais on ne le connaît pas, ce qui revient un peu au même.

La construction européenne, pourquoi? Pourquoi s'est-on lancé dans cette aventure « folle » et quel est le projet aujourd'hui au début du 21^e siècle? À ces questions, il y a une première réponse apparemment évidente. On s'est lancé dans la construction européenne parce que l'union fait la force. C'était vrai à l'origine et c'est encore vrai aujourd'hui, dans le cadre de la mondialisation et dans le cadre de la crise que nous connaissons, qui est d'ailleurs loin d'être terminée. Cela, en fait, les citoyens le comprennent. Ils le comprennent même très bien, je le constate dans mes déplacements un peu partout. Un tout récent sondage fait par TNS Sofres en France où l'euro-scepticisme se porte bien, montre que 52 % des Français pensent que les solutions à la crise économique doivent venir de l'Union européenne; 79 % souhaitent que l'Union européenne ait davantage de contrôle sur le budget des États; 88 % sont en faveur d'un plan européen pour stimuler la croissance.

Certes, il faut prendre les sondages pour ce qu'ils sont, mais il est intéressant de constater qu'une population qui semble de plus en plus eurosceptique, de plus en plus eurocritique, met ses espoirs en l'Europe et raisonne en termes d'Europe forte. Les citoyens ont bien compris que l'Union fait la force.

Nous avons besoin d'être forts, mais pour quoi faire? A priori, d'abord pour défendre nos intérêts économiques. C'était l'idée du Traité de Rome⁵ : création d'un grand marché unifié pour produire plus à faible coût et devenir plus performants, plus compétitifs pour reconstruire l'Europe économique après la guerre. Cela aussi a été compris.

Toutefois cet objectif économique a été accompagné dans le Traité de Rome par des choix politiques qui ont entraîné certaines conséquences, y compris dans les opinions publiques, car celles-ci n'étaient pas toujours en accord avec ces choix. En fait, le choix économique qui a été fait en 1957 était en faveur de l'économie de marché, du libéralisme économique et en faveur de la concurrence libre et non faussée. En eux-mêmes, ces choix se défendaient et étaient certainement meilleurs que le modèle soviétique : sur ce point il n'y a pas d'erreur, on a fait le bon choix. D'ailleurs, ce choix a eu de beaux succès. C'étaient les 30 glorieuses, l'Europe s'est enrichie. Mais ce choix a, au fil des années, laissé apparaître des failles et a dérivé vers des excès. L'Union européenne qui avait fait ce choix tout à fait justifié à l'époque, a laissé ce choix pour le libéralisme économique devenir un dogme. Qui dit dogme dit danger. La Direction générale de la concurrence, qui est le service le plus puissant de la Commission de Bruxelles, a transformé les principes du libéralisme en un dogme qui a écrasé tous les autres. Et même la Cour de justice a succombé au dogme. Ce libéralisme qui était le bon choix est devenu quelque chose d'étouffant et la crise a montré les limites de cette pensée économique.

Nous avons assisté à une dérégulation systématique qui a conduit à laisser faire n'importe quoi. Les banques en ont profité. La crise actuelle nous a montré à quels extrêmes on avait abouti. Nous avons privatisé des activités d'intérêt public sans que la privatisation ait été justifiée et bénéfique. L'Europe a accepté la transformation du capitalisme industriel en capitalisme financier, ce qui n'est pas du tout la même chose. Elle a accepté la désindustrialisation de certains de nos pays comme le Royaume-Uni et la France. L'Europe a accepté que des bulles spéculatives immobilières déraisonnables se développent comme en Espagne et en Irlande.

Et aujourd'hui, on est devant un nouveau choix. Doit-on continuer comme avant en nous contentant de modestes réformes pour débloquer le système? On a commencé à faire des réformes pour débloquer le système et je rends hommage à la Commission, notamment au Commissaire Michel Barnier, qui, depuis trois ans, s'est lancé dans des réformes pour améliorer le marché unique et introduire des règles, des contrôles, des sanctions. Ces directives vont dans le bon sens.

Mais est-ce suffisant?

⁵ *Traité instituant la Communauté économique européenne*, 25 mars 1957, 294 RTNU 3 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1958) [*Traité de Rome*].

On voit en ce moment s'amorcer un débat d'idées plus ambitieuses. On voit revenir les idées, qui ne sont pas nouvelles, de Keynes ou de Galbraith, sur l'intervention de la puissance publique, sur la nécessité d'avoir une politique sociale dynamique. On voit apparaître des économistes comme Joseph Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi et d'autres. On voit des philosophes qui se posent des questions de fond. Bien évidemment, il ne s'agit pas, en révolutionnaire utopiste, de dire que l'on est anticapitaliste, antilibéral, que l'on va faire le « grand soir » et que tout sera différent. Ce serait excessif. Mais pour sortir l'Europe du marasme dans lequel elle risque de s'enliser, on va devoir se poser véritablement ces choix d'orientation politique qui concernent la politique économique, la politique budgétaire, les politiques industrielles, etc. Et au-delà des questions économiques et financières, se pose surtout la question de savoir quel est le projet européen dans sa globalité.

Les Pères fondateurs avaient des principes, des valeurs, une conception de l'Europe extrêmement politique au sens le plus noble. Ils avaient non seulement l'idée de la paix, mais ils avaient connu l'Europe des années 1930 qui avait sombré dans la barbarie. L'Europe qu'ils aimaient était devenue l'Europe des fours crématoires. C'était pour eux quelque chose d'insupportable. La construction européenne démarre dans ce climat, avec des fondateurs qui veulent un modèle de société prospère certes, mais un modèle de société reposant sur des valeurs humanistes (les droits de l'Homme, les libertés, le respect de la personne humaine et tout ce qui va avec). Et puis il y avait des préoccupations sociales.

C'est ce modèle de société qui était leur projet européen, c'était un projet très riche et à multiples facettes. On a réduit ce projet à un projet économique avec le Traité de Rome. Certes, on a fait des choses très belles avec ce traité mais on a en réalité abaissé les ambitions.

Et aujourd'hui en 2012, les Européens sont confrontés à ce choix fondamental. Le projet européen, aujourd'hui, quel est-il? C'est un projet de société, c'est un projet complexe qui comprend l'économie, qui comprend des exigences de justice sociale et qui repose sur des valeurs, pas n'importe lesquelles, des valeurs d'humanisme, d'ouverture, de démocratie et de liberté. Et c'est cet ensemble là que nous devons essayer d'avoir en ligne de mire. Il ne s'agit pas seulement de restaurer une économie prospère, même si c'est nécessaire. Pour que l'on redonne du souffle à l'Europe, il faut que les gens aient conscience de ce qu'est le projet européen dans toutes ses dimensions. Il faut que les dirigeants de l'Europe aient conscience de cela, dans leur action et dans leur manière de parler de l'Europe à l'extérieur des instances européennes. Il faut que les citoyens européens les plus modestes aient aussi conscience de cela. Il faut leur en parler, organiser des débats. Les intellectuels, les universités ont un rôle à la fois pour faire connaître les institutions, les règles juridiques, mais aussi la philosophie politique qui sous-tend depuis le départ le projet européen. Le projet européen est ambitieux. C'est un chantier magnifique qui concerne les Européens, mais aussi les amis de l'Europe partout sur la Terre. »