

RÉUSSIR LE DIVORCE BRITANNIQUE, STIMULER LE DÉSIR D'UNION

António Vitorino | *président de l'Institut Jacques Delors*

Notre Président, António Vitorino, prend position sur les principaux enjeux du Conseil européen des 28-29 juin 2016 en répondant à des questions portant sur le référendum britannique et ses conséquences, le Plan Juncker, la crise des réfugiés et la stratégie européenne de sécurité.

1. Quelle analyse faites-vous du résultat du référendum britannique, favorable à une sortie de l'Union européenne ?

C'est un résultat qui m'attriste, aussi bien pour le Royaume-Uni que pour « l'Europe », mais dont il faut naturellement prendre acte : l'UE n'est pas une « prison des peuples » et les Britanniques sont libres d'en sortir puisqu'une majorité d'entre eux l'a souhaité.

Si le « Brexit » constitue un choc pour l'UE, il n'est pas complètement étonnant au regard de l'histoire et de la géographie si spécifiques du Royaume-Uni marquées notamment par son insularité, son passé impérial et sa perception de grande puissance pouvant naviguer seule, sa culture parlementaire sans Constitution écrite...

Avec le recul, on pourrait presque dire que la « greffe » britannique n'a jamais complètement prise, même si je crois que de nombreux éléments qui n'ont pas de lien direct avec l'appartenance à l'UE ont joué un rôle déterminant dans le résultat du référendum, et notamment la défiance vis-à-vis des élites politiques et financières nationales. Je crois aussi que David Cameron porte une lourde responsabilité dans la victoire du « Brexit », puisqu'il a passé trois ans à dire qu'il n'était « ni pour ni contre » l'appartenance de son pays à l'UE, avant de soudainement faire campagne contre une sortie qu'il présentait comme apocalyptique...

Cette sortie du Royaume-Uni constitue une « amputation » pour l'UE, qui va perdre l'un de ses membres importants, au moment même où il faudrait que ses États s'unissent davantage dans un monde plein d'opportunités, mais aussi lourd de menace, et dont l'Europe est de moins en moins le centre. La construction européenne a été lancée sans les Britanniques, elle devra désormais se poursuivre sans eux, même s'il faudra s'efforcer de conclure un nouveau partenariat

entre le Royaume-Uni et l'UE une fois que leur divorce aura été prononcé.

2. Croyez-vous à un effet d'entraînement du référendum britannique à l'échelle européenne ?

Le « Brexit » constitue un tremblement de terre pour l'UE, il donnera naturellement lieu à des « répliques » dans d'autres pays européens, mais je ne crois pas qu'elles déboucheront sur d'autres sorties.

Ne minimisons pas la portée de la « tectonique des plaques » qui a favorisé le Brexit, et qui traduit une interrogation identitaire des Européens, et plus largement des Occidentaux, envers une ouverture économique et migratoire à la fois indispensable mais discriminante, et parfois angoissante. Mais n'oublions pas trop vite la spécificité du Royaume-Uni, dont l'appartenance à l'UE reposait sur une « faille sismique » découlant de son histoire et de sa géographie, et dont le statut de grande puissance a pu laisser penser à une majorité de ses citoyens qu'ils pouvaient peut-être envisager un avenir solitaire dans la mondialisation.

Le « Brexit » va stimuler toutes les forces partisans qui souhaitent l'organisation d'un référendum national d'appartenance à l'UE, dans un contexte marqué par la montée de l'euro-scepticisme. Mais ne confondons pas trop vite non plus l'euro-scepticisme, c'est-à-dire la critique de l'UE, et l'europhobie, c'est-à-dire la volonté de la quitter ! En tant que citoyen portugais, je suis bien placé pour observer la montée de l'euro-scepticisme, c'est-à-dire d'une vision négative de l'évolution récente de la construction européenne, assimilée à une austérité excessive. Mais je suis aussi bien placé pour noter que les Portugais ne sont pas devenus majoritairement europhobes, et qu'il faut donc bien distinguer la dégradation de l'image de l'UE d'une part, et le maintien d'une forte volonté d'appartenance à l'UE d'autre part, comme le souligne une [récente Étude de l'Institut Jacques Delors](#).

N'oublions pas non plus que pour beaucoup d'États membres, sortir de l'UE signifierait aussi sortir de l'euro et de l'espace Schengen, et que cette double rupture aurait des conséquences beaucoup plus lourdes qu'une « simple » sortie de l'UE à la britannique. Le cas des peuples d'Europe centrale et orientale me semble très significatif à cet égard : plus eurosceptiques que dans le passé sans doute, mais certainement pas désireux de quitter une UE qui leur apporte tant !

L'UE est donc davantage confrontée à une « crise de copropriétaires » qui se disputent pour revoir les règles de leur cohabitation qu'au début d'une vague de déménagements qu'annoncerait le « Brexit » : cela ne doit pas nous conduire à minimiser la gravité de cette crise interne, mais au moins à tempérer les prophéties annonçant la « dislocation » de notre maison commune.

3. Que doivent faire les autorités nationales et européennes après le référendum britannique ?

Il me semble qu'il faut faire preuve d'un peu plus de flegme dans l'analyse de la nouvelle donne créée par le « Brexit » et d'un peu plus de passion dans les conséquences à en tirer pour la construction européenne.

Il appartient d'abord aux autorités nationales et européennes de lancer au plus vite la procédure de divorce entre le Royaume-Uni et l'UE, car il ne serait dans l'intérêt de personne que la décision d'une majorité du peuple britannique ne soit pas suivie d'effets visibles, à court et moyen termes. Retarder cette procédure conduirait à une période d'incertitude dommageable non seulement pour l'UE mais aussi pour le Royaume-Uni. À elles aussi de négocier un partenariat qui puisse encadrer le nouveau statut d'« indépendance dans l'interdépendance » du Royaume-Uni, et qui réduisent au minimum les conséquences économiques, sociales et diplomatiques négatives du « Brexit ».

Le « Brexit » peut bien sûr inciter à redéfinir la bonne articulation entre niveau national et niveau communautaire au sein de la « Fédération européenne d'États nations » évoquée par Jacques Delors : je pense notamment au mode de répartition et surtout d'exercice des compétences entre niveau national et niveau européen et au contrôle démocratique des décisions de l'UE. Mais le « Brexit » doit surtout nous rappeler que l'UE ne peut être forte que si ses États membres le sont, et que c'est donc d'abord aux chefs d'État et de gouvernement de faire en sorte que leurs pays soient suffisamment assurés d'eux-mêmes et des raisons

de leur appartenance pour s'épanouir « unis dans la diversité ».

Avec tout le respect qu'on doit à nos amis britanniques, il appartient aussi aux autorités nationales et européennes de se concentrer sur les nombreux autres défis pressants que doit affronter l'UE, en redonnant un sens plus clair à la construction européenne. L'ordre du jour du Conseil européen doit les y inciter, puisqu'il inclue des enjeux aussi essentiels que l'investissement pour la croissance et l'emploi, la crise des réfugiés et la refonte de la stratégie européenne de sécurité.

Mais face aux nombreux défis qu'affrontent les Européens, il me semble essentiel que les autorités nationales et européennes apportent davantage de réponses sur un registre émotionnel et symbolique, et pas seulement opérationnel et matériel. Après tout, une majorité du peuple britannique ne vient-elle pas de nous rappeler qu'elle n'était pas opposée à une rupture dommageable sur le plan pratique, mais jugée gratifiante sur le plan identitaire ?

C'est lorsqu'on a envie de vivre ensemble qu'on peut lancer des projets communs, et non l'inverse. J'invite donc les chefs d'État et de gouvernement et les institutions européennes à ne pas inverser l'ordre des priorités et, face au choc du « Brexit » et aux crises multiples, à s'adresser aux peuples de l'UE sur un registre existentiel. Pourquoi sommes-nous unis, avons-nous intérêt à le rester et même à l'être davantage dans le monde actuel ? Quelles sont nos forces et nos faiblesses dans la mondialisation ? Face à tel ou tel défi commun, peut-on mieux servir les peuples sur la base d'une souveraineté nationale ou en créant une souveraineté partagée ? L'Union est-elle une opportunité ou une menace, une menace ou une réponse aux menaces ?

L'UE n'a pas seulement besoin de pompiers voguant de crise en crise ou de maçons apportant quelques nouvelles pierres à l'édifice communautaire : elle a besoin d'architectes et de leaders, qui sachent stimuler le désir d'union en parlant au cœur et à l'âme des citoyens européens, en répondant à leurs espoirs et à leurs peurs, et donc à leurs questions existentielles, sans les réduire à des consommateurs ou à des contribuables.

Il faut toutefois écarter toute fuite en avant : le problème est de nature politique, il porte sur les finalités de l'Union et non sur l'ingénierie institutionnelle, qui n'est pas une fin en soi.

4. Le Conseil européen devrait évoquer la mise en œuvre du Plan Juncker et le soutien à la croissance et à l'emploi : quelles sont vos recommandations sur ce registre ?

La Commission a présenté il y a quelques jours le bilan du Plan Juncker un an après son lancement et je pense qu'il faut d'abord souligner que les résultats sont encourageants. Le Fonds Européen d'Investissements Stratégiques (FEIS) est bien parti pour mobiliser les 315 milliards d'euros d'investissements supplémentaires prévus d'ici le milieu de l'année 2018.

Dans une [étude que nous avons récemment publiée](#), nous analysons les forces et faiblesses du Plan Juncker et concluons que son potentiel est largement sous-estimé. Il s'agit de l'initiative la plus ambitieuse à ce jour pour utiliser le budget de l'UE comme une garantie en vue de mobiliser des financements privés et, s'il est bien mis en œuvre, il pourrait donner lieu à un changement permanent et salutaire des habitudes de travail de la Banque européenne d'investissement, qui pourra plus aisément renoncer à sa prudence traditionnelle pour financer des projets à haut risque. Contrairement à de précédentes initiatives d'investissement de l'UE (comme la décision de 2013 d'augmenter le capital de la BEI), le plan Juncker ne s'attaque pas seulement aux problèmes d'accès au financement mais il a également pour objectif de supprimer les différents obstacles réglementaires à l'investissement (qui, dans certains secteurs, constituent le principal frein à l'investissement privé). Il accorde aussi une attention particulière à la qualité, et pas uniquement au volume de l'investissement, en soutenant la préparation et le montage financier des projets. Enfin, en encourageant la participation des banques nationales de développement (BND), le plan Juncker pourrait promouvoir une approche plus intégrée et cohérente dans la façon de promouvoir l'investissement en Europe.

Cela dit, il ne faut pas laisser penser que le Plan Juncker redressera seul l'économie européenne : son impact à très court terme sera modeste, et c'est normal puisqu'il s'agit d'un plan pour soutenir l'investissement à long terme et non pas d'un plan de relance budgétaire.

Le soutien à la croissance et à l'emploi dépend donc surtout des actions à engager au niveau national - des réformes structurelles, une politique budgétaire plus expansive. L'UE peut encourager les États membres dans cette direction, y compris en maintenant une interprétation intelligente du Pacte de Stabilité et de Croissance, mais elle ne peut pas se substituer aux

autorités nationales, qui ont d'ailleurs des résultats très différents en matière de croissance et d'emplois.

5. Les dirigeants de l'UE sont appelés à dresser un état des lieux des décisions prises pour faire face à la crise des réfugiés, et notamment l'accord UE-Turquie : que peut-on en attendre ?

Il est salutaire que les chefs d'État et de gouvernement reviennent sur la mise en œuvre des décisions qu'ils ont prises, aussi bien en matière de contrôle des flux de réfugiés que de solidarité européenne face à cette crise.

C'est sur le registre du contrôle des flux migratoires qu'ils pourront sans doute tirer le meilleur bilan, d'abord en confirmant la création désormais imminente d'un « Corps européen de garde-frontières », puis en s'assurant qu'il aura bien tous les moyens financiers, techniques et humains d'être opérationnel au plus vite. Cette réponse solidaire et basée sur une action efficace soumise à une chaîne de commandement claire est en effet capitale pour réduire le déficit de confiance entre États membres, et donc pour garantir à l'ensemble d'entre eux que les frontières extérieures de l'UE font l'objet d'un contrôle effectif, qui permette de distinguer demandeurs d'asile et migrants économiques, mais aussi d'identifier d'éventuels terroristes.

Le Conseil européen pourra également constater l'impact majeur de la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie sur le nombre de demandeurs d'asile arrivant en Grèce, qui a considérablement baissé depuis mars, de même que le nombre de demandeurs d'asile prenant ensuite la route des Balkans.

Cette limitation drastique du flux des demandeurs n'est cependant durable que si les chefs d'État et de gouvernement donnent les impulsions nécessaires pour accorder à la Turquie les contreparties qu'elle a demandée pour prendre en charge financièrement les près de 2,7 millions de réfugiés qu'elle accueille sur son sol, mais aussi en termes de facilitation de visas, si toutes les conditions requises sont réunies.

L'efficacité actuelle du plan d'action UE-Turquie ne doit cependant pas conduire le Conseil européen à en oublier les considérations humanitaires : le traitement des demandes d'asile déposés dans les « hotspots » ouverts en Grèce reste très incertain ; le nombre de réfugiés directement réinstallés depuis la Turquie vers l'Europe est encore très faible ; plus généralement, moins de 3 000 demandeurs d'asile ont été relocalisés en un an depuis la Grèce et l'Italie alors que l'objectif

est d'en relocaliser 160 000. Des progrès beaucoup plus nets sont donc aussi nécessaires sur le registre de la solidarité, afin de préserver la cohésion politique et donc l'efficacité de la réponse européenne à la crise.

Dans cette perspective, le Conseil européen doit rapidement porter son regard et son action bien au-delà de la Turquie, non seulement en encourageant la conclusion de partenariats avec tous les pays de transit et de départ des réfugiés et migrants, mais aussi en amplifiant les initiatives diplomatiques visant à mettre un terme à la guerre en Syrie et au chaos en Libye.

6. Le Conseil européen va aussi statuer sur la nouvelle stratégie européenne de sécurité présentée par Federica Mogherini : quels sont les enjeux clés à vos yeux ?

Assurer la sécurité de l'Union européenne n'est plus une question technique qui appelle de simples ajustements bureaucratiques : c'est **une urgence politique** ! Les Européens sont confrontés à un défi sécuritaire multiforme qu'ils doivent plus que jamais relever ensemble, en plaçant leur « sécurité collective » au cœur de la construction européenne.

Pour préparer une « stratégie globale de l'UE pour la politique extérieure et la sécurité », Federica Mogherini a entrepris un vaste travail de consultation à travers toute l'Europe. L'objectif était ambitieux et cette phase

d'appropriation par les capitales était importante pour aboutir à une vision mobilisatrice et préparer la phase de mise en œuvre. Au-delà de l'effort de consensus sur les intérêts et objectifs des Européens, l'enjeu clé de la stratégie porte sur les orientations données pour traduire cette « vision » de la sécurité européenne en « actions ».

Les recommandations esquissées pour faire de l'UE un acteur de sécurité plus stratégique doivent s'accompagner sans tarder d'initiatives politiques concrètes. Il faut prendre appui sur les **récents progrès réalisés en matière de sécurité collective**, pour agir de manière pragmatique : il s'agit notamment de renforcer la solidarité dans le financement des opérations européennes extérieures, de mieux coordonner les dépenses et investissements militaires et d'adopter une stratégie graduelle visant à la mise en place d'une « coopération structurée permanente » en matière de défense par les États volontaires. Il faut aussi assurer rapidement la transformation engagée de Frontex en véritable « Corps européen de garde-frontières » et créer un « parquet européen » capable d'agir efficacement pour traquer criminels et terroristes.

Ce sursaut est une condition *sine qua non* de notre capacité d'engagement dans notre voisinage et dans le monde. Cela n'en rend que plus pertinente la révision de la stratégie globale envisagée par Federica Mogherini.

Sur les mêmes thèmes...

L'UE MALGRÉ TOUT ? LES OPINIONS PUBLIQUES EUROPÉENNES FACE AUX CRISES (2005-2015)

Daniel Debomy, *Études & Rapports n°111*, Institut Jacques Delors, juin 2016

L'UE ET NOTRE SÉCURITÉ COLLECTIVE : PLUS FORTS ENSEMBLE !

Jacques Delors, António Vitorino, Pascal Lamy, Enrico Letta et Yves Bertoncini, *Tribune - Le Mot*, Institut Jacques Delors, juin 2016

L'INVESTISSEMENT EN EUROPE : TIRER LE MEILLEUR PARTI DU PLAN JUNCKER.

AVEC DES ÉTUDES DE CAS SUR LES INFRASTRUCTURES NUMÉRIQUES ET L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

Eulalia Rubio, David Rinaldi et Thomas Pellerin-Carlin, *Études & Rapports n° 109*, Institut Jacques Delors, mars 2016

LA SÉCURITÉ DE L'UE : UNE URGENGE POLITIQUE

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Élisabeth Guigou, Étienne Davignon, Nicole Gnesotto, Philippe De Schoutheete, Elvire Fabry, Nicole Koenig et Thomas Pellerin-Carlin, *Tribune - Le Mot*, Institut Jacques Delors, mars 2016

SCHENGEN À L'ÉPREUVE : ENJEUX ET PERSPECTIVES POLITIQUES

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Policy paper n° 158*, Institut Jacques Delors, février 2016

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors

