

Relancer l'Europe ?

Oui, mais comment ?

L'intégration par l'exemple

Par Jean-Dominique GIULIANI
Président de la Fondation Robert Schuman

Le contexte géopolitique est favorable à une relance de l'intégration européenne. Une opportunité exceptionnelle s'ouvre pour l'Europe afin qu'elle pèse sur la scène internationale à la dimension de ses apports et à son exemple de coopération entre États. Entre Donald Trump et Xi Jinping, il y a plus qu'un espace pour le modèle européen.

Comment relancer l'intégration du continent ? Intégrer par le haut les différentes pratiques des États membres de l'Europe est certes nécessaire, mais cela donnerait lieu à d'interminables débats idéologiques sur les finalités du projet européen. Montrer l'exemple dès maintenant serait plus efficace. Relancer l'intégration par l'exemple dans la défense, la fiscalité, l'immigration..., avec un réel esprit européen, est le meilleur moyen de dépasser les clivages pour apporter de vraies réponses à des questions urgentes. Cela nécessite un engagement plus résolu, et parfois très concret, des États membres. À eux de donner le ton. Le reste pourrait bien suivre.

Chacun s'accorde à reconnaître qu'un « moment » favorable s'ouvre pour une relance européenne. De fait, la conjonction cardinale dans laquelle se trouve l'Europe l'interpelle et lui offre de nouvelles perspectives. À l'Est, le révisionnisme revanchard et provocateur d'une Russie en grande détresse économique lui interdit pour l'instant des espoirs pourtant légitimes de coopération et de rapprochement. À l'Ouest, le nouveau Président américain a introduit l'incertitude dans une relation ancienne, où la confiance s'érode. Au Nord, le Brexit, accident populiste inattendu chez des Britanniques que l'on avait connus plus motivés par leurs intérêts que par l'idéologie, dénote, en fait, que nul n'est à l'abri du nationalisme et d'un souverainisme archaïque. Au Sud, beaucoup de mauvaises nouvelles, des conflits avec leurs inévitables réfugiés, une pression migratoire accrue et durable, des régimes en désarroi ou aux abois, autoritaires comme en Turquie, marquant la fin des « Printemps » et le retour de l'autocratie et des affrontements. Plus loin, de nouveaux compétiteurs, comme en Asie, désormais le continent vedette incontestable du XXI^e siècle. Mais aussi en Océanie, en Amérique latine, une immense attente d'Europe, qui reste attirante pour les puissances en ratapage et pour les tentatives d'émancipation libérales et démocratiques. Partout des tendances au nationalisme, au repli, voire au protectionnisme. Jamais depuis bien longtemps, le monde n'avait été aussi pacifique, mais il donne l'impression de préparer tant de conflits poten-

tiels ! C'est peu dire que l'Union européenne et ses États membres sont interpellés par une planète en mutation rapide, dopée aux avancées scientifiques et à leurs déclinaisons technologiques de plus en plus partagées, mais aussi source d'une angoisse profonde des peuples face à l'avenir.

L'état de l'Union européenne fait l'objet de moult commentaires. La force de l'Union, c'est non seulement d'avoir résisté à une crise de doute et aux difficultés économiques de celles des dettes publiques, mais aussi d'avoir su en sortir toujours aux tout premiers rangs. Première puissance commerciale de la planète, l'Union affiche toujours le premier PIB cumulé. Elle constitue le premier marché de consommation du monde. Elle est manifestement l'espace de protection des libertés le plus achevé, le plus protecteur du modèle démocratique. Elle n'a pas échappé aux poussées populistes, mais les a jusqu'ici contenues. Elle a survécu aux critiques et aux événements les plus dangereux pour son existence.

Les Européens, à l'exception des Britanniques, quelles que soient leurs revendications, l'ont toujours plébiscitée. Les Grecs en difficulté ont bien veillé à ne quitter ni l'euro ni l'Union. D'ailleurs, les Catalans ou les Écossais ont toujours hésité dans leur volonté d'émancipation, de peur de devoir quitter l'ensemble politique continental vraisemblablement le plus décrié de la planète, mais aussi le plus confortable.

Pour autant, tout le monde reconnaît que, pour l'Union européenne, ne rien changer n'est pas une option. Elle a jusqu'ici réussi, grâce à 70 ans de stabilité, 11 traités, des institutions communes, des pratiques confirmées et acceptées, à apporter la prospérité et à imposer un modèle unique de solidarité entre les nations. L'accélération des transformations en cours l'oblige à penser une nouvelle phase de sa progression.

En effet, son mode de fonctionnement, trop complexe et trop diplomatique, fait l'objet de critiques récurrentes. Ses faibles performances économiques ne reflètent pas la richesse intellectuelle et technologique dont elle est capable. Ses divisions et ses divergences internes lui interdisent l'agilité et l'adaptabilité indispensables à ce



© Quellien D.R. / Photo © Coll. IM/ KHARBINE-TAPABOR

« Pour mieux vivre, l'Europe unie », illustration réalisée par Quellien pour une carte postale de 1954.

« Le logiciel d'intégration qui a si bien fonctionné depuis 1950 ne suffit plus. À l'époque, choisir de tisser des entrelacs d'intérêts communs pour rapprocher les peuples et obliger les États à une étroite coopération était une vision de génie. C'était constituer une fédération d'États « à l'envers » par rapport à tous les exemples dans l'Histoire, parce qu' « à l'endroit », c'était la cause de conflits incessants, comme ceux des XIX^e et XX^e siècles. »

moment particulier de l'accélération de l'Histoire. L'Union souffre de son inachèvement, de ses traditions historiques et politiques, de sa diversité. Longtemps centrée sur le décloisonnement d'un continent dont les nations possèdent de fortes identités, elle a par trop négligé de se projeter dans le monde et de se penser en puissance ; ce projet typiquement français qui n'est pas partagé par tous nos partenaires.

À l'heure où des États continents se livrent une compétition féroce pour l'hégémonie, l'Union européenne, qui est le contraire d'un empire, doit désormais s'atteler aussi à sa protection et à la promotion de ses valeurs et de ses règles. Elle doit organiser sa sécurité, affermir son modèle économique et social, et promouvoir ses normes. Elle ne peut plus le faire avec le simple moyen de son incontestable *soft power*. Le logiciel d'intégration qui a si bien fonctionné depuis 1950 ne suffit plus. À l'époque, choisir de tisser des entrelacs d'intérêts communs pour rapprocher les peuples et obliger les États à une étroite coopération était une vision de génie. C'était constituer une fédération d'États « à l'envers » par rapport à tous les exemples dans l'Histoire, parce qu' « à l'endroit », c'était la cause de conflits incessants, comme ceux des XIX^e et XX^e siècles.

Au stade d'intégration auquel elle est parvenue, l'Union européenne doit s'interroger sur sa méthode et sur les moyens de poursuivre une œuvre inédite dans l'Histoire : construire, sans guerre, l'unité d'un continent.

Cette réflexion est en cours tant au niveau des valeurs que pour les méthodes concrètes de l'intégration européenne. Et l'on peut mesurer combien les imaginations sont créatives, comme toujours en Europe. L'Union peine à s'identifier dans un monde globalisé, où pourtant ses spécificités sont évidentes. Certains estiment qu'un « noyau dur » de nations européennes doit donner l'exemple d'une relance, d'autres qu'il faut désormais penser l'Union en plusieurs cercles concentriques, voire imaginer une Europe à plusieurs vitesses, et d'autres, enfin, voudraient même revenir sur ses élargissements successifs.

Ces propositions témoignent d'une vraie recherche dont il pourrait sortir une véritable relance européenne, désormais au cœur de nombre de dirigeants européens, à commencer par le président français Emmanuel Macron, qui vient de livrer à ses partenaires une vision et des suggestions précises dans deux discours fondateurs, sur la Pnyx à Athènes⁽¹⁾ et à la Sorbonne⁽²⁾.

Un monde sans Europe serait une planète amputée. Au fil des siècles et d'une aventure exceptionnelle, le continent

(1) Discours du président de la République, Emmanuel Macron, sur la Pnyx, Athènes, le jeudi 7 septembre 2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-pnyx-athenes-le-jeudi-7-septembre-2017/>

(2) Initiative pour l'Europe, discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie et démocratique, à l'Université de la Sorbonne, le 26 septembre 2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>

européen a donné au monde plus qu'un modèle. Il s'agit vraiment d'une civilisation, qui repose sur la connaissance, les arts et les techniques. De tous côtés que se tourne un être humain, il est aujourd'hui cerné d'inventions européennes : l'électricité, la machine à vapeur, l'avion, l'hélicoptère, Internet... Il n'est nul besoin d'énumérer la même liste en matière artistique, elle serait interminable. C'est bien en interprétant – merveilleusement – les grands classiques de la musique européenne que Lang Lang, la coqueluche chinoise des interprètes du moment, s'est rendu célèbre ! L'apport de l'Europe à la création est unique, de la Renaissance aux Lumières et jusqu'à notre époque. Ces développements ont concomitamment généré un modèle démocratique d'organisation sociale et politique bien européen. Les Droits de l'Homme, la démocratie représentative, l'assurance sociale, la laïcité, mais aussi la formulation contemporaine de droits individuels et collectifs en extension à travers les concepts de parité et de non-discrimination, par exemple, doivent presque tout à l'Europe. Il y a bien une identité européenne, et lorsqu'elle est partagée pour l'essentiel, par exemple, avec les États-Unis d'Amérique, elle demeure néanmoins spécifique dans la pratique et la mise en œuvre. Ainsi les libertés économiques n'ont-elles pas les mêmes limites et les mêmes règles sur les deux rives de l'Atlantique. Mais par rapport à la Chine, voire au regard de l'Inde, ce géant alternatif d'Asie, il est évident que la société européenne dispose bien de valeurs et de piliers fondamentaux qui lui sont propres.

Or, l'Europe ne dispose ni de la dimension géographique⁽³⁾ ni de la puissance démographique⁽⁴⁾. Déjà minoritaire et réduite de par sa taille et sa population, elle le sera encore davantage demain. Son premier devoir est donc de trouver les moyens de rester ce continent incontournable d'une civilisation humaine en développement accéléré, en assumant ce qu'elle est pour le monde, l'un des ensembles politiques les plus riches et les plus avancés.

Sa seconde tâche prioritaire est de repenser ses modes d'action et de progression en fonction du monde et de ses évolutions probables. Que changer ? Comment reprendre le cours d'une intégration freinée par les doutes, les demi-échecs de certaines politiques, voire l'hostilité à peine cachée de citoyens ou de partenaires extérieurs envieux ?

L'intégration européenne peut-elle se poursuivre, et comment ? L'Union doit être consciente de son haut niveau d'intégration. Un État ne peut en être membre s'il n'a pas aboli la peine de mort. Ce n'est pas le cas au sein de la fédération des États-Unis ! Mais chaque État membre de l'Union dispose de sa propre politique d'immigration et d'asile. Chaque État membre est libre de fixer sa politique de sécurité nationale ou de défense. Et les tentatives de rapprocher ce qui relève encore des souverainetés nationales, si elles ont permis bien des progrès, sont loin d'avoir été probantes. Au seuil de l'intégration politique, les Européens hésitent encore à franchir le pas qui permettrait à l'Union de s'affirmer en puissance sur la scène internationale. Pour relancer l'intégration dans le respect des souverainetés, il est proposé ici une méthode plus pragmatique, plus adaptée à l'état actuel de l'Union : l'intégration par l'exemple⁽⁵⁾.

L'intégration par l'exemple

Dans la pratique, la définition traditionnelle de la souveraineté – être libre de son action – a beaucoup évolué. Peu d'États envisagent d'exercer seuls les attributs de leurs prérogatives. Ils ont tous besoin, à un titre ou un autre, à un moment ou un autre, de coopérer avec d'autres. La complexité des problématiques qui relèvent des politiques publiques, la multiplicité des échanges et leur simultanéité, et la difficulté de mettre en œuvre des décisions concourent à redéfinir le concept de souveraineté. Il ne peut plus être pensé dans la solitude, mais dans un ensemble d'interactions qui, pour les relations internationales, s'appellent la coopération. Pour l'Union européenne, union volontaire d'États souverains désireux de rapprocher leurs peuples, cela implique un constat lucide et une pratique nouvelle. L'Union est souvent malade de ses États, qui ne s'impliquent pas dans son fonctionnement ou se méfient des décisions et des institutions communes. La pratique – elle a déjà commencé avec le Traité budgétaire – c'est vraisemblablement un moment intergouvernemental qui ne renie rien des mécanismes et des objectifs communautaires.

Relancer l'intégration européenne est aujourd'hui possible en acceptant de privilégier les objectifs sur les moyens, et pour cela, que quelques États initient entre eux des coopérations concrètes pour mieux relever les défis majeurs qui leur sont lancés concernant la sécurité, l'immigration et l'économie. Il est évident que dans ces domaines relevant par excellence des compétences nationales, de bonnes coopérations permettent d'obtenir de meilleurs résultats, ce qui est aussi l'objectif commun des 28.

Assurer la défense de l'Europe est plus important que construire une « défense européenne ». Ce qui compte, c'est l'objectif. Permettre des coopérations à quelques-uns, c'est plus efficace que de bâtir, une fois encore, des « usines à gaz ». La preuve : les ministres français et allemand se mettent d'accord pour partager leurs avions de transport militaire et souhaiter une coopération structurée permanente au sens du Traité sur l'Union européenne⁽⁶⁾, et aussitôt, plus de 20 États veulent en faire partie, comme cela a été constaté au Conseil. On imagine ainsi le champ des possibles en matière d'industries de défense. Que deux États membres décident d'une collaboration, d'une fusion ou d'une association particulière – comme la France et l'Italie le souhaitent dans le naval militaire –, et redevient possible la constitution de champions européens, à l'exemple d'Airbus ou de MBDA.

En matière d'immigration et d'accueil de réfugiés, que quelques États membres – par exemple, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la France, ou même seulement deux d'entre eux – décident d'harmoniser leurs conditions d'accueil (droit au travail, statut des demandeurs, délais

(3) 4 234 000 km².

(4) 511,8 millions d'habitants.

(5) À ce sujet, lire GIULIANI J.-D., Pour quelques étoiles de plus. Quelle politique européenne pour la France ?, *Lignes de repères*, 2017.

(6) Art. 42 et 46 TUE et Protocole n°10.



Photo © Jens Jeske/ROPI-REA

Campagne de communication de la chambre des métiers de Berlin autour du slogan « Flüchtling ist kein Beruf » (« Réfugié, ce n'est pas un métier »).

« En matière d'immigration et d'accueil de réfugiés, que quelques États membres – par exemple, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la France, ou même seulement deux d'entre eux – décident d'harmoniser leurs conditions d'accueil (droit au travail, statut des demandeurs, délais de réponse, aide et effectivité des retours), et un mouvement européen de convergence en résultera, avec, enfin, les prémices d'une politique migratoire commune. »

de réponse, aide et effectivité des retours), et un mouvement européen de convergence en résultera, avec, enfin, les prémices d'une politique migratoire commune.

En matière économique, s'il est nécessaire d'ouvrir entre partenaires des débats de fond sur la gouvernance de la zone euro, sur ses moyens et sur le contrôle démocratique de ses décisions, il est peut-être plus efficace encore de mettre sur pied une « feuille de route de convergence fiscale », avec un calendrier précis du rapprochement des assiettes et des taux de l'impôt sur les sociétés. La France et l'Allemagne caressent cette idée depuis 2010⁽⁷⁾ et semblent vouloir la réanimer. De même, envisagent-elles de créer une Agence de recherche et d'innovation « de rupture » commune aux deux pays (Initiative JEDI). De telles initiatives sont plus convaincantes que toute autre pour garantir qu'au cœur de la zone euro, un espace de stabilité fiscale voit le jour sans possibilité de retour et que l'innovation soit au cœur des politiques publiques. Elles emporteront des effets économiques et financiers certains.

Ces exemples seraient des moteurs irrépessibles relançant la dynamique d'intégration aujourd'hui freinée par des conceptions divergentes et de grands débats idéologiques assez vains sur les finalités de l'intégration.

Pour qu'une telle méthode soit systématisée, l'ambition doit être forte et de long terme, même si les premiers pas

sont modestes et timides, et s'inscrire dans une vision européenne. De telles coopérations à l'intérieur de l'Union doivent toujours être ouvertes aux États qui voudraient les rejoindre. Elles doivent être lancées dans le dialogue avec les institutions communes, notamment la Commission européenne. À cet égard, ce qui n'était pas possible avec une Commission Barroso, toujours sourcilieuse de ses compétences jusqu'à l'absurde, l'est davantage avec une Commission dont le président, Jean-Claude Juncker, fait preuve d'une vision politique qui sait qu'une coopération intergouvernementale d'esprit européen finit toujours par avoir besoin de la Commission, et qui assume pleinement le rôle qui est aussi le sien d'aider et d'assister les États membres, pas uniquement par la contrainte !

Relancer l'intégration par l'exemple de coopérations concrètes avec des États volontaires qui acceptent de s'inscrire dans un esprit européen est aujourd'hui possible. C'est même vraisemblablement la seule voie pour le faire. Reste à s'y engager.

(7) Déclaration en Conseil des ministres de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur l'interdépendance économique, commerciale, industrielle et financière de la France et de l'Allemagne et sur la nécessaire convergence de leurs systèmes fiscaux, à Paris, le 21 juillet 2010, <http://discours.vie-publique.fr/notices/107001726.html>
Livres vert sur la coopération franco-allemande – Points de convergence sur la fiscalité des entreprises, ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, février 2012, 95 pages.