

# Actes du Colloque

## Une solidarité européenne est-elle encore possible ?

Colloque organisé les 2 et 3 octobre 2018

Sorbonne Université  
*Amphithéâtre Liard*

En partenariat avec :



## SOMMAIRE

- ✓ Introduction par Jean-Louis Bourlanges, député des Hauts-de-Seine, ancien député européen.
  1. L'Union européenne : de la convergence à la solidarité ?
  2. Entre crises et tribulations, la solidarité européenne est-elle menacée ?
  3. Solidarité, subsidiarité, justice sociale : quelles applications à l'échelle européenne ?
  4. Indépendantisme, nationalisme, populisme : quelles conséquences sur la solidarité européenne ?
  5. Harmonisation sociale et fiscale : une réponse au déficit de solidarité ?
  6. Solidarité dans l'adversité : une défense et une politique extérieure communes.
  7. La gestion des migrations : un défi de long terme pour la solidarité européenne.
- ✓ Conclusions par Jean-Yves Lecomte, sénateur représentant les Français établis hors de France et Sandro Gozi, ancien ministre Italien des Affaires européennes.
- ✓ Les 5 enseignements du colloque.

\* \* \*

Dans une Union européenne à l'avenir de plus en plus incertain et face à la montée des égoïsmes nationaux, **la solidarité entre les États membres et entre leurs peuples est un enjeu crucial.** Au déficit sans cesse croissant de confiance et de légitimité démocratique, se sont rajoutées la crise économique et financière, et la crise migratoire. Les attentats perpétrés sur le sol européen et l'impuissance de l'UE à protéger ses frontières extérieures ont également rajouté de l'huile sur le feu. Enfin, la montée des partis eurosceptiques partout en Europe, et le *Brexit*, s'ajoutent à la liste déjà longue de défis que l'Union européenne doit relever.

**Comment, dans ce contexte, (re)créer les conditions d'une solidarité européenne et renforcer le sentiment d'appartenance à l'ensemble de la « communauté » ?**

Le colloque organisé les 2 et 3 octobre 2018 s'inscrit dans la ligne tracée par le Président français Emmanuel Macron dans son discours à la Sorbonne du 26 septembre 2017, lorsqu'il appelait de ses vœux « une véritable solidarité choisie, organisée et concertée », condition nécessaire à la pérennité du projet européen d'union des peuples.

**À travers une analyse pluridisciplinaire du concept de solidarité européenne, de ses fondements juridiques, politiques, philosophiques et des crises qui en ont révélé les limites, les intervenants ont esquissé les contours d'une gouvernance européenne plus solidaire.**

Ces actes en présentent une synthèse.

## INTRODUCTION

*par Jean-Louis Bourlanges*

Le malaise, et parfois même la panique qui entourent l'avenir de la construction européenne sont les signes d'une crise profonde de la solidarité. Car si l'Europe représente l'une des plus spectaculaires manifestations de cette crise, elle n'en est pour autant pas l'unique terrain : **les États-nations européens font face depuis des années à une crise de solidarité et à son corollaire, l'éclatement de la société politique.**

En effet, la valorisation de l'individualisme, la montée des communautarismes, le retour en force des corporatismes, sont autant d'éléments qui ont contribué à la fragmentation des communautés nationales et, *a fortiori*, de la « communauté européenne ». Celle-ci est d'autant plus fragile qu'elle doit faire face à une triple crise : une crise du partage, une crise de la mutualité, et une crise d'identité.

### 1. Une crise du partage

Ce n'est un secret pour personne : la société européenne est marquée par une forte recrudescence des mouvements populistes qui rejettent en bloc l'élite européenne associée à la sphère bruxelloise des institutions communautaires. L'accroissement des inégalités en Europe a largement contribué à l'essor des ressentiments et à une demande de plus en plus pressante pour davantage de justice sociale. **Beaucoup s'estiment aujourd'hui lésés par les effets négatifs de la mondialisation, dont l'Union européenne n'a pas su les protéger.**

La crise du partage est une crise de la solidarité qui adresse à l'Europe une question fondamentale : pourquoi mettre davantage en commun, donc partager plus, si ce partage ne bénéficie qu'aux élites, aux « gagnants » de la mondialisation ? Le repli touche aussi bien les populistes (qui se cramponnent à leurs identités nationales ou communautaires), que les élites (qui s'arc-boutent, de leur côté, sur les principes fondamentaux promus par le libéralisme économique).

**La crise de la solidarité a ainsi révélé une confrontation des systèmes de valeurs : l'Europe d'en bas se dresse contre l'Europe d'en haut**, exactement comme ce fut le cas en France et aux Pays-Bas lors du référendum sur le traité de Maastricht. Si ce n'est que cette fois-ci, la confrontation est générale.

### 2. Une crise de la mutualité

Au début de la construction européenne, les Européens percevaient les avantages d'une mutualisation des moyens et des risques dans certains domaines. Aujourd'hui, les transformations économiques, notamment la raréfaction des formes traditionnelles de travail qui créaient, *de facto*, une solidarité (l'agriculture, l'industrie), ont rendu moins concrètes les notions de solidarité et de mutualisation, et moins visibles leurs avantages.

Les États membres ont longtemps freiné la construction d'un cadre pour une économie plus solidaire, en obtenant que les politiques de compensation et de redistribution restent des prérogatives nationales. **Ainsi, la création de la zone euro a engendré des déséquilibres profonds entre le centre et la périphérie, sans contrepoids ni rééquilibrages.** Il semble ainsi que les États aient négligé la construction d'un système politique dans le but de résister à l'institutionnalisation de la dépendance, donc à l'organisation de la solidarité européenne.

### 3. Une crise d'identité

La crise identitaire est probablement la plus importante : comment être solidaires sans savoir à qui nous sommes redevables ? L'Union européenne ne constitue pas un pôle de référence suffisamment identifié. Or, l'organisation et la légitimation de la solidarité nécessitent l'existence d'un collectif qui se reconnaisse comme tel. Au niveau européen, ce collectif semble introuvable. Au-delà de l'existence d'une communauté européenne, **l'Europe a désespérément besoin de retrouver un consensus sur des projets communs**. Pour savoir si une solidarité européenne est encore possible, il faut au préalable que les Européens répondent à la question fondamentale qui conditionne leur avenir : **quelle est la finalité de l'Europe ? Ou encore, quelle Europe voulons-nous ?**

\*\*\*

## 1. L'UNION EUROPÉENNE : DE LA CONVERGENCE À LA SOLIDARITÉ ?

Intervenants :

- ✓ **Karine Abderemane**, maître de conférences en droit public, Université de Tours.
- ✓ **Xavier Ragot**, directeur de recherche au CNRS, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (Sciences Po).
- ✓ **Jean-Louis Bourlanges**, député des Hauts-de-Seine, ancien député européen.
- ✓ Modératrice : **Linda Benraïs**, professeure de droit comparé et médiation, affiliée à l'ESSEC.

Comment bâtir une solidarité européenne sans des mécanismes de solidarité efficaces ?

Si les mécanismes de redistribution, comme les Fonds régionaux, et les dispositifs juridiques, notamment la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, attestent de l'existence du principe de solidarité, celui-ci se cantonne à une solidarité juridique et financière très encadrée. Quels sont les obstacles qui empêchent l'UE d'aller plus loin dans l'application du principe de solidarité ?

### 1. Une solidarité européenne formelle

Le droit de l'intégration organise les mécanismes de la solidarité européenne dont le principe est présent dès le préambule du traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier<sup>1</sup>. Cette idée de la solidarité comme condition nécessaire à la construction européenne était déjà énoncée dans la déclaration du 9 mai 1950 de Robert Schuman<sup>2</sup>. Puis en 2009, l'article 2 du traité de Lisbonne confirme l'importance de la solidarité et la hisse au rang des valeurs communes aux États membres<sup>3</sup>. Enfin, la Charte des droits fondamentaux lui consacre un chapitre entier<sup>4</sup>. Sans oublier la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui précise ses conditions d'application.

**La solidarité est donc une obligation juridique qui était à l'origine posée comme la condition et le moyen de garantir la paix entre les États européens, et qui permettait de justifier l'orientation supranationale de la Communauté européenne.**

<sup>1</sup> Traité instituant la CECA, préambule : « L'Europe ne se construira que par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ».

<sup>2</sup> Déclaration du 9 mai 1950, Robert Schuman : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ».

<sup>3</sup> Traité de Lisbonne, article 2 : « Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

<sup>4</sup> Le chapitre IV de la Charte des droits fondamentaux s'intitule « Solidarité ».

Ainsi, la solidarité est un concept qui qualifie le lien d'interdépendance qu'implique une communauté contractuelle. C'est également un principe structurel qui explique et justifie la réalisation d'une communauté de droit.

Cependant, cette définition de la solidarité est incomplète car elle ne prend pas en considération la dimension sociale qui lui est intrinsèque et qui organise l'équilibre du vivre-ensemble. Le droit de l'Union se contente de la dimension instrumentale de la solidarité qui garantit le respect de l'ordre juridique européen. Dès lors, construire une solidarité européenne plus substantielle s'avère difficile : les exigences de solidarité prévues dans les traités doivent être conciliées avec les règles de la concurrence libre et loyale consacrées par la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE. Or, la solidarité et la concurrence entrent parfois en contradiction.

Par ailleurs, les mécanismes de solidarité sont perçus et valorisés par les États membres comme des compétences régaliennes, liées à leur histoire, à leur culture, à leur identité.

Alors que faire pour promouvoir l'application de la dimension sociale de la solidarité à l'échelle de l'Union européenne ? Outre la nécessité évidente d'identifier les risques et les besoins communs aux États membres en termes d'équilibres économiques et sociaux, **la construction de la solidarité sociale exige de repenser l'articulation entre deux principes clés : la liberté, valeur devenue première de l'UE, et la solidarité, condition de sa pérennité.**

## **2. La crise économique : un révélateur de la crise de solidarité**

La solidarité européenne s'est exprimée et concrétisée à partir du principe de subsidiarité qui régit la répartition des compétences entre les États et l'UE. Ainsi, la solidarité entendue comme mécanisme de réduction des inégalités et de redistribution, est restée du ressort exclusif des États. Or, suite à la crise de 2008, ces derniers ont choisi de s'endetter massivement, provoquant une réduction des espaces nationaux de solidarité (augmentation des impôts corrélée à la baisse des dépenses publiques). Jamais les dettes des États n'ont été aussi élevées, et il est raisonnable de penser qu'elles ne seront pas remboursées avant une vingtaine d'années.

Dans ce contexte, se pose la question des transferts économiques des États vers l'Union européenne, et vice-versa. Par ailleurs, certains pays comme l'Italie ou la Grèce ne pourront pas, dans un futur proche, effectuer un rattrapage économique et social avec les autres États. **Il faudrait donc créer un système au sein duquel des transferts continus et permanents pourraient être effectués, en premier lieu entre les États du Nord et du Sud de l'Europe.** Or, cette organisation d'une solidarité interétatique semble peu probable aujourd'hui, d'une part parce que les institutions européennes ont été créées pour limiter ces transferts, et d'autre part, en raison de l'aléa moral, principe déstructurant par nature.

En effet, l'aléa moral met en avant l'effet pervers à long terme des transferts entre États : celui du décrochage de la productivité en raison d'une mauvaise utilisation des fonds alloués, et d'un désengagement, d'une déresponsabilisation de la population. **La réduction des transferts apparaît comme une condition nécessaire pour maintenir la croissance économique et garantir la responsabilité des États.**

Comment alors faire re-converger les économies et les systèmes sociaux nationaux ? La première étape consisterait à **assurer un partage équitable des risques entre les États.** Pour cela, le projet d'Union bancaire doit être poursuivi, associé à la création d'un système européen d'assurance des dépôts et d'assurance chômage.

Ce dernier point peut sembler irréalisable. Or, il n'est pas incompatible avec l'aléa moral car cela aurait des effets macro-économiques très stabilisateurs, donc une efficacité réelle, en cas de crise économique. Par ailleurs, c'est une proposition soutenue par l'Allemagne, pourtant l'un des États européens les plus réticents au niveau des transferts économiques.

### 3. Déficit démocratique et déficit de solidarité : les deux faces d'une même crise ?

La question du déficit démocratique masque bien souvent celle du déficit de solidarité dans l'Union. Au début de la construction européenne le critère démocratique n'était pas le plus important. En effet, Jean Monnet a inventé un processus de décision collective à partir du modèle fonctionnaliste<sup>5</sup>, et non pas du modèle démocratique sur lequel repose la légitimité des États-nations. L'objectif était alors de lutter contre les passions démocratiques néfastes, selon lui, à une bonne gouvernance à l'échelle supranationale. Les décisions prises dans ce contexte devaient être fondées uniquement sur la raison et l'intérêt bien compris.

Cependant, depuis le traité de Maastricht en 1992, les choses ont évolué : le modèle fonctionnaliste ne s'applique qu'à la Commission européenne ; les pouvoirs du Parlement européen ont été renforcés et l'élection au suffrage universel direct des députés a fini de démocratiser le processus de prise de décision à l'échelle européenne. Les décisions de l'Union européenne s'appuient sur la volonté du peuple exprimée démocratiquement. **Ce n'est donc pas le *demos* qui manque aujourd'hui à l'Europe, mais le *kratos*, c'est-à-dire la puissance et le pouvoir de faire appliquer les décisions prises. En un mot : l'efficience.**

La démocratie européenne restera formelle et ne suscitera aucun attachement tant qu'il n'y aura pas de réel pouvoir politique européen. Cela suppose **de revenir sur le sacro-saint principe de subsidiarité, et de revoir la répartition des compétences entre les États et l'Union**. La solidarité ne peut être organisée au niveau européen tant que celui-ci n'aura pas les pouvoirs nécessaires pour la mettre en œuvre. Or, la solidarité, en tant que principe au fondement des systèmes de redistribution économique et de compensation sociale, est une compétence régaliennne que les États et leurs peuples ne sont pas prêts de céder.

La question principale est donc celle de savoir ce que nous sommes prêts à mettre en commun. Les communautés nationales se sont toutes, un jour, posées cette question, et y ont répondu au gré des luttes et des événements qui ont marqué leur histoire sociale et politique. Aujourd'hui, ce questionnement doit devenir celui de la Communauté européenne, si tant est que celle-ci se reconnaisse comme telle.

---

<sup>5</sup> La méthode fonctionnaliste a été pensée pour la première fois par David Mitrany, professeur d'économie internationale, journaliste et politologue, en 1943 : suite à l'échec de la Société des Nations (SDN), Mitrany constate que la paix ne peut pas être imposée par la force. Il développe alors une approche plus pragmatique des relations internationales, selon laquelle les divisions qui opposent les États entre eux pourraient être surmontées grâce à un tissu assez dense d'activités économiques et d'agences internationales qui permettraient d'équilibrer les intérêts des États et de favoriser la coopération. En d'autres termes, il s'agit de lier les États entre eux, pas seulement par le biais de traités ou de règles juridiques, mais aussi par la participation organisée et institutionnalisée des États à des projets économiques. C'est la méthode qui sera employée par les Pères Fondateurs de la Communauté européenne dès la création de la CECA en 1951 avec la solidarisation des moyens de production du charbon et de l'acier de six États européens. Le fonctionnalisme est aussi appelé « la méthode Monnet » en référence à Jean Monnet qui en a fait l'outil principal de l'intégration communautaire.

## 2. ENTRE CRISES ET TRIBULATIONS : LA SOLIDARITÉ INTRA-EUROPEENNE EST-ELLE MENACÉE ?

### Intervenants :

- ✓ **Stéphane Beemelmans**, ancien secrétaire d'État à la défense en Allemagne.
- ✓ **Denis Simonneau**, président d'Europeanova.
- ✓ **Didier Georgakakis**, professeur de science politique à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et au Collège d'Europe – Chaire Jean Monnet.
- ✓ Modérateur : **Alexandre Malafaye**, président de Synopia.

Depuis sa conception, la solidarité a été au fondement de la construction européenne. Cependant, des crises internes et externes menacent aujourd'hui sa base solidaire : une crise énergétique, une crise financière et une crise migratoire. Sans réponse adéquate à ces enjeux communs, la crise politique européenne continuera de s'étendre sur l'ensemble du continent, et les partis extrémistes qui remettent en cause le projet européen en sortiront gagnants. Comment alors surmonter ces défis et jeter les bases nouvelles d'une solidarité intra-européenne ?

Après une première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle caractérisée par deux guerres mondiales, **la construction européenne se présentait comme la possibilité de réunir des pays ennemis sous un système de solidarité généralisée**. Cependant, les bases solidaires de l'Union se trouvent ébranlées par trois crises majeures : une crise énergétique, une crise financière et une crise migratoire.

1. **Dans le domaine de l'énergie**, il n'existe pas de politique commune à l'échelle européenne, malgré l'importance jouée par le secteur énergétique au moment de la création de l'Union européenne<sup>6</sup>. En dépit de l'idée originale (la CECA) et avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les traités fondateurs de l'UE ne comportaient pas de disposition spécifique pour une intervention dans le domaine de l'énergie. Désormais, avec l'article 194, le traité introduit une base juridique spécifique qui clarifie l'action de l'UE dans le domaine de l'énergie<sup>7</sup>. Pourtant, des divergences persistent entre les États membres qui défendent des politiques énergétiques différentes, parfois opposées, comme en témoigne la décision unilatérale de l'Allemagne d'abandonner le nucléaire comme ressource énergétique.
2. **Le sauvetage de la Grèce à la suite de la crise économique de 2008** a montré une solidarité inédite entre les États membres. Mais à quel prix ? En octobre 2009, le gouvernement grec révèle l'ampleur des déficits du pays, virtuellement en faillite. Il demande alors le soutien de l'UE, de la Banque Centrale et du FMI qui lui octroient une aide financière de 274 milliards d'euros. En échange, la Grèce accepte de conduire des réformes d'austérité. Le 20 août 2018, les trois créanciers de la Grèce – la troïka – lèvent leur tutelle sur la Grèce, ce qui lui permet de revenir sur les marchés financiers<sup>8</sup>. Le coût de ce sauvetage a été très élevé économique et politiquement : les mesures d'austérité ont renforcé les ressentiments des Grecs envers l'UE et ses institutions, mais également ceux des pays du Sud de l'Europe, comme l'Italie et l'Espagne.

<sup>6</sup> La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) instituée par le traité de Paris (1951) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom) instituée par le traité Euratom (1957).

<sup>7</sup> Dans ce cadre juridique, l'UE est habilitée à prendre des mesures au niveau européen pour : assurer le bon fonctionnement du marché de l'énergie et la sécurité de l'approvisionnement énergétique ; et promouvoir l'efficacité et l'interconnexion des réseaux énergétiques.

<sup>8</sup> Dans ce dernier accord, les Européens ont accepté d'allonger de dix ans les échéances de remboursement d'une grande partie de la dette grecque jusqu'en 2069. Par ailleurs, les Grecs ne seront en mesure de rembourser une partie des prêts qu'à partir de 2032, et non 2022 comme précédemment annoncé. Dans le même temps, la Grèce va pouvoir toucher la dernière tranche d'aide de 15 milliards d'euros.

3. **Le sentiment anti-européen qui prolifère dans le sud et à l'est du continent** n'a pas été uniquement causé par l'imposition des mesures d'austérité. Il résulte aussi de l'impuissance constatée de l'UE à résoudre le problème de la crise migratoire. La proposition de la Commission européenne de relocaliser 40 000, puis 120 000 réfugiés arrivés en Grèce et en Italie dans d'autres pays de l'Union, provoque de vives tensions parmi les États membres. Plusieurs pays de l'Est comme la Hongrie, la Slovaquie et la République tchèque s'opposent à cette répartition par quotas. Le plan est finalement adopté le 22 septembre 2015 – approuvé à la majorité et non à l'unanimité, mais le bilan est mitigé : deux ans après la fin du programme, seul 28 % du quota prévu de demandeurs d'asile ont été répartis. La Hongrie et la Slovaquie ont porté plainte devant la Cour de justice de l'Union européenne, contestant la légalité du plan de relocalisation. Même les États fondateurs de l'Union n'ont pas respecté leurs engagements. Par exemple, c'est en marge du plan de relocalisation de la Commission, et non dans ce cadre, que l'Autriche a ouvert ses portes à près de 40 000 demandeurs d'asile. Les différences culturelles entre les pays de l'Est et de l'Ouest, le sentiment d'abandon des pays du Sud – seuls face à une vague migratoire sans précédent – et l'incapacité des institutions européennes à proposer des solutions concrètes et efficaces, sont autant d'ingrédients d'une crise politique, d'une crise de solidarité.

**Les citoyens européens ne perçoivent plus le niveau européen de gouvernance comme le niveau adéquat pour gérer les défis du futur, comme en témoigne le retour des nationalismes.** Comment alors redonner un sens au projet européen et raviver le désir de solidarité ? Des propositions sont avancées telles qu'une harmonisation des politiques éducatives pour faire naître un sentiment communautaire, ou l'extension du programme Erasmus aux travailleurs. Mais est-ce suffisant pour résorber les fractures profondes qui divisent l'Europe ?

\*\*\*

### 3. SOLIDARITÉ, SUBSIDIARITÉ, JUSTICE SOCIALE : QUELLES APPLICATIONS À L'ECHELLE EUROPÉENNE ?

Intervenants :

- ✓ **Julien Barroche**, maître de conférences en droit public à l'Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO).
- ✓ **Ulrike Guérot**, directrice de l'European Democracy Lab.
- ✓ **Céline Spector**, professeure à l'UFR de Philosophie de l'Université Paris-Sorbonne, membre honoraire de l'Institut Universitaire de France.
- ✓ **Caroline de Camaret**, rédactrice en chef Europe, France 24.
- ✓ Modérateur : **Didier Georgakakis**, professeur de science politique à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et au Collège d'Europe – Chaire Jean Monnet.

L'Union européenne peut-elle être autre chose qu'un marché économique ?

Cette question ne cesse d'être posée depuis les débuts de la construction européenne. Si 75 % du budget de l'UE est redistribué aux États et à leurs régions, le déficit social de l'Union européenne est souvent pointé du doigt. Aujourd'hui, le mode de gouvernance de l'UE semble freiner la mise en œuvre de solidarités transnationales. Les obstacles d'un approfondissement de la solidarité européenne sont-ils institutionnels, politiques, idéologiques, ou simplement d'ordre économiques ?



## 1. L'Union européenne : un bateau sans capitaine ?

À la différence de la générosité qui caractérise une action désintéressée, la solidarité combine altruisme et égoïsme, et repose donc sur un calcul. Mais un calcul large, réciproque, et qui peut intégrer, au-delà du gain immédiat, le temps long, les générations futures, tout comme des éléments de qualité de vie difficilement quantifiables : le sentiment d'appartenance à une collectivité, la reconnaissance ou encore le bien-être.

A partir de cette définition, on convient que **l'Union européenne pratique une solidarité *a minima* qui ne cesse de s'essouffler et d'être remise en cause par des opinions de plus en plus eurosceptiques**. Les politiques de cohésion sont considérées par certains comme avantageant les uns sur le dos des autres, et la politique agricole commune, longtemps soutenue, fait désormais l'objet de nombreuses critiques.

**Les liens d'entraide se transforment peu à peu en rapport de force**. Les crises successives (économique, migratoire et sécuritaire – attentats terroristes) ont révélé les forces mais surtout les faiblesses d'une solidarité européenne trop souvent perçue comme technocratique et imposée par « Bruxelles ». Cette perception n'est pas sans fondement. Si la subsidiarité organise la répartition des compétences entre les États membres et l'UE, elle semble en réalité n'être qu'un prétexte pour conserver aux États leurs prérogatives historiques, notamment en matière sociale.

Jacques Delors, le premier Président de la Commission européenne ayant ouvert le chapitre de « l'Europe sociale », imaginait que l'intégration sociale découlerait naturellement de l'intégration économique. Cependant, cette logique fonctionnaliste a surtout permis de défendre un principe formel et abstrait, tout en s'épargnant le coût de la décision politique.

**L'histoire a montré que la sphère économique n'était pas un terrain nécessairement propice à l'unification. Du moins, sans intervention extérieure**. Cette absence volontaire de décision politique sur les questions sociales a laissé le champ libre à la Cour de justice de l'Union européenne. Celle-ci a progressivement levé toutes les entraves nationales à la libre circulation, au détriment des politiques sociales des États membres. *In fine*, c'est donc la CJUE qui décide et organise des modalités de la solidarité au niveau européen, pour le pire mais aussi parfois pour le meilleur, comme lorsqu'elle a ouvert le droit à la solidarité nationale et aux bénéfices de la protection sociale aux travailleurs migrants européens, à leurs familles, et aux inactifs<sup>9</sup>.

**La substitution des juges aux politiques explique, en partie, la crise de confiance et de légitimité que traverse l'Union européenne**. Comment accepter des processus jurisprudentiels qui ne font l'objet d'aucun contrôle démocratique ? Il serait pourtant injuste de s'en tenir à ce constat et de ne pas prendre en considération l'influence grandissante, mais encore trop limitée, du Parlement européen. Ainsi, le 19 janvier 2017, une résolution sur un socle européen des droits sociaux estimait que :

*« l'Union européenne devait apporter une réponse rapide et tangible au sentiment de frustration et d'inquiétude qui grandit chez de nombreuses personnes », notamment par « (...) le développement d'un modèle social européen qui soit ancré dans une économie sociale de marché, qui autonomise la personne et permette une prospérité durable et une grande productivité reposant sur la solidarité, la justice sociale, l'égalité des chances, une répartition équitable des richesses (...) »<sup>10</sup>.*

Cette résolution témoigne de la volonté des députés de se ressaisir de la question sociale européenne.

<sup>9</sup> Affaire Martinez-Sala, 1998 (C-85/96).

<sup>10</sup> Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur un socle européen des droits sociaux (2016/2095(INI)).

## 2. Pour un « new deal social européen »

L'Europe sociale n'aura pas lieu ! Voilà, peu ou prou, la *doxa* dominante. Le néolibéralisme que l'Europe semble incarner, du moins défendre, n'est guère compatible avec la construction de mécanismes de redistribution. Si les institutions européennes ne se sont pas substituées aux États dans l'organisation de la solidarité sociale, celles-ci ont toutefois créé des conditions favorables à une transnationalisation de la solidarité, comme par exemple la ratification de la Charte des droits fondamentaux, la création du Fonds social européen, des politiques de cohésion régionale, ou plus récemment, du Corps européen de solidarité<sup>11</sup>.

Mais ces outils ne semblent pas résoudre la question de la solidarité européenne qui divise encore l'Europe. **Si la solidarité se pose comme une obligation d'assistance et de répartition des charges, nombreux sont ceux qui considèrent aujourd'hui cette répartition faussée, à sens unique, injuste.** Le Brexit en est une illustration : les Britanniques se sont opposés par référendum à la solidarité européenne en refusant de « payer pour les autres », estimant que la contrepartie n'était pas à la hauteur des sacrifices consentis.

Un autre exemple de la crise de solidarité européenne est celui offert par la crise économique de 2008 : après le sauvetage économique de la Grèce, l'Allemagne a imposé des mesures d'austérité qui ont été perçues comme disproportionnées, non seulement par la Grèce, mais aussi par une partie des pays du Sud. Le fossé se creuse entre d'un côté les pays du Nord et du Sud, mais aussi entre les pays de l'Ouest et de l'Est. Les sources de discorde ne sont pas exclusivement économiques : elles concernent également l'accueil et la répartition des réfugiés, l'opposition des visions politiques (libérale et illibérale), ou encore la défense de la souveraineté nationale.

**Aujourd'hui plus que jamais, l'Union européenne a besoin de rassembler les États et les peuples derrière des projets communs, identifiés comme des projets d'intérêt général européen.** Les États membres doivent s'accorder sur un « new deal social » ambitieux mais réaliste qui s'appuierait sur la définition d'un socle minimal des biens sociaux européens, dans le but de s'assurer mutuellement contre les risques, de développer un sentiment d'appartenance à une même communauté qui protège, et de garantir une solidarité fondée sur la citoyenneté européenne. **Plusieurs propositions sont actuellement sur la table, comme la création d'une assurance chômage européenne, l'homogénéisation des systèmes fiscaux nationaux, ou encore l'instauration d'un salaire minimum équivalent dans tous les États.**

\*\*\*

## 4. INDÉPENDANTISME, NATIONALISME, POPULISME : QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE ?

Intervenants :

- ✓ **Benoît Pellistrandi**, professeur de chaire supérieure au lycée Condorcet et à l'Institut Catholique de Paris.
- ✓ **Nathalie Duclos**, professeure au département d'études du monde anglophone, Université de Toulouse-Jean Jaurès.
- ✓ **Alain Dieckhoff**, directeur du Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po et directeur de recherche au CNRS.

---

<sup>11</sup> Le Corps européen de solidarité est une initiative récente de l'Union européenne (2016) qui vise à donner aux jeunes Européens la possibilité de se porter volontaires ou de travailler dans le cadre de projets organisés dans leur pays, ou à l'étranger, et destinés à aider des communautés et des personnes dans toute l'Europe.

- ✓ **Bélich Nabli**, maître de conférences en droit public (UPEC) et directeur de recherche à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS).
- ✓ Modératrice : **Ainara Vilaseca**, chargée de projet, Europanova.

Les divisions politiques en Europe se situent à deux niveaux : entre les États membres (nationalisme) et à l'intérieur des États membres (indépendantisme, autonomisme, séparatisme). Ces mouvements contestent tous un niveau de la souveraineté qu'ils considèrent illégitime : soit européenne dans le cas du nationalisme, soit nationale dans le cas de l'indépendantisme. Dans quelles mesures ces mouvements peuvent-ils être rapprochés ou, au contraire, distingués, et de quelle manière impactent-ils l'intégration européenne ?

## 1. Entre nationalisme et indépendantisme en Europe

Le nationalisme semble décrire une idée homogène, qui peut inclure aussi bien le Parti néerlandais pour la liberté (PVV) dirigé par le « populiste » Geert Wilders, que le Parti national écossais en faveur de l'indépendance. En effet, les discours de ces deux mouvements font appel à une entité nationale ainsi qu'à un idéal d'indépendance contre toute construction institutionnelle supranationale. Cependant, des différences existent entre nationalisme et indépendantisme, notamment en ce qui concerne l'appartenance à l'Union européenne.

**Ce type de mouvements revendiquent la création d'une entité politique nationale ou régionale totalement indépendante ou juste autonome, fondée sur une identité culturelle et historique spécifique.** Ils se multiplient à de nombreux endroits en Europe et donnent parfois lieu à des référendums sur l'indépendance :

- En Espagne, la création en 2016 du Parti démocrate catalan a conduit à l'organisation d'un référendum sur l'indépendance de la Catalogne un an plus tard. Si le « oui » l'a emporté à 90 %, le Tribunal constitutionnel espagnol l'a déclaré illégal.
- Au Royaume-Uni, en 2014, les Écossais ont été invités à se prononcer sur leur indépendance qu'ils ont rejetée à 55 %. Toutefois, la perspective d'un *Brexit* a relancé l'idée de l'indépendance et de l'organisation d'un nouveau référendum qui pourrait se tenir en 2019 (sous réserve d'un accord du gouvernement britannique).
- En Italie, les résultats des référendums sur l'autonomie de la Lombardie et de la Vénétie organisés en 2017 par le parti de la Ligue du Nord sont sans appel : le « oui » l'emporte respectivement à 95 % et 98 % (bien que les résultats ne soient pas légalement contraignant pour l'État italien). Notons au passage que La Ligue est, depuis 2018 et aux côtés du Mouvement 5 étoiles, à la tête de la coalition gouvernementale italienne.

Ces mouvements indépendantistes ou autonomistes ne se construisent pas nécessairement contre l'appartenance à l'Europe. **Il existe bien un courant indépendantiste que l'on peut qualifier de pro-européen.** Toutefois, certains affichent clairement des positions nationalistes et une défense de la souveraineté nationale qui entrent en conflit avec l'appartenance à l'UE. C'est le cas du parti politique italien La Ligue du Nord (devenu « La Ligue »), dont les revendications autonomistes ont été progressivement remplacées par des revendications nationalistes identitaires. Ainsi, il partage la même ligne politique que des partis nationalistes traditionnels comme le Rassemblement national en France ou le FPÖ en Autriche qui se construisent et se développent dans et par leur opposition à l'Union européenne. Il serait alors facile d'en conclure que l'indépendantisme conduirait presque naturellement au nationalisme.

## 2. Quelles sont les conséquences sur la solidarité européenne ?

**Le dénominateur commun entre les mouvements nationalistes et indépendantistes réside dans la volonté de réactivation d'une conception essentialiste et identitaire de la Nation.** Contre les théories politiques et économiques supranationalistes ou cosmopolitiques, ces mouvements mettent en avant la pertinence de l'échelon national de gouvernance dans la gestion des crises et dans la protection contre les externalités négatives du libéralisme économique et de la mondialisation. Cependant, ce repli sur le national n'est pas un phénomène propre à l'Europe : il s'étend au-delà des frontières européennes jusqu'aux États-Unis ou au Brésil.

Les mouvements nationalistes et les mouvements indépendantistes anti-européens trouvent leur origine dans le débat qui a accompagné la construction européenne sur la forme politique à prendre : devait-elle devenir une fédération (ce qui implique des transferts de souveraineté conséquents), ou simplement un « club » d'États-nations (ce qui permettrait aux États de conserver les attributs principaux de leur souveraineté) ?

Cette incertitude sur la finalité politique de l'UE se retrouve dans les traités : d'un côté, ils attestent du respect du principe de l'identité nationale des États membres<sup>12</sup> ; de l'autre, ils confèrent à l'échelon supranational un pouvoir de contrôle des politiques nationales à travers l'article 7 du traité de l'UE qui vise à garantir le respect par tous les pays membres des valeurs européennes et des objectifs communs. Par exemple, en cas de non-respect des règles communautaires par un État membre, des sanctions peuvent être appliquées suivant la procédure prévue par l'article 7 et qui a été enclenchée contre la Pologne (en 2017) et la Hongrie (en 2018)<sup>13</sup>.

Le nationalisme et l'indépendantisme creusent davantage encore le fossé entre les États européens, s'ajoutant aux disparités régionales qui alimentent les ressentiments nationaux et font obstacles à l'exercice de la solidarité européenne.

\*\*\*

## 5. HARMONISATION SOCIALE ET FISCALE : UNE RÉPONSE AU DÉFICIT DE SOLIDARITÉ ?

### Intervenants :

- ✓ **Gaëtan Nicodème**, chef d'unité à la Commission européenne – *DG Taxation and Customs Union*.
- ✓ **Sofia Fernandes**, chercheur senior en affaires économiques et sociales, Institut Jacques Delors.
- ✓ **Christian Saint-Etienne**, professeur titulaire de la chaire d'économie industrielle au Conservatoire National des Arts et Métiers, et Conseiller de Paris.
- ✓ Modératrice : **Véronique Auger**, rédactrice en chef, « Avenue de l'Europe » sur France 3.

---

<sup>12</sup> En effet, dans le traité de Maastricht, est inséré un article F selon lequel « l'Union respecte l'identité nationale de ses États membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques ». Le concept, maintenu au gré des révisions successives, a néanmoins vu sa définition régulièrement modifiée. L'article 4 § 2 du traité sur l'Union européenne affirme désormais que « l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ».

<sup>13</sup> Procédure déclenchée si au moins une des institutions européennes perçoit un « risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2 ».

Dans le contexte de la mondialisation économique, l'harmonisation fiscale et sociale au sein de l'Union européenne apparaît nécessaire pour relancer le projet européen et (re)trouver les conditions d'une Europe plus solidaire. Pourtant, les inégalités engendrées par la mondialisation et la concurrence interne à l'UE semblent mettre un frein à cette harmonisation.

Comment convaincre les pays européens d'aller plus loin dans le sens d'une harmonisation ou d'une convergence sociale et fiscale des législations nationales ?

## 1. Les difficultés de l'harmonisation sociale et fiscale de l'UE

Aujourd'hui, **l'Europe est face à des inégalités croissantes et persistantes en matière de revenus et de concentration des richesses**, dans un contexte de changements structurels radicaux comme la mondialisation, la digitalisation de l'économie, le vieillissement de la population, et les mutations du monde du travail.

Tous ces changements à l'échelle mondiale ont un impact sur le plan fiscal et social. Par exemple, la mobilité des entreprises accroît la difficulté à les imposer et facilite les abus fiscaux. L'État providence est également sous pression en raison d'une population de plus en plus âgée, ce qui risque de provoquer des divisions intergénérationnelles au sein des sociétés. Enfin, la libre circulation des travailleurs est perçue par certains comme facilitant une concurrence sociale déloyale à l'intérieur de l'UE.

**Si l'échelle européenne semble appropriée pour traiter ces questions, la répartition actuelle des compétences et les règles de prises de décision font obstacles.** Entre autres, la fiscalité reste soumise à la règle de l'unanimité, contrairement à la plupart des autres politiques de l'Union pour lesquelles la majorité qualifiée s'applique<sup>14</sup>. Les États membres tiennent à conserver leur souveraineté en matière fiscale et sociale car ils ont chacun une approche et une vision particulières du rôle de l'impôt, du modèle de prélèvements obligatoires et du degré de redistribution.

Au début de la construction européenne, il apparaissait légitime, selon le principe de subsidiarité, de laisser la compétence sociale aux États membres. Mais les élargissements successifs au Sud et à l'Est de l'Europe ont changé la donne. À l'origine, les États membres de la CECA puis de la CEE avaient des économies et des niveaux de vie relativement comparables. Avec l'entrée de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal dans les années 1980 qui coïncidait avec la fin des Trente Glorieuses, la question sociale a commencé à se poser au niveau européen et non plus uniquement au niveau national. Ainsi, en 1986, **l'Acte unique consacre dans les traités la politique européenne de cohésion sociale et territoriale, premier outil de la solidarité européenne.**

Dans les années 2000, au moment de la création de la monnaie commune, l'Europe connaît de nouveaux élargissements à l'Est. Les disparités socio-économiques se creusent davantage sans que, cette fois-ci, des instruments de solidarité soient mis en place.

**Face à la diversité économique et sociale des États membres de l'Union européenne, redéfinir le contenu de l'Europe sociale s'impose.**

---

<sup>14</sup> Toutefois, ces dernières années, la Commission a réussi à passer des mesures importantes : elle a permis d'accroître la transparence fiscale, l'échange d'informations entre autorités fiscales, mais aussi la transparence pour les intermédiaires (obligation pour les conseillers fiscaux de notifier les autorités à propos de stratégies d'évasion fiscale) ; d'harmoniser au niveau européen l'assiette de l'impôt ; et d'imposer les entreprises qui ont une activité dans l'UE sans être physiquement dans un des pays membres, etc.

## 2. La convergence sociale et fiscale : condition de la solidarité européenne

L'Europe sociale est une réponse nécessaire au besoin de solidarité européenne. Il ne faut toutefois pas parler d'harmonisation mais plutôt de **convergence des systèmes nationaux en termes de fiscalité et de protection sociale**.

**Pour être efficace, la solidarité en Europe doit être dirigée vers un intérêt commun, un intérêt général européen.** L'intégration économique a été le premier objectif commun recherché. Aujourd'hui, celui-ci pourrait être **la préservation des modes de vie des Européens, de leurs valeurs, de leurs préférences politiques, sociales, économiques**, menacés par la mondialisation. Pour ce faire, il faudrait s'appuyer sur le socle européen des droits sociaux déjà existant, et le concrétiser par des financements appropriés. Par exemple, en 2013, les pays de l'UE se sont engagés sur un plan jeunesse ambitieux : « la garantie pour la jeunesse »<sup>15</sup>. Ce plan a déjà bénéficié à plusieurs millions de jeunes âgés de moins de 25 ans en recherche de travail.

L'objectif de la construction européenne était de faire converger les États. Or, les divergences prennent lentement le dessus : entre le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest. **La solidarité implique de partager le même cadre normatif, de suivre et respecter les mêmes règles.** Sans convergence sociale et fiscale, il apparaît difficile d'imaginer les conditions d'une solidarité européenne efficace. D'autant que la concurrence qui s'exerce à l'intérieur même de l'UE est forte et porteuse d'inégalités.

**La convergence sociale et fiscale des États doit devenir une priorité pour l'UE.** On pourrait imaginer la création d'un **nouvel instrument budgétaire** dont les fonds seraient alloués aux États qui souhaitent converger vers des objectifs communs. Par ailleurs, la Commission peut mettre en place des **outils incitatifs** pour encourager les États membres à aller vers plus de convergence, notamment à travers le semestre européen, processus annuel de recommandation politique et économique aux États membres.

Pour que le processus de convergence soit vertueux et ne suscite pas d'objections de la part des États, il ne doit pas favoriser un modèle social plutôt qu'un autre. Par exemple, la convergence ne peut pas s'opérer sur le modèle social français ou le modèle nordique. La voie des minima sociaux et fiscaux semble la plus prometteuse. La question du salaire minimum pourrait ainsi être résolue : au lieu de fixer un même montant pour tous les États, le mieux serait de s'accorder sur des règles communes de fixation de salaires (un pourcentage du salaire médian).

\*\*\*

## 6. SOLIDARITÉ DANS L'ADVERSITÉ : POUR UNE DEFENSE ET UNE POLITIQUE EXTERIEURE COMMUNES

### Intervenants :

- ✓ **Maxime Lefebvre**, diplomate et professeur en questions internationales à Sciences Po Paris et à l'ESCP Europe.
- ✓ **Pierre Verluise**, fondateur de diploweb.com, chercheur associé à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS).
- ✓ **Jean-Yves Haine**, professeur à l'Université Sorbonne Nouvelle.
- ✓ Modérateur : **Olivier Caron**, directeur général du Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégique (CSFRS).

---

<sup>15</sup> La garantie pour la jeunesse est un engagement des États membres de veiller à ce que les jeunes Européens de moins de 25 ans reçoivent une offre de qualité en termes d'emploi, de formation, d'apprentissage et de stage, dans les quatre mois qui suivent la fin des études ou le début du chômage.

L'Union européenne donne l'impression de s'occuper de plus en plus de sa sécurité (comme en témoigne la nomination en 2016 d'un Commissaire européen chargé de la sécurité).

Cependant, les efforts mis en œuvre semblent encore insuffisants pour lui permettre de s'affirmer comme une puissance dans l'ordre des relations internationales, et ainsi de protéger les intérêts des européens. Quels sont les objectifs stratégiques visés par la politique européenne de défense ? Quels moyens sont mobilisés et par qui ? Le contexte des relations internationales est en train de changer : l'UE saura-t-elle saisir les opportunités stratégiques du moment ?

## 1. Une Union européenne incertaine dans un monde incertain

Quelle que soit la crise qu'elle traverse, l'Union européenne semble ne pas l'avoir anticipée. On pense notamment à la crise migratoire, mais aussi à l'invasion de la Crimée par la Russie, ou au Brexit. Certes, toutes les crises ne sont pas prévisibles et il serait malhonnête de faire un procès d'intention à l'UE quand ses États membres n'ont pas davantage su prendre la mesure des événements.

**La politique communautaire s'est construite, en partie, sur la perception d'une menace commune : l'URSS.** Au sortir de la guerre, les Européens s'unirent et dépassèrent les rancœurs et ressentiments nationaux grâce à l'identification d'un adversaire commun. Aujourd'hui, l'URSS n'existe plus, la Russie de Vladimir Poutine est tantôt un allié (comme dans le cas de la guerre de Syrie contre l'État islamique), tantôt un adversaire (comme dans le cas de la crise de Crimée). Il en va de même pour les États-Unis, ceux-ci étant toujours perçus comme « les gendarmes du monde », mais aussi comme une menace pour les intérêts stratégiques et commerciaux européens (par la rupture unilatérale de l'accord sur le nucléaire iranien, l'imposition d'une taxe sur les exportations d'acier et d'aluminium vers les États-Unis, ou encore le refus de respecter les engagements sur le climat pris lors de la COP21, etc.).

Si la plupart des États européens n'ont pas de désir de puissance, ni de capacités réelles (hormis la France et la Grande-Bretagne), la redistribution des cartes dans un système international de plus en plus multipolaire et hétérogène impose d'ouvrir une réflexion sur l'avenir du continent européen sur la scène mondiale. **Jusque-là, l'Union européenne s'est efforcée d'avoir une position ferme sur les leviers du « soft power », tout en étant beaucoup plus souple sur les enjeux de « hard power ». Ne serait-il pas temps de faire l'inverse ?**

## 2. L'Europe de la défense : mirage ou opportunité ?

**L'Europe s'est bâtie sur un désir de paix et sur le mirage de la puissance civilisatrice et pacificatrice du discours et du consensus.** Dès lors, parler de sécurité s'avère difficile. Pourtant, l'Union européenne a décidé de relancer l'Europe de la défense afin de répondre à trois objectifs :

- Assumer le rôle d'acteur global au niveau mondial, dans un contexte stratégique nouveau (en augmentant les dépenses militaires à hauteur de 2 % du PIB).
- Rendre plus efficaces les dépenses militaires dans un contexte de pression budgétaire (par exemple, en mutualisant les programmes).
- Répondre au défi du *Brexit* (qui présente à la fois un « avantage » car le Royaume-Uni était l'un des freins principaux à l'Europe de la défense, et un « inconvénient » car c'est aussi la deuxième puissance militaire européenne, après la France).

Pour relancer l'Europe de la défense et répondre aux trois objectifs qu'elle s'est fixée, de nouveaux instruments communautaires ont été créés, notamment un fonds européen doté de 500 millions d'euros sur la période 2019-2020 et dédié à l'industrie de la défense et au financement du développement conjoint de capacités. Ce fonds répond à trois objectifs :

- Promouvoir la coopération entre les États membres et les entreprises de l'UE.
- Optimiser les capacités de production en réduisant la duplication des équipements.
- Renforcer le marché unique pour la défense et rendre les produits de l'UE plus compétitifs.

L'Europe de la défense nécessite également la mise en place d'une coopération structurelle permanente, prévue dans le traité de Lisbonne. Celle-ci a été lancée fin 2017 et compte aujourd'hui 25 États (seuls le Danemark, Malte et le Royaume-Uni n'en font pas partie). Le but de cette coopération est de développer des projets qui s'articulent avec des financements communautaires.

Cependant, **sans la mise en place d'une culture stratégique commune, les nouveaux outils communautaires et le renforcement d'une coopération entre États membres ne suffiront pas à relancer l'Europe de la défense.** C'est justement l'objectif visé par l'initiative européenne d'intervention proposée par la France (et qui a été approuvée par 9 pays européens, dont cette fois le Royaume-Uni et le Danemark)<sup>16</sup>. Si cet outil reste souple et informel, il permettra peut-être de favoriser l'émergence d'une culture militaire et opérationnelle commune.

### **3. Pour défendre ses intérêts, l'Europe doit d'abord les définir**

Pourquoi vouloir à tout prix construire une Europe de la défense, alors que la grande majorité des États européens ont de faibles capacités d'intervention militaire et un désir de puissance somme toute très limité ? La réponse est simple : sans cela, les intérêts stratégiques des Européens ne pourront pas être sauvegardés. **Les intérêts européens consistent d'abord dans la protection de leurs modes de vie et de leurs préférences en termes de valeurs et de principes,** et non uniquement dans la préservation de la paix ou dans la nécessité d'une protection militaire.

Dernièrement, ces préférences ont été réaffirmées avec force par les Européens lors de la négociation de traités commerciaux avec les États-Unis, qui prévoyaient la création d'un grand marché transatlantique<sup>17</sup>. Ces négociations ont été très critiquées par bon nombre d'Européens qui y voyaient la victoire des valeurs néolibérales et capitalistes américaines, sur les valeurs européennes. En effet, la construction européenne, et les traités en témoignent, s'est édiflée sur un modèle économique et social singulier : il s'agissait de promouvoir une économie sociale de marché hautement compétitive, c'est-à-dire une intégration européenne à la fois économique et sociale. Or, il semble que ce deuxième axe de l'intégration ait été négligé.

Les débats autour de l'Europe de la défense dépassent de loin une problématique purement militaire. **Il s'agit avant tout de savoir si les États sont prêts à reconnaître l'existence de défis communs qui ne pourront être résolus que par la définition d'une stratégie globale commune, et par la mutualisation des risques et des moyens, nécessaire à sa mise en œuvre.**

---

<sup>16</sup> L'Initiative européenne d'intervention (IEI) a été lancée le 25 juin 2018 par la signature d'une lettre d'intention par les ministres de la défense de 9 pays européens.

<sup>17</sup> Traité de libre-échange transatlantique.



## 7. LA GESTION DES MIGRATIONS : UN DÉFI DE LONG TERME POUR LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE

### Intervenants :

- ✓ **Corinne Balleix**, professeure à Sciences Po Paris, précédemment chargée de mission sur la politique migratoire européenne au ministère des Affaires étrangères.
- ✓ **Matthieu Tardis**, chercheur à l'Institut français des relations internationales (IFRI).
- ✓ **Catherine Wihtol de Wenden**, directrice de recherche au CNRS.
- ✓ Modérateur : **Alexis Poulin**, journaliste, co-fondateur du site Le Monde Moderne.

La crise migratoire a-t-elle le potentiel de détruire l'Union européenne ? Ou bien, peut-elle offrir l'opportunité d'en approfondir l'intégration ? Comment les États membres peuvent-ils réagir face à un phénomène migratoire global et durable ? Comment un consensus peut-il émerger sur des solutions communes et solidaires à la gestion de cette crise et des suivantes ?

### 1. Crise temporaire ou réalité durable ?

En analysant les chiffres de ces dernières années, nous constatons une diminution constante des flux migratoires depuis le pic de 2015<sup>18</sup>. En réalité, même si l'Europe est la première destination du flux migratoire mondial et la deuxième en termes de stock après les États-Unis<sup>19</sup>, il s'agit essentiellement d'une migration légale<sup>20</sup>. Dès lors, ces statistiques laissent à penser que « le gros » de la crise est derrière nous. Pourtant, cette question continue de déchirer l'Europe et ses citoyens. L'opinion publique ne perçoit pas la fin de la crise.

La migration ne devrait pas être exclusivement perçue comme une crise. C'est un phénomène structurel, transnational, faisant partie de la mondialisation et, dans le cas de l'Europe, causée par l'écart croissant entre le Nord et le Sud de la Méditerranée, mouvement qui devrait s'amplifier dans les prochaines années en raison de la croissance de la population africaine et des effets du changement climatique.

Cette situation nous amène à affirmer que la migration ne peut pas être gérée par un seul pays, mais qu'**une solution européenne serait l'unique option valable pour gérer de manière efficace les flux migratoires**. Mais cette réponse commune tarde à se mettre en place et les conditions du consensus entre les États européens sur la question migratoire ne semblent pas encore réunies.

### 2. La réaction dans l'Union : les bases juridiques

La répartition par quotas des réfugiés apparaît comme une réponse solidaire envers les pays de première entrée (Grèce, Italie, Espagne). Cependant, celle-ci n'a aucun fondement juridique : la politique migratoire reste du domaine de compétence de chaque État membre, et ni les règlements de Dublin, ni la Convention de Genève ne prévoient de plans de relocalisation.

Il s'agit donc d'une initiative de la Commission européenne qui correspond à son mode de fonctionnement (quotas de pêche, quotas d'émission de CO<sup>2</sup>, etc.), d'où les nombreuses contestations, notamment en Europe de l'Est.

<sup>18</sup> Arrivées calculées : en 2015, 1 015 848 ; en 2016, 363 048 ; en 2017, 171 190 ; en 2018, 43 694.

<sup>19</sup> C'est-à-dire la population étrangère installée.

<sup>20</sup> Composée d'étudiants, membres de familles entrés grâce au regroupement familial et gens à la recherche d'un travail (seulement entre 15 et 18 % des entrées légales de travailleurs viennent des pays non-européens, ce qui montre une approche très fermée).

Bien qu'il y ait eu des initiatives de soutien vis-à-vis de l'Italie et de la Grèce, comme des aides financières ou l'envoi d'experts de FRONTEX pour un appui logistique et de management, la solidarité européenne s'est très peu exprimée à l'occasion de la crise migratoire. D'un côté, les pays de première entrée n'ont pas respecté les règles de Dublin en laissant passer les réfugiés sans les enregistrer. D'un autre côté, les autres États membres ont perdu confiance dans la capacité de gestion des flux migratoires par les pays frontaliers, les conduisant à rétablir des frontières physiques en Europe.

Quelles pourraient être alors les bases d'une politique de solidarité au sein de l'UE ? Depuis le début de la crise migratoire, les dirigeants de l'Union ont discuté des possibles solutions techniques, notamment des alternatives juridiques au système de Dublin. Mais la question migratoire est avant tout une question d'ordre politique : l'Europe n'est pas une vraie communauté, elle ne possède donc pas les prérequis indispensables pour une solidarité européenne. C'est pourquoi nous devrions plutôt parler d'une crise politique, et non d'une crise migratoire qui a le potentiel de mettre durablement à l'épreuve la construction européenne.

Selon la théorie fonctionnaliste de Jean Monnet, l'Europe devait se construire dans et par les crises, moments d'opportunité pour des transferts de compétences du niveau national vers le niveau européen. Or, les crises des dernières années n'ont pas forcément validé cette théorie. Par exemple, la crise migratoire a provoqué des réactions de repli des États membres sur leurs législations nationales, au contraire d'un accroissement des pouvoirs supranationaux. Pourtant, on note aussi un renforcement de FRONTEX ainsi que l'adoption de certaines propositions avancées par la Commission pendant le sommet de Salzbourg en Septembre 2018<sup>21</sup>. Le chemin de l'intégration politique est à un tournant : doit-on mutualiser davantage les moyens afin de lutter collectivement contre les crises qui touchent l'Europe ? C'est la grande question à laquelle les États devront répondre dans les années qui viennent.

\*\*\*

## CONCLUSIONS

✓ *Par Jean-Yves Leconte, sénateur*

**« Il faut mettre la citoyenneté européenne au centre du débat politique »**

Les crises successives ont révélé une vérité dérangeante : la solidarité entre les nations d'Europe a échoué. La solidarité sociale se limite à l'échelle intra-nationale. L'Europe en revanche n'est pas une réalité politique homogène, ni solidaire. Cette réalité déstabilise l'UE et présente une réelle menace pour le futur de son existence. Une solidarité européenne est-elle encore possible ?

Si oui, comment pouvons-nous la retrouver ?

Il est nécessaire de passer d'une solidarité entre les États membres à une solidarité entre les citoyens européens, en misant sur l'intégration politique. En positionnant au centre du débat politique la citoyenneté européenne, nous pouvons retrouver les racines solidaires qui ont fait partie des fondements de l'UE dès sa création.

---

<sup>21</sup> Par exemple, des plates-formes de débarquement, c'est-à-dire des centres de tri des migrants dans des pays tiers (proposition qui a été déjà refusée par le Maroc et la Tunisie) ou les projets de « centres contrôlés » (fermés) de migrants dans l'UE, cette fois opposés par les gouvernements italien et français.

L'essentiel du débat se porte donc sur notre capacité à effectuer ce pas supplémentaire, et sur l'impact qu'il aura sur la vague « populiste » et le sentiment anti-européen qui se répand en Europe. Ainsi, l'ultime solution qui permettra de surmonter cette période de difficulté pour l'Union est la création d'une Europe politique. C'est dans ce cadre uniquement qu'il sera possible de (re)trouver une solidarité intra-européenne.

✓ ***Par Sandro Gozi, ancien ministre italien des Affaires européennes***

***« S'il n'y a pas de solidarité, il n'y aura pas d'Union »***

Pour la première fois depuis sa création, l'implosion de l'UE est une possibilité réelle. L'état de droit est ouvertement mis en question, notamment par la Pologne et la Hongrie. La solidarité, pourtant un des principes fondateurs de la construction européenne, est mise en péril par la multiplication des crises. Comment pouvons-nous retrouver une solidarité européenne dans ce contexte turbulent ?

Nous ne devons pas chercher très loin pour trouver des arguments en faveur d'une plus grande solidarité au sein de l'UE. La solidarité permet d'abord d'instituer une relation de collaboration bilatérale et de soutien mutuel dans l'intérêt de chaque État. Par ailleurs, les défis mondiaux sont transnationaux et ne peuvent qu'être résolus au niveau européen, grâce à la solidarité. La tentative des États de gouverner seuls des phénomènes internationaux, notamment la mondialisation, la révolution numérique et la migration, ne peut que se solder par un échec politique.

Mais pouvons-nous convaincre les figures politiques européennes de l'importance et de l'avantage d'une Europe solidaire ?

En ce moment historique, il est difficile de parler de solidarité européenne faute d'un socle sur lequel fonder nos valeurs communes. Par conséquent, la réalisation d'une « communauté politique européenne » est la base fondamentale pour retrouver une Europe solidaire capable de survivre aux défis présents et à venir.

\*\*\*

## **LES 5 ENSEIGNEMENTS**

**Enseignement n°1** : L'Europe est face à une crise de la solidarité, à la fois dans sa dimension politique (entre les États membres) et sociale (vis-à-vis des citoyens européens). Les États s'opposent de plus en plus au principe de mise en commun des risques et des ressources, et les mécanismes de compensation et de redistribution restent des prérogatives nationales. Dans ce contexte, seule la constitution d'une véritable « communauté politique et sociale » européenne, qui passe par un approfondissement de l'intégration, peut (re)créer des liens de solidarité en Europe.

**Enseignement n°2** : La solidarité est au fondement de la construction européenne. Lui (re)donner sa dimension sociale implique de s'accorder sur un « new deal économique et social » qui passe par une convergence progressive des systèmes sociaux et fiscaux des États, un approfondissement de l'Union bancaire, la création d'un système européen d'assurance des dépôts et d'assurance chômage, la définition d'un socle minimal des biens sociaux européens, notamment l'instauration d'un salaire minimum dans tous les États.

**Enseignement n°3** : La sauvegarde des intérêts stratégiques des Européens exige de repenser les conditions d'une Europe de la défense. Cela implique de définir une culture stratégique **commune**. Face aux défis internationaux (défis climatique, migratoire, sécuritaire, etc.), l'Europe doit être en capacité d'assumer et de défendre son propre destin.

**Enseignement n°4** : La question migratoire est une question internationale par nature. Elle concerne les pays de départ, les pays de premier accueil, mais aussi les pays de choix des migrants pour leur destination finale. Afin d'éviter une disparition de l'espace Schengen la constitution d'un nouvel ensemble de pays européens solidaires dans l'accueil des migrants et l'application du droit d'asile doit être mise sur pied. Par ailleurs, si la méthode des quotas a révélé ses limites et provoqué beaucoup de crispations, la Commission européenne gagnerait à proposer une nouvelle méthode de répartition, cette fois basée sur un mode incitatif (aides, contreparties, etc.).

**Enseignement n°5** : La création d'une Europe politique est l'étape fondamentale pour sortir de la crise. Il faut non seulement remettre au centre du débat la citoyenneté européenne, mais aussi faire redécouvrir aux citoyens l'atout communautaire. Un travail éducatif au sein des écoles, ainsi qu'une communication plus efficace sur les réussites obtenues peuvent montrer aux citoyens l'étendue de l'action de l'UE face aux défis de l'avenir. En continuant l'intégration politique, l'Union peut fédérer les États et les peuples autour d'une vision commune, tout en (re)trouvant une solidarité intra-européenne et en instaurant une Europe démocratique.

\*\*\*

### Organisation

- **Joséphine Staron**, doctorante en philosophie politique (Sorbonne Université), chargée de mission et membre du conseil d'administration de Synopia
- **Synopia**, l'Observatoire des gouvernances
- **Europeanova**, Action pour une Europe politique

### Comité scientifique

- **Jean-Marc Ferry**, titulaire de la Chaire de philosophie de l'Europe (Université de Nantes)
- **Céline Spector**, professeure à l'UFR de Philosophie (Sorbonne Université), membre honoraire de l'Institut Universitaire de France
- **Pierre-Henri Tavoillot**, maître de conférences à l'UFR de philosophie, président du Collège de philosophie (Sorbonne Université)

### Soutiens

- L'école Doctorale V, « Concepts et langages », Sorbonne Université
- L'Unité de Recherche - FRE 3593 « Sciences, normes et décision », Sorbonne Université
- Le Mouvement européen France
- Le Forum du futur
- L'Association des auditeurs IHEDN Paris Ile-de-France
- Le Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégique (CSFRS)

\*\*\*