

Redéployer l'Union européenne

Conférence de Pierre Bauby devant les étudiants de l'ESFAM (Ecole supérieure de la Francophonie pour l'Administration et le Management), Sofia, 12 octobre 2016

Pour mesurer la situation et les enjeux d'avenir de l'Union européenne, il faut commencer par une rétrospective, prendre la mesure de l'« insensé » que nous vivons depuis 70 ans en Europe.

Nous vivons une rupture historique, sans précédent dans l'histoire de l'humanité

Après des siècles de conflits et de guerres, les rapports entre les hommes et les Etats-nation sont pacifiés et cette pacification repose sur la libre volonté des Etats et des peuples

Plus encore, nous construisons des solidarités économiques, sociales, territoriales, culturelles.

*

Les six États qui ont engagé le processus d'intégration européenne au lendemain de la Seconde guerre mondiale l'ont fait parce qu'il est apparu qu'ils pouvaient avoir un intérêt commun complémentaire des intérêts nationaux de chacun, ce qui les a amené à déléguer une partie de leur souveraineté à des institutions supranationales.

Cet intérêt commun a évolué au fil des années, des débats et des mutations – la paix, la sécurité extérieure, le développement économique, la défense de valeurs fondamentales dans la mondialisation.

Il ne fait pas disparaître les intérêts nationaux spécifiques voire égoïstes.

Ainsi coexistent de manière constitutive et structurelle, en tension, en unité contradictoire, l'intérêt commun et les intérêts nationaux.

Cette première unité contradictoire se fonde sur une double légitimité. D'un côté, ce sont des États qui décident de signer des traités (CECA, puis CED – qui ne sera pas ratifié -, puis les traités de Rome – CEE et Euratom -, puis leurs amendements successifs jusqu'au traité de Lisbonne). Cette démarche relève, comme pour tout traité « international », de l'accord unanime des signataires, de la ratification unanime, donc de la logique intergouvernementale.

Mais en même temps, les institutions progressivement mises en place relèvent d'une logique de « communautarisation », avec des compétences et des modes de décision et d'action, qui au départ sont essentiellement ceux de l'« interétatique » (l'unanimité, donc le droit de veto de chacun, le « compromis », le « consensus »), avant que les mécanismes de vote ne viennent progressivement compléter cette première logique, ce dont témoigne l'élection du Parlement européen au suffrage universel à partir de 1979 et sa montée progressive en compétence depuis (cf. la « procédure législative ordinaire » consacrée par le traité de Lisbonne).

Cette seconde caractéristique structurelle de l'intégration européenne se retrouve dans un agencement institutionnel très particulier et dans la tension permanente entre d'une part ce qu'il est convenu d'appeler la « méthode communautaire », qui repose sur des compétences et des mécanismes précis de décision au plan de l'UE et d'autre part le vaste champ de l'intergouvernemental, fondé sur la négociation, le marchandage, le « *bargaining* », et qui débouche le plus souvent sur des compromis *a minima*.

Ainsi, coexistent en tension deux logiques et deux légitimités : intergouvernementale et communautaire.

Au fil de l'histoire des dernières décennies, on a vu se développer une troisième source de tensions entre approfondissements et élargissements. Approfondissement de ce que l'Union européenne reconnaît comme intérêt commun, de ce qu'elle décide de faire, des objectifs et des modes d'action ; élargissements à de nouveaux Etats membres, des 6 de départ aux 27-28 actuels, avec en particulier les adhésions de la Grèce en 1981 après la chute du « régime des colonels », de l'Espagne et du Portugal en 1986 après la chute des régimes de Franco et de Salazar, de 11 pays d'Europe centrale et orientale (Pologne, Tchéquie, Slovaquie, Hongrie, Slovaquie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Bulgarie, Roumanie et Croatie) en 2004-2007-2013 après la chute du communisme.

Ces trois unités contradictoires – intérêt commun / intérêts nationaux ; légitimité intergouvernementale / communautaire ; approfondissements / élargissements - ont structuré et continuent de structurer l'ensemble du processus d'intégration européenne.

Elles se complètent par d'autres tensions : d'une part, celle qui existe entre d'un côté une tendance à l'alignement du nouvel ensemble sur les États-Unis, dans le contexte économique et géopolitique mondial, et d'autre part des volontés de construction plus autonome de l'Europe ; plus généralement entre le fait que l'UE est un relais de la mondialisation, mais qu'elle en est aussi un acteur qui peut influencer sur son contenu ; elle peut ainsi apparaître comme une possibilité de résistance face à des blocs superpuissants : une Europe-puissance capable de défendre ses intérêts dans un monde multipolaire.

Chaque tension, comme leur agencement et leurs interrelations expliquent que le processus d'intégration européenne n'a en rien été linéaire, progressif, en sédimentation ou en réalisation d'une architecture pré-établie, mais sans cesse en mouvement, en succession d'avancées, de reculs, de crises, de relances.

Cette série de tensions permanentes expliquent que l'originalité de ce processus tient au fait que l'on n'en connaît ni l'issue, ni la durée. Les tensions continuent aujourd'hui à agir en profondeur : le devenir de l'intégration européenne n'est en rien écrit d'avance, mais ouvert à ce qu'en feront tous les acteurs.

Il ressort de tous ces phénomènes un « drôle » de « produit », qui n'est ni un nouvel « Etat-nation », ni une fédération ou confédération, ni un empire, mais ce que Jacques Delors a pu qualifier un moment d'OPNI – objet politique non identifié, qui ne correspond à aucune forme institutionnelle pensée et conceptualisée jusqu'ici. A défaut de mieux, je la qualifie d' « Union d'Etats nation ».

*

Nous traversons depuis le déclenchement de la crise financière de 2008 une période de crise et d'incertitudes – économiques, sociales, environnementales, civilisationnelles. Comme c'est toujours le cas, cela débouche d'abord sur le développement de replis sur les intérêts nationaux, l'intergouvernemental, les « identités »...

Il en a été ainsi aussi bien après l'échec de la CED, la crise économique de 1973 ou le rejet du traité dit constitutionnel. Le Brexit en témoigne à sa manière.

Certains avancent l'idée qu'il faudrait accélérer les processus dans un sens fédéral, ou repartir de l'avant avec le noyau dur des 6 Etats fondateurs. Comme si on pouvait faire table rase des acquis patiemment construits.

Je crois qu'il faut accepter le fait que le processus de refondation dont nous avons besoin, doit s'appuyer sur les tensions fondatrices à l'œuvre depuis 70 ans pour essayer d'apporter des réponses conjuguées.

Prenons l'exemple des migrants. L'enjeu devrait conduire à penser et à concevoir des solutions qui soient susceptibles de faire converger intérêt commun européen et intérêts nationaux de chacun des Etats membres. Cela impliquerait de prendre en compte et de promouvoir les rapports entre unité (européenne) et diversité des histoires et conceptions nationales, approches et mentalités. Chaque nation n'a pas la même histoire lorsqu'il s'agit de l'arrivée des populations étrangères ou du rapport de sa population avec ces populations et cela génère des « acceptabilités » sociales différentes. De même, les situations de chaque pays sont différentes. Par exemple, si l'Allemagne a accueilli 1 million de migrants c'est avant tout pour des raisons démographiques et de ses besoins conséquents de main d'œuvre. Ainsi, entre 2000 et 2015, la population de l'Allemagne a augmenté de 1,6 million dans le même temps où celle de la France a augmenté de 5,9 millions¹.

Comme la crise des réfugiés l'a montré, ce n'est pas par des solidarités quantitatives que l'on peut trouver des solutions. C'est en prenant en compte les situations et besoins spécifiques de chacun, afin de construire des réponses qui conjuguent objectif commun et mesures spécifiques, unité et diversité.

Cela demande du temps... Temps de connaître les situations (du macro au micro), temps d'en débattre partout et avec tous les acteurs concernés, temps d'expérimenter des pistes, etc. Du temps, en avons-nous ? En apparence, non. Les événements nous pressent à agir et à prendre des décisions. Mais il n'y a pas de raccourci possible.

L'intégration européenne relève du temps long, du structurel et non du conjoncturel, des acquis et de réponses nouvelles pour redéployer l'Union européenne.

¹ Ces simples chiffres suffisent à invalider bien des discours de certains « spécialistes » comparant par exemple les taux de chômage entre les 2 pays.