



Olivier Lacoste

Préface de Catherine Lalumière

LA FIN DE L'EUROPE ?



**L'Union au défi
du Brexit**

EYROLLES

Le référendum britannique agit comme un révélateur des problèmes et des incertitudes de l'Europe. Il amène à se poser la question de la fin de l'Union, et ce à double titre : quels sont ses objectifs ? Quelles sont ses chances de pérennité ?

Sans la Grande-Bretagne, promoteur infatigable du libéralisme, l'Europe pourra-t-elle étendre son action au-delà du marché ? Le mécontentement exprimé par les citoyens (référendums français et néerlandais de 2005, irlandais de 2008, grec de 2015, britannique de 2016...) rendra-t-il l'Union plus soucieuse de démocratie et d'adhésion des peuples ? Pour répondre aux espoirs placés en elle, va-t-elle s'affranchir des règles multiples qui la paralysent et jouer la carte du pilotage politique ? Peut-elle surmonter les résistances multiples des Etats, souvent tentés par le « chacun pour soi » ?

Pour mieux comprendre la suite des événements, ce livre fait un retour sur les principes encourageants de la construction européenne mais aussi sur ses défauts de conception. Il rappelle les idéaux, les réalisations (dont l'euro), les blocages, les fragilités, les lignes de fracture qui ont marqué l'aventure de l'Union au fil des décennies. Dans un contexte tourmenté, cet état des lieux nuancé éclaire les principales questions sans leur apporter de réponse simpliste.

© S. Bleski & F. Pflanz



Olivier Lacoste est diplômé de HEC, de l'IEP Paris, titulaire d'un DEA d'économie, d'une maîtrise de sociologie et d'un Master de droit des affaires et ancien élève de l'ENA. Économiste (Crédit Lyonnais, institut de conjoncture Rexecode), journaliste (L'Expansion, Usine nouvelle, Investir, Alternatives économiques...), il a traité de questions européennes, notamment comme directeur des études du Think Tank Confrontations Europe. Il a animé des débats économiques à la Maison de l'Europe de Paris. Il a été maître de conférence à Sciences Po et conseiller au cabinet du secrétaire d'Etat en charge de la prospective. Il est déjà l'auteur de *Les crises financières*, éditions Eyrolles, 2015.

www.editions-eyrolles.com
Groupe Eyrolles | Diffusion Geodif

Illustration de couverture © Studio Eyrolles ©
Éditions Eyrolles

Code éditeur : 056470
Code ISBN : 978-2-212-56470-9

LA FIN DE L'EUROPE ?

Groupe Eyrolles
61, bd Saint-Germain
75240 Paris Cedex 05
www.editions-eyrolles.com

Composition : Soft Office (38)

En application de la loi du 11 mars 1957, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent ouvrage, sur quelque support que ce soit, sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris.

© Groupe Eyrolles, 2016
ISBN : 978-2-212-56470-9

Olivier Lacoste
Préface de Catherine Lalumière

LA FIN DE L'EUROPE ?

EYROLLES



À Lucienne Autet, Tuline Balkan, Bertrand Gayot, Laura Lapesqueur, Isabelle Levy, Leslie Mow, Virginia de Oliveira, Fabien Pierrel, Marie de Quelen, Sophie Rudent et Mireille Solia.

Je remercie vivement Suzanne Blenski et Aurélie Ploujoux pour leurs relectures attentives et leurs réactions. S'il reste, malgré leurs conseils, encore des erreurs factuelles ou des opinions contestables, c'est que je ne les aurais pas assez écoutées.

Cet ouvrage ne saurait engager mes employeurs passés, présents ou futurs.

Du même auteur

Les crises financières, Eyrolles, 2015.

Préface

Pourquoi s'efforcer de construire l'Union des Européens ? Quel est le sens du projet européen ? Et, finalement, peut-on parler de la fin de l'Europe (dans les deux sens du mot « fin »), surtout au lendemain du referendum britannique qui a choisi le *out* plutôt que le *in* ? Voilà les questions pertinentes et d'actualité qui dominent l'ouvrage d'Olivier Lacoste.

Cet ouvrage vient véritablement à son heure. Jamais, depuis soixante ans, les Européens n'ont autant douté du bien-fondé de cette construction originale et ambitieuse. Les interrogations et les critiques sont partout, dans tous les pays membres. Et les Britanniques ont carrément voulu trancher la question en organisant un referendum dont l'issue est restée incertaine jusqu'au dernier moment. L'ouvrage d'Olivier Lacoste présente des qualités pédagogiques évidentes.

Il est techniquement précis et contient beaucoup de références à des événements qui se sont produits au fil des années. Il contient aussi de nombreuses opinions d'auteurs, économistes, juristes ou politologues qui enrichissent les analyses. En outre, au-delà des précisions techniques, l'auteur a voulu prendre du recul et donner une vision d'ensemble sur le passé, le présent et l'avenir de la construction européenne. Les développements se lisent facilement et présentent une synthèse très « confortable » pour le lecteur.

Dans une première partie, l'auteur rappelle les fondations de l'œuvre entreprise par les Pères de l'Europe et souligne, notamment et à juste titre, leur ambition politique au sens le plus noble de ce mot. Oui, le projet était très politique et aurait nécessité des mécanismes de gouvernance très politiques. Et, au lieu de cela, Olivier Lacoste regrette que l'Union européenne ait multiplié les règles, des règles devenues rigides et peu à même de changer avec l'évolution de la situation. Les rigidités normatives ont fini par susciter l'exaspération de certains et pas seulement des libéraux.

Certes, en critiquant cette inflation de règles, Olivier Lacoste est sur un terrain délicat : la règle de droit est généralement considérée comme une protection pour les libertés. Mais il n'a pas tort lorsqu'il constate que la multiplication de règles peut aboutir à l'inverse : un sentiment de contrainte mal vécu par les citoyens. Et, à juste titre, il souligne que « l'empiètement de la règle sur le champ du pilotage politique induit un manque de réactivité. »

En effet, l'Union européenne manque souvent d'un véritable pilotage politique (pas de politique économique, pas de politique budgétaire, etc.) au profit de règles devenues trop nombreuses, trop détaillées, trop rigides, et finalement inadaptées.

Mêmes observations en ce qui concerne le marché. Au départ, le marché est conçu comme un moyen. Il est devenu une fin, un but en soi. Et la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne a fait des règles juridiques de libre concurrence, qu'elle a forgées au fil des années, une « politique de la concurrence » repliée sur elle-même, sans tenir compte des autres volets, ceux d'une politique industrielle et d'une politique sociale.

L'auteur tire de ce constat un jugement sévère. La démocratie proclamée dans les traités, les institutions comme le Parlement européen soigneusement installées, tout cela finit par être une caricature si, en définitive, les orientations fondamentales résultent de règles élaborées par des organes bureaucratiques composés d'experts à « l'abri des pressions populaires, mais cherchant le bien commun à travers l'application d'une doctrine rigoureuse. »

Certes, les observations d'Olivier Lacoste sont dures, mais elles correspondent bien à ce que beaucoup de citoyens ressentent. Encore faudrait-il se poser peut-être une autre question : en réalité, dans nos pays, la majorité politique n'est-elle pas finalement en faveur d'un libéralisme tempéré ? Mieux donner la parole au peuple ne signifierait peut-être pas nécessairement un net changement d'orientation économique... C'est à voir...

La seconde partie de l'ouvrage est dans le prolongement de la première. Après avoir mis le doigt sur les vices de conception de la construction européenne, l'auteur décrit les réalisations souvent décevantes au point qu'il parle d'une construction « menaçant ruine. » Cela est dû notamment aux égoïsmes des Etats qui perdurent par exemple sur les questions budgétaires et fiscales. Cela est dû aussi au poids du ou des dogmes, ce qui conduit l'auteur à parler du « maniement des incantations libérales et des procédures technocratiques. »

Là encore, ce constat conduit l'auteur à des jugements sévères, qu'il s'agisse de la politique agricole commune (PAC) ou de la politique industrielle. Il reproche à la Commission d'être tellement soumise aux principes de la libre concurrence qu'elle n'utilise pas les armes dont elle pourrait disposer pour défendre les intérêts européens.

Dans le même esprit, il déplore les faiblesses de l'Union économique et monétaire pour surveiller la finance privée, malgré les efforts réalisés pour mettre en place une supervision bancaire. Quant à la surveillance exercée sur les Etats membres de la zone euro, l'auteur ne s'en félicite pas car il la trouve souvent contraignante, injuste et destructrice de l'esprit de solidarité.

La troisième partie de l'ouvrage aborde le sujet qui, au lendemain du referendum britannique, va occuper les esprits : l'avenir de l'Europe. On ne peut reprocher à l'auteur de nous laisser un peu sur notre faim. Le chantier en question n'en est qu'à ses débuts. Des multiples suggestions, souvent empruntées à différents auteurs, il ressort qu'Olivier Lacoste non seulement n'aime pas l'orthodoxie budgétaire, l'austérité et les diktats du marché, mais ses critiques vont au-delà et portent sur les mécanismes de prise de décision, trop bureaucratiques et pas assez démocratiques. L'auteur suggère pour cela quelques modifications institutionnelles qui vont finalement dans le sens d'un renforcement des pouvoirs des organes de l'Union pour aller vers «un gouvernement européen par les choix», autrement dit vers un vrai pouvoir politique, à ses yeux meilleur qu'un pouvoir bureaucratique. Certes, ce serait un progrès, mais pour faire quoi ?

Petit à petit, l'auteur esquisse ce que pourraient être les objectifs politiques de l'Union européenne aujourd'hui : un nouveau modèle économique, la construction d'un peuple européen ou d'une société civile européenne...

En définitive, après avoir été mis en appétit par le présent livre, on attend un autre ouvrage pour qu'Olivier Lacoste puisse développer les idéaux et la finalité du projet européen au XXI^e siècle. C'est un vaste chantier, mais un

chantier exaltant, surtout au lendemain du referendum britannique...

Catherine LALUMIÈRE, le 26 juin 2016

*Ancienne Ministre,
Secrétaire générale du Conseil de l'Europe (1989-1994),
Députée au Parlement européen (1994-2004)*

Introduction

Envisager la fin de l'Europe revient à alimenter deux types de débats renvoyant à deux sens de « fin » : d'une part, terme ou extinction ; d'autre part, but ou objectif. Deux questions alors se posent :

- L'Union européenne (UE) court-elle à sa destruction, sous une forme plus ou moins tranchée, allant de l'éclatement au délitement ? Dans l'affirmative, est-il encore temps de redresser la barre pour assurer la pérennité de la construction européenne ?

- Quelle était ou quelle est la finalité de l'Europe ? La réalisation a-t-elle été fidèle aux idéaux qui ont inspiré le projet ? Ou la mise en œuvre a-t-elle, au moins en partie, trahi les attentes et les promesses ?

Les deux questions, bien que distinctes, s'influencent l'une l'autre. Si jamais l'Union devait s'effiloche ou disparaître, à quel point devrions-nous déplorer son trépas ? Il faudrait l'évaluer à l'aune des objectifs de l'UE et de ses réalisations, voire de l'écart entre les deux. Or, sur ces deux sens du mot « fin », la situation actuelle ne porte guère à l'optimisme.

Sur la **possibilité d'un échec** de la construction européenne, le tableau actuel suscite un peu d'angoisse. Il est assez bien décrit par l'opinion suivante : « Si nous considérons l'Europe comme un organisme intellectuel unique – deux mille ans d'une culture édifiée en commun nous en donnant sans réserve le droit – nous ne pouvons éviter

de reconnaître que cet organisme, au moment présent, a succombé à une grave crise psychique. Dans toutes les nations ou presque se manifestent les mêmes phénomènes de forte et brusque irritabilité malgré une grande lassitude morale, un manque d'optimisme, une méfiance prête à s'éveiller en toute occasion et la nervosité, l'humeur chagrine qui résultent du sentiment général d'insécurité.¹ » Il s'agit d'un texte prononcé en 1932 par l'écrivain Stefan Zweig à l'occasion d'une conférence à l'*Accademia d'Italia*. Les années qui ont suivi cette déclaration en ont confirmé la noirceur. Il faut nous souhaiter ne pas vivre une époque comparable, même si l'optimisme pâlit un peu au spectacle de frontières qui se ferment à nouveau en Europe et des sentiments xénophobes qui se renforcent.

Les traités fondant l'Union fournissent paradoxalement des indices d'une **moindre envie de vivre un destin commun**. Le traité de Lisbonne a ajouté une clause permettant à un pays de *sortir* de l'Union, alors que cette procédure n'existait pas à l'origine. L'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE) dispose dorénavant que « tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union ». Par ailleurs, le traité de Lisbonne, dans un article consacré aux révisions des traités, a jugé bon de dire explicitement que celles-ci pourraient « réduire les compétences attribuées à l'Union », précision qui n'avait jamais été faite jusqu'alors.

La stratification des traités

Pour qui veut étancher sa curiosité sur l'Union, les ouvrages de référence à consulter sont... les traités. Mais il ne faut pas se tromper de traité. Le traité de Rome (1957) a

1. « La désintoxication morale de l'Europe », in Zweig S., *Appel aux Européens*, Éditions Bartillat, 2014.

fondé la Communauté économique européenne (CEE), devenue la Communauté européenne (CE) en 1993. Le traité de Maastricht (1992) a créé l'Union européenne (UE), dont la CE était le « pilier » doté de la personnalité juridique. Le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité instituant la Communauté européenne (TCE) ont été réformés par plusieurs traités dits « modificatifs », par exemple celui d'Amsterdam (1997) ou de Nice (2001). Un traité modificatif amende les textes résultant des anciens traités. On y lit des indications du genre « à l'article 2, remplacer le 2^e alinéa par la formulation suivante... ». Les traités modificatifs ne sont pas maniables au quotidien. On utilise des traités dits « consolidés », qui intègrent l'ensemble des modifications rédactionnelles introduites au cours du temps. Le projet de traité portant Constitution n'était pas modificatif : le texte dans son entier fut entièrement réécrit. Le traité de Lisbonne (signé en décembre 2007 et entré en vigueur en décembre 2009) est modificatif. Il fait perdre la personnalité juridique à la CE et en investit l'UE. Les deux traités consolidés de référence sont à présent le TUE et le TFUE (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Ce livre y fera constamment référence – dans leur version consolidée.

Autre signe de fragilité, la zone euro a, au début de la crise grecque au tournant de 2009 et 2010, fait preuve d'une cohésion si relâchée que **les marchés financiers ont testé la monnaie unique**. En construisant l'euro, les Européens avaient écarté tout mécanisme d'aide entre États pour soulager un pays peinant à honorer sa dette. Face à l'hypothèse soudaine d'un défaut de la Grèce, c'est-à-dire au risque qu'elle ne rembourse pas ses créanciers, les marchés ont commencé par discriminer les dettes de la zone, puis, devant l'absence de décision rapide des gouvernements, ils se sont mis à douter de la solidarité – et même de la volonté – européenne. Il a fallu attendre mai 2010 pour que l'Union mette au point un mécanisme de soutien. Trop tard : l'hypothèse qu'un pays sorte de la monnaie unique, voire que celle-ci soit mise en cause, s'était installée dans les esprits.

La construction européenne commence donc à susciter des doutes sur sa pérennité. Ses finalités et des réalisations provoquent-elles l'enthousiasme ?

Indépendamment du résultat du référendum intervenu le 23 juin 2016, la pression exercée par le Royaume-Uni depuis le discours de David Cameron du 23 janvier 2013¹ – en amont du Conseil européen des 18 et 19 février 2016 où il a obtenu d'importantes concessions – permet de prendre la mesure des réserves de certains États envers l'Europe. Un Premier ministre, pourtant favorable au maintien dans l'Union, peut jouer cette participation aux dés pour tenter un coup politique face aux eurosceptiques de son propre parti et de l'UKIP (*UK Independence Party*).

Du côté des citoyens, plusieurs indices montrent que les finalités de l'Europe ne suscitent pas l'adhésion. Les formations dites « souverainistes » gagnent du terrain dans de nombreux pays. Parfois elles s'allient avec des partis de gauche radicale pour former une coalition gouvernementale (comme en Grèce). Et surtout, l'abstention aux élections pour le Parlement européen n'a cessé d'augmenter depuis 1979, date où ce scrutin s'est fait pour la première fois au suffrage universel direct (SUD). En 2014, sur toute l'UE, le taux d'abstention a atteint 57,5%! Les résultats du sondage Eurobaromètre² publié fin 2015 par la Commission donnent eux aussi l'image d'une défiance croissante. La proportion des citoyens qui ne font « plutôt pas confiance à l'Europe » est de 55 %, soit + 9 points de pourcentage par rapport au baromètre précédent.

Enfin, certains éléments conduisent les citoyens à douter des buts mêmes de la construction européenne. *A priori*, l'Europe poursuit des objectifs nobles, énoncés par les

-
1. Voir un extrait de ce discours dans Schnapper P., *Le Royaume-Uni doit-il sortir de l'Union européenne ?*, La Documentation française, 2014.
 2. *Eurobaromètre Standard 84, automne 2015, Premiers résultats*, « L'opinion publique dans l'Union européenne », TNS opinion & social (terrain en novembre 2015, publication en décembre 2015).

« pères fondateurs » : la paix entre des peuples qui se sont combattus pendant leur histoire, le partage d'un même creuset culturel, la découverte des autres par les voyages et les échanges, la convergence des niveaux de développement, la promotion d'un certain modèle social... Nous sommes beaucoup d'hommes et de femmes à partager ces idéaux. Sommes-nous les dupes de nos propres espérances ? Peut-être ne voulons-nous pas nous demander si l'Europe ambitionne aujourd'hui encore de promouvoir ces aspirations, ou se consacre exclusivement, pour pasticher Michel Houellebecq, à l'extension du domaine du marché.

Les « pères fondateurs »

Jean Monnet (1888-1979) a été secrétaire général adjoint de la Société des Nations (1919-1921) qu'il a quittée pour le secteur privé. À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, il fut commissaire au Plan de 1945 à 1952. Il présida la haute autorité de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) de 1952 à 1955. **Robert Schuman** (1886-1966) fut député entre 1919 et 1940. Il a occupé plusieurs postes gouvernementaux à partir de 1947. Il prononça la fameuse déclaration à l'origine de la CECA le 9 mai 1950. Il fut, de 1955 à 1961, président du Mouvement européen puis, de 1958 à 1960, le premier président du Parlement européen, lequel lui décerna, à la fin de son mandat, le titre de « Père de l'Europe ». **Konrad Adenauer** (1876-1967) a été maire de Cologne et opposant au régime nazi. Il est devenu chancelier de l'Allemagne de l'Ouest de 1949 à 1963. **Alcide de Gasperi** (1881-1954), homme politique italien, a fondé Démocratie chrétienne après la Seconde Guerre mondiale. Il a été président du Conseil de 1945 à 1953. Il fut un partisan de l'intégration européenne. **Paul-Henri Spaak** (1899-1963) fut chef du gouvernement belge (1946-1949), puis secrétaire général de l'OTAN (1957-1961). Il présida l'Assemblée parlementaire de la CECA (1952-1954) et joua un rôle de premier plan dans la rédaction du traité de Rome.

DÉMARCHE ET PLAN DE L'OUVRAGE

Cet ouvrage se concentre sur les sujets économiques et juridiques. Il tente de relever un double défi.

D'une part, il se veut l'expression de doutes et de questionnements. L'UE a-t-elle sacrifié tous ses objectifs au marché? La dynamique européenne est-elle minée par les égoïsmes nationaux? Ce livre ne prétend pas détenir les réponses; il éclaire seulement les questions. Certaines réalisations européennes forcent le respect. À l'inverse, certains travers suscitent au moins la perplexité. Rendre compte de ces nuances s'avère plus complexe que tenir un propos monolithique. Heureux ceux qui détiennent des convictions tranchées.

D'autre part, cet ouvrage essaie de conjuguer présentation pédagogique – à l'attention des citoyens peu familiarisés avec l'Europe – et réflexion critique. Il fait des rappels de base, pour permettre à chacun de se forger une opinion, mais ne se résume pas en un memento juxtaposant les chronologies et les points juridiques. Il ne se veut pas non plus livre «à thèse» détaché de tout examen empirique. Il tente d'étudier certains détails (là où se cache le diable) et de les mettre en perspective. Sur cet aller et retour méthodologique entre les faits et l'intelligibilité qu'on leur prête, Emmanuel Kant disait: «L'intuition sans concept est aveugle, le concept sans intuition est vide.»

La première partie examine les fondations sur lesquelles on a voulu édifier l'Union européenne (UE): le marché, le droit et la démocratie. Elle montre les caractéristiques essentielles de cette construction et en pointe les défauts de conception. Il serait logique de débiter par le marché, tant cette finalité semble avoir pris le pas sur toutes les autres valeurs de l'UE. Par pédagogie, cette partie commence