

L'Europe : entre désir et nécessité

► **Entretien avec...**

Jean-Louis Bourlanges *

* **Jean-Louis Bourlanges**,

homme politique et essayiste français.
Ancien député européen, il est député
des Hauts-de-Seine¹.

Questions internationales – Euro, dettes souveraines, Brexit, migrants, populismes..., la crise que traverse l'Union européenne depuis plusieurs années n'est-elle pas en fait une crise générale, touchant aux fondements mêmes de la construction européenne ?

Jean-Louis Bourlanges – La construction européenne procède par cycles. Nous pouvons dénombrer jusqu'à présent trois cycles et je pense que nous en abordons aujourd'hui un quatrième.

Le premier cycle, ouvert par la déclaration Schuman de 1950, a été placé sous le double signe de la réconciliation franco-allemande et de l'ouverture de l'économie française à la concurrence européenne et internationale. Le traité de Rome, tel qu'il a alors été interprété, c'est-à-dire de manière relativement restrictive sur le plan politique mais de manière audacieuse sur le plan économique, a marqué cette époque. Comme l'ont également marqué les garde-fous posés par le général de Gaulle à travers le plan Fouchet ou lors de la crise dite « de la chaise vide ».

Cette première période passe par une distinction entre l'approfondissement économique et une relative indépendance politique des États. Ainsi, tandis que l'agriculture française intègre, en retirant des avantages substantiels, la Politique agricole commune, le général de

Gaulle caracole sur la scène internationale, dans des relations assez particulières avec l'Union soviétique ou avec le tiers-monde, ou dans une attitude de défi à l'égard des États-Unis.

La deuxième période s'ouvre avec l'arrivée au pouvoir de Valéry Giscard d'Estaing en France et de Helmut Schmidt en Allemagne. Elle est marquée par une profonde relance de la construction européenne symbolisée, économiquement, par la mise en place du Système monétaire européen et, politiquement, par l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. D'un point de vue géopolitique prévaut alors une distinction organisée entre une Europe du libre-échange, à laquelle les Britanniques participent pleinement, et une « Union sans cesse plus étroite » (pour reprendre les termes du traité) marquée par le tandem Schmidt-Giscard puis Kohl-Mitterrand. L'adoption de l'Acte unique européen puis, quelques années plus tard, celle du traité de Maastricht, et donc la décision de créer une monnaie unique, en constituent l'apogée.

Le déroulement de ce cycle s'inscrit dans le contexte du réveil de la guerre froide par le brejnévisme finissant. Ce n'est pas un hasard si, dans son discours prononcé à Bonn en 1983, François Mitterrand fait coïncider un engagement atlantiste – le soutien français à l'installation des missiles Pershing à l'Ouest – et un engagement européen autour du marché unique.

Le troisième cycle est consécutif à l'effondrement de l'Union soviétique. Soudain, l'Europe découvre qu'elle n'est pas forcément nécessaire, puisque la menace paraît avoir

¹ Le texte qui suit est la retranscription d'une interview accordée par Jean-Louis Bourlanges à la rédaction de *Questions internationales* le 28 septembre 2017.



© Louisa Gujanaki / AFP

disparu. On assiste alors à un repli de l'idée européenne, concrétisé notamment pas la crise du système partisan européen : disparition ou marginalisation, partout sauf en Allemagne, de la démocratie chrétienne, crise plus lente à produire ses effets – mais irrésistible – de la social-démocratie, raidissement post-thatchérien du libéralisme, émergence un peu partout en Europe de mouvements populistes avec lesquels il faut désormais compter.

Permettez-moi d'insister sur ce point essentiel : la crise actuelle que traverse l'Union européenne puise ses racines dans ces origines lointaines. Les déséquilibres et ruptures dont les effets se font ressentir de nos jours se produisent dès le milieu des années 1990. C'est d'ailleurs à ce moment que les dirigeants « eurofervents » de l'époque antérieure – les Giscard, Mitterrand, Barre et Delors en France, Ruud Lubbers aux Pays-Bas, Helmut Kohl en Allemagne, Felipe Gonzales en Espagne ou encore Giulio Andreotti et Bettino Craxi en Italie – disparaissent de la scène politique au profit de leaders qui, s'ils ne sont pas franchement euros-

Au cours d'un entretien à Athènes avec le Premier ministre grec Alexis Tsipras, le 25 septembre 2017, le chef de file de l'Eurogroupe, Jeroen Dijsselbloem, a indiqué que la Grèce pourrait sortir du programme de soutien financier fin août 2018 et retrouver son indépendance économique... sans toutefois exclure que le pays ne suive un programme de tutelle, même après 2018.

ceptiques, peuvent être qualifiés d'« eurotièdes » – les Aznar, Berlusconi, Chirac, Schroeder, etc.

Il me semble que, aujourd'hui, ce troisième cycle est arrivé à son terme.

QI – Quels sont les facteurs qui expliquent ce nouveau changement ?

J.-L. B. – Depuis quelques années, on découvre trois réalités qui mettent en avant un nouveau besoin d'Europe – ce besoin, hélas, ne correspondant pas toujours à un désir d'Europe.

Tout d'abord, la mondialisation n'apparaît plus comme une option que l'on peut récuser, mais comme un cadre que l'on doit accepter. Ceux qui la rejettent n'ont produit aucune solution alternative viable à la « pensée unique » qu'ils dénoncent. Ni le nationalisme, ni le protectionnisme, ni une espèce de pseudo-keynésianisme de la demande ne semblent

dorénavant des réponses adaptées aux défis de la mondialisation et aux problèmes de gestion économique de nos sociétés. Dès lors, tous ceux qui s'insurgent contre « le choix » de la mondialisation, même s'ils répondent à des craintes très profondes de l'opinion, sont en quelque sorte disqualifiés sur le plan gouvernemental. Un arbitrage des citoyens entre l'intensité de leurs frustrations et les exigences du réalisme s'est progressivement imposé.

Deuxièmement, après le 11 Septembre, les Européens auraient dû réaliser que le terrorisme islamiste représentait désormais une menace pour l'ensemble de la communauté internationale. Or, cette prise de conscience a longtemps été contrariée par l'inadéquation de la réponse américaine qui, en se lançant en 2003 dans la croisade anti-irakienne, a divisé l'Union européenne. L'entrée en convulsion du Moyen-Orient, l'imprévisibilité du président Trump et le réveil de la puissance russe tendent désormais à ressouder les Européens, à les convaincre d'une nouvelle nécessité d'Europe.

Troisièmement, l'idée des leaders européens « eurotièdes » qui était de considérer qu'il ne fallait rien faire de plus après l'union monétaire a trouvé ses limites sous l'effet de la crise économique et financière qui a secoué l'Europe en général et la zone euro en particulier à partir de 2008. Les États se sont alors aperçus qu'ils devaient aller plus loin dans le sens de la solidarité économique et politique, ou alors sortir de l'euro – ce qui est une option qui fait peur à tout le monde.

QI – Peut-on relier plus précisément ce retournement de cycle à un événement précis ?

J.-L. B. – De mon point de vue, l'événement qui marque la fin du rejet de la construction européenne et le début du rebond s'est déroulé en 2015, au moment où Alexis Tsipras, après avoir gagné un référendum contre les réformes voulues par les créanciers de la Grèce, a décidé l'inverse, c'est-à-dire de renoncer à la sortie de la Grèce de la zone euro et de ne pas se confronter frontalement avec l'Allemagne. Le Premier ministre grec a alors estimé qu'à tout prendre l'intérêt fondamental de la Grèce était de rester dans la zone

euro et qu'il lui fallait accepter un certain nombre d'efforts, à ses yeux beaucoup plus supportables que les risques d'un saut dans l'inconnu.

Cette décision a provoqué une sorte de reflux des opposants à la construction européenne et à l'euro partout en Europe. En Espagne, le parti Podemos a perdu de l'influence et le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) a renoué avec le pacte initial d'intégration à l'Europe porté en son temps par Felipe Gonzalez. Le reflux des eurosceptiques et/ou des populistes s'est poursuivi lors de l'élection présidentielle autrichienne, des élections néerlandaises, avec l'indétermination profonde du Premier ministre britannique à la suite du vote du *Brexit*, sans parler de la campagne électorale puis de l'élection présidentielle française de 2017 sur laquelle je reviendrai. Partout, l'alternative frontale au projet européen semble avoir disparu ou être fortement marginalisée. Cela dit, la résistance à l'idée européenne reste puissante et populaire. Brocarder l'Europe est une tentation à combattre, l'accepter une frustration à surmonter !

QI – Comment alors passer de la nécessité d'Europe à une nouvelle ambition européenne ?

J.-L. B. – Gaston Bachelard a écrit que l'homme est une création du désir, non pas une création du besoin. L'Europe, c'est exactement l'inverse. Nous voyons bien que les Européens sont contraints, tant du point de vue économique que géopolitique, de s'unir. Paradoxalement, dans le même temps, ils n'ont jamais été aussi attentifs à leurs particularismes et nous observons à travers toute l'Europe un mouvement de fragmentation qui met en cause les États nationaux et l'identité européenne. *Small is beautiful* semble être le mot d'ordre : l'Écosse c'est mieux que le Royaume-Uni, le Royaume-Uni c'est mieux que l'Europe. La Catalogne c'est mieux que l'Espagne et l'Espagne c'est mieux que l'Europe, etc.

Cette fragmentation générale des identités traduit une crise profonde de la solidarité et du partage. Cette tendance, qui s'oppose à toutes les forces du loyalisme communautaire ou national qui existaient antérieurement, s'adosse à un mouvement très fort de revanche de l'indi-



© John Macdougall / AFP

vidualisme. (Les États-Unis connaissent le même phénomène avec l'opposition croissante aux transferts financiers entre États fédérés riches et pauvres, sans parler de la remise en cause du rôle de l'État fédéral.). Le paradoxe est donc le suivant : les Européens ont besoin de s'unir, mais ils restent peu disposés à faire les efforts nécessaires de solidarité au profit d'un ensemble plus vaste.

D'où l'importance de la médiation que doivent porter les gouvernants auprès des gouvernés, telle celle que tentent actuellement d'incarner le président Macron à sa manière flamboyante et la chancelière Merkel à sa manière plus prosaïque.

Q1 – Dans ces conditions, par quelle méthode la construction européenne peut-elle reprendre ?

J.-L. B. – Il est aujourd'hui couramment admis que la progression de la construction européenne passe par la définition et la mise en œuvre de projets concrets qui rendraient l'Europe visible et nécessaire pour chacun. Je ne crois pas du tout à cette « théorie ». Nous sommes à mon

Le G20, qui s'est déroulé en juillet 2017 à Hambourg, a été décrit par certains observateurs comme un G19, tant la décision de Donald Trump de sortir des accords de Paris sur le climat a semblé isoler les États-Unis de leurs partenaires internationaux.

avis face à un problème plus global de déficit de loyalisme des États et des citoyens à l'égard de l'idée européenne. Résoudre ce problème implique avant tout de définir ce que représente l'Europe pour les Européens. Comment voulez-vous défendre un projet européen sans savoir ce qu'est la finalité de l'Europe et qui sont les Européens ?

Or, pour l'heure, les institutions telles qu'elles sont conçues ne permettent pas d'aboutir à des définitions efficaces et démocratiquement légitimes de l'Europe et des Européens. La question institutionnelle, qui ne suppose pas nécessairement une réforme, est donc fondamentale. Si les institutions ne répondent pas un jour à ces deux questions posées aux Européens : « que voulez-vous faire ensemble et que voulez-vous faire séparément ? » et « comment voulez-vous vous organiser pour réussir ce que vous voulez faire ensemble ? », elles continueront de patager

lamentablement. Les chefs d'État et de gouvernement doivent présenter une nouvelle offre politique cohérente sur l'Europe. Contrairement à l'idée à la mode, nous devons commencer par une approche descendante (dite « *top-down* ») et nous méfier d'une introuvable technique ascendante (« *bottom-up* »).

QI – L'euro depuis Maastricht a occupé une place importante dans le projet européen au point de mettre tous les autres sujets en arrière-plan. Le fait que la zone euro ait été en péril en se heurtant aux réalités économiques n'a-t-il pas créé un choc énorme et contribué à ce ralentissement du « vouloir faire ensemble » des Européens ?

J.-L. B. – Il existe un paradoxe de l'euro. La monnaie unique représente la réalisation de l'Union européenne la plus controversée et, en même temps, la plus solide. C'est sur le maintien des États membres dans la zone euro que se sont effectués ces dernières années les choix politiques essentiels. Celui d'Alexis Tsipras rappelé précédemment, mais aussi le résultat de la dernière élection présidentielle française qui a vu les candidats du second tour s'affronter très fortement sur le thème de l'euro.

À ce propos, un point est symptomatique : le rejet très important dont le Front national reste l'objet en France a changé de nature. Il est passé d'une dénonciation des menaces sur les droits de l'homme que représentait ce parti du temps de Jean-Marie Le Pen à une dénonciation des risques qu'il ferait courir au pays en précipitant sa sortie de l'euro.

J'y vois la manifestation d'une sorte de révolution des attentes des Européens à l'égard de l'Union européenne. Dans les années 1950, pour employer la distinction célèbre de Freud, l'Europe représentait dans l'esprit des Européens le principe de plaisir et les États le principe de réalité – rappelé alors avec constance et ironie par le général de Gaulle par exemple. De nos jours, c'est l'inverse : le principe de plaisir qui recoupe la culture de l'identité nationale (cocon, berceau culturel) est du ressort des États tandis que le principe de réalité est associé à l'Europe (la rigueur économique et budgétaire, l'euro, la

mondialisation, etc.). En devenant plus essentielle que dans la période précédente, l'Europe est alors devenue aussi moins populaire.

QI – Quelles ont été les conséquences de la crise de l'euro ?

J.-L. B. – La crise quasi mortelle que la zone euro a traversée a révélé plusieurs éléments, notamment en faisant apparaître un profond malentendu au sein du couple franco-allemand. Il est en effet apparu que l'union monétaire, telle qu'elle avait été prévue et organisée par l'Allemagne, n'était pas viable. Les Allemands ont voulu créer une monnaie neutre et appliquer une politique budgétaire qui ne prenait pas en compte le cycle économique. Pour eux, l'équilibre budgétaire était la norme quoi qu'il arrive. L'ordo-libéralisme allemand croit en la vertu des structures et en l'application rigoureuse du droit et ignore le cycle. Les Français, à l'inverse, qui peinaient dramatiquement à faire la moindre réforme de structure ont idéalisé le cycle.

La crise de la zone euro a révélé que les uns et les autres avaient tort – dit autrement, que les uns et les autres avaient raison. Les Allemands doivent dorénavant admettre que la prise en compte du cycle est indispensable et qu'ils ne peuvent s'accommoder d'une politique d'excédents budgétaires et commerciaux forcenés sans menacer la croissance. Il faut avancer vivement dans le domaine de la coopération économique et budgétaire au sein de la zone euro.

Pour leur part, les Français doivent comprendre que des réformes structurelles profondes sont nécessaires dans leur pays. Une gestion macroéconomique de la zone euro apparaît nécessaire mais en prolongement des réformes de structure. Les Français ne doivent pas mettre la charrue avant les bœufs.

QI – Quelle est la réponse institutionnelle à apporter aux blocages actuels ?

J.-L. B. – Sous l'angle institutionnel, il convient d'admettre que ce que l'on appelle la méthode communautaire reste, sous réserve de quelques réformes, la manière la plus efficace de traiter les problèmes. Rappelons-en les principes : une initiative de la Commission européenne sur



© Ander Gilenea / AFP

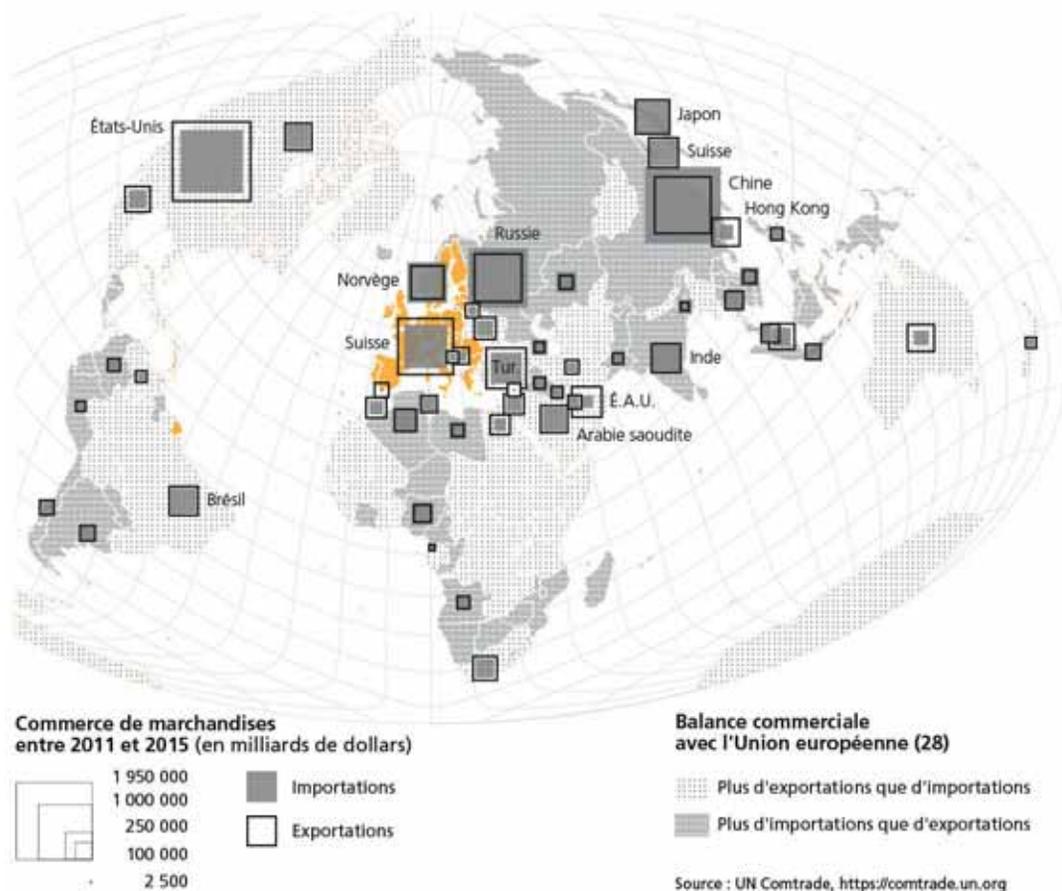
laquelle pèsent évidemment en amont les gouvernements nationaux ; une décision du Conseil à la majorité qualifiée (sachant que la majorité qualifiée est une machine à fabriquer du consensus et non à développer des antagonismes. Pour paraphraser Clausewitz, la majorité qualifiée c'est la continuation du consensus par d'autres moyens que l'unanimité) ; enfin, un contrôle parlementaire sans lequel rien n'est possible mais qui ne pourrait s'imposer à lui seul. Ajoutons à ces éléments le contrôle juridictionnel de la loi définie par les parties et, dans sa sphère d'application, le rôle de la Banque centrale européenne.

Aujourd'hui, ce système est en crise. Il existe un vrai blocage qui n'est, en fait, pas l'effet du hasard. Le système inventé par Jean Monnet reposait sur l'idée qu'il existait un consensus implicite des États sur l'orientation de l'Union européenne, par-delà les préjugés et ce que Alexis de Tocqueville aurait appelé « les passions démocratiques ».

Au surlendemain du référendum sur l'indépendance de la Catalogne du 1^{er} octobre 2017, des manifestants déploient à Saint-Sébastien, au Pays basque espagnol, une banderole sur laquelle on peut lire : « En Catalogne comme au Pays basque le peuple décide, voter pour décider. »

Depuis quelque temps, l'Union européenne se trouve dans une situation différente. Les choix à effectuer sont des choix politiques qui ne sont pas forcément des choix consensuels. D'où la méfiance entre les États qui génère deux types de comportements. D'une part, leur tendance à recourir à la méthode intergouvernementale, c'est-à-dire à l'unanimité, ce qui revient à reconnaître un droit de veto à chacun d'entre eux. D'autre part, la sacralisation du droit. Or, la règle de droit c'est le recours des méfiants, de ceux qui ne peuvent accepter un arbitrage discrétionnaire. Pardonnez-moi l'image mais l'Union européenne est devenue une espèce de copropriété dans laquelle chacun se méfie de son voisin du dessus ou du dessous et brandit le règlement de copropriété dès

Les 50 premiers partenaires commerciaux de l'Union européenne (2011-2015)



qu'une décision doit être prise. Dans ces conditions, l'Europe est devenue un temple parcouru par les vents les plus contraires.

Il apparaît donc nécessaire de rétablir des règles institutionnelles qui rendent compatibles l'efficacité et la démocratie. Dans le cadre du processus d'adoption du traité international de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne, est-il normal que le vote du parlement wallon puisse être considéré comme plus légitime que le vote du Parlement européen ?

Ajoutons à cela la nécessité d'accroître l'efficacité du pilotage économique et du contrôle parlementaire de la zone euro, ce qui pose un délicat problème de frontière institutionnelle entre la zone euro et l'Union. Les solutions existent mais les désaccords sont puissants.

QI – Au-delà de la question institutionnelle, n'existe-t-il pas en fait un défi politique, qui passe notamment par une réactivation du couple franco-allemand ?

J.-L. B. – La nécessité d'approfondir l'Union européenne, celle de faire face à de nouvelles contraintes géopolitiques (menaces terroristes, imprévisibilité de la nouvelle administration Trump, retour de la puissance russe), l'absence d'alternative politique crédible font que se reconstitue actuellement une ambition européenne qui n'est pas sans rappeler – comme l'a indiqué Emmanuel Macron dans son récent discours de la Sorbonne – la situation des années 1950.

Dans la mise en musique de cette nouvelle ambition européenne, le couple franco-allemand reste prépondérant pour deux raisons. D'une

part, ces puissances voisines demeurent irremplaçables dès lors qu'il s'agit de relancer la construction européenne. D'autre part, ces deux pays sont si différents dans leur mode de pensée qu'un accord entre eux permet d'augurer une issue favorable à toute négociation entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud et même entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest. Cela dit, le tandem franco-allemand ne doit pas être vu comme empiétant sur les droits des autres États membres. Il est « *comprehensive* » au sens anglo-saxon du terme, c'est-à-dire qu'il inclut tout le monde.

Q1 – Le Brexit constitue-t-il un élément de la crise ou un élément de la réponse ?

J.-L. B. – Le désarroi actuel de l'administration britannique montre avant tout l'inanité d'une solution alternative à la participation à l'Union européenne. Contrairement à ce que pensent certains observateurs, le *Brexit* ne simplifie pas les problèmes de l'Union européenne car, à court et moyen terme, il réveille une âpre concurrence autour des questions budgétaires et financières au sein de l'Union. À plus long terme, il m'apparaît comme un jeu à somme négative qui nuit à tout le monde, certes plus massivement aux Britanniques qu'à leurs partenaires européens. Dans une Europe où les enjeux géopolitiques, stratégiques, militaires, sont de plus en plus importants, la défection britannique ne constitue pas une bonne nouvelle. ■



© Emmanuel Dunand / AFP

Manifestation d'agriculteurs à Bruxelles, le 7 septembre 2015, devant la Commission européenne. La Politique agricole commune (PAC), l'une des plus anciennes politiques communes de l'Union européenne, est aujourd'hui très controversée. La renégociation de son budget, en 2020, s'accompagnera certainement de tensions, notamment en France, premier pays bénéficiaire.