

LE BREXIT VA BOULEVERSER L'EUROPE

Chronique de Philippe Herzog

15 novembre 2016

L'incertitude est grande sur l'agenda de négociation du Brexit comme sur la stratégie politique à adopter pour faire face aux impacts et préparer l'au-delà de la sortie britannique de l'Union. Brexit il y aura et ce sera probablement un hard Brexit. Préparons-nous à de profonds changements. Cette chronique propose une réflexion prospective sur la nature des dilemmes et sur les options à prendre.

Le devoir de prospective et de stratégie

L'élection de Donald Trump est un choc sismique que nous devons comprendre et qui appelle à repenser la place de l'Europe dans le monde.

Les choix des Américains et des Britanniques ne signifient pas seulement une particularité anglo-saxonne mais aussi un problème qui nous est commun. Les sociétés européennes expriment aussi leur insatisfaction profonde face aux élites et à l'état de notre démocratie représentative, elles se replient sur la nation. Il faut les comprendre et ne pas se contenter de dénoncer les populismes.

Les Etats-Unis vont vouloir utiliser le Brexit pour agir sur l'Europe. Et ce qui va se jouer ici n'est rien moins que la réouverture d'une perspective d'unité politique de l'Europe. Enjeu de long terme, le Brexit est à court terme un véritable casse-tête chinois. La négociation peut conduire à une rupture grave pour les deux parties ou à un lien différent mais positif avec nos voisins. Je fais miens les propos d'Enda Kenny, Premier ministre d'Irlande : « *En Europe, il y a autour de la table ceux qui portent un regard très pauvre sur le fait que le Royaume-Uni a décidé de partir... Dans ces négociations, l'Europe doit décider par elle-même où elle veut être dans les cinquante prochaines années. Si elle s'obnubile à propos de ce que le Royaume-Uni pourrait ou ne pourrait pas obtenir, alors c'est l'Europe elle-même qui perd le fil de l'histoire* ».

Les risques de décomposition de l'Union étaient déjà visibles depuis plusieurs années et il aurait fallu entreprendre une refondation bien avant que les Britanniques ne décident d'un referendum. Il ne faut pas minimiser les ajustements entrepris depuis 2008 pour consolider l'Union, mais ils sont trop minces en regard des enjeux. Pour que le processus de séparation ne soit pas tortueux et médiocre et pour que le futur rapport entre le Royaume-Uni et l'Union européenne puisse s'établir sur des bases positives, il faut que les nations qui sont membres de l'Union se rapprochent et affirment ce

qu'elles veulent partager et faire ensemble, en se dotant d'une vision et d'un agenda.

Si le choix par Theresa May d'un hard Brexit est confirmé, il n'y aura pas de bienveillance de la part de l'UE. Ils auront pourtant besoin d'un accord intérimaire pour garder les bénéfices du marché intérieur, mais il ne devrait pas leur être accordé. Il y aura la sortie d'abord et une disruption à gérer. Mais après le Brexit, il faudra établir une nouvelle relation durable d'intérêt mutuel. Cette chronique explore la perspective d'une Confédération européenne qui offrirait au Royaume-Uni un statut d'Etat associé. Regardons d'abord comment se posent les problèmes afférant au Brexit, du côté britannique puis du côté continental.

Les Britanniques face à une contradiction accrue entre souveraineté et ouverture

Le référendum britannique est un nouvel exemple de ce que peut produire une opinion publique manipulée par des politiciens irresponsables. Il divise profondément une nation avec la prétention d'opérer un choix majoritaire légitime, et il la plonge devant de nouvelles difficultés. Pour autant, pensons aux 48% de Britanniques choqués par le résultat, gardons notre amitié à ce grand peuple et ne lâchons pas l'idée que nous avons un destin commun.

Voulant se consacrer à un objectif de politique intérieure – promouvoir une nouvelle figure du conservatisme populaire – , Theresa May ne voulait pas être paralysée par le Brexit. Mais elle le sera. Il faudra compter avec les réactions politiques des Ecossais et des Irlandais, dont le choix majoritaire était à l'opposé de la sortie. Et le peuple britannique sera pris en pleine contradiction sur le plan international. Le Royaume-Uni, qui risque de perdre des parts de marché sur le continent, devra s'ouvrir beaucoup plus vers d'autres espaces pour sauvegarder ses intérêts et conforter sa place dans l'économie mondialisée. Sa puissance financière et son niveau de vie sont en jeu : structurellement déficitaire, il ne boucle ses comptes que par l'entrée de capitaux extérieurs et il perdra la sécurité que lui donnait son intégration dans l'Union.

Mais la résurgence du nationalisme est à l'origine du vote pour le Brexit, et le peuple britannique en souffrance sociale réclame une protection. Ouverture ou protection ? Il faudra choisir. Qui ouvrira les bras aux Anglais, qui investira dans leurs usines, qui financera leurs déficits ? Dès avant le 23 juin, les Etats-Unis, la Chine, le Japon, ont averti fraîchement les Britanniques des conséquences d'un Brexit. Et si Carlos Ghosn, après avoir menacé de désengager Nissan de la grande usine de Sunderland, a finalement convenu de rester, c'est parce que Madame May lui a déjà assuré les garanties publiques nécessaires. Comme l'écrit Martin Wolf, le Royaume-Uni apprendra que l'exercice d'une souveraineté étroitement nationale en économie ouverte est un mirage.

Alors que le contexte international n'est pas celui d'une croissance forte et que la Grande-Bretagne – comme la France – est en difficulté commerciale chronique du fait de sa désindustrialisation, une forte dévaluation serait plus synonyme d'austérité que de restauration durable de la capacité d'exportation. Après avoir perdu près de 20% de sa valeur depuis le référendum, la Livre vient de remonter provisoirement.

Mais la question de leur stratégie commerciale apparaît déjà en tête des soucis britanniques.

Dans l'Union douanière ou non ?

Boris Johnson a dupé les Anglais : la prise de « souveraineté » nationale ne donne pas des ailes. Le commerce international est soumis à des règles ; le Royaume-Uni s'était placé sous celles de l'Union, il ne les quittera pas sans dommages. Les dirigeants anglais souhaitent obtenir un passeport pour l'accès au marché unique, il ne doit pas leur être donné a priori. Ils ont écarté, peut-être provisoirement, l'option d'entrée dans l'Espace Economique Européen (EEE) (aux côtés de la Norvège qui d'ailleurs ne le souhaite pas du tout). Les membres de cet espace transposent les règles européennes sans prendre part au processus de leur élaboration, et contribuent au budget européen. Le Royaume-Uni veut plus d'autonomie. Il voudra des « équivalences » et plus tard négocier des accords sectoriels avec l'UE répondant à ses intérêts prioritaires. Ce serait faire du « cherry picking », un peu comme le fait la Suisse, mais qui ne peut le faire qu'à la condition de respecter toutes les libertés de circulation. Le R-U voudra particulièrement préserver la place centrale de La City et de son industrie financière sur les marchés des services financiers. Je pense qu'on doit leur dire qu'il n'y aura pas de « passeport » hors d'une entrée britannique dans un dispositif de type EEE.

La question de l'Union douanière est aussi une toute première préoccupation. Les Britanniques ont besoin d'y rester tout le temps nécessaire pour ne pas être plongés dans un no man's land normatif. Peut-on découpler la place dans l'Union douanière et la place dans le marché unique ? Je ne le souhaite pas. Cela étant, si le Royaume-Uni sort de l'Union douanière, il perd le bénéfice des accords préférentiels obtenus par l'Union. Ils voudront donc donner l'assurance qu'ils se conformeront néanmoins à leurs règles, tout en

voulant en même temps commencer à négocier les (163) accords commerciaux bilatéraux qui les éloigneront du cadre communautaire. Ceci prendra bien une dizaine d'années. En cas de sortie brutale de l'Union douanière, les règles de l'OMC prévoient l'obligation de rétablir des tarifs, ce qui romprait les chaînes de valeurs liant l'économie britannique à l'extérieur.

Pour ces raisons le Royaume-Uni aura besoin d'un accord intérimaire avec l'UE allant bien au-delà de mars 2019. Les Européens ne doivent pas leur accorder si c'est un hard Brexit. D'ailleurs un tel accord (comme plus tard un accord bilatéral entre UE et R-U) doit passer par les fourches caudines du Parlement européen et des parlements nationaux.

Les débouchés britanniques à l'exportation sont majoritairement en Europe continentale, et inversement le débouché vers le Royaume-Uni représente 20% du commerce extérieur de l'UE. Le Brexit signifie ipso facto une redéfinition des cartes dans la compétition.

Le Royaume-Uni voudra peut-être abaisser ses coûts de façon agressive, mais y a-t-il vraiment un avenir pour les places off-shore ? Il acceptera de prendre des risques pour mieux rebondir, mais ce n'est pas si simple. Par exemple dans le secteur de l'agriculture, quitter les bénéfices de la Politique agricole commune et se rendre compétitif par les prix pour concurrencer les puissants exportateurs d'Australie, de Nouvelle-Zélande, ou des Etats-Unis impliquerait de rudes sacrifices pour les fermiers britanniques. De façon générale, la rupture éventuelle du rapport au marché intérieur complique singulièrement la gestion de la politique commerciale britannique.

On voit que l'idée selon laquelle tout sera réglé en deux ans, entre mars 2017 et mars 2019, ne tient pas, d'autant plus que le temps est plus court parce que le compromis devra être ratifié dans les différents Etats-membres de l'Union européenne. Si le Brexit s'annonçait comme un very hard Brexit, les deux parties pourraient craindre une forte disruption des échanges et une instabilité durable. Dans sa sagesse, Mme Merkel a tiré de premiers enseignements des choix du nouveau Premier ministre britannique. Elle n'accorde plus une priorité à la préservation de liens étroits avec le Royaume-Uni ; elle exigera une réciprocité des gains dans la négociation ; elle ne cédera pas sur les droits fondamentaux ; désormais pour elle la priorité est de renforcer la cohésion de l'UE 27. Bien sûr il y a toujours des différences entre les paroles et les actes. Le Brexit risque d'accentuer des divisions entre les Etats-membres de l'UE alors qu'au contraire une intégration renforcée est nécessaire. Et tandis que les souverainismes nationaux progressent partout, et sont confortés par le vote du 23 juin, le Brexit chahutera nos projets de consolidation intérieure de l'Union.

A l'évidence nous allons devoir nous poser collectivement la question : que devient l'objectif d'« Union toujours plus étroite » inscrit dans les Traités ? Un membre des plus éminents, qui en était déjà dispensé, nous quitte pour de bon, est-ce la fin du rêve européen ? Décomposons cette question générale en trois dilemmes majeurs et interdépendants : le

devenir de l'Eurozone, celui du marché unique et de l'UE 27, et le rapport de l'Europe au monde.

Consolider l'UEM oui, mais pas au détriment de l'UE 27 !

Le sort de l'Eurozone ne se réglera plus à 28, les Britanniques n'auront plus leur mot à dire. Une question identitaire apparaît alors : allons-nous mettre en œuvre la règle des Traités prévoyant que la monnaie unique a vocation à être adoptée par tous les Etats-membres de l'UE ? Et comment allons-nous consolider l'UEM alors que les Anglais seront sortis de l'UE ?

Depuis l'explosion de la crise de 2008 l'Eurozone est ciblée par les marchés et on a découvert son incomplétude. Des ajustements significatifs ont eu lieu en matière de supervision et de traitement des crises budgétaires. Une stabilisation provisoire a été obtenue mais l'endettement public et privé s'est encore accentué, sauf en Allemagne ; la dette de la Grèce reste insoutenable ; la polarisation de la puissance industrielle et commerciale de l'Allemagne s'est accentuée, en même temps que la désindustrialisation de la plupart des autres pays membres. C'est là la dimension principale du risque de désintégration de l'Euro. Qu'est-ce que change le Brexit à cette situation ? Beaucoup ! Le cadre des règles financières était commun, avec une industrie financière britannique largement dominante. Le contexte politique et juridique de l'Union financière sera bouleversé.

Dans plusieurs pays membres de l'UEM, dont la France, des partis souverainistes puissants militent pour une sortie. Dans les pays non membres de l'Euro, le nationalisme a ressurgi et la perspective d'adhésion à l'Union monétaire est en suspens. Dans ces conditions le « rapport des cinq présidents de l'Union » pour les années 2015-2025 veut prendre le taureau par les cornes et réaliser rien moins que « l'achèvement de l'UEM ». Leurs propositions ne sont pas négligeables : achèvement de l'Union bancaire par un système de garantie des dépôts, représentation extérieure unique de la zone Euro, renforcement de la gouvernance dans cette zone avec création d'amortisseurs sociaux en cas de crise et d'un instrument budgétaire spécifique. Ces propositions ne font pas l'unanimité, en Allemagne tout particulièrement. De plus, l'Eurozone n'est pas une juridiction ! De telles propositions restent situées nécessairement dans le cadre des Traités de l'UE 28 (demain 27), sauf changement de ceux-ci, et elles devront faire l'objet de directives législatives avec des dispositions spécifiques. Il est prévu qu'un Livre vert soit soumis à consultation en 2017 à cet effet. Des questions majeures telles que l'Union des marchés des capitaux, l'Union financière, la stratégie de compétitivité et la politique de concurrence se décideront à 27.

Une véritable consolidation de l'UEM assurant sa viabilité et son dynamisme pourrait exiger une réforme des Traités. C'est mon opinion.

Une autonomie et un gouvernement économique pour l'Eurozone

Je pense qu'il faut d'emblée poser la question d'une autonomie juridictionnelle pour l'Eurozone. Nous savions déjà depuis les travaux de Robert Mundell qu'une Union monétaire n'est viable que si elle inclut des dispositifs assurant la libre-circulation des travailleurs en son sein et des transferts internes à même de susciter le développement de toutes ces parties. Ceci, souligne l'économiste Michel Aglietta, nécessite rien moins qu'un véritable contrat social et une véritable capacité budgétaire et de gestion de la dette. Et ceci suppose une Autorité politique, un « Souverain » qui soit garant du contrat et dispose d'un pouvoir de politique économique. Or il y a plusieurs Souverains nationaux dans l'Eurozone, bien peu disposés à partager.

Le plus grand nombre des experts français reste très en-deçà de cette perspective, tandis qu'à l'opposé une minorité politique a la tentation de pousser la logique jusqu'au bout, c'est-à-dire bâtir une Union politique de l'Eurozone. Pour ma part, je souhaite que l'Eurozone soit dotée d'une autonomie juridictionnelle, alors qu'aujourd'hui l'UE 28 exerce son pouvoir normatif et réglementaire de façon excessivement centralisée avec la paralysie résultant d'une décision intergouvernementale régie le plus souvent selon l'unanimité. Mais je refuse catégoriquement l'idée d'une Union politique restreinte à l'Eurozone. Dans leur marche vers un rétro-futur, certains dirigeants français souhaitent même revenir à l'Europe des Six, espérant sans doute ainsi que la France redevienne le moteur d'un nouveau départ, avec une Allemagne complice comme elle pouvait l'être jadis. C'est illusoire. Tout ceci ruinerait aussi l'idéal et l'ambition ancestrale d'une Union de tous les Européens. Ces idées confirment que notre pays demeure massivement hostile à l'élargissement de l'UE aux pays de l'Est et du Centre de l'Europe. Et quand on diabolise les dirigeants hongrois et polonais au nom des droits fondamentaux, on n'en ignore pas moins les besoins et les espoirs des peuples de ces pays, qui sont autant Européens que nous. Principales victimes des grands pays de l'Ouest lors de la chute des Empires et des régimes totalitaires, ils nous connaissent beaucoup mieux que nous ne les connaissons et ils ont fait beaucoup de chemin vers nous. Je n'accepte donc pas une rupture entre l'Eurozone et ces pays de la « périphérie », ni tout ce qui s'apparente à un diktat à leur endroit.

Nous devons proposer aux non-membres de l'Euro de le rejoindre dans un horizon de temps assez long – disons une dizaine d'années –, à condition de créer en même temps des solidarités concrètes bien plus fortes que l'assistance par des fonds structurels, ce qui implique la réforme de l'espace du grand marché et l'établissement d'une sécurité collective.

La logique de l'Union politique de la zone Euro risquerait de dissoudre l'UE 27 dans l'espace purement concurrentiel du grand marché en ignorant que des problèmes aussi fondamentaux que la sécurité, la politique extérieure, les migrations, la compétitivité industrielle, doivent se traiter à l'échelle continentale avec une force politique publique à ce

niveau. Cette négligence est aussi celle d'experts qui priorisent la consolidation de la Zone Euro, sans pour autant reprendre l'idée d'une Union politique à ce niveau, mais intéressés à faciliter le maintien de l'accès des britanniques au marché unique, proposent de facto de réduire celui-ci à un partenariat continental (*Policy brief* de Bruegel), ou de faciliter l'entrée du R-U dans l'espace économique européen au prix de concessions a priori (étude publiée par l'institut Robert Schuman).

Repenser l'Union des marchés de capitaux et l'objectif d'Union financière

Le Président Juncker a retenu l'objectif d'une Union financière. Il est évidemment profondément chahuté par le Brexit, mais en même temps c'est l'opportunité de lui donner tout son sens. Toute l'Europe souffre d'une panne d'investissements de long terme alors qu'ils sont indispensables pour régénérer la capacité de création d'activités et de gains de productivité durables. Les ressources financières disponibles par l'épargne et le crédit sont considérables mais elles n'engendrent pas ces investissements. Les biais de la politique macro-économique ne sont pas seuls en cause, mais tout autant et voire plus la structure de l'industrie financière et du marché européen des services financiers qui est profondément fragmenté mais polarisé par la City. La prise de conscience aidant, le plan Juncker a créé des instruments et offert des garanties budgétaires pour inciter à investir plus, mais il demeure bien en-deçà du nécessaire. Typiquement l'Europe ne sait pas financer le développement de son capital humain ni créer des infrastructures transfrontières, ni transformer l'innovation industrielle en création d'emplois et d'activités durables. Pour le moment le plan Juncker est quasiment vide de projets transfrontières ; il bénéficie surtout aux Etats et aux régions capables de concevoir des projets et de capter des ressources dans leur propre intérêt.

D'autre part, comme les banques sont désormais très encadrées et que le crédit à long terme pour l'économie est raréfié, il faut se tourner vers des agents non bancaires tels que les investisseurs institutionnels (assureurs, fonds de pension) et vers des capitaux privés. Un « Single Rule Book » existe pour les banques, mais il n'y a rien de tel pour les acteurs financiers non bancaires ; sauf pour les assureurs avec Solvency II, un cadre réglementaire hautement critiqué à juste titre car non conçu pour l'investissement.

L'UE a fait le choix de bâtir une Union des marchés des capitaux (CMU en anglais) qui vise prioritairement à orienter des sources privées vers l'investissement dans l'économie européenne. C'est un impératif bien fondé, tellement la fragmentation de l'espace financier continental est préjudiciable, mais sa substance reste limitée en raison des profondes divergences d'intérêts.

L'Eurozone en a particulièrement besoin. Certes elle bénéficie de la mise en place de l'Union bancaire, mais celle-ci est inachevée et très difficile à réaliser car la déconnexion entre les banques et les Etats-nations remettrait en cause un pilier de leur souveraineté. Et le crédit ne sera plus un moteur pour investir. Comme l'Eurozone doit organiser des transferts massifs en son sein, et même si on crée une capacité budgétaire les transferts publics seront surtout incitatifs, il faut impérativement développer les transferts privés vers les pays en mal de déficits industriels et commerciaux afin qu'ils puissent se redresser, se réindustrialiser. Or, répétons-le, l'Eurozone n'est pas une juridiction et l'Union des marchés des capitaux ne peut être conçue qu'au niveau de l'UE 27 où se traitent juridiquement et politiquement les problèmes de circulation des capitaux et de régulation des services financiers.

C'est vraiment au niveau de l'UE 27 que l'objectif de CMU prend pleinement son sens, car là est l'espace pertinent pour l'attractivité des capitaux et leurs investissements. Une intégration financière continentale est un socle pour une Europe puissante dans la mondialisation. Des coopérations renforcées transfrontières fondées sur des partenariats d'acteurs publics et privés et bénéficiant d'un cadre réglementaire favorable sont particulièrement indispensables.

Quel équilibre entre la City et le continent

C'est dire aussi que le RU ne peut être rejeté hors de l'intégration financière sauf à rompre avec un principe d'ouverture au monde (ce qui est une fiction à ne pas cultiver). Mais sur quelles bases ? Nous avons un souci commun : attirer les capitaux en Europe et en faire un espace puissant de services financiers. Il y aura de nouveaux déplacements de capitaux dans le monde, et l'UE -mais aussi le R-U- risque d'être perdante. Un nouvel équilibre devra donc être trouvé au-delà de la sortie britannique de l'Union. Aujourd'hui l'espace européen est beaucoup trop concentré avec une place dominante

- la City.

La City pourrait rester un atout européen dans un contexte de vive compétition internationale et de développements chaotiques de l'intégration financière mondiale. La Chine est une puissance intégrée, les Etats-Unis aussi. La sortie britannique du marché unique oblige donc à réfléchir à une stratégie d'intégration financière de l'UE où la City perdra partiellement sa centralité, mais où l'industrie financière morcelée ne doit pas couler purement et simplement en désordre dans cette compétition.

Le Royaume-Uni peut déclarer dans un premier temps qu'il garde les règles communautaires en matière financière. Mais lui accorder des « équivalences » serait lui faire un cadeau non cohérent avec le besoin de concevoir nous-mêmes une stratégie continentale. D'ailleurs, les règles évolueront puisque le Royaume-Uni veut reprendre son sort en main, et leur interprétation diffèrera, donc l'insécurité juridique persistera pour les investisseurs. Pour ne pas attiser nos

divisions et avancer, nous devons nous montrer capables de bâtir une forte intégration de nos marchés financiers sur le continent, mais en même temps de forger une coopération avec le RU. Il faut donc accélérer l'Union des marchés des capitaux mais aussi reconcevoir ce projet : ce doit être une CMU 2.0. Est-ce possible ? Les palinodies et les rivalités nationales sont aussi grandes qu'elles ne l'étaient pour l'Union bancaire. L'harmonisation des règles nationales est encore beaucoup plus compliquée que pour les banques. Un gage de fermeté consisterait à décider d'emblée de la création d'un superviseur centralisé unique pour les marchés des capitaux. Le Royaume-Uni a toujours été contre mais l'Allemagne ne l'est pas moins, qui entend cultiver sa souveraineté financière pour la garder au service de sa propre industrie. Le contraste est évident avec les Etats-Unis, qui ont depuis longtemps une centralité de régulation des marchés de capitaux avec leur SEC, et qui par ailleurs accentuent leur pression au sein des comités de Bâle pour imposer des règles internationales qui achèveraient d'affaiblir les banques européennes.

L'Union doit rapidement définir quels sont ses biens communs

J'en viens maintenant à ce qui retient le plus d'attention dans l'espace public. Le refus par le Royaume-Uni des règles communautaires en matière de liberté de circulation des personnes est-il compatible avec son souhait de maintenir un accès au marché unique qui lui soit pleinement favorable ? La réponse est connue : c'est non. Notre marché est encadré juridiquement par le respect de droits fondamentaux au rang desquels figure cette liberté de circulation – bien qu'en pratique sa gestion par les Etats-membres lui tient singulièrement la bride.

Certains experts disent que la circulation des travailleurs n'est pas vraiment nécessaire pour le bon fonctionnement du grand marché et qu'on peut donc dissocier ces questions dans la négociation avec le R-U. Je veux marquer mon désaccord fondamental, et pas seulement pour une raison de droit mais aussi pour une raison économique. La liberté de circulation des personnes pour la formation et l'emploi est nécessaire aussi pour la circulation des biens et des services. D'ailleurs les dirigeants des grandes entreprises ne cessent de le dire. Et il est clair que l'innovation industrielle en matière d'énergie ou de traitement des données numériques exige un vaste espace transfrontières où puisse se déployer l'économie collaborative. Je vais plus loin et je pense nécessaire la formation d'une Communauté européenne de l'éducation, du travail et de l'entreprise. Elle doit permettre une appropriation humaine et sociétale des défis nouveaux de la révolution numérique, du développement durable et des grandes migrations, elle est la condition sine qua non des solidarités humaines et productives qui feront notre force. La mobilité paneuropéenne des personnes et des travailleurs élèvera le niveau et la qualité de la formation et de l'emploi ;

elle exige la création d'un marché européen du travail. Celui-ci doit devenir un bien commun de toute l'Europe et au-delà, pour des partenariats de développement pacifiques dans le monde d'aujourd'hui.

Liberté de circulation et communauté européenne du travail

Le bien commun des Européens par excellence c'est en effet leur créativité, leur esprit d'entreprise, leur engagement civique. Alors que la bataille mondiale pour attirer les talents fait rage, l'Union va-t-elle se priver de son vivier ? Peut-elle prétendre réduire ses inégalités internes quand certains des pays membres, notamment à l'Est, voient leurs jeunes partir, leur capital humain s'effondrer, et que dans ces conditions la « politique de cohésion » est en réalité un fantôme ? N'est-il pas urgent de créer un système européen intégré de l'apprentissage pour tous, prenant appui sur des programmes communautaires massifs et sur un réseau transfrontières puissant d'universités technologiques ? L'Europe peut-elle prétendre organiser un co-développement avec l'Afrique, pourra-t-elle même seulement s'y investir sans une co-gestion pour établir une mobilité de formation et d'emploi pour les jeunes ?

Plus généralement ce n'est pas seulement l'objectif d'une Union financière qu'il faut nourrir, mais celui d'une Union pour l'investissement qui, dans un espace en panne d'avenir, doit forger une force solidaire nouvelle de création et de production. Comment des entrepreneurs et des acteurs territoriaux pourraient-ils développer leurs projets en faisant appel aux coopérations multiples dont ils ont besoin, sans prendre appui sur une Union pour l'investissement ? Elle ne doit pas être une affaire réservée à l'Eurozone, elle doit plus encore bénéficier à la « périphérie ». Ceci relève d'une éthique de justice : il s'agit de l'inclusion des plus faibles, des plus fragiles !

Faire du développement du capital humain un bien commun devra bien sûr être lié à la mise en place d'une stratégie d'innovation et de compétitivité industrielle véritablement communautaire. Pour l'espace et les mers, pour la sécurité énergétique, pour le passage de la recherche à la production, pour le développement des start-up en moyennes et grandes entreprises européennes... tous ces domaines où l'Union est le plus souvent en échec. Une Union sans biens communs pour l'inclusion et la créativité n'est pas une Union ! Une Union avec des biens communs, c'est notre priorité pour l'avenir.

Ouvrir un processus de refondation de l'Union dans une perspective confédérale

Le Brexit et la présidence Trump aux Etats-Unis sont – avec bien sûr de fortes différences entre USA et Europe – de nouveaux signes criants de la crise de l'Occident : sociétés

profondément clivées, sentiment de déclassement et désaffiliation des classes populaires, crise de la démocratie représentative où les partis dirigeants traditionnels appellent en vain à l'unité. Dans ce contexte, le travail que j'ai engagé sur identités et valeurs trouve une pleine actualité. Pour régénérer l'esprit et l'action des Européens, et restaurer la possibilité d'une Union pleinement ouverte aux défis du XXI^{ème} siècle, il faut forger une identité européenne, une conscience commune, par le rapprochement des nations, la relation des acteurs ; et refonder son organisation actuelle.

On voit déjà que la présidence Trump signifie un repositionnement des Etats-Unis et de leur rôle dans le monde. L'Europe devra faire preuve d'une autonomie et d'une capacité stratégique dont elle a été dépourvue. Elle devra repenser sa relation avec la Russie et au-delà les conditions de sa sécurité et ses relations commerciales. Il n'est pas sûr que le Royaume-Uni trouve avantage à se rapprocher des Etats-Unis, et il est certain que l'Union doit dès maintenant penser à une relation durable d'intérêt mutuel après le Brexit. En ce sens j'avance l'idée de proposer aux britanniques de devenir un Etat associé à l'Union.

Celle-ci fait maintenant l'objet d'une large indifférence des peuples européens, eux-mêmes divisés en leur sein et entre eux ; et elle n'est plus un projet politique. Cette double réalité et la violence des chocs Brexit + Trump exigent de régénérer à tout prix (au moins grâce à un esprit d'autocritique profond des dirigeants comme des sociétés) l'hypothèse d'une Union politique (donc aussi solidaire).

Participation des citoyens et promotion des acteurs européens

Cessons de proclamer la finalité des Etats-Unis d'Europe, c'est un concept du passé que nos sociétés rejettent – Jean-Claude Juncker le dit sans ambages – mais n'abandonnons surtout pas la perspective d'unité politique. Elle doit trouver une nouvelle image et devenir une réalité en mouvement. Nonobstant tous les défis de réformes intérieures des Etats-nations, qu'il faut accompagner en créant une synergie, l'Union doit enfin viser au rapprochement effectif des nations et à la participation effective de ses peuples. Quelle participation ? Celle des « citoyens » ? Oui une « citoyenneté européenne » est nécessaire – on y avait renoncé –, mais c'est trop peu et trop loin. Il n'y a pas de citoyenneté sans peuple. Ce sont donc les acteurs des sociétés civiles qu'il faut mobiliser, mettre en interaction, fédérer : les entrepreneurs, les créateurs, les éducateurs, les acteurs locaux et régionaux. Tous ceux-là, et d'abord ceux qui en ont envie et qui sont nombreux mais sont aujourd'hui déçus et ignorés par les « institutions » et leurs dirigeants, doivent pouvoir multiplier et accomplir des projets en commun par-delà les frontières nationales (toujours renouvelées !), saisir l'Union comme un espace attractif pour s'éduquer, former des projets de vie, d'activité et de création. L'Union actuelle n'est pas cela, ou si peu. Elle ne fait pas sens sans un vivier humain. Ni son marché ni l'euro n'offrent les conditions propices pour une telle participation. Actuellement les capacités des acteurs porteurs

de projets ne peuvent se former en prenant appui sur des politiques communes à cet effet, et leurs rôles dans la construction de l'espace économique et politique ne sont pas sollicités.

Le droit lui-même fait obstacle. Les peuples le disent, non sans raison. L'Union le conçoit de façon uniforme, oubliant la diversité des réalités historiques et populaires. C'est particulièrement vrai des droits sociaux et économiques : la nécessité d'une autonomie locale et nationale et de véritables solidarités dans un espace où les inégalités de puissance et de développement sont considérables entre les pays membres, est ignorée. Le règne de la politique de concurrence concourt à l'acuité des rivalités. D'ailleurs le droit commun des Européens n'avance plus guère, et il ne s'exporte plus par le souffle de notre « soft power » : dans de nombreux domaines il faudrait pouvoir s'entendre avec des non Européens pour partager des conventions et créer des partenariats sans pour autant souscrire aux mêmes conceptions de régulation du marché.

La richesse de la diversité de nos peuples est donc impensée, alors qu'elle sous-tendrait une Union véritable. L'autonomie de l'Eurozone, l'intégration de l'Union à 27 ne sont que des vœux, strictement encadrés, et les peuples des pays « périphériques » de l'Est et du Sud se savent méconnus et se sentent bien souvent méprisés.

L'autonomie n'est pas l'adversaire des solidarités : celles-ci doivent d'abord être un choix « *bottom up* ». Mais pour des solidarités actives, faisant richesse commune, il faut des investissements massifs en infrastructures transfrontières et des incitations massives à former des projets en coopération.

Participation et solidarités exigeront des réformes des Traités. Doivent-elles être engagées parallèlement au Brexit ? Pour mon ami Alain Lamassoure, ce n'est pas le moment. Il pense que l'on peut avancer dans le cadre du Traité de Lisbonne, et c'est vrai que ses potentiels sont sous-utilisés parce que les Etats ne s'y intéressent pas. D'autres personnalités disent au contraire vouloir commencer par un Traité de refondation de l'Union sur la base d'une proposition franco-allemande (comme si nous en étions capables). Je pense qu'on ne peut pas commencer de but en blanc par changer les Traités alors qu'on ne s'accorde que sur très peu et qu'il faudra s'accorder sur beaucoup ; mais on ne doit pas non plus camper longtemps dans le Traité de Lisbonne car nous devons sans retard préparer beaucoup plus qu'une réforme, une refondation.

Domaines d'intérêts communs, coopérations renforcées et organisation en cercles

D'abord il faut définir ce que nous voulons partager et pour quelles finalités. Ce sont des choix collectifs que les peuples et leurs élus doivent valider dans des domaines jugés par eux d'intérêt commun. La sécurité collective de l'Europe et ses politiques dans le monde extérieur sont déjà des préoccupations communes. Mais des choix de société et de développement devraient l'être aussi dans les domaines concernant la régénération du capital humain (éducation,

mobilité, créativité), ce qui est scandaleusement ignoré ; la régénération de l'environnement bien sûr mais aussi la régénération industrielle. L'espace communautaire – droit, marché, euro – doit être reconçu en appui de toutes ces priorités. Ainsi en est-il de l'Union de l'investissement et du financement, qui n'est pas réalisable sans l'invention et le déploiement de partenariats transfrontières entre les acteurs privés et publics.

Créer cet espace d'intérêt commun doit faire droit aux différences des choix collectifs nationaux. Dans cet esprit nous voulons esquisser la perspective d'une Confédération à même de rapprocher les peuples nationaux en respectant mieux leur autonomie, mais aussi en leur permettant de mieux pouvoir choisir et bâtir leurs solidarités. Ceci doit reposer sur l'organisation de Cercles distincts dans l'Union. Le cas suisse est inspirant, mais nos cercles ne peuvent pas être comparés aux cantons, et les missions communes à partager pour que l'Europe soit une puissance active dans le monde sont plus exigeantes que celles répondant au souhait des helvètes (préserver leur neutralité). Aujourd'hui l'Union est fragmentée entre les membres de l'euro et les autres, et ses « politiques de voisinage » sont en ruines. La future relation avec le Royaume-Uni appelle un choix. Où le « placer » en Europe ? Il n'est ni Norvège ni Suisse, mais quoi ? Proposons-lui de devenir un Etat associé à l'UE durablement par un contrat. Celui-ci devra clarifier ce que nous partageons encore comme règles communes, mais tout autant les coopérations que nous voulons promouvoir dans l'intérêt mutuel, en particulier pour notre sécurité et pour nos relations extérieures.

Ce sera instituer un « troisième cercle » de l'Union ayant vocation à s'agrandir à l'Ukraine, à la Turquie, à la rive Sud de la Méditerranée, plus tard à la Russie, parce que nous sommes liés par l'histoire et interdépendants pour le meilleur et pour le pire. Chaque statut d'Etat associé nécessitera bien sûr un contrat spécifique et non pas l'adoption d'un modèle standard.

Le « deuxième cercle » mais qui demeure central est celui de l'UE 27 (qui devra impérativement être élargie aux pays des Balkans occidentaux). Là est l'espace pertinent des solidarités, du marché et des biens communs, des institutions centrales. L'Eurozone considérée comme « premier cercle » doit acquérir une autonomie au sein du Cercle central (jusqu'à s'y confondre quand tous les pays membres entreront dans l'euro, ce qui est souhaitable). L'Union politique ainsi composée en deux cercles sera liée à ses voisins par le cercle d'Etats associés, et au-delà par des partenariats stratégiques.

Les coopérations renforcées d'intérêt mutuel dans les domaines prioritaires d'intérêt commun croiseront ces trois cercles et enjambreront les frontières. J'ai en vue l'éducation et l'emploi, la sécurité collective intérieure et extérieure, la créativité et la compétitivité industrielle, l'énergie, le co-développement... Dans chaque domaine il faudra mettre en commun des règles et des institutions spécifiques. Cercles et domaines : cela peut paraître très complexe, mais à bien y

réfléchir ça n'est pas plus complexe qu'aujourd'hui où tout est en morceaux, au contraire cela établirait une cohérence et une synergie.

Un laboratoire de démocratie transnationale

Encore faut-il préciser que ce sera le mode de gouvernement du Centre confédéral. S'éloignant d'un fonctionnalisme à bout de souffle qui a nourri la méthode technocratique, une autorité politique doit être créée et contrôlée par les peuples. Elle sera composée d'un petit nombre de ministres dont le rôle premier ne sera pas de faire injonction aux Etats-membres de respecter une même loi (qui jusqu'ici n'a jamais été pleinement effective ni efficace), mais d'abord de rapprocher des peuples autour de choix collectifs clarifiés et assumés dans l'intérêt mutuel (il pourrait y avoir un ministre pour chaque domaine prioritaire). Je n'explique pas ici comment cette autorité peut émaner d'une réforme de la Commission et du Conseil. Son contrôle démocratique sera évidemment une préoccupation de tous. Une représentation des acteurs porteurs de projets en coopération transfrontières, formant société civile européenne, doit être créée ; en même temps la représentativité du Parlement européen et sa coopération avec les Parlements nationaux seront renforcées.

Mais pour que soit vraiment formé un espace public européen, encore faut-il établir la synchronisation des élections nationales et européennes, régénérer la composition du Parlement européen par la formation de mouvements transnationaux, lever l'unanimité des votes et passer à la majorité qualifiée dans les institutions communes pour les politiques afférant aux domaines communs d'action prioritaire.

Cessons d'exiger de nos dirigeants une vision pour l'avenir et cessons de confondre les programmes des experts avec des projets politiques qui créeraient un affectio societatis. Le sens de l'histoire est perdu, nous n'habitons plus le monde en confiance. Ce n'est pas un Centre composé des « représentants » proclamés des peuples qui sera la motrice d'un nouveau départ. Comme dans les débuts de la formation de l'Europe il y a environ un millénaire, c'est par la voie décentralisée, par des acteurs conscients et engagés au cœur de nos sociétés, que se générera un tissu de circulation des idées à même de produire des schémas et projets du futur, et de faire de la refondation de l'Europe un événement mondial source d'espérance.

www.philippeherzog.org