

Question d'Europe

n°402

12 septembre 2016

L'avenir du projet européen

**Thierry Chopin
Jean-François Jamet**

Résumé :

Les défis majeurs auxquels les Européens sont confrontés – terrorisme, crise migratoire et, sur un autre registre, « Brexit » et montée des populismes anti-européens – appellent à repenser et à relancer la construction de l'Europe unie¹. Ces différents défis ne doivent pas être traités séparément, de manière fragmentée, mais au contraire mis en perspective et abordés de manière articulée. Ils mettent tous en jeu la capacité des Européens à être unis face à la succession des crises qu'ils doivent affronter. Or, cette unité ne va pas de soi et bien au contraire, des tensions politiques très fortes menacent la cohésion et la stabilité de l'Union européenne.

1. Une première version de ce texte est parue dans la série des Questions d'Europe, n°393, Fondation Robert Schuman, mai 2016. Les points de vue exprimés ici sont strictement ceux des auteurs.

2. 82% des Européens attendent une intervention plus importante de l'UE dans la lutte contre le terrorisme, 77% dans la lutte contre le chômage, 75% dans la lutte contre la fraude fiscale, 74% sur la question migratoire, 71% sur la protection des frontières extérieures et 66% en matière de sécurité et de défense. Voir Les Européens en 2016, Eurobaromètre spécial du Parlement européen, juin 2016.

3. Hannah Arendt définit la notion de « crise » comme une situation sans précédent, introduisant une rupture avec un passé qui ne fournirait plus les ressources pour penser le présent et s'orienter dans l'avenir, in Between Past and Future (1954) ; traduction française, La crise de la culture, Paris, Gallimard, 1972 ; de son côté Gramsci définissait ainsi la crise : « cet interrègne où meurt le vieil ordre alors que le nouveau ne parvient pas encore à naître » ; et il ajoutait : « et dans cet interrègne naissent les monstres » in Quaderni dal carcere (quaderno 3), édition critique de l'Institut Gramsci, Turin, 1975, p. 311.

4. Voir Gérard Araud, « Le monde à la recherche d'un ordre », Esprit, août-septembre 2014.

5. Thierry Chopin, Jean-François Jamet, Christian Lequesne, L'Europe d'après, Paris, Lignes de repères, 2012.

L'union telle qu'elle a été construite par les Etats, guidée par l'objectif de la liberté des échanges tout en limitant autant que possible les partages de souveraineté, ne peut en effet apporter la protection que les Européens attendent dans le contexte actuel. La Pax Europaea, qui a valu à l'Union européenne le prix Nobel, n'assure pas la paix sociale face à la crise économique, la sécurité intérieure face au terrorisme ou la protection des frontières extérieures. Sans surprise, les citoyens se tournent vers les Etats, pourtant souvent affaiblis économiquement et politiquement, parce qu'ils concentrent encore l'essentiel des fonctions régaliennes et de protection des citoyens. Pourtant les enquêtes d'opinion montrent que c'est sur ces sujets que les citoyens européens souhaitent une action plus forte au niveau européen².

La construction européenne semble ainsi directement menacée : en tant qu'espace sans frontière interne, elle fait craindre la contagion des crises de la périphérie (géographique ou économique) vers le cœur de l'Union sans avoir les moyens suffisants d'y répondre et d'assurer une réponse collective et solidaire. La perception de cette incapacité de l'Union à défendre ses membres, à l'exception du domaine monétaire, la situe à l'opposé des modèles des autres fédérations ou confédérations, où elle fonde au contraire l'identité collective et la légitimité politique des institutions communes.

Dans ce contexte, les développements qui suivent rappellent les facteurs qui ont soutenu jusqu'ici l'unification de l'Europe et analysent les causes et implications de leur épuisement. Ils discutent

ensuite les conditions intellectuelles et pratiques d'un renouvellement du projet européen visant notamment à lui donner les moyens de répondre aux attentes des Européens en matière économique, de politiques de sécurité et de garantie de l'état de droit.

L'ÉPUISEMENT DES FACTEURS D'UNIFICATION TRADITIONNELS. L'UNION AU RISQUE DE LA FRAGMENTATION ?

L'usure des récits fondateurs. La paix, le marché et après ?

Les caractéristiques de la « crise »³ européenne actuelle sont facilement identifiables : incertitude économique, faiblesse institutionnelle et absence de leadership politique clair, efficace et légitime, montée des forces politiques national-populistes, bouleversement au sud de la Méditerranée, accroissement du fondamentalisme religieux, multiplication des défis lancés par le nouveau désordre mondial⁴, place incertaine de l'Europe dans les nouveaux rapports de force économiques et géopolitiques mondiaux. Au-delà, c'est l'usure des récits qui ont légitimé la construction européenne que met en lumière la difficulté à faire revivre une ambition politique à l'échelle de l'Union⁵. Pour comprendre cette crise européenne, il faut renouer le fil de sa construction et de ses récits fondateurs qui épuisent aujourd'hui leurs effets.

La construction européenne a d'abord réalisé un travail de rédemption après le suicide collectif des deux guerres mondiales et de sublimation des rivalités politiques

nationales par le rejet de la logique de puissance ce qui a conduit à la stabilisation et la pacification du continent. Dans ce processus d'unification, l'économie a joué le rôle majeur, particulièrement après le rejet en 1954 de la Communauté européenne de défense (CED) par la France qui l'avait pourtant initiée. L'économie a d'abord été instrumentale : dans le projet de Robert Schuman, les « solidarités de fait » créées par le marché intérieur devaient créer des intérêts économiques communs décourageant le chacun pour soi et permettant de surmonter les nationalismes. Sous le parapluie de l'OTAN, le discours européen pouvait en outre jouer sur le rôle mobilisateur de la menace soviétique et du « sens de l'histoire », celui de la réunification du continent. Cette période s'est achevée au début des années 1990 avec la « fin de l'histoire »⁶ proclamée à la chute du bloc communiste.

Une deuxième période a de fait commencé légèrement avant grâce à l'initiative de Jacques Delors appuyé par Mitterrand et Kohl. Après la paix et l'unification, l'idée était que la prospérité et la solidarité devaient guider l'adhésion des Européens au projet de la Grande Europe. Au début des années 1990, après la paix et la réconciliation, l'économie n'était plus instrumentale et est devenue le cœur du discours européen avec le marché unique - le plus grand marché mondial - et l'euro comme éléments structurants. Les résultats sont là : jamais l'Europe n'a été aussi libre et aussi riche dans son histoire, car jamais l'Europe n'a été aussi peu soumise à la logique des rapports de force en son sein. Cette situation, c'est largement à l'expérience de l'intégration que l'Europe la doit. Pourtant, cette logique s'est brisée sur la crise financière et économique et ses conséquences sociales et politiques (v. infra).

La dynamique des visions nationales

L'intégration européenne est historiquement le produit d'une conjonction de différents facteurs d'unification interne - réconciliation, pacification, démocratisation, intégration économique - et externe - guerre froide, crise de Suez, décolonisation, chute du Mur de Berlin et fin de l'URSS, réunification de l'Allemagne - combinées à des logiques politiques nationales, chaque Etat membre étant porteur d'intérêts et d'une vision spécifique de son appartenance à la construction européenne. On

connaît la phrase célèbre de Zbigniew Brzezinski : « À travers la construction européenne, la France vise la réincarnation, l'Allemagne la rédemption »⁷. De leur côté, le Royaume-Uni et les pays du Nord de l'Europe (qui dessinent une sorte de géographie de la « réserve » à l'égard de la construction européenne), ont visé traditionnellement l'« optimisation » de leurs intérêts nationaux dans une logique « utilitariste » de calcul de souveraineté « coût » / « avantages »⁸. De leur côté, les pays du Sud de l'Europe ainsi que les pays centre et est-européens ont été dans une logique de « sublimation », c'est-à-dire de transformation rapide d'un état politique (dictatorial) et économique (« économie de la pénurie ») dans un autre (démocratie libérale et économie de marché). En dépit de l'hétérogénéité de ces logiques politiques, l'Union européenne actuelle est le résultat du point de rencontre et du compromis négocié entre ces différentes visions. Or, depuis plusieurs années, ces visions nationales ont évolué.

L'Allemagne est-elle encore dans une logique de « rédemption » ? Certains observateurs ont dit que l'Allemagne « n'est plus européenne »⁹ ; ne serait-il pas plus exact de dire qu'elle s'est « normalisée »¹⁰ ? L'Allemagne est réunifiée et, première puissance économique du continent, elle est au centre de l'Union élargie. Ces évolutions constituent un changement réel pour la dynamique de l'intégration dont il faut prendre acte. En même temps, la Chancelière allemande, Angela Merkel, tout en défendant les intérêts des contribuables allemands dans la crise de la zone euro, a fini par admettre que l'échec de l'euro serait celui de l'Europe et il y a donc encore congruence entre intérêt national et intérêt européen. En outre, si les performances économiques de l'Allemagne facilitent l'affirmation de son modèle et de ses intérêts nationaux de manière « décomplexée », la logique de « rédemption » semble encore produire des effets dans le registre diplomatique et militaire comme le montrent les hésitations puis les divergences entre le gouvernement et l'opinion publique allemandes sur l'intervention militaire en Syrie ou encore dans la gestion de la crise des réfugiés¹¹ ?

La France, de son côté, a longtemps soufflé le chaud et le froid. Elle a été à l'initiative de projets d'intégration ambitieux mais a aussi souvent montré de fortes

6. Cf. Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (1992).

7. Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives* (1997). Cf. également Mic

8. Voir Juan Diez Medrano, *Framing Europe: Attitudes to European Integration in Germany, Spain and the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press, 2003 et Yves Bertoncini et Thierry Chopin, *Politique européenne. Etats, pouvoirs et citoyens de l'UE*, Paris, Presses de Sciences Po-Dalloz, 2010, pp. 66-78.

9. Voir par exemple Wolfgang Proissl, « Why Germany fell out of love with Europe? », *Bruegel Essay*, 2010.

10. Cf. Simon Bulmer, *Germany in Europe: from « tamed power » to normalized power », International Affairs*, 86/5, 2010, pp. 1051-1073 ; voir aussi Pierre Hassner, « L'Allemagne est-elle un pays normal ? », in *Commentaire*, n°129, printemps 2010, pp. 119-123.

11. Sur le registre plus spécifiquement militaire, voir Christian Lequesne, « L'Allemagne et la puissance en Europe », in *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, vol. 47, n° 1, 2015, pp. 5-13.

réticences à ces mêmes projets¹² : Communauté européenne de défense en 1954, crise de la chaise vide en 1965, Constitution européenne en 2005 et – dernier exemple en date – gouvernement économique européen. D'une façon générale, la diplomatie française montre une préférence pour le jeu intergouvernemental. Au sein de l'opinion publique, il existe une réticence face à une démocratie européenne de type fédéral dans la mesure où celle-ci signifie la possibilité pour les « idées françaises » (politique économique interventionniste, rôle important des services publics, défiance à l'égard du libéralisme, Europe sociale, mais aussi Europe puissance) d'être mises en minorité dans le débat européen, surtout dans une Union élargie à 28 pays¹³. C'est l'une des leçons du « non » français à la « Constitution » européenne en 2005. Depuis 10 ans, la situation de la France s'est encore fragilisée sur les plans politique, économique et social, ce qui n'est pas sans impact sur la montée de l'euroscpticisme à la fois dans la classe politique mais aussi dans l'opinion publique française¹⁴. Dans un tel contexte, la France semble ne plus croire dans sa « réincarnation » au sein d'une Union économique libérale, fédérale et élargie dans laquelle elle ne se reconnaît plus et semble à la recherche d'un nouveau récit européen¹⁵. La logique de « sublimation » caractérise-t-elle encore les pays du Sud de l'Europe – dans un contexte où l'« Europe » est perçue comme « imposant » de l'extérieur des politiques d'austérité jugées illégitimes (au Portugal, le nouveau terme de « troicado » - venant de « Troïka » - signifie « se faire avoir »...) et n'est plus considérée comme une solution aux dysfonctionnements politico-institutionnels comme la corruption¹⁶ (comme en Grèce) mais aussi à l'immigration clandestine (comme en Italie). De leur côté, quid des pays centre et est-européens dans un contexte de retour des réalités et aspirations nationalistes en Europe centrale, parfois sous la forme d'un national-populisme autoritaire comme c'est le cas en Hongrie¹⁷ ? Ces évolutions sont structurantes pour l'avenir de l'Union européenne et un nouveau compromis doit être défini sur ces bases nouvelles si l'on veut consolider et renforcer l'unité des Européens face aux défis qui leur sont lancés.

L'économie ne rapproche plus nécessairement : les limites de la logique fonctionnaliste des intérêts

Si les marchés ne tablent plus sur une explosion de la zone euro, sous l'effet du double engagement des Etats et de la Banque centrale européenne, sa situation reste préoccupante. Sur le plan économique, il est clair que la crise et ses conséquences, tant économique-financières que sociales, doivent être prises très au sérieux en particulier la baisse des investissements et ses implications pour le potentiel de croissance, le chômage important notamment chez les jeunes dans certains Etats membres, la baisse du pouvoir d'achat, l'augmentation de la pauvreté ou encore l'accroissement des inégalités. Sur le plan politique, la crise a creusé un fossé entre le nord et le sud de l'Europe¹⁸, fossé perceptible tant sur le plan des attentes que sur celui des représentations. L'Allemagne et les pays du Nord attendent en effet des Etats du Sud qu'ils démontrent leur capacité à renoncer à une économie sous perfusion d'endettement public et privé et qu'ils procèdent aux réformes de structure qui leur permettront de lutter contre l'évasion fiscale, la corruption et le corporatisme. De leur côté, les pays du Sud de l'Europe fragilisés par la crise de la dette espèrent la solidarité financière de leurs partenaires, solidarité qui a été effective en échange d'engagements à être plus responsables notamment dans la gestion de leurs finances publiques et des réformes à accomplir. Certes, avec la crise, des débats fondamentaux sur l'avenir de la construction européenne sont posés et un effort visant à compléter la zone euro a été accompli. Pour retrouver leur souveraineté face aux marchés, et ainsi la capacité de décider de leur avenir, les Etats européens, notamment ceux de la zone euro, ont compris qu'ils devaient consolider l'Union économique et monétaire. Des mécanismes de solidarité financière ont été mis en place et le Mécanisme européen de stabilité est entré en vigueur ; des règles communes plus strictes ont été adoptées en matière budgétaire et les mécanismes de gouvernance économique ont été renforcés (« six-pack », « pacte budgétaire », « two-pack ») ; et le projet d'Union bancaire a progressé, ce qui a conduit à la création d'une autorité de supervision européenne confiée à la Banque centrale européenne (BCE) ainsi qu'à un accord sur

12. Cf. Thierry Chopin, *France-Europe : le bal des hypocrites*, Paris, Editions Saint-Simon, 2008.

13. Voir Christian Lequesne, *La France dans la nouvelle Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

14. Les enquêtes Eurobaromètre montrent qu'en 1973, 1 Français sur 20 estimait que l'appartenance du pays à la CEE était une mauvaise chose ; en 2010, le ratio était d'1 sur 4. En outre, depuis 2008, la crise économique a accentué l'euroscpticisme au sein de la population : la défiance en France vis-à-vis de l'Union européenne s'est accrue de 23 points entre 2007 et 2013.

15. Olivier Rozenberg, « La France à la recherche d'un nouveau récit européen », *Question d'Europe*, n°345, Fondation Robert Schuman, février 2015.

16. Voir les travaux de Ignacio Sanchez-Cuenca, "The Political Basis of Support for European Integration", in *European Union Politics*, 1 (2), 2000; pp. 147-171. L'argument est le suivant : il y aurait une corrélation positive entre le degré de corruption dans un pays donné et le taux de soutien de l'opinion publique à l'appartenance à l'UE (plus le pays est perçu comme étant corrompu, plus les citoyens soutiennent l'appartenance à l'UE).

17. Jacques Rupnik, « Le vent mauvais du populisme est-européen », *Telos*, novembre 2006.

18. Les crises des cinq dernières années ont favorisé le développement de tensions et de clivages dangereux entre les peuples d'Europe eux-mêmes, notamment quand ils conduisent à des divisions par exemple nord-sud dans le cas de la crise de la zone euro, avec la (ré) apparition de préjugés et de stéréotypes parfois scandaleux.

un mécanisme de résolution bancaire réellement européen en attendant la création d'un système unique de garantie des dépôts des épargnants.

Pourtant, il existe encore des désaccords entre les Etats en matière d'union économique, financière et budgétaire, notamment sur l'ingérence européenne dans les décisions nationales et sur l'opportunité d'une solidarité accrue (par exemple un dispositif de soutien commun crédible pour le Fonds de résolution unique des crises bancaires, un système unique de garantie des dépôts ou un budget de la zone euro prenant la forme d'une capacité d'investissement ou d'une assurance-chômage communes). En outre, la contestation de la légitimité des décisions européennes exige d'avancer sur le chantier de l'Union politique, sujet qui n'avance que très lentement¹⁹. Or, dans le climat politique actuel, marqué par la force des populismes ainsi que des partis extrémistes antieuropéens, la plupart des chefs d'Etat et de gouvernement jugent qu'un tel contexte est défavorable politiquement à une réforme ambitieuse de l'UE et de la zone euro considérée comme politiquement risquée.

Surtout, si les risques de fragmentation ont pu être surmontés au sein de la zone euro, il n'est pas certain que l'économie puisse continuer à jouer le rôle unificateur qui a été le sien depuis les débuts de la construction européenne (voir infra). Cette logique s'est en effet brisée sur la crise financière et économique et ses conséquences sociales. Au-delà, la crise de la zone euro a mis en évidence les divergences économiques et politiques profondes apparues au cours des dernières années entre les Etats membres – notamment entre l'Allemagne et la France. L'une des leçons de la crise grecque – et de la menace d'un « Grexit » -, c'est que l'économie ne rapproche plus nécessairement mais divise et est devenue un espace d'expression de rapports de force politique nationaux. La dynamique de l'intégration économique, si elle est nécessaire, ne s'accompagne plus nécessairement d'un accroissement de la coopération entre les Etats et l'interdépendance économique, soulignée par la crise, s'accompagne aujourd'hui d'un retour des logiques de rapports de force. Enfin, les logiques de concurrence et de compétition peuvent dans certains cas aller de pair avec le retour des passions nationalistes à l'échelle européenne comme à l'échelle mondiale, à tel point

que la question se pose de savoir si l'équation libérale selon laquelle le « doux commerce » est un « facteur de paix » est toujours valide²⁰. Comme l'a dit récemment Pierre Hassner, la mondialisation « tend à se muer en mondialisation de la défiance et de l'hostilité »²¹.

Défi populiste et risque de divisions nationales

La montée en puissance électorale des populismes comme des extrêmes droites nationalistes constitue un fait politique de première importance²², même si cela ne doit pas nécessairement conduire à surestimer leur impact sur les équilibres politiques à l'échelle de l'UE, pour le moment²³. La diffusion des discours portés par ces forces politiques et l'effritement des principes fondamentaux au cœur de l'idée européenne qui en découlent convergent vers un risque réel de repli national au sein des Etats membres de l'UE. En dépit de leur diversité, ces forces politiques convergent autour d'un discours anti-européen qui pèse sur les termes de l'agenda politique et du débat public dans maints Etats membres notamment en France, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Hongrie, en Autriche et dans les pays du Nord de l'Europe. Certains pays semblent dans une certaine mesure protégés par le souvenir des régimes autoritaires. Si l'Europe du Sud connaît une moindre dynamique de l'extrême droite, cela s'explique sans doute par le fait qu'elle a connu des expériences dictatoriales créant dans l'électorat des verrous pour le développement des discours autoritaires ; le phénomène de mémoire politique est ainsi à prendre en compte. Néanmoins, plusieurs exemples (Grèce par exemple) semblent montrer que cette mémoire n'est pas une garantie suffisante.

Dans ce contexte, d'un côté, les souverainistes de tendance nationaliste développent une vision défensive et fermée des sociétés nationales européennes et prônent la fermeture des frontières à l'immigration et la limitation de la liberté de circulation ; de l'autre, les antilibéraux estiment que la construction européenne se fait selon une logique économique « néo-libérale » qui démantèle les systèmes sociaux nationaux et doit donc être combattue à ce titre ; enfin, certains courants rassemblent les deux précédents dans ce qui a pu être appelé le « souverainisme de gauche »²⁴. La montée en puissance électorale des

19. Cf. Sylvie Goulard et Mario Monti, *De la démocratie en Europe. Voir plus loin*, Paris, Flammarion, 2012.

20. Voir Philippe Martin, Thierry Mayer, Mathias Thoenig, « La mondialisation est-elle un facteur de paix ? », in Daniel Cohen et Philippe Askenazy (dir.), *27 questions d'économie contemporaine*, Paris, Albin Michel, 2008, pp. 89-123.

21. Pierre Hassner, *La revanche des passions. Métamorphoses de la violence et crises du politique*, Paris, Fayard, 2015, introduction.

22. Cécile Leconte, *Understanding Euroscepticism*, Palgrave, Macmillan, 2010.

23. Voir Nathalie Brack, « Radical and Populist Eurosceptic Parties at the 2014 European Elections: A Storm in a Teacup? », *The Polish Quarterly of International Affairs*, n°2, 2015, pp. 7-17.

24. Dominique Reynié, *Le vertige social-nationaliste*, Paris, La Table Ronde, 2005. Voir aussi Daphne Halikiopoulou, Kyriani Nanou, Sofia Vasilopoulou, "The paradox of nationalism: the common denominator of radical right and radical left Euroscepticism", *European Journal of Political Research*, 51, 2012, pp. 504-539 et D. Halikiopoulou "Radical left-wing Euroscepticism in the 2014 elections: a cross-European comparison", in *Is Europe afraid of Europe? An Assessment of the result of the 2014 European Elections*, Wilfried Martens Centre for European Studies / Karamanlis Foundation, Brussels / Athens, 2014.

populismes – de gauche et de droite – comme des extrêmes droites nationalistes présente un risque réel de renationalisation de la politique européenne. Au-delà du développement des formes de national-populisme²⁵, cette « renationalisation » peut prendre des formes très diverses et avoir un impact variable sur l'Union européenne : volonté des organes de décision nationaux de contrôler les décisions prises au niveau européen, dont la légitimité démocratique est contestée, en Allemagne par exemple ; volonté de certains Etats membres – à commencer par le Royaume-Uni – de redéfinir les termes de leur relation avec l'Union européenne ; développement enfin des mouvements sécessionnistes au sein même de tel ou tel Etat membre de l'UE (Catalogne, Ecosse, etc.).

Par ailleurs, les crises à répétition qui ont affecté les Européens depuis 5 ans ont des répercussions considérables sur les rapports entre les Etats membres : désaccords franco-allemands ; clivage nord-sud ; statut du Royaume-Uni au sein de l'UE ; fracture est-ouest sur la crise des réfugiés²⁶. Face aux attentats terroristes à Paris, Bruxelles et Nice, les appels à la solidarité et l'unité ont été nombreux mais il est à craindre que ces nouvelles tragédies accentuent encore davantage non seulement les divisions au sein des sociétés nationales mais aussi entre les Etats européens. La question de la présence de djihadistes dans les groupes de demandeurs d'asile a d'ores et déjà pesé dans le débat sur l'immigration. Entre les pays de première ligne qui sont accusés de laxisme (notamment la Grèce) et les pays d'Europe centrale qui dénoncent le « danger » des sociétés multiculturelles, l'espace est rempli d'embuches. La question des politiques de sécurité n'est pas en reste non plus : les défaillances des services de sécurité des uns et des autres ont été pointées du doigt (la Belgique est au cœur des critiques). En somme, le retour sur le glaci national avec la frontière comme seule protection légitime risque de gagner encore du terrain. Dans ce contexte, la méfiance mutuelle ne peut que s'accroître et l'espace Schengen est soumis à une pression sans précédent avec le retour des contrôles aux frontières nationales et la construction de murs et clôtures de sécurité entre les Etats²⁷.

C'est ainsi le projet d'unification européenne qui est menacé : si les leaders européens ne mettent pas en

œuvre les réformes qui lui permettront de remédier à ses défaillances actuelles, l'ouverture européenne laissera la place au repli national. Or il y a peu de chance que ce repli apporte plus de solutions que de nouveaux problèmes. En particulier, la renationalisation ne saurait apporter en elle-même la solution à des phénomènes qui dépassent les nations : elle n'arrêterait pas l'afflux des migrants, elle ne répondrait pas aux fragilités économiques, elle ne rendrait pas la politique plus éthique, elle ne mettrait pas un terme aux menaces terroristes. Ce qui est en jeu est bien plus de déterminer le contenu des politiques à mener et les lignes de fractures sur ce point traversent les débats nationaux. Enfin, le repli national, ne remédierait en rien aux désaccords européens, au contraire. L'acrimonie à l'égard de « Bruxelles » se transformerait en rancœur à l'égard des Etats européens voisins, qui reprendraient le rôle de bouc-émissaires qu'ils avaient avant la construction européenne et qui resurgit déjà périodiquement. Revenir à une Europe nationale serait renouer le fil d'une histoire de divisions politiques que la construction européenne n'a pas fait disparaître mais qu'elle a su entourer de garde-fous.

RELANCER LE CHANTIER DE L'EUROPE UNIE

Le statu quo : un choix illusoire. La paralysie de la « gouvernance » européenne

Devant les divergences politiques, le choix du statu quo consolidé peut paraître tentant dans une perspective court-termiste, les obstacles paraissant trop nombreux pour dépasser l'absence d'une vision partagée du futur de l'Europe. Cette situation prévaut depuis le traité de Maastricht, qui a donné à l'Union ses derniers grands projets structurants avec le marché intérieur et l'euro. Les raisons de cette difficulté à envisager un projet politique renouvelé de moyen-long terme pour l'« Europe » sont désormais bien identifiées²⁸ : déficit de leadership européen, renforcement de l'intergouvernementalisme²⁹, tendance au repli sur l'intérêt national dans le double contexte d'une concurrence internationale accrue et d'une crise inédite depuis la Grande Dépression et, fondamentalement, menace pour une Europe vieillissante de s'immobiliser

25. Cf. Pascal Perrineau (dir.), *Les croisés de la société fermée. L'Europe des extrêmes droites, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2001*. L'expression « société ouverte » est empruntée à Karl Popper, *La société ouverte et ses ennemis* (1945) ; trad. française, Paris, Le Seuil, 1979.

26. Cf. Jacques Rupnik, « L'Europe du Centre-Est à la lumière de la crise des migrants », *Telos*, 28 septembre 2015 ; et Lukas Macek, « Crise des réfugiés : une nouvelle fracture "Est-Ouest" en Europe ? », *Entretien d'Europe*, n°88, Fondation Robert Schuman, 26 octobre 2015.

27. Yves Pascouau « L'espace Schengen face aux crises : la tentation des frontières », in T. Chopin et M. Foucher (dir.), *Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2016*, Paris, Lignes de repères, 2016.

28. Cf. Christian Lequesne, « L'Union européenne après le traité de Lisbonne : diagnostic d'une crise », in *Questions internationales*, n°45, La documentation française, septembre-octobre 2010.

29. Voir Chris Bickerton (ed.) *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Institutions in the Post-Maastricht Era*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

dans un « état stationnaire ». Dans un tel contexte, il serait tentant de relâcher l'effort et il s'agirait au mieux de consolider l'Union sur la base de laquelle elle est parvenue.

Pourtant, ce serait une erreur et le statu quo n'est pas une option viable à long terme³⁰. S'il est un acquis des crises à répétition que les Européens ont eu à affronter, c'est que la « gouvernance » européenne a montré ses limites à la fois du point de vue de son efficacité et de sa légitimité. Le décalage entre le mode de fonctionnement actuel des institutions européennes et les exigences des crises est de plus en plus évident. Le temps des négociations diplomatiques est trop lent et le sentiment s'est progressivement développé que l'Europe était toujours en retard d'une crise. En outre, ce mode de fonctionnement est fortement anxiogène : l'issue des négociations est toujours incertaine, les positions des différents gouvernements semblent régulièrement soumises aux calendriers électoraux, les décisions prises par les gouvernements peuvent ensuite être remises en cause au niveau national – surtout dans un contexte où de nombreux gouvernements sont très fragilisés politiquement dans leurs pays –. L'incertitude qui en résulte accroît la perception du risque par les citoyens. En dernier lieu, le « management de crise » actuel, qui donne notamment la primauté au Conseil européen, pose un problème de lisibilité et de légitimité pour les citoyens européens en l'absence de véritable débat démocratique européen débouchant sur un mandat politique commun irréductible à la juxtaposition de 28 mandats politiques nationaux. Comme le souligne Benoît Coeuré, « la raison d'être de [l'approche intergouvernementale] est certes de permettre que chaque État puisse souscrire aux décisions communes. Mais l'expérience montre qu'elle n'assure pas leur appropriation au niveau national. En outre, elle n'empêche pas une polarisation du débat au niveau européen et la tentation des postures nationalistes »³¹. Enfin, cette approche n'est pas même satisfaisante dans une perspective nationale dès lors que les gouvernants ne peuvent s'engager dans le débat démocratique interne sur une politique européenne qu'il serait capable de mettre en œuvre une fois élus, puisque la décision sera en définitive le résultat d'une négociation diplomatique avec les autres chefs d'État et de gouvernement.

Tout ceci a un coût politique et économique. Les partis populistes et extrémistes progressent en Europe, dénoncent les faiblesses de la démocratie, notamment au niveau européen, et rejettent le système politique et économique actuel. Tout ceci conduit in fine au sentiment général que le statu quo est de plus en plus difficile à tenir et qu'il ne pourra donc être maintenu longtemps.

Après le Brexit : redéfinir les relations entre les « deux Europe »

Le 23 juin 2016, une majorité de citoyens britanniques a choisi que leur pays quittera l'Union européenne. Suite à cette décision, une chose est sûre : le Brexit est une mauvaise chose pour l'Union. Au-delà de l'amputation économique, politique et stratégique que cela représente pour l'UE, la sortie programmée du Royaume-Uni est un symbole de désunion, dans un contexte où l'UE et ses États ont besoin d'unité et de cohésion pour faire face aux multiples crises qui les affectent. Il acte un moment de « dés-intégration »³² politique, créant un précédent que cherchent déjà à utiliser les partis europhobes, par exemple aux Pays-Bas, en France ou en Italie. Néanmoins, il est trop tôt pour savoir si le retrait britannique agira comme un modèle ou comme un contre-modèle.

Par ailleurs, le résultat du référendum précipite le Royaume-Uni dans l'inconnu et dans des négociations prolongées concernant les termes de la séparation et de ses relations futures avec l'Union³³. Dans cette situation, les gouvernements européens ont légitimement deux priorités : ne pas donner un statut préférentiel au Royaume-Uni ; en même temps, trouver une solution afin de surmonter l'incertitude politique et économique résultant de la décision du Royaume-Uni de quitter l'UE. Au-delà, le moment est venu de repenser l'architecture de l'Europe parce que le Brexit, comme les crises à répétition avant lui, rendent indispensable un travail de rationalisation et de clarification des différents niveaux d'intégration en Europe³⁴.

Les termes du débat au Royaume-Uni commencent à se clarifier. D'un côté, les « *remainers* » et les « *leavers* » modérés souhaitent préserver autant que possible la stabilité politique et financière du Royaume : leur

30. Cf. Thierry Chopin, Jean-François Jamet, « L'Europe face à la crise : quels scénarios ? Eclatement, statu quo ou poursuite de l'intégration » *Questions d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n°219, novembre 2011.

31. Benoît Coeuré, membre du directoire de la BCE, « Tirer les bonnes leçons de la crise pour la zone euro », discours au Ministère des Affaires étrangères, lors de la conférence des Ambassadeurs, Paris, 27 août 2015.

32. Cf. Douglas Webber, 'How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives', *European Journal of International Relations*, 20(2), 2014, pp. 341-365; Douglas Webber, *European Disintegration? The European Union in Crisis* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, à paraître, 2017).

33. Traité sur l'Union européenne, art. 50.

34. Cf. Thierry Chopin et Jean-François Jamet, « Le Brexit : la tension entre les deux Europe », *La Vie des idées*, 27 juin 2016.

priorité est de rester associés aussi étroitement que possible à l'Union, en garantissant notamment l'accès au marché intérieur. De l'autre côté, les partisans d'une rupture plus radicale souhaitent donner la priorité au contrôle de l'immigration, au souverainisme, mais aussi affirmer la vocation mondiale du Royaume-Uni que les contraintes réglementaires européennes entraveraient. Pour ce groupe, la contradiction apparente entre les tentations isolationniste et mondialiste reflète en réalité le désir de faire du Royaume-Uni une « grande Suisse » ouverte aux capitaux étrangers et compétitive mais contrôlant l'immigration et exempte des règles européennes indésirées.

Parmi les différentes options envisageables³⁵, deux sont souvent mentionnées: le modèle « norvégien » dans lequel le Royaume-Uni rejoindrait l'Espace Economique européen ; l'option « suisse » avec la négociation d'accords bilatéraux entre le Royaume-Uni et l'UE. Or, aucune de ces différentes options n'est jugée pleinement satisfaisante par le gouvernement britannique³⁶. Dans le modèle norvégien, le Royaume-Uni continuerait de participer au marché intérieur mais perdrait alors une grande partie de sa capacité d'influencer les règles du marché intérieur dès lors qu'il ne prendrait plus part à leur vote. Dans le modèle suisse, le Royaume-Uni perdrait en outre le libre accès au marché intérieur, en particulier pour les services financiers qui jouent un rôle essentiel l'économie britannique, et les questions écossaise et nord-irlandaise ne seraient pas résolues aisément.

Si les options de l'Espace économique européen et du modèle suisse ne semblent pas envisageables pour le Royaume-Uni dans l'état actuel des dispositifs existants, le Royaume-Uni pourrait explorer la possibilité d'une révision des règles de l'Espace Economique Européen (EEE) afin de conférer un droit de vote égal aux États membres de l'EEE non-membres de l'UE (comme la Norvège) pour les politiques auxquelles ils participent, notamment celles ayant trait au marché unique³⁷. En contrepartie, la réforme de l'EEE devrait assurer l'entrée en vigueur simultanée des textes applicable à l'ensemble des États membres de l'EEE de façon à éviter les décalages observés dans le passé. De la même façon, l'interprétation et l'application homogène de la législation commune devraient être assurées par des institutions communes.

Un tel arrangement aurait l'avantage pour les Britanniques d'offrir un compromis leur permettant d'éviter une rupture brutale avec l'UE et ses coûts économiques et politiques. Le Royaume-Uni continuerait en effet de participer au marché intérieur et d'appliquer les règles correspondantes qu'il continuerait de contribuer à déterminer. Il devrait certes contribuer au budget de l'UE mais uniquement pour certaines politiques (le Royaume-Uni ne participerait par exemple plus à la politique agricole commune). Enfin, la liberté de circulation continuerait de s'appliquer mais un compromis pourrait être recherché à l'échelle de l'EEE sur des mesures communes concernant la mobilité des travailleurs et l'Accord sur l'EEE prévoit d'ores et déjà que des mesures de sauvegarde temporaire et proportionnées peuvent être activées unilatéralement³⁸.

Cet arrangement pourrait tenter d'autres États membres au sein et hors de l'UE mais il préserverait un degré élevé d'intégration. Il pourrait permettre une clarification, conduisant in fine à réaligner l'Union économique et monétaire (UEM) avec l'UE, tandis que l'EEE offrirait le cadre institutionnel pour le marché unique³⁹. L'intégration de la zone euro serait alors moins soumise à la nécessité de créer des structures *ad hoc*. Ce scénario est bien sûr hypothétique mais il suggère que, fondamentalement, le « Brexit » pourrait en fait conduire à repenser l'articulation entre les « deux Europe » que sont la zone euro et le marché unique.

Faire revivre l'ambition européenne

Huit ans après le début de la crise, l'Union européenne doit certes renforcer sa cohésion interne, et poursuivre notamment l'intégration de la zone euro. C'est d'ailleurs ce que préconise le rapport, « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », préparé par Jean-Claude Juncker en étroite collaboration avec les présidents du Conseil européen, de l'Eurogroupe, de la Banque centrale européenne et du Parlement européen. Ce rapport reconnaît que, pour que la zone euro fasse plus que « survivre » et qu'elle « prospère », il est nécessaire de partager la souveraineté des Européens au sein d'institutions communes reposant sur des mécanismes de légitimité et de responsabilité politiques

35. Jean-Claude Piris, « Should the UK withdraw from the EU: legal aspects and effects of possible options », *European Issue*, n°355, Robert Schuman Foundation, October 2015.

36. *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, HM Government, March 2016.

37. Cf. Thierry Chopin et Jean-François Jamet, « Après le referendum britannique : redéfinir les relations entre les deux Europe », *Question d'Europe*, n°399, Fondation Robert Schuman, juillet 2016.

38. Article 112 de l'Accord sur l'EEE.

39. 26 États membres se sont engagés à adopter la monnaie unique quand ils rempliront les conditions requises, en vertu de l'article 3.4 du traité – seuls deux États, le Danemark et le Royaume-Uni ont une dérogation mais ce sont deux exceptions et non la règle. En outre, le Danemark a arrimé sa monnaie à l'euro et aligne sa politique monétaire sur celle de la zone euro.

suffisamment forts. Si cet objectif est nécessaire, il est possible de douter que la nécessité du renforcement de l'UEM suffise à engendrer l'intégration politique dont les Européens ont besoin. On peut en effet penser que c'est plutôt l'inverse qui s'applique. L'euro fut d'abord un choix politique : c'est la volonté politique de préserver ce bien commun et des institutions communes (en particulier la BCE, mais aussi le mécanisme européen de stabilité) qui ont permis d'éviter l'éclatement de la zone euro. Et derrière cette volonté politique et ces institutions communes, il y a un soutien fort de l'opinion publique à l'euro : plus de deux tiers (69%) des Européens soutiennent l'euro, un quart seulement y est défavorable (25%, 6 % ne se prononçant pas)⁴⁰. Le ressort de ce soutien est pour partie économique (la protection contre le risque de change, par exemple) mais il est aussi géopolitique : l'euro est le symbole le plus concret d'une Europe unie. Il est ainsi devenu un élément constitutif de l'identité européenne et reflète le partage d'intérêts communs dans le jeu global.

Si l'on suit cette logique, alors c'est la redéfinition d'un projet politique européen de long terme qui est urgente. La montée en puissance des courants populistes radicaux, voire extrémistes, eurosceptiques et europhobes, à droite comme à gauche, met en lumière une crise de la démocratie libérale européenne tant du point de vue économique que politique⁴¹. La dérégulation a été associée désastre de la crise financière et aux scandales fiscaux (Luxleaks par exemple). En outre, le libéralisme politique est de plus en plus perçu comme synonyme d'impuissance face notamment à d'autres modèles qui sont aujourd'hui proposés dans le monde : fascination mêlée d'angoisse pour le modèle chinois ; ou encore attirance pour le régime russe au sein de la gauche et la droite radicales. Cette crise du libéralisme européen se traduit ainsi par une crise politique dont la renaissance des populismes et des extrémismes dans maints Etats européens constitue un symptôme suffisamment clair.

La force de la démocratie libérale est néanmoins d'être un régime par nature ouvert sur ses propres lacunes et ses propres insuffisances. Face à la crise de légitimité démocratique, il s'agit, de manière fondamentale, de produire une vision commune de l'avenir de la construction européenne afin de combler le déficit de sens qui l'affecte : une communauté de citoyens ne vit

pas uniquement de droit, d'économie ou de régulation ; elle vit aussi et surtout de sentiment d'appartenance à une communauté politique comme espace de choix. Face à la crise économique, les tenants de la « société ouverte » doivent reconnaître que la recherche d'égalité et de solidarité (ayant conduit au socialisme) comme la demande de protection économique et sociale dans un monde ouvert aux échanges constituent des exigences humaines fondamentales comme le montre le succès du livre de Thomas Piketty sur les inégalités⁴² et sont tout aussi légitimes que les aspirations à la liberté. Face à la crise des réfugiés, l'accueil des personnes fuyant des pays en guerre constitue un impératif moral et un droit fondamental ; dans le même temps, la recherche de sécurité doit être tout autant prise en compte. De la même façon, les libertés de circulation et d'établissement au sein du marché intérieur sont des principes fondamentaux de l'Union mais elles ne doivent pas conduire à ce que la prestation d'un service dans un même lieu puisse obéir à des règles sociales et fiscales différentes : c'est la condition d'une concurrence loyale et de la préservation des modèles sociaux. L'histoire du siècle précédent montre que ne pas prendre au sérieux ces exigences et ces aspirations exprimées par les citoyens c'est prendre le risque qu'elles le soient par des forces politiques radicales⁴³, aujourd'hui anti-européennes.

Partant de ce constat, il apparaît nécessaire de refonder le libéralisme européen avec pour objectif cardinal la protection des citoyens contre les excès ou les insuffisances des systèmes politiques et économiques. Et celle-ci doit s'appuyer sur la reconnaissance critique des limites des principes d'organisation de nos sociétés, en particulier l'Etat et le marché, la liberté et la sécurité. Autrement dit, il s'agit de rejeter la croyance idéologique dans l'identité présumée de l'un de ces principes avec l'intérêt général.

Sur le plan économique, le libéralisme européen doit ainsi signifier la reconnaissance des limites à la fois du marché et de l'Etat. Il est d'une part clair qu'il n'est pas possible d'accorder une confiance aveugle au marché, qui peut être autoréférentiel (il vaut mieux avoir tort avec les autres qu'avoir raison seul), à courte vue et connaître des ajustements brutaux. L'intervention publique peut être justifiée par les externalités, l'asymétrie d'information, la nécessité de

40. Eurobaromètre Standard 83, mai 2015. Question QA18.1.

41. On se reportera sur ce point aux différentes contributions publiées dans la revue *Commentaire à ce sujet : Abram N. Shulsky, « La démocratie libérale : victorieuse et assaillie », n°148, hiver 2014-2015 ; dossier sur « Le libéralisme politique. Victoire ou défaite ? », n°142, été 2013 ; Pierre Manent, « La crise du libéralisme », n°141, printemps 2013 ; Thierry Chopin et Jean-François Jamet, « L'Europe libérale en question », n°134, été 2011.*

42. Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Le Seuil, 2013.

43. Voir Pierre Hassner, « L'Europe et le spectre des nationalismes », *Esprit*, octobre 1991 ; repris dans *La violence et la paix*, Paris, Le Seuil, 1995 ; Jan-Werner Müller, *Contesting Democracy: Political Ideas in Twentieth Century Europe*, New Haven, Yale University Press, 2011.

compenser les inégalités de départ pour des raisons de justice sociale ou la définition nécessaire des règles du jeu d'institutions comme les marchés financiers, la monnaie, la concurrence en vue d'en garantir la continuité. En même temps, il convient de reconnaître que l'intervention publique n'est pas omnisciente et omnipotente et qu'elle ne permet pas de refléter les préférences (et incitations) individuelles aussi efficacement qu'un système de prix décentralisé. Elle peut elle aussi être exposée à des risques, comme dans leurs formes extrêmes le clientélisme politique, la capture des régulateurs par les groupes d'intérêt, le népotisme, la corruption. Ces risques ont alimenté dans de nombreux pays européens la critique des élites et favorisé la montée des populismes.

De façon similaire, il s'agit sur le plan politique de reconnaître les limites respectives des exigences de sécurité, de liberté ou d'identité. Chacune est légitime jusqu'à un certain point. Mais vouloir une sécurité absolue, vouloir la disparition de l'incertitude ou du risque est éminemment dangereux pour la liberté, car la liberté implique une certaine indétermination, qui n'est pas compatible avec un contrôle total de l'action des citoyens. L'exigence de sécurité ne peut donc jamais être une exigence absolue, car elle conduirait alors à une société fermée et autoritaire. Inversement, la liberté n'est pas possible dans les faits sans ce degré minimal de la sécurité qu'est la sûreté, c'est-à-dire le fait de ne pas voir son intégrité physique mise en danger ou soumise à l'arbitraire du bon vouloir d'autrui, et sans une protection sociale, au moins minimale. Pour résumer, en reformulant le premier principe de la justice sociale de Rawls⁴⁴ de la façon suivante, on pourrait dire que l'objectif de nos sociétés devrait être la recherche de la plus grande sécurité et liberté des personnes compatible avec un ensemble étendu de libertés fondamentales et de garantie de sécurité minimales protégées constitutionnellement. Ce principe justifie l'intervention publique dans le cadre de missions régaliennes visant à protéger les libertés publiques et, en leur nom, la sécurité, qu'il s'agisse de la sécurité intérieure ou extérieure.

Or si l'Union européenne dispose d'un certain nombre d'instruments pour assurer le bon fonctionnement des marchés (notamment au travers de ses prérogatives en matière de concurrence, de réglementation du marché

intérieur ou en matière monétaire), force est aussi de reconnaître ses faiblesses dans plusieurs domaines régaliens du fait de la volonté des Etats qui la composent de ne pas lui accorder de pouvoirs en ces matières. En particulier, sa capacité à contribuer à la stabilisation des cycles économiques dans le domaine budgétaire, ou encore son rôle dans le maintien de la sécurité et de l'état de droit (par exemple la lutte contre la corruption, l'antiterrorisme, la défense ou la protection des frontières de l'union) sont très limités. Les institutions européennes se sont ainsi trouvées fort dépourvues face à la crise économique et à la demande d'un renforcement de l'état de droit et des politiques de sécurité. Il n'est dès lors pas étonnant que de nombreux partis protestataires soient aussi critiques vis-à-vis de l'action européenne qu'ils ne le sont vis-à-vis des politiques nationales.

Les développements qui précèdent dessinent en creux les contours d'un projet européen visant à mieux assurer la protection des citoyens. Par exemple, le terrorisme étant une menace transnationale lancée aux Européens, les Etats membres de l'UE devraient mutualiser leurs moyens dans le cadre d'une coopération accrue en matière de police et de renseignement, en matière de justice et aussi en matière de défense en relançant l'Europe stratégique⁴⁵. Dans cette perspective, les propositions récentes visant à renforcer Frontex sont un bon exemple des mesures nécessaires à prendre et à mettre en oeuvre : développer une gestion intégrée des frontières couvrant un champ d'acteurs plus large (garde-côtes et douanes) ; et favoriser le passage à un système – non plus au service des Etats lorsqu'ils veulent bien la solliciter mais au service de l'Union et du bon fonctionnement de l'espace Schengen – capable d'intervenir sans l'assentiment préalable de l'Etat concerné aux frontières de l'Union. Un autre exemple concret pour assurer une lutte commune contre le terrorisme, mais aussi la corruption et d'autres formes de crimes, consisterait à créer un parquet (un juge d'instruction) européen. C'est d'ores et déjà possible dans le cadre des présents traités (article 86) qui prévoient en outre la possibilité qu'une avant-garde d'Etats prennent l'initiative si d'autres y sont dans un premier temps réticents. Ce type d'initiatives permettrait de remédier au sentiment de maints citoyens aujourd'hui que l'Europe est un « espace » ouvert qui n'est pas protégé.

⁴⁴. John Rawls, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

⁴⁵. Nicole Gnesotto, *Faut-il enterrer la défense européenne ?*, Paris, La documentation française, 2014 et du même auteur *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique ?*, Paris, Armand Colin, 2011.

Etre unis face aux défis externes

Cette dimension politique doit aussi être traitée sur le plan externe qui est trop souvent et abusivement déconnectée des impératifs de cohésion interne. Renouveler le projet européen suppose de répondre aux questions suivantes : « Quels sont les objectifs collectifs de l'Europe ? Quels sont les biens publics qui requièrent une action commune ? Bien sûr cette réflexion dépasse le seul champ économique, elle couvre aussi des facteurs essentiels de la puissance, comme la technologie, l'énergie ou encore la politique étrangère et de sécurité. Les investissements publics dans ces biens communs sont d'ailleurs centralisés dans les fédérations. Dans l'Union européenne, nous en sommes loin. Pourtant, nous faisons face aux mêmes défis internationaux »⁴⁶. Une union politique entre Etats implique un accord sur la question de la guerre et de la paix et, in fine, un degré minimum d'unité en matière de politique étrangère, au moins entre les Etats qui comptent dans ces domaines. L'exercice en commun des compétences des Etats membres en matière de politique étrangère constitue le nœud central de tout processus d'union politique. Surmonter les divisions entre les Etats membres doit conduire à relancer le débat sur une véritable union politique, ce qui doit conduire à poser la question de nouveaux partages de souveraineté ou, à tout le moins, de nouvelles formes d'exercice en commun de prérogatives régaliennes.

Depuis plusieurs siècles, la puissance est associée à la souveraineté étatique. Elle résulte de trois leviers de souveraineté : la diplomatie, la défense et la police. La diplomatie et la guerre sont l'affaire par excellence de l'Etat, le cœur de la souveraineté, l'expression du fonctionnement « westphalien » des relations internationales. Comme le montrent les interventions militaires de la France en Syrie et en Afrique, les tensions entre la Russie et la Turquie, ou encore les évolutions de la politique iranienne, la grille d'analyse westphalienne n'a pas perdu sa pertinence ; pour autant, dans un monde globalisé, la puissance des Etats européens semble s'éroder et le besoin d'unité pour influencer et préserver leurs intérêts est plus que jamais indispensable⁴⁷.

Or le concept de souveraineté est problématique dans les affaires européennes : l'Union n'est pas un Etat et les compétences respectives des Etats et des autres échelons administratifs font l'objet de conflits de répartition. Dans ce contexte, la définition des missions de l'Union est peu claire pour le citoyen qui peut se demander comment s'exercent ses droits politiques dans un système fortement marqué par la composante bureaucratique-diplomatique. En outre, s'il est un domaine où les Européens s'accordent pour donner un rôle à l'Etat, ce sont les missions régaliennes (décision budgétaire, politique étrangère, défense, immigration, police, protection de la sécurité, indépendance énergétique). Or, l'UE s'est construite dans le refus de confier à l'Union ces missions régaliennes (dès 1954, la France refuse avec le rejet de la CED la constitution d'une défense européenne) en raison de la protection par les Etats de leur souveraineté. L'Union s'est dès lors consacrée à des missions de redistribution (PAC, politique de cohésion) qui génèrent des conflits d'appropriation. Dans le monde globalisé, il semblerait logique que l'UE dispose d'instruments régaliens. C'est en réalité la condition de la constitution d'une identité européenne et d'une union politique.

Qu'il s'agisse en effet du terrorisme islamiste, des changements politiques au Maghreb et au Proche-Orient, des tensions récurrentes avec la Russie, notamment à propos de l'Ukraine, ou des conséquences de la puissance désormais « relative » des Etats-Unis, les Européens font face à une dégradation accélérée des conditions de leur sécurité collective. Par ailleurs, la régulation des flux migratoires, la lutte contre le réchauffement climatique, le renforcement de la sécurité des approvisionnements énergétiques et la lutte contre les inégalités et la pauvreté notamment des pays africains sont tous également des enjeux internationaux dans lesquels l'action européenne s'articule avec les défis de la globalisation. La construction européenne a trouvé son sens pendant un demi-siècle dans l'intégration économique et l'introversio. Il importe désormais de lui apporter un prolongement politique et externe pour les

⁴⁶ Benoît Cœuré, membre du directoire de la BCE, « Tirer les bonnes leçons de la crise pour la zone euro », *op. cit.*

⁴⁷ Voir Maxime Lefebvre, *La politique étrangère européenne*, Paris, PUF, 2016.

prochaines décennies, afin d'engager Etats membres et citoyens dans de nouvelles entreprises communes. L'Union doit se tourner vers un monde qui change rapidement, et s'adapter aux rapports de force politiques mondiaux en mutation⁴⁸. Cela suppose que l'Union opère un changement de perspective quant à la place qu'elle occupe dans la mondialisation tant sur le plan économique que stratégique. Trop souvent, l'Union européenne ne pense pas en termes stratégiques et s'interdit par là même d'avoir en tant que telle une influence plus grande sur la scène internationale en se cantonnant à une approche technique souvent utile, parfois efficace mais rarement décisive. Elle est habituée à la délibération du « forum » des pays membres entre lesquels les rapports de forces ont été pacifiés par l'appartenance à l'Union ; elle doit désormais savoir défendre ses valeurs et ses intérêts dans l'« arène »⁴⁹ des rapports de forces internationaux. Les défis qui sont aujourd'hui lancés aux Européens sont immenses d'autant que les ingrédients qui ont contribué à leur paix et à leur prospérité sont aujourd'hui mis en question. Pour être à la fois concrète et durable, la « relance » de la construction de l'Europe unie a besoin de s'inscrire dans un horizon politique clair qui permette de donner son contenu à un discours renouvelé et in fine du sens au projet européen. Pour l'Union européenne, « la dimension la plus décisive est sans doute d'essence vitale : c'est son dynamisme intérieur, sa faculté de s'adapter sans se trahir, d'innover tout en consentant à s'ouvrir, de dialoguer et de coopérer avec les autres sans perdre son identité (...). Mais ce qui lui manque, aujourd'hui, c'est d'une part l'élan vital, la confiance en soi, l'ambition, et d'autre part la conscience de son unité. Si ailleurs les passions se déchaînent, les Européens, eux, sont très peu passionnés, en tout cas par leur entreprise commune. Les passions existent au niveau des nations, mais elles tendent souvent à être défensives et négatives. C'est une ambition européenne qu'il faut créer ou faire revivre »⁵⁰.

Compte tenu du partage de l'exercice en commun de prérogatives régaliennes que ce projet politique implique, le débat sur la dimension politique de l'UE doit être relancé. En effet, si les crises qui affectent les Européens doivent conduire à poser les termes du débat sur une véritable union politique et sur la question du régime politique de l'UE, la poursuite de l'intégration de l'Europe ne peut se contenter en effet d'avancer à marche forcée, sous le seul empire de la nécessité. Un tel projet doit se faire avec un dessein préalable et avec une légitimation politique suffisante. Si nous voulons redonner du sens à la politique européenne, il faut alors remédier sans tarder à cette absence de colonne vertébrale et oser débattre publiquement du contenu à donner aux orientations à venir du projet européen. Ce débat doit mettre en regard de manière claire trois choix.

D'abord, celui défendu par ceux tentés par le retour à l'« Europe d'avant » et le repli national. Un tel scénario pourrait paraître tentant pour de nombreux citoyens qui formulent une attente légitime de protection dès lors qu'il donne le sentiment de retrouver un sentiment de souveraineté dans les choix régaliens et de sécurité dans le cadre politique jugé le plus « naturel » et le plus protecteur : l'Etat national. Pourtant, cette option est extraordinairement risquée, à la fois économiquement et politiquement, avec la perspective d'une Europe fragmentée, divisée et affaiblie.

Ensuite, celui du statu quo qui consiste, dans le meilleur des cas, à consolider l'Union sous l'effet des différents chocs qui l'affectent mais sans réforme d'ensemble du système. Comme nous l'avons montré, ce serait une erreur, le statu quo n'étant pas une option viable à long terme et il serait donc illusoire de se contenter de consolider nos acquis. L'histoire montre que, dans un contexte de crise, un système politique peut finir par disparaître par peur de se réformer.

Enfin, celui des partisans d'une Union d'Etats nationaux ouverte au monde : face au malaise de beaucoup d'Européens, un projet intellectuel et

48. Voir Laurent Cohen-Tanugi, *Quand l'Europe s'éveillera*, Paris, Grasset, 2011.

49. Cf. Michel Foucher, « The European System in the World and the Real World in Europe : a Dual Test », in T. Chopin and M. Foucher (eds.), *Schuman Report on Europe – State of the Union 2016*, op. cit.; du même auteur *L'Europe et l'avenir du monde*, Paris, Odile Jacob, 2009.

50. Pierre Hassner, « Préface », in P. Esper (et. alii), *Un monde sans Europe ?*, Paris, Fayard / Conseil économique de la Défense, 2011, pp. 29-30.

L'avenir du projet européen

politique de long terme est nécessaire pour l'Europe du XXI^e siècle si l'on ne veut pas que nos sociétés se ferment au monde moderne ; ce projet doit être celui de reconstruire un modèle politique, économique et social proprement européen – conciliant liberté, solidarité, valeurs sources d'identité commune, protection et influence internationale – afin de le rendre « compétitif » dans la concurrence mondiale des modèles de civilisation et d'organisation politique et économique.

Thierry Chopin

Directeur des études de la Fondation Robert Schuman. Chercheur associé au CERI-Sciences Po et à la London School of Economics, European Institute.

Jean-François Jamet

Enseigne l'économie européenne et internationale à Sciences Po.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.