





# Comprendre le débat européen

## Du même auteur

Les Politiques économiques européennes  
Enjeux et défis  
*Seuil, « Points Économie », n° 58, 2004*

L'euro est-il un échec ?  
*La Documentation française, 2011*  
*2<sup>e</sup> édition, 2012*

L'Europe économique et sociale  
Singularités, doutes et perspectives  
*(dir. avec Gilbert Kænig)*  
*Presses universitaires de Strasbourg, 2011*

*Michel Dévoluy*

# Comprendre le débat européen

Petit guide à l'usage des citoyens  
qui ne croient plus à l'Europe

*Éditions Points*

OUVRAGE PUBLIÉ SOUS LA DIRECTION ÉDITORIALE  
DE JACQUES GÉNÉREUX

ISBN 978-2-7578-3659-0

© Éditions Points, janvier 2014

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Extrait de la publication

## Sommaire

Pourquoi ce livre .....	9
1. Changer l'Europe.....	13
2. Les atouts de l'Europe .....	37
3. Plus de démocratie pour plus d'Europe . . . .	63
4. Vers la formation d'une identité européenne	83
5. Une union économique et monétaire controversée .....	103
6. Une Europe fédérée au service de ses citoyens	131





## Pourquoi ce livre

À quoi sert l'Europe ? Sa crise actuelle n'est pas seulement liée aux errements des marchés financiers et à une conjoncture défavorable. Elle révèle des problèmes plus profonds et, pour tout dire, existentiels. Ses institutions sont inachevées, sa démocratie est insuffisante, son modèle économique et social est contesté. Plus que jamais nous nous interrogeons : vers où doit-elle aller et comment ? Le débat ne peut pas se réduire au choix entre le démantèlement de l'Europe et la poursuite obstinée du modèle actuel.

Les Européens sont perplexes, voire désenchantés, surtout depuis l'arrivée de l'euro. Beaucoup sont devenus très critiques face aux cures d'austérité imposées aux États en grandes difficultés financières. L'Europe devait protéger, elle sème le trouble. Elle est perçue comme lointaine et compliquée, mais en même temps incontournable et omniprésente. Ses politiques façonnent une partie de notre vie, alors qu'elles sont décidées en dehors des mécanismes démocratiques qui nous sont familiers. D'un côté l'Europe paraît enracinée, mais de l'autre elle piétine et cherche sa voie. Quel déclic faudra-t-il pour enclencher le mouvement vers une Europe plus protectrice, plus forte, plus démocratique ?

Cet ouvrage est un guide qui déchiffre les problèmes et présente les enjeux. Il propose pour l'Europe des solutions concrètes. Mais les changements de trajectoires sont toujours difficiles. Pour progresser, il faut dépasser les rigidités liées aux positions acquises, aux habitudes ou tout simplement aux indifférences. Aujourd'hui, les impulsions ne viendront pas d'en haut. C'est aux citoyens européens qu'il appartient d'agir. Le temps est venu de passer de « l'eurocratie » à la démocratie européenne.

L'histoire avance. Ne restons pas passifs. Après les désastres des guerres mondiales, l'installation de la paix fut une immense réussite. Désormais, l'Europe est face à de nouveaux défis et l'heure n'est pas à l'indifférence ou au défaitisme. L'avenir est notre affaire et l'Europe a beaucoup d'atouts. L'immobilisme ou les accommodages ne font que différer les problèmes. Les tentations des replis nationaux s'expriment désormais haut et fort. Elles traduisent des inquiétudes et des peurs, mais elles nous coupent d'une vision dynamique de l'avenir. Nous, Européens, avons à élaborer un projet collectif stimulant et convaincant. C'est vers une Europe beaucoup plus soudée qu'il faut se tourner. Le chemin passe par des institutions plus efficaces, une union économique et monétaire au service des citoyens, le renforcement de l'identité européenne et la création d'un espace politique commun.

Ce livre est le fruit de la raison et de l'optimisme. Il s'appuie sur de nombreuses années consacrées à l'étude et à l'enseignement des questions européennes. Le texte est porté par la conviction que nous pourrions vivre mieux et affronter plus sereinement l'avenir

dans une Europe unie dans sa diversité. Je souhaite en effet démontrer que l'Europe politique, à tout le moins pour la zone euro, est la meilleure solution pour sortir par le haut des difficultés actuelles et pour préparer le futur.

Je sais que l'idée d'une Union politique est encore largement considérée comme une utopie. Mais, en regardant de plus près, l'Europe unifiée est devenue une nécessité. En premier lieu, elle constitue l'étape indispensable qui reste à franchir pour compléter l'union économique et monétaire. L'Europe a impérativement besoin de mieux fonctionner en adoptant un cadre véritablement démocratique. On pourra alors vivre dans une Europe gouvernée en fonction des résultats des élections. Ensuite, seule une Europe unie possède la dimension suffisante pour répondre aux grands enjeux planétaires et peser dans la géopolitique mondiale. Sous nos yeux, le monde se structure autour de grands ensembles puissants. Demain, aucun État européen, même le plus grand, ne pourra siéger à la table des très grands. En revanche, l'Europe y aura pleinement sa place. Mais ce n'est pas tout. Cette Europe politique à venir doit être d'autant plus défendue qu'elle rencontre les aspirations de nombreux citoyens européens à édifier un monde plus apaisé et plus juste. On a les moyens d'être plus audacieux, plus dynamiques, plus forts quand on est unis.

Cet ouvrage vise un large public qui n'est pas spécialiste de l'Europe mais qui souhaite comprendre et, si possible, agir. Il tente d'être simple sans simplifier. Je souhaite être particulièrement entendu des jeunes. C'est sans doute parce qu'ils se vivent déjà comme

## COMPRENDRE LE DÉBAT EUROPÉEN

Européens qu'ils considèrent aisément que l'Europe est acquise pour toujours sous sa forme actuelle. Du coup, les risques de la douce négligence existent. Pour progresser, l'Europe ne peut uniquement se reposer sur une élite pro-européenne ou sur des responsables politiques encapsulés dans leurs priorités nationales. L'Europe nous concerne tous, avec sa jeunesse au premier rang.

## Changer l'Europe

L'Union européenne est le fruit d'un processus historique. Elle résulte de belles ambitions humanistes et politiques lancées par quelques grandes figures. Longtemps, l'Europe fut vécue par ses habitants comme porteuse d'avenir, même si elle était façonnée par une élite technocratique éloignée d'une base démocratique. Nous avons pris l'habitude de voir progresser cette construction vers de nouvelles étapes en puisant sa force dans ses réussites passées. Ces temps sont révolus. La crise enclenchée en 2008 révèle brutalement les difficultés majeures concernant les aspects à la fois institutionnels et doctrinaux du processus d'intégration. Ces problèmes ont longtemps été minimisés ou négligés, même si certaines voix ont tenté de les pointer. Désormais, il n'est plus possible de différer la correction des déficiences de l'Europe. Nous risquons en effet d'arriver à un point de rupture. La zone euro se trouve placée dans la tourmente. Pour beaucoup de citoyens, l'Europe est largement synonyme d'austérité et de contrainte. Elle est devenue la cause plutôt que la solution à leurs difficultés économiques et sociales. L'euroscpticisme s'étend. Si ses problèmes de fond ne sont pas résolus, l'Europe restera fragile en courant

le risque de se déliter. La crise de confiance est telle que de nombreux citoyens demandent à leurs responsables nationaux de les protéger davantage contre les empiétements de l'Union. Certains considèrent que le repli vers les États-nations serait la meilleure solution. Méfions-nous ici des simplifications abusives et des chimères ! Ces retours en arrière seraient dangereux et on retrouverait les dangers des nationalismes qui finissent toujours par exacerber les rancœurs et les tensions. Cela dit, l'Union européenne est imparfaite et déçoit car elle demeure une construction incomplète, dominée par la doctrine néolibérale et insuffisamment démocratique. Il faut donc la changer, avec conviction et audace.

## **Les grands enjeux**

Parachever la construction européenne nécessite l'adhésion de la majorité de ses citoyens. Ce mouvement vers l'avant s'appuie sur trois grands enjeux : la formation d'un espace politique commun, le choix du modèle économique et social européen, le rôle de l'Europe dans le monde.

### *Un espace politique commun*

Un processus d'intégration est en marche depuis plus de soixante ans, mais il n'est toujours pas abouti. Il serait vain de l'ignorer. Pour le moment, l'Europe ne représente pas un véritable espace politique, même avec la présence du Parlement européen élu démocratiquement. L'objectif est désormais de sédimenter un système politique qui

assure pleinement le bon fonctionnement de l'Europe tout en respectant les spécificités des États membres. L'enjeu n'est pas simplement de copier les modèles déjà existants qui ont permis la formation de fédérations comme les États-Unis ou de confédérations comme la Suisse. Nous devons être volontaires et imaginatifs.

### **Fédération, confédération...**

La Fédération et la Confédération ont des natures juridiques différentes.

Une fédération représente l'union de plusieurs États en un seul État *fédéral*. Une fédération se fonde sur une constitution ; ses habitants en sont les citoyens.

Une confédération repose en principe sur un traité international. Elle rassemble des États qui préservent une partie importante de leurs souverainetés. Les habitants peuvent demeurer les citoyens de leurs États respectifs. Cet aspect n'est pas rigide puisque les Suisses sont les citoyens de la Confédération helvétique.

Dans les faits, ces deux architectures institutionnelles présentent une forte proximité. Chaque système organise une hiérarchie entre les niveaux de responsabilité politique. Il articule la présence d'un gouvernement central désigné démocratiquement avec le maintien d'espaces politiques d'ordre inférieur. Ces derniers, qui sont des États ou des régions, gardent leurs identités et gèrent de nombreux domaines de compétences.

Ces deux notions juridiques reviendront plusieurs fois dans ce livre. Elles sont éclairantes, mais elles ne doivent pas nous conduire à envisager de façon trop prédéterminée ce que devrait être la structure institutionnelle d'une Europe politique. Les exemples sont certes utiles, surtout s'ils représentent des réussites, mais il faut garder à l'esprit les exigences liées à la singularité de la construction européenne.

Le réalisme politique et la souplesse des juristes sont les meilleurs garants des capacités à forger, le temps venu, le système institutionnel le mieux approprié à une Europe politique, ou unie. En la matière, l'imagination a déjà été à l'œuvre avec l'idée de « Fédération d'États-nations ».

L'absence d'espace politique commun se manifeste actuellement par le flou dans le partage de la souveraineté entre les États et l'Union européenne et par la faiblesse de la légitimité de l'Europe aux yeux des Européens. Nous nous identifions peu à l'Europe tandis que nous sommes profondément attachés à nos États. Bien entendu, il ne s'agit pas ici d'abandonner nos identités nationales mais de forger, en plus, une identité européenne. Pour avancer, il est donc déterminant de clarifier et d'affirmer la répartition des compétences au sein de l'Europe. De même, il convient de rapprocher les institutions européennes des citoyens afin de former une démocratie européenne plus forte et plus lisible. Jusqu'ici, l'Europe a surtout progressé grâce à une élite trop souvent coupée des préoccupations quotidiennes des Européens. Cette période est révolue. L'Europe démocratique passera par le consentement éclairé des peuples.

Cela dit, il faut admettre que certains États souverains puissent refuser d'intégrer pleinement cet espace politique commun. Dans ce cas, il s'agit simplement d'accepter l'idée d'une Europe à plusieurs vitesses, ou à plusieurs cercles. L'Union connaît déjà ce type de configuration puisque l'euro n'est pas partagé par tous les États membres.



*Un modèle économique et social européen*

Aujourd'hui, chaque État possède son propre modèle économique et social. Le besoin d'aller vers un modèle plus unifié s'impose pour deux séries de raisons : il permettra d'éliminer la concurrence destructrice entre les modèles nationaux ; il contribuera à réduire l'hétérogénéité des économies nationales.

L'Europe met les États en situation de concurrence en promouvant le culte de la compétitivité et de la réduction des coûts. Par ailleurs, elle interdit toute véritable solidarité financière au niveau européen. Du coup, les États tendent à s'opposer en recourant au chacun pour soi. On assiste ainsi à une dégradation des conditions économiques et sociales d'un grand nombre d'Européens : le *dumping* fiscal et social est à l'œuvre. Cette concurrence alimente la défiance envers la construction européenne, surtout en période de crise. Désormais, la plupart des Européens rejettent cette Europe peu protectrice qui impose des cures d'austérité douloureuses. Pour changer la donne, il faut passer de la concurrence débridée à plus de solidarité et de responsabilité collective en favorisant une convergence vers le haut des modèles économiques et sociaux des États membres.

L'Europe forme un ensemble encore trop hétérogène. Les États diffèrent par leurs niveaux de développement économique, leurs structures et leurs attentes face à la construction européenne. Cette variété des situations ne peut être passée sous silence lorsqu'on prépare une Union plus resserrée. Il est en particulier très difficile de partager la même monnaie alors que les économies nationales ne se ressemblent pas. Le

meilleur moyen de rendre les économies plus homogènes est de les conduire à se solidariser autour d'un modèle économique et social commun. Cette démarche de convergence représente un enjeu considérable qui dépasse la nécessité de faire fonctionner correctement l'Union économique et monétaire. En effet, l'Europe a besoin d'un projet fédérateur porté par les citoyens. Face à un monde qui nous bouscule et nous interpelle, la recherche d'un modèle économique et social commun capable de nous projeter vers un avenir plus rassurant représente une formidable ambition collective.

### *L'Europe dans le monde*

L'Europe a besoin de s'affirmer comme une entité visible, forte et sûre d'elle dans la géopolitique mondiale. Un long chemin reste à faire en la matière. Le continent européen a longtemps été au centre du monde. Il fut à la fois craint et admiré, porteur de progrès mais aussi de souffrances avec les violences de la colonisation. Aujourd'hui, l'ordre international a changé. L'Europe se banalise et son poids politique diminue alors qu'elle reste la première puissance économique mondiale. Le saut vers une Europe plus unie changera considérablement les équilibres géopolitiques. Cette avancée s'avère d'autant plus nécessaire qu'aucun État européen ne peut, à lui tout seul, répondre aux grands défis économiques et géopolitiques actuels. En s'unifiant, l'Europe deviendra un acteur majeur et respecté. Elle sera plus autonome face aux autres grandes puissances et pourra assurer sa sécurité en faisant des économies d'échelle. Enfin, le vieux continent sera de nouveau en capacité de rayonner, mais cette fois en incarnant le continent apaisé et exemplaire.

## **Brève histoire d'une grande idée**

### *En finir avec les guerres*

L'Europe que nous connaissons aujourd'hui s'inscrit dans une longue histoire. Certains ont cherché à l'unifier par la force tandis que d'autres ont rêvé d'une Europe pacifiée grâce à la générosité des idées et la sagesse des dirigeants. Les premiers ont provoqué guerres et terreurs sans pour autant parvenir à une unification durable. Les seconds sont longtemps restés au stade des espérances.

Les désastres des deux guerres mondiales ont produit un immense choc. L'Europe ne devrait plus jamais être un champ de batailles et de haines. L'Europe ne devait plus rester une utopie. Le pas décisif fut franchi précisément le 9 mai 1950 dans une déclaration historique de Robert Schuman, le ministre français des Affaires étrangères de l'époque. L'Europe était lancée. C'est désormais cette date qui détermine la fête anniversaire officielle de l'Europe unie dans sa diversité. Ce projet pour l'Europe reposait sur une idée forte : afin d'installer la paix de façon définitive, il fallait commencer par faire coopérer les États européens sur des sujets précis et fondamentaux. Au départ, il fut décidé de gérer ensemble deux secteurs clés à l'époque : le charbon et l'acier. Puis, en s'appuyant sur les succès de cette première étroite collaboration, de nouveaux intérêts communs s'imposeraient progressivement. Ainsi, de proche en proche, l'Europe prendrait de plus en plus d'importance et deviendrait indispensable au maintien de la paix et au progrès économique.

### *L'Europe en sept traités*

Ce bel et ambitieux projet d'une Europe pacifiée a ouvert le chemin de l'intégration. On est ainsi allé par étapes successives de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951 à la monnaie unique en 1999, en passant par la Communauté économique européenne (CEE) et le marché unique. D'où les quatre traités les plus importants :

- le *traité CECA* (1951) ;
- le *traité de Rome* (1957) crée la CEE ;
- l'*Acte unique européen* (1986) met en place le grand marché intérieur (dit aussi le marché unique) et unifie les traités européens existants, d'où son nom ;
- le *traité de Maastricht* (1992) porte la décision historique de lancer l'euro.

Après cela, deux autres traités ont surtout contribué à compléter les textes européens, sans pour autant poser des avancées déterminantes :

- le *traité d'Amsterdam* (1997) ;
- le *traité de Nice* (2001).

L'Union européenne (UE) vit actuellement dans le cadre de son septième traité :

- le *traité de Lisbonne* (2008).

Ce traité (appelé le plus souvent le « *Traité* » dans la suite de ce livre) synthétise les traités précédents. Il apporte quelques innovations et contribue à améliorer le fonctionnement des institutions.

Un tel empilement de textes reflète une construction par strates qui a contribué à rendre l'Europe peu compréhensible au regard des non-spécialistes.

## Remerciements

Ce livre doit beaucoup à Angelita Martins qui, après m'avoir entendu parler de l'euro, m'a proposé d'écrire un ouvrage sur l'Europe qu'elle publierait aux éditions Un bout de chemin. L'enjeu était de répondre aux interrogations des citoyens désorientés par la construction européenne, notamment depuis la crise. J'ai dit oui. Angelita Martins et Janie Jacob ont été les lectrices attentives et motivantes du manuscrit. L'ouvrage prenant forme, elles m'ont alors suggéré de favoriser sa diffusion en contactant un grand éditeur. Je leur exprime ici toute ma gratitude.

Les éditions du Seuil et les éditions Points ont accepté le livre. J'apprécie beaucoup la confiance de leurs responsables dans un contexte où l'Europe est un sujet délicat. Jacques Généreux a été un soutien de taille en tant que directeur de collection. Je le remercie très sincèrement pour son implication ainsi que pour sa relecture avisée.

Un vif remerciement également à Bruno Denis pour ses judicieuses remarques. Enfin, je dois beaucoup à Sylvie Kleinberg qui m'a accompagné tout au long de l'écriture de ce livre, ses observations ont été très précieuses.

RÉALISATION : NORD COMPO À VILLENEUVE-D'ASCQ  
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO, S.A.S À LONRAI  
DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 2014. N° 112709 (00000)  
*Imprimé en France*