

"L'Europe en crises"

Pascal Lamy¹

Juin 2016

Article pour la Revue Politique et Parlementaire²

Depuis un bon moment, et surtout après le résultat du referendum britannique du 23 juin dernier, nul ne conteste que l'intégration européenne peine à surmonter une série de crises sans précédent depuis ses débuts il y a soixante-cinq ans.

Pourquoi ces crises ? Comment les surmonter?

Pour en prendre la mesure, il suffit d'observer l'évolution de l'état d'esprit des citoyens des vingt-huit pays au cours de la dernière décennie. Elle est connue grâce aux sondages que la Commission européenne ou le Parlement européen ont réalisé avec régularité et précision, et qu'une note de l'Institut Jacques Delors vient d'analyser³.

De ces sondages ressortent quatre informations dominantes: deux rassurantes ; les deux autres plus inquiétantes.

La première concerne le bien-fondé de l'appartenance de leur pays à l'Union européenne : à la fin de 2015, 55 % des sondés s'expriment en faveur de cette idée, 15% donnent une opinion négative et 30% ne se prononcent pas. Les niveaux d'aujourd'hui sont les mêmes qu'il y a dix ans, même si des variations ont été enregistrées entre temps. Et on peut faire un constat similaire pour l'idée que leur pays a bénéficié de son appartenance.

En revanche les réponses aux questions qui traduisent la confiance dans la capacité de l'Europe à relever les défis du futur mettent en évidence une forte dégradation. La confiance déclarée dans

¹ Ancien Commissaire européen, puis Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, Président emeritus de l'Institut Jacques Delors

² Ce texte est largement inspiré d'une conférence donnée au printemps 2016 par l'auteur à la Maison Heinrich Heine à la Cité universitaire de Paris

³ Daniel Debomy : « L'Union malgré tout - Les opinions publiques européennes face aux crises (2005-2015), Institut Jacques Delors, juin 2016

l'UE, objet d'une légère majorité relative en 2005 et même très majoritaire avant le début de la crise au début de 2007, est tombée à 32%.

Dernier résultat à considérer : le « nuage » de points regroupant les États membres sur les deux axes précédents (appartenance et confiance) a grandi; autrement dit la dispersion de leurs positions a augmenté, et avec elle, sans doute, les difficultés à se mettre d'accord.

*

* *

Quelles sont les raisons de cette dérive inquiétante pour les partisans de l'intégration européenne ?

Première raison majeure de la chute de confiance: l'Europe, secouée par la crise économique mondiale, a cessé de tenir ses promesses. Une Europe qui n'est pas à la hauteur de ses promesses et qui ne produit plus de résultats perceptibles perd logiquement une partie de sa légitimité auprès des opinions.

La seconde raison, plus complexe et moins débattue, tient à mon sens à ce que nous avons, depuis toujours, ignoré à tort la dimension *anthro-politique* de la construction européenne.

*

Pendant des décennies, l'Europe fut perçue comme garante de prospérité, de sécurité et de paix par les Européens et par la plupart de ceux qui aspiraient à la rejoindre de part et d'autre du rideau de fer. De fait, pendant plusieurs décennies, les progrès de la construction européenne furent associés à l'accroissement du bien-être, de la croissance et de la stabilité, pour un continent européen qui devait se reconstruire après s'être relevé de ses cendres.

Or depuis quelques années, un mouvement inverse s'est amorcé. L'Union européenne retrouve à peine le niveau de vie qu'elle avait avant la crise de 2007 dont l'amplification fut, à tort ou à raison, attribuée en partie aux dysfonctionnements de l'Union économique et monétaire. Quant à la sécurité, nous avons tous présents à l'esprit les événements d'Ukraine et bien sûr le drame de la Syrie avec, comme effet immédiat, l'afflux des réfugiés qu'une partie de l'opinion associe, à tort, à la menace terroriste. Il est clair que l'Union européenne a manqué à son premier devoir politique : celui d'assurer la sécurité de ses confins, sinon de ses frontières.

Les raisons les plus communément invoquées pour expliquer l'incapacité de l'Europe à produire des résultats au cours de la période la plus récente proviendraient des erreurs qu'elle aurait accumulées, à commencer par la construction de l'Union économique et monétaire, dont Jacques Delors disait déjà au moment du Traité de Maastricht qu'elle était très monétaire et fort peu économique. Autre erreur supposée, le Traité de Schengen qui a consisté à démanteler les frontières intérieures dépourvues d'utilité tout en refusant de créer la frontière extérieure, sur un plan technique ou même symbolique. Ou encore dans la finance où les banques dont on avait encouragé l'interdépendance possédaient toutes dans leurs portefeuilles des obligations grecques : quand survint l'effondrement financier de la Grèce, il fallut créer, à la hâte, une union bancaire qui n'existait pas.

Je ne partage pas l'analyse selon laquelle nous nous serions enfoncés dans une succession d'erreurs. Que l'on soit resté au milieu du gué de l'Union économique et monétaire, et de Schengen ou que l'union bancaire n'ait pas vu le jour à temps ne relève pas de l'erreur mais de la méthode même de mise en place de ces systèmes. L'Union européenne se construit à coup de compromis entre les États membres. Le compromis, intrinsèque à la construction européenne, souvent imparfait, souvent insatisfaisant, toujours provisoire, demeure incontournable. Ce sont finalement les dirigeants des États membres, toujours tributaires de leurs opinions domestiques, qui décident de ce qu'il faut partager au niveau européen et conserver au niveau national. Il faut garder présent à l'esprit que la construction européenne est portée par des États dépositaires d'une histoire ancienne et habités par une conception fondamentalement souverainiste, celle de l'État Nation né lors de la Paix de Westphalie en 1648. C'est pourquoi le processus de la construction européenne, si complexe, ne peut se faire que pas à pas. Il n'est pas surprenant que les citoyens peu avertis de ces complexités dont la pédagogie est difficile, aient attribué leurs déceptions européennes récentes aux modalités de sa construction et qu'ils aient développé à son égard un désamour voire une hostilité grandissante.

Je laisse volontairement de côté un autre pont aux ânes des difficultés que nous connaissons : l'élargissement. Comme s'il n'y avait jamais eu un choix entre élargissement et approfondissement. Ce que les historiens appelleront un jour non plus élargissement de l'Union mais le rétrécissement de la non-Europe était inscrit dans la matrice depuis le début de l'aventure et, dès lors, inévitable. Il suffit pour s'en convaincre de relire le Traité de Rome⁴ ou encore de se remémorer Otto Fürst von

⁴ « Résolus à affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, et appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort » (Traité de Rome)

Bismarck qui disait que la politique consistait à entendre les pas de Dieu à travers l'Histoire, puis à bondir et à s'accrocher à un bout de son manteau⁵.

La deuxième raison de la dégradation de l'image de l'Europe auprès de citoyens est, je crois, d'ordre *anthro-politique*.

Il faut remonter au temps où les Pères fondateurs, tels les alchimistes en quête de la pierre philosophale, imaginaient pouvoir un jour transformer le plomb de l'intégration économique en or de l'intégration politique. Créer « des solidarités de fait » fut le fameux pari de Schuman. L'intégration des systèmes économiques et sociaux, à commencer par les systèmes de production, ceux du charbon et de l'acier au départ, conduirait, par l'ascension graduelle d'une sorte d'échelle de Jacob, au paradis de l'intégration politique.

Mais cette matrice idéologique contenait un vice de conception, on le constate aujourd'hui. Ce raisonnement n'a pas été validé dans les proportions attendues. Malgré l'élection au suffrage universel du Parlement européen depuis bientôt quarante ans, il n'y a pas encore de *δemos* européen. Il n'existe pas d'espace qui aurait été investi ou conquis par un peuple européen au cours d'événements qui auraient produit une dramaturgie identitaire, ni de récit d'inclusion autre que celui, négatif et heureusement provisoire, du rejet de la guerre intestine. Pas plus qu'il n'existe de sentiment d'appartenance ni de contrôle politique de cet espace dans lequel s'inscrit pourtant la réalité de notre intégration économique et donc, en partie au moins, sociale.

Comme le démontrent bon nombre d'exemples récents, nous sommes intégrés de fait, mais nous ne sommes pas encore intégrés par la fiction partagée d'un espace politique commun. Quand la Chancelière allemande, pour qui j'ai par ailleurs la plus grande estime, joue cavalier seul et décide de sortir du nucléaire sans préavis ni concertation avec les autres chefs de gouvernements européens, elle illustre parfaitement la discordance entre la réalité de l'intégration économique (celle du marché intérieur de l'énergie lentement, péniblement, et partiellement édifié) et celle de l'intégration politique (celle d'une délibération sur une décision stratégique avec ses partenaires qui auraient pu faire valoir leurs objections). De même, lorsque David Cameron décide de la tenue d'un référendum au sujet de la sortie de la Grande Bretagne de l'Union européenne pour réparer les accroc qui affaiblissent, pense-t-il, son propre parti politique, il fait courir à l'Europe et donc à tous les autres européens le risque immense, hélas désormais avéré, de lui faire perdre une part appréciable de son

⁵ "Politik ist, daß man Gottes Schritt durch die Weltgeschichte hört, dann zuspringt und versucht, einen Zipfel seines Mantels zu fassen."

poids économique, de son influence diplomatique et, surtout, de sa pertinence historique. Il en va de même lorsque les dirigeants politiques français, et d'autres, accusent "Bruxelles" de mettre en œuvre des décisions auxquelles ils ont pris part en tant que dirigeants européens, curieuse et dangereuse version politique d'une schizophrénie qui implique et donc avalise la dichotomie entre les espaces politiques nationaux et l'espace européen. Ces exemples démontrent que le rêve d'une intégration politique qui serait le produit d'une l'intégration économique ne s'est pas encore réalisé. Les historiens et les politologues qui ont tenté de situer dans le temps un point de rupture entre les deux, avancent l'hypothèse que l'Europe se serait heurtée au plafond de verre de sa légitimité au moment de la chute du Mur de Berlin, comme si elle n'avait été jusque-là qu'un avatar de la guerre froide, une fiction à opposer à la fiction du communisme.

Leçon : Nous avons mis en route un processus complexe dont nous avons omis d'étudier, d'anticiper et d'appréhender les mécanismes qui participent de l'imaginaire et de l'identité.

*

* *

Quelles pourraient être, dès lors, les pistes pour retrouver un élan suffisant ?

La première piste pour que les réalités soient étayées par des fictions serait de consentir à aborder l'intégration européenne par la face Nord, celle de l'anthropologie, des symboles de la construction et de l'évolution des structures du vivre ensemble, de ce qui « fait société ». Et de cesser de vouloir accéder au sommet en empruntant la pente douce de la face Sud, celle de l'intégration des marchés. Il nous faut analyser et comprendre ce qui nous rassemble et ce qui nous sépare dans notre Union au-delà de l'échange marchand idéologiquement plat et renoncer à la facilité de la formule insipide de "l'Unité dans la diversité", cet oxymore rebattu dont tous les anthropologues sérieux se gaussent. Certaines approches allemandes furent tentées pour aborder cette question, comme la notion de patriotisme constitutionnel. Sans doute répondent-elles à une partie de la tradition politique et intellectuelle allemande. Mais elles demeurent totalement incompréhensibles aux esprits français.

Suggestion: créer dans les meilleures universités européennes des chaires d'anthropologie européenne pour former des spécialistes qui étudient, non plus les tribus du Pacifique, mais les tribus d'Europe. Celles du "limes", celles des confins autant que celles du centre. Des anthropologues qui cherchent pour aider à mieux percevoir ce que les Européens ont de commun et de différent lorsqu'ils assistent à un match de football, lorsqu'ils célèbrent les anniversaires ou les

mariages, lorsqu'ils font leurs courses, composent leurs menus, se racontent des histoires de famille, chantent, rêvent ou cauchemardent. Tout ce que nous apprendrions de ces approches nous aiderait, chemin faisant, à mieux saisir notre identité, ce qui nous rassemble par différence avec d'autres civilisations, et qui est souvent plus clair aux yeux des non-Européens qu'à ceux des Européens.⁶

Autre proposition concrète : réinventer un narratif européen qui parle aux générations d'aujourd'hui et de demain. Lorsque je tente d'expliquer à mes petits-enfants qu'il faut continuer d'œuvrer pour l'union des Français et des Allemands, je lis une profonde perplexité dans leur regard. Pour eux, des figures comme de Gaulle ou Churchill se situent dans leur chronologie mémorielle, juste après Jeanne d'Arc, elle-même succédant à l'ère du diplodocus ! Aussi difficile que cela nous paraisse, nous devons nous faire à l'idée que le narratif d'origine, extrêmement puissant, celui de la paix (ou plus exactement de l'horreur de la guerre) dont nos générations ont été abreuvées, ne prend plus. Il faut donc inventer un nouveau narratif en relation avec ce qui constitue l'identité européenne, dans un monde qui va continuer de se globaliser à grande vitesse et qui comporte d'autres modèles identitaires. C'est en observant l'Europe de l'extérieur durant de longues années, et en écoutant les commentaires de mes interlocuteurs non européens que m'est venue l'idée d'un nouveau narratif qui parle aux jeunes générations. Un grand diplomate singapourien me déclara un jour, au cours d'une de nos conversations que la mission de l'Europe était de civiliser le monde. Coupant court à ma protestation, il convint avec moi que la colonisation ne fut pas le meilleur exemple de "civilisation", pour aussitôt ajouter que la civilisation européenne restait néanmoins la plus désirable⁷. C'est celle qui correspond le plus à l'idée que les humains d'aujourd'hui se font d'une certaine forme de bonheur parce qu'elle représente un équilibre inconnu ailleurs entre les libertés individuelles, les systèmes de solidarité collective, la tolérance, une certaine sensibilité culturelle, une conscience écologique développée. Bref, un modèle d'économie sociale de marché plus intolérant aux inégalités. Nous savons que la globalisation va se poursuivre sous l'effet du moteur de la technologie, et qu'elle va continuer à réduire la pauvreté mais aussi à accroître les inégalités. Sujet qui ne relève plus uniquement de la morale et de la politique, mais aussi de l'économie puisque les économistes considèrent désormais que l'augmentation des inégalités met un frein à la croissance. Ils ont depuis longtemps décrit le phénomène selon lequel les plus riches dépensent beaucoup moins proportionnellement à leurs revenus ou à leur fortune que les plus pauvres.

Outre ce changement de narratif, nous devrions poursuivre d'autres pistes pour accélérer la constitution de cet espace que les peuples européens s'approprieraient – le *δemos* – et contrecarrer

⁶ Voir sur ce thème : « Mémoires, identités et imaginaires des Européens », Séminaires organisés entre 2013 et 2015 par le Collège des Bernardins, en partenariat avec Anima mundi.

⁷ Voir du même auteur « Quand la France s'éveillera », Editions Odile Jacob (2014)

dans les esprits la vision d'une Europe incapable de produire des résultats et de tenir ses promesses : qu'il s'agisse d'instaurer l'impôt sur les sociétés européennes ou de réussir la transition énergétique. On ne peut exclure, par exemple, que bien que leader idéologique pendant trente ans en matière de changement climatique l'Europe peine à s'imposer comme leader de la transition énergétique, ajoutant une nouvelle déception aux précédentes.

L'institut Jacques Delors a lancé l'an dernier l'idée d'un Erasmus pro, selon des modalités identiques à celles du programme Erasmus, pour développer l'apprentissage transnational dans une période où de nombreux pays européens souffrent d'un chômage des jeunes alarmant.

Durant les trente dernières années, l'Europe a perdu une partie de la place qu'elle tenait à la « frontière technologique » au profit des Américains. Pour enrayer cette régression dommageable, nous devons repenser la manière dont nous investissons au niveau européen dans l'innovation, les technologies d'avenir, qu'il s'agisse du génie génétique, des nanotechnologies, de l'intelligence artificielle, ou des nouvelles techniques de visualisation. Le rapport du capital-risque entre ce que les États Unis et l'Europe investissent en ces domaines étant de cinq à un, il ne faut pas s'étonner que les « GAFA⁸ » soient nés aux États-Unis. Ce déséquilibre risque de s'accroître encore davantage avec les « TANU⁹ », voire les « TXBA¹⁰ » chinois dans les vingt prochaines années, comme l'annonce Jean-Paul Betbèze¹¹, si nous ne réagissons pas.

Il pourrait aussi s'agir du marché intérieur des services, lancé en 1985 sous l'impulsion de Jacques Delors mais resté inachevé. Si nous comparons la productivité de l'économie européenne par rapport à celle de l'économie américaine, ce n'est pas dans l'industrie que nous péchons mais dans les services qui représentent désormais la part de loin la plus importante de la production, alors que nous pourrions bénéficier d'un avantage théorique sur les Américains, avec nos cinq cents millions de consommateurs si notre marché était unifié. Ces réserves de productivité recèlent de considérables gisements de croissance, et donc de résilience de nos systèmes sociaux fortement redistributifs.

Le succès de tous ces chantiers potentiels repose en large part sur la solidité du couple franco-allemand, indispensable clé de voute que les événements ont pu mettre à l'épreuve sans jamais l'endommager gravement. Je demeure convaincu que s'il arrive aux Français et aux Allemands de

⁸ Google, Apple, Facebook, Amazon

⁹ Tesla, Airbnb, Netflix, Uber

¹⁰ Tencent, Xiaomi, Baidu, Alibaba

¹¹ Jean-Paul Betbèze : « La guerre des mondialisations », Editions Economica, 2016

diverger sur un certain nombre de sujets, ils restent, ensemble, le seul moteur capable d'entraîner l'Union européenne de manière décisive. Alliance vécue par les Allemands comme un couple au sens de la physique des forces, tandis que les Français en ont une perception plus sentimentale, presque romantique. Ces deux conceptions illustrent bien ces différences qui nous obligent sans cesse à trouver des compromis entre la préférence allemande pour la discipline et le penchant des Français pour la solidarité. C'est la convergence de ces deux idéaux, davantage de discipline conjuguée à plus de solidarité qui constitue le creuset de la civilisation européenne, celle que, je crois, nous devons construire et léguer à nos petits-enfants.

*

* *

Pour conclure dans le temps présent, reconnaissons que l'inextricable problématique des flux migratoires constitue pour l'Europe un défi redoutable, en même temps qu'une occasion unique de réfléchir et de prouver à quelles valeurs, à quelles responsabilités nous sommes, collectivement, réellement attachés. Pourquoi cette solidarité proclamée n'est-elle souvent que de façade ? Parce qu'il n'existe pas encore, de mécanisme d'*accountability*, de « redevabilité » européenne qui permette de contrebalancer la prégnance politique du niveau local.

Mais cet exemple nous dit aussi qu'aucun des grands défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui ne peut trouver de solution nationale. Qu'il s'agisse des migrants, de la Russie, de la Syrie, de la recherche et de l'innovation, rien n'est plus simple de démontrer que dans un monde en perpétuelle mutation, il n'existe pas, sur notre continent, de réponse nationale de meilleure qualité que la solution européenne.

Faisons-nous, ferons-nous mieux ensemble que séparément ? Voilà l'idée force à remettre au cœur débat pour les nouvelles générations.

Je suis de ceux qui pensent que nous nous donnerons les moyens de relever ce formidable défi pour la simple raison que le nécessaire finit toujours par devenir possible, à l'échelle de l'Europe comme à celle du monde. Question de temps, mais l'on sait qu'en matière de civilisations, la lenteur peut être mortelle.

Le monde de demain présente de nombreuses similitudes avec l'Europe des années soixante : son intégration économique est en marche sous l'effet des progrès de la technologie. Reste ouverte la grande question de savoir si cette intégration économique globale s'accompagne ou non d'une

intégration politique capable de réduire les conflits, les tensions, les antagonismes et les frustrations. Davantage de convergence, de paix, moins de divergences parce que davantage de bien-être, moins de pauvreté, moins d'inégalités.

Je crois que c'est entre nos mains européennes que réside une bonne part de la réponse à cette question.

Parce que nous sommes en avance sur la perception de cet enjeu, notre responsabilité, d'abord européenne, est donc aussi globale, pour abonder dans le sens de Jean Monnet pour qui la construction européenne n'était qu'une étape vers l'organisation du monde de demain.