

Où va l'Europe ?

Pascal Lamy¹

Ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ancien commissaire européen pour le commerce, président d'honneur de Notre Europe – Institut Jacques Delors et président d'honneur de l'IRIS.

La question de savoir où va l'Europe nécessite de se référer à la fois à la fatigue d'Europe au-dedans et au désir d'Europe au-dehors. Cette fatigue est une réalité politique attristante, frustrante, agaçante pour les militants de l'intégration européenne, mais dont il est nécessaire de prendre la mesure et de tenir compte. Jamais, dans l'histoire de cinquante ans d'intégration européenne, le soutien des opinions à cette entreprise n'a été aussi bas et cela se vérifie en moyenne partout, même si le niveau varie selon les pays. Cela est particulièrement vrai en France. Le soutien des Français à l'intégration européenne, qui était d'environ 60 % il y a dix ans, est aujourd'hui d'environ 30 %, soit moitié moins². Il montre aussi que les craintes des Français à l'égard de la construction européenne sont actuellement supérieures aux espoirs qu'elle suscite. Plus préoccupant, le soutien à l'intégration européenne est deux fois moins important chez les jeunes que chez les seniors. Inquiétant également est l'écart qui est deux fois plus important chez les personnes disposant de hauts revenus que chez ceux ayant les revenus les plus bas, et cinq fois plus important chez les cadres que chez les ouvriers. Au vu du contenu de cet affaiblissement du soutien et de la manière dont elle se répartit dans la population, il

¹ Ce texte reprend l'allocution de clôture de la matinée prononcée par Pascal Lamy à l'occasion des 6^e Entretiens européens d'Enghien, organisés par l'IRIS et la Ville d'Enghien-les-Bains, avec le soutien du Groupe Lucien Barrière, en partenariat avec l'Institut BVA, *Le Parisien – Aujourd'hui en France*, la Friedrich Ebert Stiftung, l'Institut d'études européennes (IEE) de l'Université Paris 8 et ID-FM, le 8 mars 2014, sur le thème « Où va l'Europe ? (Quo vadis Europa ?) ».

² « Les Français et l'Europe. "Espoir, crainte ou désenchantement" », sondage réalisé par BVA pour *Le Parisien – Aujourd'hui en France* et l'IRIS, à l'occasion des 6^e Entretiens européens d'Enghien, 8 mars 2014.

apparaît clair que la construction européenne traverse une sérieuse crise de légitimité. Il faut ainsi déterminer les causes sous-jacentes à cette réalité, qui vont bien plus loin que la simple fatigue, mais relèvent plutôt d'une crise, d'un problème grave, d'une maladie.

Un diagnostic du modèle européen

L'Europe en panne de carburant

Le carburant qui a alimenté le moteur politique de l'intégration européenne depuis cinquante ans a perdu de son pouvoir de propulsion. Ce carburant était un mélange de deux composantes : la paix, la fin de la guerre entre Européens, d'une part, et l'élévation du niveau de vie, d'autre part. Ces deux aspirations ont coexisté, se sont mélangées et ont été essentielles dans le soutien des opinions au processus d'intégration européenne. Chacun des deux éléments est aujourd'hui mal en point. La paix, fondée sur le refus de guerres dont la mémoire était vivace, devient inévitablement un carburant moins efficace. Cela est très heureux, d'une certaine façon, car personne ne peut souhaiter qu'il faille à nouveau de telles menaces pour redonner espoir à l'Europe. Cette composante a donc quelque chose de fatidique, contre laquelle on ne peut rien. Le temps passe, la mémoire de ces conflits s'affadit et, par conséquent, cet élément du mélange également. Malheureusement, cela concerne aussi le second élément du mélange, soit l'aspiration à une augmentation de la qualité du niveau de la vie, notamment depuis 2008 et la crise qui a frappé de plein fouet le corps économique et social européen. Cette croyance a faibli, notamment dans des les pays dont les populations sont les victimes de cette crise. La propulsion idéologique est donc en train de disparaître.

Pire, l'Europe n'apparaît plus comme une solution mais, désormais, comme un problème. C'est l'idée qu'il existerait une sorte de gigantesque moloch bruxellois bureaucratique, intrusif, qui passe son temps à édicter des contraintes, impose l'austérité partout, qui serait une espèce de mix entre Frankenstein et Raminagrobis, transformant l'Europe et ses institutions en quelque chose de repoussant. Le problème n'est pas seulement que nous n'arrivons plus à avancer ; désormais, certains songent à reculer.

Le point de départ politique doit donc être la considération de cette réalité qui a profondément entamé un raisonnement que les Européens, quels que soient leurs opinions politiques, leur nationalité, leur âge, ont partagé pendant très longtemps, selon lequel nous réussissons mieux ensemble que séparément. Lorsque l'on observe de près les sondages, cette idée a largement disparu sauf sur le thème de la mondialisation, comme si ce contexte nouveau, très différent de celui qui a présidé à la naissance de l'unification européenne, pouvait être une lueur d'espoir pour la construction européenne.

Un modèle qui conserve toute sa pertinence dans le contexte de la mondialisation

Concernant le désir d'Europe au dehors, on peut interpréter une partie de la situation en Ukraine comme les conséquences que l'on provoque lorsque l'on tente, d'une manière ou d'une autre, de « tuer » le rêve européen. Finalement, du point de vue du sens, de la manière dont on la repère, dont on la définit, la signification de l'Europe est beaucoup plus claire vu du dehors que du dedans. Sans céder à l'eurocentrisme et étant entendu que l'impérialisme européen n'est plus une menace dans le monde d'aujourd'hui, la spécificité de l'identité européenne, du modèle européen – qui est un terme parfois difficile à saisir, parce qu'il peut donner le sentiment d'une certaine arrogance – existe dans le regard que le reste du monde porte sur l'Europe. La définition de l'identité européenne est un équilibre très spécifique entre l'individuel et le

collectif, entre la concurrence et la solidarité, entre la nature et la culture. Au cœur de cette spécificité, il y a – à la différence du modèle américain ou du modèle asiatique, dominé par le modèle chinois – une moindre tolérance aux inégalités, ce qui explique la sophistication relative du modèle européen par rapport au reste du monde. Angela Merkel dit souvent, à juste titre, que l'Europe, c'est « 7 % de la population mondiale, 25 % de l'économie mondiale et 50 % des dépenses de sécurité sociale dans le monde ». C'est une manière chiffrée de dire, au fond, la même chose, et c'est ainsi que les non Européens définissent et perçoivent l'Europe. Cette identité devient et deviendra essentielle dans la mondialisation car ce mouvement, dont les forces sont déjà absolument considérables en matière de technologie et d'échanges internationaux, va se poursuivre et se renforcer.

Cette mondialisation a de bons et de mauvais côtés. Elle a produit des résultats formidables en termes de réduction de la pauvreté. Elle a causé aussi des effets inquiétants en matière d'augmentation des inégalités. C'est en cela que le modèle européen reprend une valeur : une certaine sensibilité à la face négative de la mondialisation que constitue la hausse des inégalités. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les pays émergents qui sont en croissance très rapide, où la pauvreté diminue beaucoup mais où les inégalités augmentent fortement, portent ce regard d'espoir sur l'Europe. Pour Thierry Repentin, ministre français des Affaires européennes, il est nécessaire de retrouver une aspiration commune³. Il s'agit, en effet, d'un problème politique fondamental, et l'essentiel de la réponse à la question de savoir où va l'Europe se trouve, à mon sens, ici. Si la construction européenne n'avait pas été inventée à la fin d'un conflit mondial cataclysmique, il faudrait, pour bien des raisons, l'inventer aujourd'hui, en ce qu'elle constitue une version régulée de la mondialisation.

³ Intervention de Monsieur Thierry Repentin, ministre délégué en charge des Affaires européennes, en ouverture des Entretiens européens d'Enghien, 8 mars 2014, disponible sur le site Internet de l'IRIS.

Défis européens

Une régénération par les élections européennes

Pour autant, ces considérations restent générales, voire un peu lointaines concernant le futur de l'Europe et ne suffisent donc pas à répondre à la question de savoir où va l'Europe. Pour traduire cette idée en termes plus concrets d'itinéraire à court terme, il faut évoquer la campagne des élections européennes de 2014, qui va sans doute être en partie masquée, en France, par l'échéance municipale qui la précède. Elle va cependant, pour la première fois dans l'histoire des élections européennes – depuis 1979 –, se jouer différemment des fois précédentes. Nous connaissons le modèle classique : une élection européenne se jouant sur une thématique et avec une scénique nationale, d'où probablement d'ailleurs cette décroissance permanente du taux de participation depuis 1979. Cette fois, les élections vont renouveler deux des trois institutions politiques de l'Union européenne, à savoir le Parlement et la Commission européenne, grâce à une détermination des groupes politiques au Parlement européen – la troisième, le Conseil européen, ne changeant pas en fonction des élections européennes mais selon les élections nationales, ce qui lui confère une certaine stabilité. Chaque groupe politique peut donc mener campagne avec son leader : Jean-Claude Juncker a été désigné comme chef de file des chrétiens-démocrates, du centre-droit ; Martin Schulz comme celui du centre-gauche, des sociaux-démocrates ; et les libéraux, les verts et la gauche européenne ont également désigné leurs candidats respectifs. Par conséquent, les élections vont se jouer dans un contexte un peu différent, chacun de ces candidats pouvant mener une véritable campagne européenne. Ces élections déboucheront sur une nouvelle Commission, un nouveau Parlement et donc sur un nouveau programme de gouvernement pour une législature de cinq ans, à partir de début 2015.

Quels pourraient être les grands axes d'un programme de législature soutenu par une coalition majoritaire au Parlement européen, et de nature à relancer la construction européenne et à raviver l'intérêt et le soutien des opinions ?

Il suffit de revenir à la méthode dite « des projets », qui consiste à programmer les actions de l'Union sur quelques objectifs appuyés sur le narratif de coopération convaincant, autrement dit : capable de combler les déficits accumulés dans la période récente, qu'il s'agisse de l'appartenance, de la croissance ou de la gouvernance, que je présente de manière plus détaillée dans un ouvrage récent⁴.

Appartenance : Incarner par des résultats concrets le modèle européen déjà esquissé : un SMIC dans chaque Etat membre, harmonisation de l'impôt sur les sociétés, développement de programmes tels que Erasmus, et de sa nouvelle version ciblée sur le chômage des jeunes via l'apprentissage et la formation en alternance.

Croissance : Pour les cinq années à venir, le principal défi reste celui de la croissance qui, comparée aux autres continents, est faible, très faible, trop faible. Il s'agit d'un problème d'autant plus particulier pour l'Europe que son système d'économie sociale de marché – défini à l'article 2 du traité sur l'Union européenne –, avec une forte composante de sécurité sociale, au sens large, est très sensible à la croissance. L'histoire européenne a montré que ce système, qui repose sur une forte redistribution, se grippe politiquement lorsque la croissance ne dépasse pas 2 %. Le débat sur la répartition de ce qui est produit devient alors majeur, tandis qu'il est beaucoup moins important lorsque la croissance dépasse 2 %. C'est d'ailleurs l'une des raisons

⁴ *Quand la France s'éveillera*, mars 2014 (Odile Jacob)

pour laquelle l'équilibre du modèle social européen se situe aux alentours de 2 % de croissance. Or, au regard des projections pour les cinq prochaines années, le taux de croissance se situe entre 1 % et 1,5 %, y compris en Allemagne, dont l'économie est plus performante que les autres à bien des égards, notamment en matière de chômage des jeunes, mais pas du point de vue de la croissance. La croissance allemande se situe, en effet, aujourd'hui aux alentours de 1 %. Là est donc le problème essentiel des cinq ans à venir.

Dans cette économie mondiale, les grandes forces et faiblesses structurelles de l'Europe sont connues. La démographie d'abord. À cet égard, aussi longtemps que, culturellement, nos attitudes à l'égard de l'immigration resteront ce qu'elles sont aujourd'hui, nous pouvons parier sur une réduction de la population active. Soit nous comblerons à terme cette faiblesse par de l'immigration supplémentaire, soit notre population baissera et notre économie rétrécira. Une seconde faiblesse structurelle – laquelle montre la connexion avec la politique – est la dépendance énergétique, dont l'Europe tente de sortir peut-être un peu plus vite et un peu mieux que les autres, notamment par le recours à des énergies non fossiles. Il n'empêche que cela reste, à terme de cinq ou dix ans, une dépendance. Par ailleurs, il existe sans doute également un début de faiblesse en matière d'innovation. Les Américains contrôlent environ 80 % de la frontière technologique, l'Europe une dizaine de pour cent, de même que l'Asie, dont la part croît à une vitesse relativement importante.

L'une des forces relatives de l'économie européenne réside dans la taille de son marché, qui est, de très loin, le plus profond, le plus large, le plus riche du monde, mais qui n'est qu'en partie exploité en termes d'efficacité et de croissance, notamment dans le secteur des services. Ainsi, environ trente ans après le lancement de l'idée du marché intérieur, en 1985, par Jacques Delors, le marché intérieur européen des services n'est réalisé qu'à environ un tiers. Il reste donc encore beaucoup à faire et le sujet devient majeur, du fait que les services représentent 70 % de nos économies aujourd'hui.

L'Europe dispose d'autres avantages comparatifs, tels que la primauté de ce mouvement vers une croissance moins dommageable pour l'environnement. Dans ce domaine, les Européens sont en avance, à la fois dans la pensée et dans la technologie d'une croissance plus verte. La manière des Européens de travailler entre eux, cette capacité à combiner des différences et des diversités, est également un avantage comparatif pour le futur, dans un monde qui va continuer à s'intégrer.

Gouvernance, enfin : Il s'agit d'une question difficile, qui concerne le bon équilibre à trouver entre les deux formes de légitimité du pouvoir européen : celle des États et celle des peuples. Traditionnellement, les ministres français nous expliquent, de manière assez diplomatique et avec un sens certain de la nuance, que la vision française est une vision dans laquelle la légitimité par les États prime sur la légitimité par les peuples. Le Ministre des affaires européennes vient d'exprimer une vision institutionnelle sensiblement différente, beaucoup plus proche d'un véritable équilibre, qui donne toute sa place à cette dimension parlementaire et qui fait revenir une certaine conception française de la construction européenne vers la méthode communautaire, c'est-à-dire un système relativement simple où la Commission est un quasi gouvernement, où les États sont représentés au Conseil européen, qui est un grand sénat des États membres, et où les peuples sont représentés au Parlement européen, qui est la chambre des représentants. Si ceci devait se confirmer – les ministres s'expriment sur des positions qui sont celles du gouvernement –, il s'agit d'une bonne nouvelle, car cela pourra conduire à traiter, au moins partiellement, l'une des difficultés actuelles de la perception de la construction européenne dans l'opinion, qui est cette sorte d'illisibilité d'un système institutionnel, dans lequel il est difficile d'identifier les compétences de chacun et de savoir qui dirige quelle institution. À partir du moment où il y a pléthore de présidents, le système devient abscons. Il

y a donc là une nécessité de simplification. Le retour à la méthode communautaire est probablement le meilleur moyen de réaliser cet objectif.

Il existe deux conceptions, deux cultures européennes du rapport à la politique. La culture nordiste est de se considérer, de ce point de vue, wébérien, c'est-à-dire que la politique n'est pas quelque chose qui enchante, mais qui est nécessaire pour faire des compromis. C'est une profession, qui n'est pas très drôle, parfois compliquée, mais qui consiste à agréger différentes préférences d'individus, de groupes sous forme de compromis pour le bien de la cité. Il y a une autre tradition, qui considère que la politique est un enchantement, une magie, une scénique où, à certains moments, naissent des solutions que ces pénibles recherches de compromis ne produisent pas. Dans sa tradition, le France pays appartient clairement à cette tradition sudiste. Notre pays est, en quelque sorte, intoxiqué à la magie du politique, et tout le système politique repose encore largement sur l'idée que le monarque républicain peut guérir les écrouelles. Il y a quelque chose de magique dans cette relation.

Pour redonner à l'Europe la vigueur politique et le soutien des opinions dont elle a besoin, il faut se situer à mi-chemin de ces deux cultures. Il faut tenir compte du fait que, notamment en France, la politique est aussi une affaire d'enchantement. Ainsi, il faut redonner forme à cet enchantement. Cette manière de ré-enchanter l'Europe, de lui redonner un sens, est effectivement de faire de l'Europe un espoir dans la mondialisation, que ce soit du dedans ou du dehors, pour faire du récit européen celui d'un nouvel avenir, celui d'une version civilisée de la mondialisation.