

20 ANS APRÈS LE « NOYAU DUR EUROPÉEN » OÙ EN SOMMES-NOUS ? OÙ ALLONS-NOUS ?

Nicole Koenig | Chercheur au Jacques Delors Institut - Berlin

Cette Synthèse propose un aperçu des débats tenus lors de la conférence « 20 ans après le 'noyau dur européen' : Où en sommes-nous ? Où allons-nous ? ». Cette conférence, organisée par le Jacques Delors Institut - Berlin, en partenariat avec la Fondation Konrad Adenauer et l'Open Society Initiative for Europe, s'est tenue à Berlin le 1^{er} septembre 2014.

Introduction

Le 1^{er} septembre 1994, un document de travail du Groupe CDU/CSU du Bundestag allemand, signé par Wolfgang Schäuble, Karl Lamers et Theo Waigel, et modestement intitulé « Réflexions sur une politique européenne », provoquait un séisme politique. Il suggérait, dans les grandes lignes, d'institutionnaliser le principe d'une Europe « à plusieurs vitesses », tout en consolidant le « noyau dur européen ». Sorti deux mois après le début de la présidence allemande du Conseil et six semaines avant les élections fédérales, ce document avait suscité des débats houleux sur la finalité de l'Europe, à Bonn et dans les autres capitales européennes.

Vingt ans après sa publication, un panel d'intervenants de haut niveau s'est réuni face à un large public au Jacques Delors Institut - Berlin, basé à l'Allianz Forum de Berlin, pour discuter de la pertinence actuelle d'un « noyau dur européen » et des défis qu'il lui restait à relever¹.

Après quelques mots de bienvenue adressés par **Dr Henrik Enderlein**, directeur du Jacques Delors Institut - Berlin, le débat fut lancé par deux des auteurs du fameux texte : le ministre allemand des Finances, **Dr Wolfgang Schäuble**², et l'ancien porte-parole de la politique étrangère du groupe CDU/CSU du Bundestag, **Karl Lamers**, qui ont tous deux repris les principes de base du document en les replaçant dans le contexte actuel. Dans ses questions aux deux auteurs, **Dr Ulrike Guérot** a tout particulièrement insisté sur le contraste entre les controverses qu'avait soulevées le document initial et la normalité avec laquelle le débat était accueilli aujourd'hui.

Ces interventions furent suivies par une discussion entre des représentants d'une génération plus jeune qui appelaient à renouveler le débat sur le « noyau dur européen ». L'ancien ambassadeur **Joachim Bitterlich**, qui était à la tête du département européen de la Chancellerie allemande à l'époque de la publication et qui est actuellement membre du conseil d'administration de Notre Europe - Institut Jacques Delors, présidait un panel réunissant **Dr Franziska Brantner**, membre du Bundestag pour l'Alliance '90/ Les Verts ; **Professeur Dr Franz Mayer**, chaire de droit public et européen à l'Université de Bielefeld et membre du *Glienicker Gruppe* ; **Matthias Fekl**, membre de l'Assemblée nationale française pour le Parti socialiste ; et **Dr Fabien Dell**, consultant européen de France Stratégie et membre du groupe Eiffel. L'ancien ministre français de l'Économie et candidat désigné à la Commission européenne, **Pierre Moscovici**³, a ensuite présenté son point de vue sur les leçons qu'il fallait en tirer, le *statu quo* et les pistes possibles. **Dr Hans-Gert Pötering**, ancien président du Parlement européen et président de la Fondation Konrad Adenauer a conclu les débats.



© KAS

1. Un constat : l'Europe est à un nouveau carrefour

Tous les intervenants ont souligné le parallèle frappant entre la discussion d'il y a vingt ans et les défis

actuels. Un passage du document original a particulièrement marqué les esprits : « *Le processus d'intégration européenne a atteint un point critique de son développement. Si l'on ne parvient pas à trouver une solution aux causes de ce dangereux développement d'ici deux à quatre ans, l'Union se transformera (...) inexorablement en un agglomérat désorganisé de sous-groupes éclectiques, essentiellement limités à certains aspects économiques* ». Les orateurs ont, dans l'ensemble, insisté sur le fait qu'à une époque où l'Europe peinait à se relever de plusieurs années de crise économique, tout en devant faire face à un euroscepticisme montant, à des velléités de désintégration, ainsi qu'à l'intensification du conflit en Ukraine et à l'extension de l'embrasement au Proche-Orient, la question de la mise en œuvre d'un approfondissement du processus d'intégration, potentiellement à plusieurs vitesses, était tout aussi important – voire plus – qu'en 1994. W. Schäuble a insisté sur le fait que l'Europe ne pourrait s'attaquer à ces défis qu'en restant unie, « que ça vous plaise ou non ». La raison principale, à l'époque et aujourd'hui, tient au fait que la mondialisation a érodé le monopole de pouvoir de gouvernance de l'État nation. Dans une réalité transnationale de plus en plus dense, les gouvernements nationaux ne sont plus capables de satisfaire aux besoins sociaux, économiques et sécuritaires de leurs citoyens. W. Schäuble a souligné le dilemme entre les besoins fonctionnels d'une meilleure intégration dans certains domaines (en particulier dans la zone euro) et la difficulté de s'attirer un soutien populaire. Il a fait référence au principe de subsidiarité comme outil permettant l'identification des domaines dans lesquels une plus grande intégration était nécessaire, mais a insisté sur le fait que, comme en 1994, cela ne signifiait pas pour autant un abandon de l'idée de « plus d'Europe » dans certains domaines. Les travaux pionniers de Jacques Delors comme président de la Commission, qui avait ouvert la voie d'une union économique et monétaire en prenant au sérieux les conclusions économiques fonctionnelles de la mise en œuvre du marché unique, ont fait l'objet de fréquentes références.

En dépit des ressemblances entre la situation d'aujourd'hui et celle de 1994, des différences fondamentales ont néanmoins été mentionnées. L'Europe s'est élargie à l'est et a doublé le nombre de ses États membres. P. Moscovici a fait remarquer que l'élargissement de l'Europe l'avait peut-être rendue plus grande, mais pas nécessairement plus forte. Et cela était non seulement dû à des processus de prises de décisions plus complexes, mais aussi à l'avènement

d'un monde de plus en plus multipolaire, avec des économies émergentes à croissance rapide. La mondialisation avait aussi amplifié le nombre de menaces et de défis transnationaux, tels que le terrorisme, la cybercriminalité et le changement climatique. En créant une monnaie commune, l'Europe avait accompli son plus grand pas en termes d'intégration. Cependant, l'incapacité à pourvoir l'union monétaire de mécanismes contraignants pour une coordination macroéconomique et budgétaire, avait mené à d'importants déséquilibres et, en fin de compte, à la crise de l'euro. En outre, comme l'a indiqué K. Lamers, l'Europe doit actuellement faire face à une crise de la démocratie. Les citoyens européens ont tendance à reprocher à l'Europe ses mesures d'austérité drastiques et à leurs gouvernements l'incapacité à générer de la croissance et de l'emploi. En conséquence, bon nombre d'entre eux se sont tournés vers les partis populistes contestataires ou eurosceptiques.



© KAS

2. Pistes possibles

Les orateurs s'accordaient généralement pour dire que la réponse à ces multiples défis résidait dans une plus grande intégration, menée par un « noyau dur » d'États membres de l'UE. W. Schäuble a souligné qu'un « noyau dur » ne signifiait pas forcément la création d'un cercle fermé. Cela voulait plutôt dire que certains « pionniers » iraient de l'avant tout en permettant aux États membres intéressés de les rejoindre plus tard. P. Moscovici a décrit la zone euro comme « l'embryon » d'un premier « noyau dur ». Les intervenants se sont aussi accordés sur le fait que la coopération franco-allemande constituait le pilier central d'une plus grande intégration, mais qu'elle ne fonctionnait plus aussi bien que par le passé.

Au-delà de ces questions fondamentales, diverses propositions sont ressorties des débats.

Sur le court terme, le **renforcement de la zone euro** devrait se poursuivre avec les outils existants. W. Schäuble a rappelé qu'adhérer aux règles inscrites dans le Pacte de stabilité et de croissance était une condition essentielle pour rétablir la confiance entre les États membres. Il a aussi souligné la nécessité

de parvenir à des avancées concrètes en matière de croissance et d'emploi, et ce afin d'empêcher l'érosion du projet européen. Pour susciter la croissance, il a appelé à des réformes structurelles, mais aussi à des mesures susceptibles de créer un terrain plus propice à l'investissement. P. Moscovici a ajouté que ces mesures devraient respecter un équilibre entre solidarité et contrôle. De son côté, F. Brantner a souligné la nécessité de renforcer les fonds pour le chômage des jeunes.

Les intervenants ont aussi fait un certain nombre de propositions visant la **réforme de l'architecture institutionnelle**, afin de renforcer la légitimité et l'efficacité. La plupart des orateurs étaient favorables à la mise en place d'une sorte de parlement de la zone euro, dont le format exact doit encore être débattu. Certains ont proposé une structure distincte, tandis que d'autres ont suggéré la création d'une sous-commission spécifique au sein du Parlement européen. Selon F. Dell, la Commission européenne, comme élément-clé d'une gouvernance axée sur les intérêts paneuropéens, a besoin de recevoir davantage de pouvoir exécutif, tout en étant soumise à un contrôle démocratique renforcé. F. Mayer, membre du *Glienicker Gruppe*, a même appelé à la création d'un niveau de gouvernance distinct pour les pays de la zone euro, basé sur un traité distinct, avec une forme de contrôle exécutif exercé par une sorte de parlement de la zone euro, disposant d'un budget autonome.

Par ailleurs, un certain nombre de suggestions visant **l'amélioration de la coopération franco-allemande** ont été émises. Les participants au débat sont convenus qu'il restait encore beaucoup de place pour des initiatives bilatérales. Un exemple concret du passé était l'accord franco-allemand sur la double nationalité. Pour susciter une meilleure coopération, M. Fekl, suivi en cela par les autres, a appelé à une coopération institutionnelle accrue et plus soutenue entre les parlements et au sein du Conseil des ministres franco-allemand.

De nombreux orateurs ont suggéré que la crise en Ukraine pouvait mener à un saut qualitatif de **la coopération en matière de politique étrangère**. W. Schäuble a souligné qu'il n'existait pas de solution militaire au conflit et que la valeur ajoutée de l'Union était sa capacité à y exercer une « puissance douce ». Cependant, cette dernière dépend amplement de la capacité de l'Union à maintenir son « pouvoir

d'attraction » économique et de rester compétitive à l'échelle internationale. Dans un autre registre, F. Brantner a appelé à une plus grande mutualisation des risques en matière de politique étrangère, par exemple via un fonds compensatoire dans le domaine des sanctions économiques.



3. Obstacles potentiels

Tandis que la plupart des orateurs se montraient favorables à une intégration approfondie et au concept de « noyau dur », d'importants obstacles ont été évoqués. Le premier provient de la **crise de la démocratie** susmentionnée, qui implique par ailleurs un déclin significatif de la confiance de la population dans les institutions européennes. W. Schäuble a fait remarquer que, même en Allemagne où la population se montrait largement favorable à un approfondissement de l'intégration, le soutien populaire dépendrait beaucoup du contenu spécifique des mesures prises. Il existe une crainte, en Allemagne, que la gouvernance au niveau européen puisse dégénérer. Le ministre a associé en partie cette crainte à la tendance qu'ont les sociétés vieillissantes des États-providence à rejeter le changement.

Surmonter le « **réflexe de souveraineté** » des États membres constitue le deuxième défi. F. Brantner a demandé quels pays se sentiraient, en l'état actuel, suffisamment convaincus d'une intégration plus poussée pour former un noyau dur bien décidé à aller de l'avant. Dans ce contexte, différents orateurs s'en sont référés à un attachement instinctif à la souveraineté et au concept « d'État nation » en France. Cependant, ils ont aussi mis en doute la volonté du Bundestag allemand d'accepter une ingérence directe de la Commission européenne dans les affaires budgétaires. J. Bitterlich a fait remarquer que la Commission ne pourrait être forte que dans la mesure où les États membres le lui permettraient. Sur la base de ces remarques, H.-G. Pöttering, dans son discours de clôture, a repris les mots de F. Mitterrand : « *Le nationalisme, c'est la guerre* ».

Le troisième et ultime défi identifié concernait la difficulté à surmonter **les différences entre les pays qui sont profondément ancrées**. F. Brantner a fait référence au texte sur le « noyau dur européen » et à la discordance qui y est soulignée entre les modèles économiques des États membres du Nord-Est de l'UE, Allemagne en tête, et ceux du Sud-Ouest, menés par la France. Elle a fait remarquer que des divergences restaient à surmonter en termes de politiques industrielles ou de compétitivité. Ces différences s'étendent aussi à d'autres domaines politiques tels que les livraisons d'armes, les migrations ou encore la politique énergétique au sujet desquels les États membres ont bien souvent du mal à trouver un terrain d'entente.

Conclusion : cela ne fait que commencer

Vingt ans après la publication du texte sur le « noyau dur européen », les modalités et la vitesse de l'intégration européenne sont, une fois de plus, au cœur d'intenses débats. Les élections du Parlement européen de mai 2014 ont clairement démontré que la formule « business as usual » n'était pas une option. Les évolutions liées à la sécurité dans l'Est et le Sud de l'Union nous rappellent que la principale raison d'être de l'intégration européenne comme projet de paix

reste tout à fait pertinente. Néanmoins, les discours pro-européens ont besoin d'être réanimés et associés à des succès économiques concrets, à des réformes politiques et à des perspectives d'avenir. Cette conférence a permis à un certain nombre d'idées d'être exprimées, mais il faudra davantage de discussions pour déterminer les étapes les plus réalistes et les plus fonctionnelles d'une future intégration.

La concentration des débats sur les perspectives d'une intégration approfondie constitue l'un des éléments marquants de cette conférence. Le débat britannique et l'éventuelle sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne ont été très peu mentionnés. La conférence a donc très bien reflété l'idée contenue dans le document sur le « noyau dur européen » visant à se concentrer sur « l'avant-garde », plutôt que d'essayer de satisfaire tout le monde en s'entendant sur le plus petit dénominateur commun.



© KAS

1. Karl Lamers et Wolfgang Schäuble, « *More integration is still the right goal for Europe* », éditorial du *Financial Times*, 1 septembre 2014.
2. Discours de Dr. Wolfgang Schäuble (Vidéo), Allianz Forum, Berlin, 1 septembre 2014.
3. Discours de Pierre Moscovici, Allianz Forum, Berlin, 1 septembre 2014.

Sur les mêmes thèmes...

RÉFORMER LA « GOUVERNANCE » EUROPÉENNE. POUR UNE FÉDÉRATION D'ÉTATS NATIONS PLUS LÉGITIME ET PLUS EFFICACE

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Études & Rapports n° 105*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2014

NOUVEAU PRÉSIDENT, NOUVELLE « CONSTITUTION » ?

Yves Bertoncini, *Tribune – Le Mot*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2014

LA RÉFORME DE LA COMMISSION : ENTRE EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Policy Paper No. 115*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2014

L'UNION APRÈS LES ÉLECTIONS : DEMANDEZ LE PROGRAMME !

Jacques Delors et António Vitorino, *Tribune – Le Mot*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2014

QUI GOUVERNE DANS LA ZONE EURO : « BRUXELLES » OU LES ÉTATS ?

Sofia Fernandes, *Policy Paper n° 111*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mai 2014

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