

Une conférence internationale sur l'avenir de l'Europe se tient le 9 mai à Florence

L'Union européenne dans tous ses états

« Décennie perdue » ou veille du sursaut ?

Analyse

Peut-on sauver l'Europe? A peu de choses près, ce titre-là figuré en « une » de nombre de magazines depuis 2008. Plus exactement, la vulgate médiatique a commencé à véhiculer quelques doutes sur l'avenir de l'Union européenne (UE) quand la crise partie de Wall Street a gagné le Vieux Continent. L'Europe sort amoindrie de ces années de tourmente économique et financière; le « reste » du monde regarde les Européens avec un peu de condescendance.

Il n'est pas sûr que la zone euro reste telle qu'elle est aujourd'hui. Il n'est pas sûr qu'elle soit stimulante à l'inflation. On peut tout de même être optimiste. Après tout, l'UE a fait preuve de plus de résilience que beaucoup ne l'imaginaient, notamment aux États-Unis et en Asie. Elle est toujours là. Elle a des atouts que la crise n'a

« Le Monde » partenaire de « The state of the Union »

L'Institut universitaire européen de Florence organise, jeudi 9 mai, une conférence réunissant des personnalités politiques (dont le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso), des universitaires, des chefs d'entreprise et des leaders d'opinion pour débattre de l'Union européenne et de son avenir, en partenariat avec *Le Monde* et *the Financial Times*. Les deux thèmes à l'honneur cette année sont « Institutions et gouvernance démocratique » et « Migration et citoyenneté ». Manuel Valls, ministre de l'intérieur, et Najat Vallaud-Belkacem, ministre du droit des femmes et porte-parole du gouvernement, ont annulé à la dernière minute leur participation en raison de la présence de l'universitaire suisse Tariq Ramadan, contesté pour ses positions jugées complaisantes vis-à-vis de l'islamisme.

pas érodés, elle a des faiblesses qui risquent de perdurer.

Premier constat : la crise a porté un coup au statut de l'UE. La zone euro porte la responsabilité principale pour cette image écornée, diminuée, de l'ensemble de l'Europe. L'Asie, l'Amérique latine et l'Amérique du Nord, sans parler de l'Afrique, ont regardé, sidérées, le pathétique spectacle donné par les dix-sept membres de l'union monétaire européenne.

Que certains des pays les plus riches de la planète n'aient pas été capables de gérer une crise des paiements dans des économies relativement marginales – celles de la Grèce, de l'Irlande ou du Portugal – a étonné. Chacun s'attendait à ce que les risques systémiques, vite identifiés, soient pris en compte, de façon à épargner l'ensemble de l'eurozone. Il n'en a rien été. Mais que l'entité qui se targue d'être l'un des tout premiers espaces de prospérité de la planète fasse appel au Fonds monétaire international (FMI) pour se sortir d'affaire, voilà ce que le Sud n'est pas prêt d'oublier, et qui a sans doute contribué à la dégradation de l'image de l'Europe.

Nombre de pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine considèrent que l'Europe aurait dû faire seule les sacrifices nécessaires à sa sauvegarde sans solliciter le FMI – lequel a fourni un peu moins du tiers des sommes mobilisées pour sauver l'euro. Ils y voient un détournement de ressources injustifié. Certains vont plus loin, incriminant la tradition qui veut que le patron du FMI soit un Européen, et se jurent d'y mettre fin à la prochaine succession à la tête de l'organisation.

Il reste que l'euro a survécu. La monnaie unique européenne est toujours une des deux ou trois monnaies de réserve les plus prisées par les banques centrales du monde entier. Après le dollar, bien sûr. L'euro est une devise forte – trop, sans doute, pénalisant les exportateurs européens. Passé le moment de doute le plus intense sur l'avenir de la monnaie européenne – 2010 et 2011 –, les emprunts d'Etat libellés en euros ont retrouvé la faveur des marchés : la « dette » européenne se vend facilement. Les esprits chagrins, mais réalis-

tes, mettent cependant en avant la différence des taux pratiqués d'un pays à l'autre : elle contredit la notion même de zone monétaire unifiée.

L'autre élément de l'Europe en tant qu'espace singulier sur la scène internationale est le marché unique. Son plus grand succès : 500 millions de consommateurs convoités par le « reste » du monde, un espace de normes commerciales, juridiques et environnementales unique. Même si le poids démographique de l'Europe ne cesse de diminuer – moins de 7% de la population mondiale en 2020 –, son attraction économique demeure.

Mais ces deux éléments, les seuls qui identifient vraiment l'Europe, sont menacés. Si l'Union ne sort pas de la récession et du chômage de masse, elle s'affaiblira encore de l'intérieur. L'euro-scepticisme progressera au cœur même de l'Europe, dans les pays fondateurs du projet européen. Des forces de désintégration sont à

L'UE a des atouts que la crise n'a pas érodés, elle a des faiblesses, qui risquent de perdurer

l'œuvre dont le succès ou l'échec dépendra de l'évolution de deux courbes : celles de l'emploi et celle de la croissance.

A tort ou à raison, plus vraisemblablement à tort, l'Europe porte, dans une partie de l'opinion, la responsabilité des drames économiques et sociaux de l'heure. Pour nombre de démagogues, c'est une façon de faire fi des failles structurelles qui affaiblissent la compétitivité des pays européens.

Les chances d'un « sursaut européen » dépendent d'abord de l'Europe elle-même, plus que de l'évolution des autres blocs de puissance économique de ce début de siècle. Sauf à redevenir une zone de croissance, l'UE aura du mal à défendre ses intérêts dans le monde et à y imposer un peu de ses normes – ce qui est son unique, et plus noble, façon de projeter sa puissance. ■

ALAIN FRACHON



Un Parlement européen marginalisé par la crise

Bruxelles

Bureau européen

Le Parlement européen peut-il combler le déficit démocratique au sein de l'Union européenne et de la zone euro? La question reste ouverte après plus de trois ans de crise des dettes souveraines. Sur le papier, les élus européens disposent de pouvoirs accrus depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en décembre 2009, et ont tenté de les utiliser contre vents et marées.

Mais la crise de la zone euro a redistribué les cartes du pouvoir européen ces trois dernières années, au profit des Etats membres de l'union monétaire, Allemagne en tête, et d'institutions non élues comme la Banque centrale européenne (BCE) et le Fonds monétaire international, tous deux membres de la « troïka » chargée de piloter l'assainissement des pays en difficulté. Signe des temps, les élus du Bundestag ont pesé davantage que les eurodéputés sur la gestion de la crise, au fil des plans

d'aide négociés par les gouvernements en faveur de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal, de Chypre ou des banques espagnoles. Et les institutions communautaires comme la Commission, et plus encore le Parlement européen, cherchent leur place dans l'Europe qui émerge des décombres de la crise.

Une Europe très intergouvernementale, et centrée sur cette avant-garde à peine stabilisée que constitue l'union monétaire. « La crise a redessiné la position relative du Parlement européen », constate Stefano Bartolini, professeur de sciences politiques à l'Institut universitaire européen de Florence. « Les eurodéputés ont été marginalisés, car les décisions essentielles ont été prises en dehors des instances communautaires. »

Certes, les eurodéputés ne ratent pas une occasion pour tenter de peser sur les décisions des Vingt-Sept dès qu'ils en ont l'occasion et... les pouvoirs. Ce printemps, ils posent leurs conditions avant d'adopter le budget communautaire négocié de haute lutte, en février, par les chefs d'Etat et de gouvernement pour la période 2014-2020.

Grâce au traité de Lisbonne, le Parlement européen est désormais en position de codécider des dépenses communautaires, et peut donc bloquer les projets de budget qui lui déplaisent. Il peut aussi approuver ou rejeter en bloc les traités internationaux, comme les accords commerciaux, négociés par la Commission européenne sur mandat des Etats. Il n'a d'ailleurs pas hésité à rejeter certains accords sensibles négociés avec les Etats-Unis, en particulier sur les échanges de données bancaires ou aériennes.

« Décisions prises à huis clos »

Il peut encore colégiférer dans des domaines où les gouvernements avaient autrefois la mainmise sur les décisions, comme l'agriculture. Face aux divergences entre les capitales, le Parlement européen s'est d'ailleurs placé à la pointe des projets de régulation financière, imposant entre autres le plafonnement des bonus bancaires ou plaçant avant l'heure pour une supervision intégrée des banques.

Néanmoins, la crise de la zone euro a enrayé l'inevitable montée en puissance des eurodéputés. Car dès qu'il s'agit des affaires de l'euro, ces derniers pèsent peu. « Les décisions qui nous concernent tous sont prises par les dirigeants à huis clos, regrettait Martin Schulz, le président du Parlement européen, au moment de son élection, en janvier 2012. Cela rappelle le temps du congrès de Vienne, où les intérêts nationaux primaient et, cela, en dehors de tout contrôle démocratique. »

Tout au long du sauvetage chaotique de l'euro, ce sont les Etats qui ont piloté la manœuvre. Dans la foulée, les gouvernements se sont bien gardés de confier aux eurodéputés de nouveaux pouvoirs, même si l'Allemagne y songe quand elle appelle, en échange d'une éventuelle mutualisation des dettes, à une union politique d'inspiration fédérale. A ce stade, le fonds de secours de la zone euro échappe encore au contrôle des élus européens. Tout comme le dispositif de supervision intégrée des banques, placé sous l'égide de

la BCE. Le renforcement de la discipline budgétaire, exigé par la chancelière allemande, Angela Merkel, en échange des plans d'aide, a plutôt conforté la Commission. « Depuis 2010, nous sommes allés au-delà de la lettre des traités pour faire face à la crise, mais nous n'avons pas avancé aussi rapidement en matière de légitimité démocratique », observe l'eurodéputé italien Roberto Gualtieri, membre de la commission des affaires constitutionnelles.

« Le Parlement européen est le Parlement de la zone euro », veulent croire ses dirigeants, conscients de la nécessité de s'adapter, en changeant une sous-commission chargée de l'union monétaire. Mais il n'est pas facile pour une institution composée d'élus de vingt-sept pays membres de s'adapter aux réalités d'une Europe à deux vitesses. Pour l'heure, la commission des affaires économiques et monétaires est présidée par une Britannique, et certains s'agacent de la voir donner son avis sur les problèmes de la zone euro. ■

PHILIPPE RICARD



A la recherche de l'« Homo européens », cet inconnu

Beaucoup d'entre eux ne s'en sont pas aperçus, car elle est écrite le plus petit possible, mais la mention « *European Union* » figure bien sur les passeports des sujets britanniques. Le choix subliminal d'une taille de caractère inférieure, par exemple, à celle des passeports français, où la mention « *Union européenne* » (UE) est de la même taille que l'inscription « *République française* », n'est pas anodin. Les ressortissants des derniers pays à avoir rejoint l'UE arborent, eux, fièrement leur passeport européen lorsqu'ils voyagent. Pour un Letton ou un Slovaque, ce n'est pas seulement la fin du cauchemar des demandes de visas pour traverser la moindre frontière, c'est aussi un symbole, celui d'appartenir à une communauté transnationale que l'Histoire leur a longtemps interdite.

Pour autant, leur cher passeport de l'UE fait-il d'eux des citoyens européens ? Non, bien sûr. Il faut plus qu'une inscription, grande ou petite, sur un morceau de carton pour faire un citoyen. L'Europe unie est née comme une entité économique, une construction dans laquelle le citoyen était accessoire. C'est l'agent productif qui, lui, était central.

La crise économique qui ravage la zone euro, d'une certaine manière, change la donne. Si l'Europe n'est bâtie que sur l'économie, alors, le roi est nu. Plus que jamais depuis l'apparition de la crise, l'urgence d'une nouvelle idée européenne, d'une idée civique et politique, d'une nouvelle formulation de ce qui fonde l'identité européenne se fait criante. « *Quand on dit "nous" sur le plan européen, de qui s'agit-il ?*, demande le politologue bulgare Ivan Krastev lors d'une conférence en avril à l'université de Sofia. *Si l'on veut que l'UE fonctionne correctement, il faut absolument commencer par définir qui est ce "nous" européen.* »

Divisés par la crise, les Européens du Sud et ceux du Nord forment-ils un « nous » ? « *Nous* », est-ce une somme d'institutions bruxelloises ou vingt-sept peuples côte à côte ? Ou tout cela à la fois ? A Paris, le 14 mai, une autre conférence, à la Maison de l'Europe, débattait de la question brûlante : « *Faut-il être fier d'être Européen ?* »

De toute évidence, l'*homo europæus* reste à inventer. L'Européen existe, mais sa dimension civique et politique est incomplète. La crise de la dette publique pousse à une intégration institutionnelle plus profonde de la zone euro, mais l'Européen, lui, s'en est exclu : l'écart entre les institutions de l'UE et les citoyens des Etats membres, au lieu de se resserrer, s'est creusé.

Au début, le concept de citoyen européen n'existait pas. Puis, en 1979, l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct a marqué la reconnaissance d'un droit de vote à l'échelle de la communauté européenne : c'était un pas important vers la citoyenneté. Mais c'est le traité de Maastricht qui, en 1992, a vraiment donné naissance à la citoyenneté européenne. « *Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre* », proclame l'article 17. Avec, aussitôt, cette limite : « *La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.* »

Un citoyen se définit, bien sûr, par des droits civiques et politiques. Le citoyen européen a le droit de vote et de se faire élire : au Parlement européen, donc, mais aussi aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside. Il a le droit de pétitionner devant ce Parlement. Il a le droit de bénéficier de la protection diplomatique de tout Etat membre.

Plus important sans doute pour beaucoup des 500 millions d'habitants de l'UE, le citoyen européen a aussi le droit de circuler, de séjourner, de s'installer, de travailler et d'étudier dans les autres Etats membres de l'Union. L'application de ce droit a créé une dynamique de mobilité intra-européenne – on ne dit plus, dans ce cas, « *migration* », mais « *mobilité* » – qui prend une valeur toute particulière lorsque la crise chasse les jeunes diplômés d'Europe du Sud vers l'Europe du Nord.

Contrairement aux migrants extérieurs à l'Union, les ressortissants européens peuvent aller librement chercher du travail au sein de l'UE. Cela en fait-il des citoyens ? Lorsque *Der Spiegel* affiche triomphalement en couverture ces jeunes chômeurs diplômés du Sud qui

« Nous », est-ce une somme d'institutions bruxelloises ou 27 peuples côte à côte ? Ou tout cela à la fois ?

émigrent et viennent faire tourner la machine économique allemande, la dimension d'une citoyenneté commune, sans même parler d'une identité commune, est totalement absente. « *La citoyenneté européenne n'est pas liée à l'accès au marché du travail*, souligne Loïc Azoulai, professeur de droit européen à l'Institut universitaire européen de Florence. *Elle est censée représenter beaucoup plus que cela.* »

Au-delà des lacunes des traités, une institution a beaucoup contribué à construire, à sa manière, la citoyenneté européenne : la Cour européenne de justice. « *Arrêt après arrêt, décision après décision, la Cour confère des droits aux ressortissants européens et un peu plus de substance à l'Europe politique* », relève Etienne Pataut, professeur à Paris-I-Panthéon-Sorbonne et spécialiste de droit social européen, dans une étude publiée sur le site Internet La vie des idées.

Dans sa jurisprudence, la Cour européenne s'est délibérément concentrée sur le droit à la libre circulation, pour en exploiter sans cesse davantage les possibilités, élargissant le droit au séjour et faisant passer au second plan la fonction économique initiale de la libre circulation. Etienne Pataut en est convaincu : on peut désormais parler de « *citoyenneté sociale européenne* ». Mais, face au tsunami de la crise de l'euro et à la montée de l'euro-scepticisme qui l'a provoqué, ces petits pas ne compensent pas l'absence d'*affectio societatis* qui empêche de cimenter une identité européenne. Cruelle ironie, l'année 2013 est, officiellement pour l'UE, « *l'année européenne des citoyens* ». Le saviez-vous ? ■

SYLVIE KAUFFMANN

Un modèle social à l'épreuve de l'inexorable déclin démographique

La crise économique met à l'épreuve, dit-on, le modèle social inventé par l'Europe au XX^e siècle. Les causes de cette crise – endettement excessif des Etats et/ou du secteur privé, zone euro disparate... – sont largement analysées et débattues. Pourtant, l'un de ses facteurs demeure enfoui dans le discours politique. Il est évoqué brièvement lorsqu'il s'agit des retraites mais il demeure difficile d'en débattre tant il pose un défi redoutable autant qu'inexorable au Vieux Continent : son avenir démographique.

Pourtant, s'il y a une science sociale qui fournit quelques certitudes, c'est bien la démographie – les naissances d'aujourd'hui faisant les cohortes de travailleurs de demain et les retraités d'après-demain. De ce choc à venir, on connaît donc les données essentielles.

Selon le principal scénario retenu par Eurostat, en 2040, la population de l'Union européenne commencera à diminuer. Déjà, en Allemagne, en Italie, au Portugal, en Roumanie, en Grèce, en Bulgarie,

en Hongrie, en Lituanie et en Lettonie, le nombre des décès dépasse celui des naissances. Ce devrait bientôt être le cas à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne. En 2050, les plus de 65 ans seront 62 millions (+71% de plus) et les 20-65 ans seront 12% de moins (et même 26% de moins dans l'hypothèse d'une immigration zéro). En moyenne, le nombre d'actifs à même de financer un retraité passera de quatre à deux.

C'est à un bouleversement que doit s'attendre l'Europe. « *Cette question va dominer la politique européenne dans la décennie qui vient* », résume le politologue Dominique Reynié. Si le déclin démographique pose la question de la place du continent dans le monde, le vieillissement de sa population pose celle de l'Etat-providence (retraites et santé), du dynamisme de son économie et de sa capacité d'innovation. « *A l'intérieur de la catégorie des actifs, nous allons assister à un phénomène très rapide de vieillissement des compétences, les "vieux" actifs de plus de 45 ans augmen-*

tant partout spectaculairement et le nombre des jeunes actifs diminuant. Cela ne sera pas sans conséquences pour certains secteurs, notamment ceux qui touchent aux nouvelles technologies », explique Philippe Fargues, directeur du centre des politiques migratoires du centre Robert-Schuman de l'European University Institute.

En 2050, le nombre d'actifs à même de financer un retraité passera de quatre à deux en moyenne dans l'UE

Pourquoi la variable démographique est-elle si discrète dans les débats actuels ? « *Devant un mouvement lent, on a tendance à ne pas le voir, à se dire qu'on a tout le temps d'y réfléchir. Or, c'est faux* », analyse Philippe Fargues. « *On sait que c'est la question majeure qui va faire bouger toute la*

politique européenne, son économie, son équilibre ethno-culturel. Ces questions sont si puissantes que les politiques sont intellectuellement désarmés et politiquement désespérés face à elles », argumente Dominique Reynié.

C'est aussi que le vieillissement démographique oblige à poser des questions difficiles, voire politiquement insonnables. Quel responsable politique s'aventurerait à expliquer que, si l'on voulait maintenir en 2050 le ratio actifs/retraités afin de préserver les pensions il faudrait repousser, dans les trente ans à venir, l'âge de la retraite à 74 ans, voire à 75,7 ans, selon le taux d'immigration (et même à 78 ans dans des pays très vieillissants comme l'Espagne) ? Autant dire que, pour préserver notre système de retraite, il faudrait y renoncer...

L'immigration, justement, est l'autre tabou qui contribue à paralyser le débat. Pourtant, au-delà des ajustements possibles comme le prolongement de la vie active ou le renforcement de la place des femmes sur le marché du travail, l'immigra-

tion est le moyen le plus efficace pour non pas inverser la tendance générale, mais soutenir le rapport déclinant entre actifs et inactifs et tenter d'enrayer le vieillissement accéléré de la main-d'œuvre.

Si l'immigration s'arrêtait aujourd'hui, la tranche d'âge des 20-65 ans perdrait 79 millions de personnes d'ici à 2050 dans l'Union européenne. Si, au contraire, les flux migratoires actuels étaient prolongés jusqu'en 2050, la diminution ne serait « que » de 39 millions d'individus. Ce sont ces flux migratoires qui, d'ores et déjà, contribuent pour 70% à l'augmentation actuelle de la population des Vingt-Sept.

Quoi qu'il en soit, même une immigration soutenue ne pourra inverser la courbe du déclin démographique européen. Mais elle « *peut apporter une part substantielle de la réponse au déséquilibre entre actifs et inactifs* », fait valoir Philippe Fargues. Encore faudrait-il avoir le courage d'en débattre devant les citoyens. ■

CÉCILE CHAMBRAUD