

1

Enjeux politiques

L'Europe, malade de ses États ?

Jean-Dominique GIULIANI

De quoi l'Union européenne est-elle malade ?

De sa bureaucratie, de son inertie, de ses impuissances, de son inachèvement ?
Peut-être ? Mais où en sont les causes ?

Certainement dans le mal qui frappe toutes les grandes démocraties, déstabilisées, plus que les régimes autoritaires, par les bouleversements technologiques et ses effets. Partout dans le monde, là au moins où la parole est libre, montent les contestations envers une gouvernance du passé qui n'a pas encore trouvé à s'adapter aux nouvelles réalités.

Les avancées scientifiques, leur diffusion au grand public ont tellement changé les modes de communication, de production et de distribution que sous le vocable de mondialisation se cache en fait l'architecture du monde futur. Elle est difficile à déterminer tant la course est rapide et les surprises multiples et brutales.

Les conséquences politiques en sont flagrantes : avant même la crise financière, avant même en Europe la crise migratoire, des mouvements de contestation se sont organisés partout où la démocratie leur permettait de prospérer. En Europe les populismes et extrémismes apparaissent au milieu des années 2000 dans des pays prospères comme l'Autriche ou les Pays-Bas avant de gagner des nations en plein rattrapage économique et social en Europe centrale et orientale, pour s'établir aussi durablement au sein de l'espace public en France, désormais en Allemagne et, bien sûr, au Royaume-Uni qu'ils ont poussé au Brexit. Ailleurs, nul n'est épargné, ni l'élection présidentielle américaine, ni les autres grandes démocraties asiatiques ou sud-américaines.

Un « coup de vieux » violent frappe le monde occidental et certains à l'extérieur, qui ne comptent pas au nombre de ses amis, comme la Russie ou les mouvements islamistes, ne manquent pas de le théoriser, accréditant chez nos concitoyens un sentiment bien injuste de déclin, voire de décadence.

La redistribution des richesses et des rapports de force dans le monde entraîne ainsi un mouvement de régression et de repli national, voire d'individualisme. Le commerce international en pâtit, les relations internationales en souffrent, l'Union européenne en est ébranlée.

L'indifférence européenne

Union volontaire d'États souverains, elle exige l'implication de ceux-ci, non seulement dans l'exercice quotidien de ses compétences au demeurant fort limitées, mais aussi pour ses développements et ses éventuelles avancées. Sans crises aigües, l'Union n'avance plus qu'au rythme de timides compromis élaborés laborieusement sur un mode diplomatique, loin des débats politiques indispensables et sans réel recul. Telle est la situation actuelle de l'Union à qui il manque des politiques européennes volontaires. Les élites politiques en Europe ont déserté le champ européen au moment où celui-ci commençait à concerner des éléments fondamentaux des compétences souveraines traditionnellement exercées par les nations. Il ne faut donc pas s'étonner qu'après avoir créé l'euro, les dirigeants européens n'aient pas estimé utile d'en parachever la construction par la création d'un budget commun et de politiques économiques communes. Il ne faut pas s'étonner ainsi qu'après avoir initié à cinq pays les accords de Schengen, qui ont rencontré un tel succès qu'ils rassemblent désormais 26 États, les gouvernements n'aient pas souhaité en assurer la pérennité par un véritable contrôle des frontières extérieures. Il ne faut pas s'étonner non plus qu'installés confortablement sous le parapluie américain, la plupart des gouvernements européens n'aient pas trouvé nécessaire de se doter d'une défense crédible et autonome, seule en mesure de garantir durablement la paix et leur sécurité.

Or, ces trois domaines – économie, immigration, sécurité – sont précisément ceux qui interpellent brutalement l'Union européenne. Et les citoyens sont légitimement en droit de s'interroger sur l'efficacité de la coopération européenne.

Ils ne relèvent pas des compétences communes de plein exercice. Il s'agit de compétences qui relèvent davantage des États membres que des institutions.

Force est de constater que ce sont plutôt les institutions qui ont permis à l'Europe de progresser dans la résolution des difficultés rencontrées collectivement.

Sous l'impulsion de Jean-Claude Juncker, la Commission européenne, avec des difficultés, voire des tâtonnements, a permis d'élaborer dans l'urgence des mesures pour faire face à la vague migratoire. Le renforcement de Frontex, la révision du code Schengen, la conclusion d'accords avec les pays tiers (Turquie sous la pression allemande, mais aussi 5 pays africains), ne sont pas des initiatives ou des réalisations venant d'États membres. Ceux-ci ont refusé une répartition des réfugiés, notamment les pays d'Europe centrale et orientale, et n'ont fait que peu de progrès dans l'harmonisation, entre eux, des conditions d'accueil des migrants, de l'octroi du droit d'asile ou de l'organisation des retours.

En matière économique et sociale, si la Commission a fait preuve d'une souplesse opportune et inédite envers les pays en difficulté, aucune initiative des États membres n'a été proposée pour renforcer la gouvernance de la zone euro, mantra pourtant unanime des classes politiques européennes.

Enfin, en matière de défense, la Commission Juncker, aidée par le Parlement européen, tente de se substituer aux États membres pour sortir de l'ornière un débat récurrent sur le nécessaire financement communautaire de la recherche et des dépenses de défense.

Les institutions ne sont donc pas restées inactives et d'autres exemples mériteraient d'être ici mis en valeur. Mais les compétences communes sont limitées et les compromis trouvés en portent la marque. Ils sont incomplets, parfois bancals, jamais totalement satisfaisants.

En réalité, chaque fois que l'Union doit initier de nouvelles politiques, ouvrir de nouvelles perspectives de coopération, il appartient aux États membres d'en prendre l'initiative, puisqu'il conviendra par la suite que leurs Parlements les entérinent.

La crise européenne actuelle doit ainsi être analysée comme une profonde défaillance des États membres. En l'absence d'implication de leur part, les institutions européennes appliquent le droit, parfois se hasardent aux limites ou au-delà de leurs compétences, avec plus ou moins de bonheur. Alors l'accusation de bureaucratie, de manque de démocratie ou de juridisme prend corps et, couardement relayée par des responsables politiques nationaux débordés et peu visionnaires, accrédite dans les opinions publiques l'idée que les institutions ne produisent que des contraintes ou sont déconnectées des réalités. Une crise de foi et de moral s'installe ainsi durablement chez les citoyens. Elle conduit naturellement à des divisions supplémentaires au sein de l'Union et à un doute profond quant à l'avenir du projet européen pourtant plus pertinent que jamais. Peut-elle être surmontée ?

Les nécessaires devoirs des États membres

Une implication nouvelle des États membres est indispensable au rebond européen.

L'année 2017 est certes celle d'élections importantes aux Pays-Bas, en France, en République tchèque et en Allemagne. On attend des premières une mesure de l'audience des populistes qui inquiète et paralyse, des secondes une alternance probable qui romprait avec un réel désengagement surprenant de la part de la « Grande nation » et des dernières peut-être quelques nouveautés mais qui ne devraient pas entraver une stabilité de quelques années. Un sursaut européen des États membres ne pourra être espéré qu'après ces échéances passées. Il est souhaitable. Quelle forme devrait-il prendre ?

Le recul de la solidarité entre les États membres est patent. Il est préjudiciable aux intérêts de chacun et bloque la résolution de problèmes devenus urgents. Les divisions n'ont jamais été aussi fortes. Au clivage Nord-Sud s'est désormais ajouté un fossé Est-Ouest face à la question migratoire et aux impératifs de sécurité.

Les défauts de gouvernance de la zone euro ont conduit à des incompréhensions durables entre le Nord et le Sud et interdit toute évolution des points de vue qui s'affrontent. Entre les nécessaires efforts de relance et les indispensables disciplines, aucun espoir de compromis n'apparaît possible, désespérant ainsi durablement les opinions de certains pays, malgré les généreux plans en cours. La zone euro a perdu le bénéfice de sa solidarité, pourtant bien réelle, envers les pays en difficulté.

Face à l'agressivité russe, les pays d'Europe centrale et orientale ont choisi de s'en remettre exclusivement aux États-Unis, leur allié le plus lointain, réputé plus sûr alors que l'Union compte en son sein deux puissances nucléaires, par ailleurs membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies. L'histoire (Yalta, Potsdam) devrait pourtant suffire à les mettre en garde contre ce réflexe à courte vue dont le danger se matérialise après l'élection présidentielle américaine. Les plus solides alliances ne résistent pas longtemps au choc des intérêts nationaux et le meilleur moyen de les conforter est de les mettre en commun autant que possible. Les alliés les plus proches sont souvent les plus sûrs. L'Alliance atlantique est une communauté de valeurs nécessaire, qui ne peut exonérer ses membres européens de leurs propres responsabilités et de leur autonomie stratégique.

En outre, refuser de comprendre que les intérêts européens sont désormais globaux, qu'ils doivent être défendus en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie et partout sur la planète, est la preuve d'une absence de maturité qui doit être corrigée. La lutte contre le terrorisme est un combat mondial, la stabilité de l'Afrique est une nécessité pour l'Europe, comme l'écrivait déjà Robert Schuman dans les années 1960, la liberté de navigation est une cause européenne, non seulement pour ses intérêts commerciaux, mais aussi pour les principes qu'elle entraîne. Aucun État européen ne sera épargné par des négligences en ces domaines et l'urgence d'une stratégie commune ambitieuse et mondiale ne saurait se réduire à l'adoption de textes collectifs non suivis d'effets concrets.

S'agissant enfin de la question migratoire, une simple analyse objective de la démographie européenne suffirait à surmonter les préventions de pays d'émigration, certes peu enclins à la mixité, mais ayant accepté par traité et engagement moral, les règles élémentaires des démocraties, envers notamment le droit d'asile.

Devant la difficulté de tenir de tels débats dans les enceintes européennes et d'en tirer des solutions concrètes pour faire face ensemble aux défis pressants qui sont pourtant communs, il est possible d'imaginer de nouvelles méthodes, qui ne contrarient en rien ce qui est déjà accompli sur le plan communautaire.

L'intégration par l'exemple

La gouvernance de l'euro, l'immigration et la défense de l'Europe sont trois défis qui en appellent à l'initiative de quelques États, montrant un exemple qui doit rester ouvert à ceux qui souhaitent le suivre.

La Banque centrale européenne appelle de ses vœux depuis longtemps un renforcement de la gouvernance économique de l'euro que tout le monde réclame sans le proposer concrètement. Une convergence fiscale organisée sur la base d'un accord intergouvernemental, d'abord à quelques volontaires, ensuite étendu si possible, est susceptible de créer l'électrochoc nécessaire à la relance de la convergence. Il suffirait que les principaux contributeurs au capital de la BCE se mettent d'accord sur un calendrier fixe de rapprochement

fiscal, qui pourra prendre quelques années mais devra être gravé dans un texte obligatoire négocié entre eux, pour que soit relancée l'indispensable convergence budgétaire et économique entre les membres de l'euro. On pense naturellement à un nécessaire accord franco-allemand rejoint par leurs plus proches partenaires.

En matière d'immigration, la quête sans fin d'une politique migratoire commune pourrait trouver un accomplissement dans une démarche volontaire de quelques-uns des États les plus concernés. Il leur suffirait – c'est certes difficile – de prévoir l'harmonisation des conditions d'accueil des réfugiés et de traitement des demandes d'asile ainsi que la définition en commun de quotas et de règles concernant les déplacements secondaires et le renvoi des migrants n'ayant pas obtenu le droit de séjourner sur leur territoire, pour que l'immigration puisse être considérée comme « sous contrôle ».

Enfin, en matière de défense, compétence exclusive des États membres qui le restera longtemps, ce n'est pas des institutions communes que peuvent venir les initiatives ; elles ne peuvent que les soutenir. Quelques États membres doivent accepter entre eux de s'engager réellement à accroître leurs budgets de défense, à se porter systématiquement assistance, même dans les opérations militaires extérieures. On imagine que cette proposition est susceptible de retenir l'intérêt du Royaume-Uni, qui demeure une puissance militaire importante et de l'Allemagne qui, malgré ses contraintes constitutionnelles, souhaite s'investir davantage. La France devrait prendre l'initiative d'un tel accord intergouvernemental, qui ne serait pas contraire à une participation dans l'OTAN, mais aurait pour objectif une autonomie stratégique de ses membres que l'Alliance lui interdit. Disposant, seule désormais en Europe, d'une armée complète et d'une indépendance assumée, elle aurait aussi intérêt à une coopération renforcée.

Dans cette phase de doutes et de « basses eaux européennes », la relance du mouvement d'unification ne peut venir que des États membres. La question de la volonté politique qu'ils sont en mesure d'exprimer est évidemment primordiale. S'agissant de la méthode, la vieille querelle entre méthode communautaire et intergouvernementale n'est plus de mise. Il y a urgence, avant que ne soient entendues les voix toujours plus nombreuses qui s'élèvent pour proposer de « refonder l'Europe », de « faire une pause », ou de « rapatrier des compétences », toutes inappropriées à la solution des lourds défis qui nous sont lancés.

Qu'importe la méthode si la coopération et la solidarité entre États membres progressent ! Il appartient aux plus responsables d'entre eux de montrer l'exemple sans s'en remettre à d'autres. Et d'imaginer des réponses originales qui paveront le chemin vers le retour des Européens à une solidarité vitale.