

ÉCONOMIE ET SOCIÉTÉ

LA CHRONIQUE D'YVES CROZET

EUROPE

Au-delà des vertiges de l'élargissement

Le 1er mai 2004 a marqué une nouvelle étape pour l'Union européenne (U.E.). En passant de 15 à 25 membres, soit de 370 à 450 millions d'habitants, l'Europe a, une fois de plus, montré sa force d'attraction. Mais ce qui aurait dû être célébré comme un succès supplémentaire ne l'a vraiment été que dans les nouveaux pays adhérents (1). Dans les pays fondateurs, la circonspection l'emporte. Tout se passe comme si, à chaque élargissement de l'Union, des inquiétudes de plus en plus vives s'exprimaient. Cette Europe attrape-tout donne le vertige. Que penser de la feuille de route, déjà tracée, qui prévoit d'intégrer, dans quelques années, la Roumanie et la Bulgarie, mais aussi d'autres pays des Balkans et pourquoi pas la Turquie et l'Ukraine ? Ne risque-t-on pas de délayer le projet européen initial dans un ensemble trop disparate et ingouvernable ?

Ces questions sont légitimes car si l'U.E. est historiquement un succès, c'est aussi une construction originale et fragile. Il ne suffit donc pas de se réfugier derrière l'optimisme du volontarisme, ni, symétriquement, de sombrer dans le catastrophisme en se trompant sur les enjeux de l'Europe. Il est nécessaire de se défier des discours euphoriques, mais aussi d'analyser les causes du vertige qui nous saisit devant l'élargissement.

Nouveaux rôles pour les frontières

Les succès du Marché Commun (Traité de Rome en 1957), mais aussi des accords de Schengen et du traité de Maastricht (monnaie unique) sont tellement ancrés dans la vie quotidienne des Européens qu'ils en oublient totalement les effets concrets : les frontières n'ont plus la même signifi-

tion que pour leurs aïeux. Il y a un siècle, le Rhin, mais aussi les Alpes ou les Pyrénées étaient autant de lieux où la mobilité était étroitement contrôlée. Celle des armées, bien sûr (2), mais aussi celle des hommes, des marchandises et des capitaux. Il en va tout autrement aujourd'hui au sein de l'U.E. Les hommes, les marchandises et les capitaux circulent librement, et cette liberté a rendu caduque le rôle militaire des frontières. L'idée d'une guerre entre pays de l'UE est devenue tout simplement inconcevable. C'est un phénomène historiquement nouveau pour le continent européen ; c'était explicitement l'objectif des pères fondateurs de l'Europe.

Le rôle des frontières n'a pour autant pas disparu, mais il s'est transformé d'une façon qui est trop peu souvent explicitée.

■ Le premier rôle des frontières est aujourd'hui de marquer une ligne où les migrations liées au travail sont faibles. Contrairement aux idées reçues, l'intégration européenne a réduit, et non pas augmenté les flux migratoires internes à l'U.E. Le nombre d'Italiens, d'Espagnols, de Grecs ou de Portugais qui viennent travailler en France ou en Allemagne est aujourd'hui très faible. Les migrations qui subsistent au sein de l'U.E. sont celles des étudiants et de la main d'œuvre qualifiée. Elles représentent peu de chose par rap-

* Professeur à l'Université Lyon 2

(1) Lech Walesa, ancien leader de Solidarnosc et ancien président de la République de Pologne, a rappelé que cet élargissement de l'Europe, appelé à l'Est « unification », représentait pour lui la réalisation des espoirs de toute une vie.

(2) N'avons-nous pas construit la ligne Maginot ? Et combien de forts militaires protégeaient les passages entre la France et l'Italie ? Quant aux Espagnols, c'est pour se mettre à l'abri d'une éventuelle agressivité française qu'ils ont, au XIXème siècle, décidé de choisir un écartement des voies ferrées différent.



port aux flux massifs de travailleurs peu qualifiés des années 1950 et 1960. Ce rappel d'une évidence ignorée permet de souligner un objectif primordial de l'U.E. : vivre et travailler dans sa nation d'origine (3). La réussite d'un tel programme suppose que, progressivement, les niveaux de vie entre les pays membres de l'Union convergent. Ce qui est le cas, même si c'est à un rythme inégal.

■ Un second rôle des frontières, encore moins connu, doit également être souligné : marquer la limite des systèmes nationaux de solidarité. La principale chose qui s'arrête au passage de la frontière entre deux pays de l'U.E. est l'ensemble des systèmes de protection sociale. La sécurité sociale, les allocations familiales, le SMIC ou le RMI sont des « productions » nationales non exportables. Les frontières marquent aujourd'hui les limites de l'espace de la solidarité nationale.

La mise en lumière de ce nouveau rôle des frontières aide à comprendre le paradoxe de l'U.E., sur lequel fleurissent toutes les incompréhensions et tous les faux procès. En développant les questions qui relèvent de la compétence communautaire, l'U.E. n'affaiblit pas, mais renforce le rôle des nations : les nationaux ne sont plus obligés de s'expatrier pour survivre et la croissance économique autorise la mise en place des systèmes de protection sociale qui accentuent l'attachement de chacun à sa nation d'origine (4). Cette remarque est importante, elle souligne deux types de malentendus fréquents sur l'Europe.

■ L'un consiste à croire que l'Europe est le germe d'une nouvelle nation et qu'à ce titre il faut lui demander des décisions, notamment de politique sociale, qui relèvent des nations. Il est pourtant erroné de penser l'U.E. comme les « États-Unis d'Europe ». La Sécurité sociale et bien d'autres domaines, comme l'éducation, resteront en Europe de la compétence quasiment exclusive des nations. Faut-il rappeler que ces deux postes – protection sociale et éducation – représentent plus des deux tiers des dépenses publiques nationales ?

■ L'autre malentendu apparaît alors, parfois renforcé d'une bonne dose de mauvaise foi ! Typique du courant souverainiste et de ses diverses ramifications, il consiste à reprocher à l'Europe d'être envahissante pour mieux se dédouaner des réformes, impopulaires, dans les domaines qui relèvent de la responsabilité nationale (5). Les nouveaux entrants dans l'Europe sont moins enclins à ce type de raisonnement, car ils ont en quelque sorte passé un contrat avec l'Europe : adapter leurs règles du jeu nationales en échange de soutiens financiers.

Le Club européen et ses « marches »

Le rôle des frontières n'a pas seulement changé à l'intérieur de l'U.E., il a aussi profondément évolué lorsqu'il s'agit des relations avec les pays riverains. C'est sans doute là que la construction européenne se révèle la plus originale, mais aussi la plus vertigineuse. Il suffit, pour s'en convaincre, de comparer les relations de l'U.E. et de ses voisins avec celles que d'autres grands ensembles ont avec les leurs.

■ Le cas des États-Unis est ici emblématique (6). Même s'ils ont créé avec le Mexique (et le Canada) une zone de libre

(3) Cela n'empêche pas, bien sûr, les migrations touristiques, et même les achats de résidences secondaires dans un autre pays de l'Union (500 000 Britanniques possèdent une résidence en France). Mais les migrations ne sont plus le fruit de la nécessité.

(4) Il n'est donc pas surprenant de constater, dans le même temps, le développement de l'Europe et le renforcement des particularismes nationaux, y compris sous la forme délétère du nationalisme.

(5) Ainsi, on sait depuis longtemps en France que le mode de financement de la protection sociale n'est pas favorable au développement de l'emploi. Mais on préfère accuser l'Europe d'ouvrir les frontières plutôt que d'envisager les réformes possibles, qui relèvent pourtant de la responsabilité de la nation. Cf la précédente Chronique de Yves Crozet « Réforme de l'assurance maladie : efficacité, responsabilité et équité ? », *Economie & Humanisme* n° 368, mars-avril 2004, p. 82-85 (ndlr).

(6) Nous pourrions aussi observer l'attitude de grands empires, celui de Rome, de la Chine, de Charlemagne ou de l'Union soviétique. Pour se protéger, tous ont joué à la fois sur la construction de « murs » (*Limes*, Grande Muraille, Rideau de fer) et sur le contrôle politique des pays périphériques, considérés comme un véritable glacis, au sens militaire du terme.

échange (ALENA), qui laisse passer librement les biens et les capitaux entre les deux pays, il n'en va pas de même pour les hommes (7). La frontière américano-mexicaine est une des plus surveillées du monde, pour la simple raison que les niveaux de vie sont trop éloignés entre les deux pays, et ne se rapprochent pas !

■ L'U.E. fonctionne de façon différente. Elle s'inscrit dans une logique d'intégration progressive (8). Ce qui est proposé aux pays riverains, est de s'adapter aux règles du jeu communautaire, en échange de quoi des aides importantes sont programmées au profit du nouveau partenaire, souvent plus pauvre que la moyenne des pays membres. Par ce biais, les niveaux de vie convergent et les flux migratoires se tarissent (9).

Notoirement pacifique, essentiellement politique, et subsidiairement économique, la logique européenne est ainsi une véritable innovation historique. Plutôt que de raisonner le grand ensemble qu'elle forme comme un Empire, avec des frontières destinées à dissocier le « dedans » et le « dehors », elle propose l'équivalent d'un club ouvert à ceux qui respectent les principes démocratiques, comme en témoigne le projet de Constitution commune. Mais ce faisant, elle suscite un inévitable vertige logique, car chaque élargissement porte en germe l'élargissement suivant. Faut-il, comme le fait Michel Rocard, aller jusqu'à envisager que le club économique et politique ainsi formé puisse s'étendre, dans quelques décennies, aux voisins de la Turquie – Républiques caucasiennes, Irak, Liban, Israël... – et aussi aux pays de la rive sud de la Méditerranée ? Et que faire avec le géant Russe, déjà aux portes de l'U.E. ?

Il suffit d'avancer ces hypothèses extrêmes pour comprendre que de telles questions ne se posent que parce qu'une énorme différence de potentiel existe entre l'U.E. et certains des pays qui l'entourent. Si les anciens pays d'Europe centrale et orientale ont frappé si vigoureusement à la porte de l'Europe, c'est parce que c'était le seul ensemble stable et dynamique dans leur

environnement. Il en va de même aujourd'hui pour la Turquie, laquelle, si elle cherche à renforcer ses liens avec les républiques voisines, peu ou prou turcophones, se rend bien compte que l'ensemble européen constitue un formidable appel d'air, économique et politique. Tout le problème est donc de savoir si l'Europe doit répondre à cette demande comme elle l'a fait pour d'autres, c'est-à-dire individuellement, ou s'il est possible d'envisager une autre voie qui consisterait à promouvoir, aux marches de l'U.E. actuelle, des répliques de l'Union Européenne. L'ensemble Russie, Ukraine, Biélorussie peut en former un exemple, tout comme le Maghreb au Sud de la Méditerranée, et la Turquie avec les républiques caucasiennes. Avec de tels ensembles, il serait aisé, comme cela se fait déjà dans certains cas, de développer des accords multiples sur les questions douanières, la circulation des hommes et des capitaux, etc., mais sans élargir indéfiniment l'Union, qui est une construction politique et pas seulement économique. Mais cette voie de la sagesse, qui rappelle que l'on ne pourra élargir indéfiniment l'Union, n'est possible que si ces sous-ensembles régionaux voient effectivement le jour, ce qui est loin d'être certain.

Face aux incertitudes : la dynamique des projets communs

L'Europe se trouve donc confrontée, sur ses marges, à des incertitudes qu'elle ne peut réduire par sa seule action. Elle va

(7) Cf. ci-dessous, p. 90, l'article de Rafael E. Moreno : « L'accord de Libre Echange de l'Amérique du Nord : chance pour le Mexique, fardeau pour les Mexicains ».

(8) Cf. l'éditorial de Jean Héritier, p. 1.

(9) Les habitants des nouveaux pays membres (Grèce en 1981, Pologne ou Hongrie aujourd'hui) ne peuvent, dans un premier temps, circuler librement dans l'U.E. pour y rechercher du travail. Des restrictions sont imposées pendant cinq à dix ans. Au vu des expériences passées, il faut donc rappeler que si l'entrée de la Turquie peut soulever des interrogations, la question des flux migratoires est beaucoup moins cruciale qu'on ne le croit.



donc devoir continuer à laisser la porte ouverte à de nouveaux membres potentiels (10), car elle n'a pour l'heure pas d'autres moyens de gérer les relations avec ses voisins immédiats. N'étant pas dans une logique impériale, il n'est pas dans son projet de se doter d'un glacis composé de pays sous tutelle. La différence est donc nette entre l'U.E. et l'ancien Empire soviétique ou même l'actuel Empire américain. Fondée sur un principe de coopération, et non de domination, l'U.E. est dotée d'une grande force d'attraction, même si, pour les mêmes raisons, elle est aussi caractérisée par des lourdeurs de fonctionnement. Cette force et cette faiblesse ne peuvent être traitées que par une logique de projet. C'est en se projetant ensemble (11) dans l'avenir que les pays membres de l'U.E. et les candidats au « club européen » peuvent maintenir en vie l'institution.

Comme l'instabilité du monde n'est pas destinée à se réduire dans les prochaines années, y compris au sein de l'U.E., ces projets ne doivent pas concerner seulement les questions liées à l'élargissement progressif du club. Il est aussi nécessaire de relancer la dynamique européenne en son centre historique. De même que, face à la chute du Mur de Berlin et à la rhétorique libérale et libre-échangiste de Mme Thatcher, l'Allemagne et la France ont répondu par le projet de monnaie unique, de même face aux nouveaux défis contemporains (12) il est indispensable de relancer des projets communs en Europe. Dans ce domaine, Tony Blair, en vrai politique, vient de se lancer dans un pari audacieux en annonçant un référendum sur la constitution européenne. Il s'agit en effet d'un véritable quitte ou double pour la Grande-Bretagne, pour l'Europe, et pour ... la France.

■ Si les Britanniques rejettent le projet de Constitution européenne, ils perdront de leur influence au sein de l'Europe et créeront une zone de turbulences qui devrait être pour l'Allemagne et la France une occasion de réaffirmer leur leadership par une initiative commune (13). À condition bien sûr que les Français ne rejettent pas eux aussi la

Constitution par référendum, ce qui suppose un véritable engagement politique (14) !

■ Si les Britanniques acceptent la Constitution, ouvrant d'ailleurs la voie à une entrée de la Grande-Bretagne dans l'euro, cette dernière va au contraire renforcer son pouvoir au sein de l'U.E.

La Grande Bretagne est donc aujourd'hui, indirectement, maîtresse des horloges européennes. Elle n'est pas maîtresse du contenu des nécessaires projets politiques européens (15) ; mais en politique celui qui a l'avantage tactique a aussi souvent l'avantage stratégique. La question européenne, et le traitement du vertige légitime qu'elle suscite, se résument donc aujourd'hui à une question tactique bien connue de l'Histoire de France : faut-il vraiment laisser les Anglais voter les premiers ?

Yves Crozet

(10) Y compris la Turquie à laquelle on ne peut d'emblée dire non, tant son économie, mais aussi ses références politiques et culturelles sont marquées par l'influence européenne. Voilà un pays qui a défini un nouvel alphabet pour se rapprocher de celui des occidentaux, qui a depuis longtemps décidé que le jour férié est le dimanche, qui n'utilise pas le calendrier musulman et qui est entièrement tourné vers l'Europe ! Il y faudra sans doute du temps, mais l'entrée de la Turquie dans l'U.E. est dans l'ordre des choses.

(11) Projets qui, comme l'euro, ne peuvent concerner qu'une partie des pays membres.

(12) Mondialisation, inégalités de développement, terrorisme, rareté énergétique, questions environnementales ...

(13) Le référendum français sur le traité de Maastricht a été lancé par François Mitterrand au lendemain du « Non » danois lors d'un autre référendum sur le même sujet. L'habileté en politique consiste parfois à prendre des risques !

(14) Osons rappeler qu'on ne gagne pas un référendum si on s'y prend de la même façon que pour une dissolution de l'Assemblée nationale ...

(15) Politique de défense, politique étrangère, politique industrielle pour des « champions européens », etc.