

## **APRES LE BREXIT, QUE DEVRAIT FAIRE L'UNION EUROPEENNE ?**

Les premières déclarations émises par les responsables des Institutions européennes et des gouvernements nationaux après le référendum britannique, au delà de la surprise pour le résultat, ont été qu'il fallait réagir au plus vite et relancer le projet européen. Certains leaders politiques européens ont même évoqué un délai de six mois pour que l'Union européenne prenne des mesures concrètes pour "redorer son blason" à l'égard des citoyens européens et puisse contrécarrer la désaffection à l'égard du projet européen et la montée de l'euroscepticisme et du populisme. Mais la réunion du Conseil européen à la fin Juin n'a pas confirmé l'espoir d'un sursaut immédiat de l'UE puisque les Chefs d'Etat, tout en sollicitant une application rapide par le gouvernement britannique des dispositions de l'art. 50 TUE pour engager la procédure du retrait, se sont donnés rendez-vous le 16 Septembre à Bratislava pour leur prochaine réunion.

Entretemps, les principaux leaders politiques britanniques ont multiplié les déclarations selon lesquelles il n'y a pas lieu de se hâter pour effectuer la notification de la volonté politique du Royaume-Uni de se retirer de l'UE, notification nécessaire pour engager les négociations prévues par l'art. 50 TUE afin de conclure l'accord de retrait (qui pourrait comporter aussi la définition des nouvelles relations entre l'UE et le Royaume-Uni).

Entretemps, l'inexistence d'un plan conçu par les partisans du Brexit pour gérer les conséquences du retrait, les manifestations de masse organisées par les partisans du "remain", la signature d'une pétition en faveur du "remain" et la découverte des conséquences négatives du Brexit (y compris les risques potentiels d'une dissolution du Royaume) ont conduit certains observateurs à s'interroger sur le caractère inéluctable du retrait. Il est vrai que le référendum du 23 Juin avait une valeur consultative et non contraignante et qu'il appartient au Parlement britannique, où il existe une majorité de partisans du "remain", de se prononcer en dernier lieu sur l'application de l'article 50 TUE, mais il paraît difficile pour le gouvernement britannique d'ignorer la volonté d'une courte majorité de citoyens qui ont voté pour le Brexit et/ou d'organiser un deuxième référendum pour obtenir un résultat différent. Il est vrai que les peuples irlandais et danois ont été appelés à voter une deuxième fois pour renverser les résultats négatifs d'un premier référendum sur la ratification de Traités européens, mais dans les cas précités ces pays avaient obtenu des concessions supplémentaires par les Chefs d'Etat et de gouvernement des autres pays qui ont rendu possible l'organisation d'un deuxième référendum.

Dans le cas britannique, l'accord intervenu le 19 Février dernier au sein du Conseil européen excluait expressément une nouvelle négociation avec le Royaume-Uni en cas de résultat négatif du référendum. Par conséquent, cet accord est devenu caduc et il semble exclu que les Chefs d'Etat et

de gouvernement des 27 pays reviennent sur leur décision sans perdre toute crédibilité. Par ailleurs, en admettant l'hypothèse improbable que le Parlement britannique veuille renverser le résultat du référendum, quelle serait la réaction des populistes et eurosceptiques de tous les pays ? Ils crieraient au déni de démocratie et réclameraient d'autres référenda dans plusieurs Etats membres avec le risque d'une paralysie du projet européen. Bien entendu, plusieurs analystes de l'intégration européenne estiment à juste titre que l'instrument référendaire n'est pas idoine pour s'exprimer sur des questions complexes comme la ratification d'un Traité international ou sur la sortie ou le maintien d'un pays au sein de l'Union européenne. Ce n'est pas par hasard que dans certains pays de l'UE (tels que l'Allemagne, l'Italie et la Belgique), il est interdit par la Constitution d'organiser des référenda sur des Traités internationaux. En effet, alors que les citoyens peuvent se prononcer valablement sur des choix de société relativement simples (tels que l'avortement ou les unions civiles), ils ne disposent pas de tous les outils nécessaires à vérifier les affirmations prononcées par les leaders politiques dans une campagne référendaire. Il suffit de rappeler à cet égard que, lors du référendum français de 2005 sur la ratification du Traité constitutionnel, les partisans du non avaient affirmé de manière péremptoire que le rejet du Traité aurait empêché l'adoption de la directive dite "Bolkestein" sur la libre prestation des services (alors que la directive en question a été régulièrement adoptée une année après car elle était fondée sur les dispositions des Traités en vigueur et non pas sur le Traité constitutionnel). De la même manière, les partisans du Brexit ont fait pendant la campagne des affirmations sur les conséquences financières de la sortie du Royaume-Uni de l'UE dont ils ont reconnu par la suite le caractère mensonger. D'autre part, les défenseurs du "Remain" n'ont pas su (ou n'ont pas voulu) expliquer aux citoyens les risques pour le Royaume-Uni de devoir accepter la libre circulation des personnes en échange du maintien du libre accès au marché unique (alors que l'accord du 19 Février aurait permis au Royaume-Uni de restreindre les bénéfices du welfare britannique aux migrants communautaires pendant une période de sept ans). De même, les leaders politiques britanniques n'ont pas indiqué à leurs citoyens le risque que le Royaume-Uni continue de contribuer financièrement au budget de l'UE, en échange du maintien du libre accès au marché unique (tout comme le fait la Norvège) sans disposer d'aucun "rebate" sur sa contribution financière, alors que le Royaume-Uni dispose d'un tel "rebate" depuis plus de 30 ans sur la base des règles actuelles de l'UE.

Ce qui précède explique probablement pourquoi le gouvernement britannique tergiverse au sujet de l'application de l'art. 50 TUE sur le retrait en vue d'obtenir préalablement des assurances de la part d'autres gouvernements sur les conditions de sa sortie de l'UE (assurances que les autres gouvernements ne semblent cependant pas prêts à lui donner). Dans cette situation d'incertitude au sujet tant du retrait britannique que de l'avenir du projet européen, que devraient faire les

Institutions de l'Union et les gouvernements des 27 pays membres de l'UE ?

Les défenseurs de l'hypothèse selon laquelle la présence du Royaume-Uni dans l'UE constituait un alibi offert aux autres gouvernements pour ne pas progresser sur la voie de l'intégration politique estiment en bonne logique que la voie serait désormais ouverte pour une réforme substantielle des Traités et la relance immédiate d'un projet européen ambitieux. En revanche, ceux qui estiment que le frein à l'intégration politique venait à la fois du Royaume-Uni et d'autres gouvernements (y compris la France et l'Allemagne) sont plus prudents au sujet d'un sursaut immédiat de l'UE vers l'objectif de son union politique.

Personnellement, je partage l'avis du deuxième groupe des partisans du projet européen. Une réforme immédiate (dans les deux prochaines années) des Traités ne me paraît pas réalisable pour les raisons suivantes:

- 1) Les négociations avec le Royaume-Uni sur l'accord de retrait et les futures relations avec l'UE seront très complexes et prendront au moins les deux ans prévus par l'art 50 TUE, sinon plus; conduire en même temps des négociations, qui seront aussi compliquées, sur la réforme des Traités me paraît très difficile pour ne pas dire exclu;
- 2) La révision des Traités devrait comporter nécessairement un renforcement substantiel de la gouvernance de la zone Euro; ce renforcement, qui était déjà prévu en présence du Royaume-Uni et qui demeure nécessaire en tout état de cause, risque d'apparaître désormais comme pénalisant les pays dits "pre-ins" qui ne disposent pas encore de la monnaie unique mais qui voudraient y adhérer dans les prochaines années; Par conséquent, un renforcement prématuré de la zone Euro pourrait encourager de manière paradoxale un effet domino pour certains pays non-Euro;
- 3) Une révision prématurée des Traités risque d'être rejetée dans l'une ou l'autre consultation référendaire en raison de la désaffection des citoyens à l'égard d'un projet européen trop fondé sur une politique d'austerité et trop peu sur la croissance et la lutte contre le chômage. L'Union européenne doit prouver à ses citoyens d'être en mesure de donner des réponses efficaces aux différentes crises (économique, sociale, migratoire, sécuritaire) avant de bénéficier à nouveau d'un soutien populaire suffisant.

Par conséquent, l'Union européenne devrait prendre des mesures immédiates dans les domaines précitées pour démontrer aux citoyens qu'elle peut être la solution et non pas la cause de leurs problèmes. Au demeurant, une réforme prématurée des Traités pourrait conduire certains

gouvernements qui s'approchent de nouvelles consultations électorales nationales à réclamer l'introduction de nouvelles obligations ou contraintes jugées dans l'intérêt de leurs électeurs mais qui seraient jugées inacceptables par les citoyens d'autres Etats membres.

Le présent article n'est pas le lieu approprié pour une analyse détaillée des mesures que l'Union européenne devrait prendre à très court terme pour "rédorer son blason" et reconquérir le soutien des citoyens européens. Toutefois, une première analyse conduit à estimer que de telles mesures devraient se situer dans les domaines les plus négligés par l'intégration européenne, à savoir le domaine social, la croissance et l'emploi, surtout pour les jeunes générations. Par conséquent, les Institutions de l'Union et les gouvernements nationaux devraient élaborer, à très court terme, un paquet de mesures "sociales" destinées à rapprocher les citoyens de l'Union et à montrer l'esprit de solidarité entre les Etats membres en tant que moyen essentiel pour rétablir la confiance dans le projet européen. Un tel paquet de mesures pourrait comprendre:

- a) Un véritable plan européen pour la croissance et l'emploi (New Deal for Europe) doté de ressources suffisantes pour stimuler les investissements publics, sur le modèle déjà réalisé par les Etats-Unis et qui leur a permis de sortir rapidement de la crise économique et sociale. En attendant la création d'une nouvelle ressource propre pour le budget de l'Union (impôt européen sur les sociétés, taxe sur les transactions financières ou carbon tax), il faudrait dans l'immédiat doubler les ressources du Fonds européen pour les investissements stratégiques et surtout orienter son action non pas sur les investissements privés qui seraient réalisés de toute façon, même en l'absence du plan Juncker, mais sur la production de biens publics européens créateurs de nouveaux emplois;
- b) L'adoption d'un système ou Fonds européen d'assurance contre le chômage, en particulier le chômage des jeunes, sur la base de l'art. 175 TFUE au titre de la cohésion économique et sociale pour les régions défavorisées de l'Union ou sur la base de l'art 136 TFUE pour les pays de la zone Euro. Puisque un Fonds européen d'assurance contre le chômage devrait être alimenté par des contributions nationales dans l'attente d'une ressource propre européenne (voir ci-dessus), il faudrait que les contributions nationales à ce Fonds soient exclues du calcul du déficit annuel de 3% du PIB. En tant que solution alternative à un Fonds européen d'assurance contre le chômage, l'on pourrait établir un Fonds de solidarité (ou Redemption Fund) déjà esquissé dans la communication de la Commission européenne dite "Blueprint" de Novembre 2012 ;

- c) La poursuite de l'action dite "Garantie-Jeunes" qui était limitée aux années 2014 et 2015 pour les trois prochaines années avec de nouvelles ressources découlant de la révision du cadre financier pluriannuel 2014-2020 qui devrait intervenir à l'automne prochain. Il faudrait en outre renforcer la dotation du programme Erasmus pour les trois prochaines années et en faire bénéficier l'ensemble des étudiants européens, y compris les étudiants britanniques.

L'adoption par les Institutions de l'UE d'un paquet de mesures "sociales" tel qu'esquissé ci-dessus permettrait de renforcer le sentiment de solidarité et d'appartenance des citoyens de l'Union au projet européen et permettrait d'engager ensuite la procédure de réforme des Traités avec des meilleures chances de succès. Les gouvernements nationaux plus réticents à l'utilisation de nouvelles ressources pour financer le paquet de mesures sociales pourraient difficilement s'opposer à l'adoption de ces nouvelles mesures sans prendre la responsabilité politique de contribuer à la disintégration du projet européen. Pour ce qui concerne la responsabilité politique de la Commission européenne de présenter les propositions appropriées à cette fin, il faudrait rappeler que la Commission a proposé et a fait adopter le programme Galileo qui avait rencontré initialement l'opposition de quatre Etats membres - et non des moindres - tels que l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Danemark (qui représentaient à l'époque une minorité de blocage). Mais l'action déterminée de la Commission avec l'appui du PE a réussi à faire adopter le programme. Il faudrait par conséquent que la Commission reprenne à jouer son rôle de promotrice de l'intérêt général européen.

PAOLO PONZANO

Senior Fellow au Centre Schuman de l'IUE de Florence.

