

La crise de la cinquantaine

L'Europe : 50 ans passés
quel avenir ?

ADRIEN ABECASSIS



La crise de la cinquantaine

L'Europe : 50 ans passés quel avenir ?

PAR ADRIEN ABECASSIS

L'écho rencontré par l'accord institutionnel issu du sommet de Berlin ferait presque oublier que, quelques mois plus tôt, l'Europe a fêté ses cinquante ans dans une discrétion un enthousiasme plutôt forcés. Comme à Nice, en décembre 2000, le soulagement d'avoir abouti après de dures négociations transparaît dans les déclarations victorieuses du petit matin, réjouies d'aboutir à un « débloccage » après une période de « paralysie ». Comme à Nice, elles risqueront de paraître rapidement décalées si l'on s'en tient là. Mais contrairement à Nice, où les critiques les plus sévères portèrent sur le « démantèlement de la méthode communautaire », le problème aujourd'hui concerne moins la gouvernance que le sens même du projet européen. Tout se passe en effet comme si l'Union européenne vivait sa crise de la cinquantaine, ayant perdu le sens de son existence et doutant de ses projets, voire de sa raison d'être.

Sommaire

Eléments de diagnostic	2
Les origines de la construction, loin d'un passé idéalisé ...	2
L'essoufflement des logiques	6
De fausses bonnes idées : le social et le politique	11
Le long chemin d'une Europe sociale	12
La mort de l'Europe politique	16
« Dis, à quoi ça sert l'Europe ? »	20
Une raison d'être	21
Des moyens d'être	26
Conclusion : de l'architecture au projet	37



LES NOTES DE
LA FONDATION
JEAN-JAURES

De fait, le diagnostic peut paraître préoccupant. D'un côté les deux logiques politiques qui ont porté pendant cinquante ans la construction européenne, à savoir une idée fédérale couplée à une méthode de petits pas – la « méthode Monnet » – s'essouffent. De l'autre, les peuples perdent peu à peu de leur enthousiasme face à cette édification. Et si différentes pistes sont régulièrement évoquées pour redonner du sens à l'ensemble, à l'instar de l'idée d'Europe sociale ou d'une intégration politique toujours plus poussée, c'est souvent en se concentrant encore et toujours sur la « relance » de l'Europe, comme si les questions institutionnelles étaient les seules clés du mouvement, et comme si seul comptait l'édifice que l'on construit, au détriment de son activité concrète, de son rôle, de ses projets, de ses horizons. C'est pourtant de là qu'il faut repartir.

Éléments de diagnostic

Les origines de la construction, loin d'un passé idéalisé

Un détour historique s'avère nécessaire afin de comprendre la genèse de cette crise existentielle. Il faut d'abord rappeler que l'idée d'Europe préexistait largement à la construction européenne. Dès le XIX^{ème} siècle s'est développée dans une certaine élite cultivée une lecture des événements comme « bien » ou « mal pour l'Europe ». Quelques tentatives de mise en forme politique avaient d'ailleurs été faites, notamment dans l'entre-deux-guerres, à l'instar du mémorandum d'Aristide Briand sur une Union fédérale européenne, plutôt fraîchement accueilli, ou de l'idée de « Pan-Europe » développé quelques années auparavant par Richard Coudenhove-Kalergi.

Mais toutes ces tentatives se révélèrent fugaces car trop irréalistes. Encore dans l'immédiat d'après guerre, les idées fédéralistes étaient très minoritaires. Elles étaient portées, sur des modes différents, par des démocrates-chrétiens, quelques socialistes utopiques et une poignée de professeurs de sciences politiques. Mais dans leur ensemble, les esprits n'étaient guère disposés à se lancer dans une coopération étroite avec les pays voisins, encore moins à viser la destruction des Etats-nations ou poser les premiers jalons d'un gouvernement mondial. Ainsi en mai 1948, lors du Congrès de La Haye (où étaient notamment présents Churchill, Monnet, Blum, Mitterrand, Adenauer, De Gasperi et Spinelli), les fédéralistes eurent du mal à faire valoir leurs idées. Des longues discussions sur l'organisation de l'Europe d'après-guerre résulta en effet la création du Conseil de l'Europe, structure de coopération intergouvernementale qui n'opérait aucun transfert de pouvoir.

En fait, dès 1947, lorsqu'il fut devenu évident qu'un accord avec l'URSS sur l'organisation de l'Europe était impossible, les Alliés occidentaux furent contraints d'harmoniser leurs comportements, sous les auspices des Etats-Unis. L'OECE fut le premier élément de cette configuration. Puis la vraie garantie de paix et de sécurité fut organisée en 1949 par la signature du Traité de l'Atlantique Nord, qui assurait la permanence des forces américaines sur le sol européen. Dans la configuration politique particulière de la fin de la guerre, Truman et Staline sont donc aussi à compter parmi les pères de l'Europe...

Ce n'est qu'une fois cette sécurité et cette organisation minimale assurées que s'enclencha la construction communautaire, profitant d'une conjonction de situations et d'intérêts natio-

naux. L'Allemagne et l'Italie y voyaient un moyen de sortir de leur situation de subordination et d'intégrer pleinement le bloc occidental (« l'égalité des droits » restera un leitmotiv pour l'Allemagne jusqu'au traité de Nice). La France, en infériorité militaire et en situation diplomatique difficile, qui avait en outre dû renoncer à ses revendications historiques sur la Rhénanie et la Sarre, était contrainte d'adopter une nouvelle stratégie pour retrouver de l'influence dans cette Europe et contrôler la nouvelle autonomie de l'Allemagne.

L'Europe du charbon et de l'acier, véritable laboratoire de la construction communautaire, répondait à ces intérêts multiples : elle permettait à la France de neutraliser le potentiel offensif de l'Allemagne et de contrôler sa production, tout en protégeant sa propre industrie des risques de dumping ; et l'Allemagne pouvait réintégrer pleinement l'économie européenne, soutenue en cela par les Etats-Unis qui faisaient pression pour qu'elle reconstitue son potentiel économique et participe ainsi, dans le contexte de début de guerre froide, à la défense occidentale.

En 1950, les Italiens furent les premiers à adhérer au plan Schuman, seul moyen pour eux de rompre leur isolement diplomatique. Ils furent donc tout aussi naturellement, après l'échec de la CED, à l'origine de la relance de Messine puis du Traité de Rome, qui à l'époque passa plutôt inaperçu dans l'opinion. Et il faut là encore noter qu'il ne fut acceptable que dans la mesure où il servait les intérêts de chacun : l'Allemagne obtint l'interdiction des aides d'Etats pour contrer les ingérences dans son économie en reconstruction et fit en sorte que le tarif extérieur européen soit inférieur au tarif de l'Allemagne en 1957 ; l'Italie y trouvait l'assurance de son ancrage institutionnel et réussit à enlever la libre

circulation des travailleurs pour permettre à sa main-d'œuvre de s'expatrier ; le Benelux bénéficiait de l'ouverture d'un espace politique et économique important ; la France, principal pays agricole, imposa le principe d'une politique agricole commune, obtint de longues périodes transitoires ainsi que des clauses de sauvegarde importantes et, via Euratom, elle contrôlait l'expansion nucléaire de ses partenaires sur lesquels elle possédait une certaine avance.

Retourner aux origines de la construction permet ainsi de se remémorer quelques éléments, souvent oubliés, mais qui marquèrent pour longtemps la construction européenne. 1 – C'est moins l'Europe qui a fait la paix que la paix, assurée par des alliances militaires, qui a fait l'Europe. 2 – Les débuts de la construction communautaire ne soulevèrent pas d'enthousiasme particulier, chaque pays se préoccupant davantage des autres sujets du moment (notamment, en France, l'épuisement de la IV^{ème} République et les crises aiguës de la décolonisation), ce qui fit que les institutions commencèrent à travailler dans l'indifférence quasi-générale. 3 – Les idées fédéralistes étaient très marginales dans ce processus, alors que chacun y voyait bien son intérêt national. La seule tentative d'union fédérale fut au printemps 1953 la Communauté européenne de défense (CED) couplée à une Communauté politique européenne (CPE), qui se révéla une illusion de courte durée : la virulence des débats entre « cédistes » et « anti-cédistes » montrait que l'idée de souveraineté n'était pas aussi dépassée que certains le pensaient. On ne retrouve d'ailleurs dans le Traité de Rome plus aucune allusion à un quelconque caractère fédéraliste des institutions.

Reste que si l'Europe est aujourd'hui ce qu'elle est, c'est qu'elle a été portée par différentes logiques qui ont pu dépasser le contexte de ses débuts. Ces mouvements furent notamment le développement de la « méthode Monnet » et une utopie européenne fédéraliste qui pris corps au cours des années soixante. Mais l'un comme l'autre sont aujourd'hui essoufflés.

L'essoufflement des logiques

L'épuisement de la méthode Monnet

La « méthode Monnet » visait à une modification des conditions économiques qui déterminent les comportements des hommes. C'est le sens du fameux exergue : « *Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes* ». Si le but est éminemment politique, la méthode est donc avant tout technique : il faut créer peu à peu un état de fait (une « *solidarité de fait* »), une gouvernance sans gouvernement identifiable et, pour rendre coûteux un retour en arrière, s'appuyer sur des institutions fortes qui doivent « *se situer à la jonction des intérêts nationaux* ».

Le corollaire de cette pensée est son caractère technocratique. De fait, toutes les négociations furent préparées dans le secret des ministères, et se débouchèrent avec une rapidité exemplaire : un mois après que le plan Schuman fut dévoilé, les négociations ouvrirent et moins de dix mois après, les six pays signèrent à Paris pour une durée de cinquante ans le traité CECA. L'échec du projet d'armée européenne et de communauté politique a conforté cette méthode comme la seule à-même de poursuivre la construction. Le Traité de Rome fut donc lui aussi le fruit de négociations rapides influencées en sous-main par une « élite éclairée » – Jean Monnet lui-même ayant toujours refusé toute fonction élective ou gouvernementale.

Mais cette méthode semble aujourd'hui arriver à épuisement. En mai 2000 déjà, Joschka Fischer, alors ministre allemand des Affaires étrangères, affirma dans un long discours sur la finalité de l'intégration européenne qu'il n'était « *dès aujourd'hui il n'est plus possible d'ignorer une crise de la "méthode Monnet" qui ne peut plus être résolue dans les limites de sa propre logique* ».

En réalité, si la « méthode Monnet » est épuisée, c'est d'abord parce qu'elle a réussi, au-delà même de toute espérance : la solidarité de fait, le Marché commun, la PAC, Euratom, la politique de la concurrence, la politique commerciale internationale, l'élargissement à l'Est sont faits, l'UE s'est même dotée d'une monnaie commune. Aujourd'hui toutefois les enjeux sont différents : il n'existe plus de grand projet économique fédérateur susceptible d'entraîner l'Europe. Les nouvelles politiques de l'UE touchent des secteurs qui soit appartiennent au cœur régalién de l'Etat (tels les deuxième et troisième piliers – politique étrangère et coopération policière et judiciaire), soit nécessitent au minimum une approche de subsidiarité (à l'instar du social). Il y a donc un besoin de politique, auquel la méthode Monnet ne pourra jamais répondre, puisqu'elle s'appuie sur la logique exactement inverse : déléguer des compétences politiques de plus en plus importantes à des institutions de nature technique.

Monnet lui-même reconnaissait, après l'échec de la CED (à propos de laquelle il affirmait que « *ce n'était pas une bonne affaire ; la preuve, c'est qu'elle a échoué* »), qu'il n'était pas possible de passer ainsi d'une intégration sectorielle à une intégration politique sans se heurter à la lourde résistance de l'Histoire

politique des pays. Aucune élite intégrationniste aujourd'hui, aussi compétente soit-elle, ne pourra donc plus esquiver le débat démocratique.

La fin de l'utopie européenne

Quelques années après cette première construction technique, s'est développée parmi certaines élites d'opinion une forme maximaliste du dessein européen. Le projet européen est alors aussi devenu une sorte d'utopie très volontaire, dessinant une intégration sans fin. De nombreuses figures de la gauche ont ainsi rejoint les démocrates-chrétiens et les fédéralistes des années cinquante, soutenues en cela par la quasi-totalité des éditorialistes qui diffusaient en ces temps de redéfinition intellectuelle un nouvel horizon à atteindre : un grand espace pacifique et hédoniste qui surpasserait définitivement les Etats-nations, survivances archaïques, voire dangereuses, d'un monde révolu. Ce mouvement marqua durablement les opinions, avant d'être à son tour contesté.

Les institutions européennes ont quant à elles vite récupéré ce postulat que l'Europe se devait d'être, en ligne droite et à l'infini, une « *Union toujours plus étroite* » entre les nations et entre les peuples. Elles étaient aidées en cela par le fait que les traités ne fixent pas de système général de répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres mais définissent seulement des objectifs à atteindre (à la différence, par exemple, de ce qui se fait dans les Etats fédéraux). Quelques dispositions ont ainsi pu servir de base juridique à une extension historique des compétences communautaires, comme les articles 94 et 95 qui donnent compétence à la Communauté pour légiférer sur tout ce qui a une incidence sur le marché commun ou le marché intérieur ; ou l'article 308 qui, permettant d'agir avec l'accord du

Conseil dans des domaines non prévus par les traités, a permis l'adoption de plus de sept cent textes, et a abouti à faire entrer, dans les années soixante-dix, l'environnement, l'énergie, la recherche, et la politique régionale dans la compétence bruxelloise.

La Cour de justice enfin a accéléré ce mouvement en retenant une interprétation extensive des transferts de compétences consentis par les Etats, le meilleur exemple restant la fameuse « *jurisprudence AETR* », qui reconnaissait des « *compétences implicites* » à la Communauté, même sans texte, chaque fois que cela s'avérait nécessaire pour réaliser un objectif défini par une disposition des traités.

Mais dès les années quatre-vingt sont apparus des signes indiquant que les peuples commençaient à s'interroger, sinon à décrocher, devant ce qu'ils percevaient de plus en plus comme une « fuite en avant » à l'horizon indéterminé. Ces interrogations se sont traduites notamment par les 51 % de « non » danois au Traité de Maastricht avec un taux de participation record, malgré l'engagement des partis politiques, des syndicats et des principaux médias pour le oui ; ou par les 49 % de « non » lors du référendum français en dépit des prises de position et du poids personnel de tous les grands leaders de l'époque. Ces résultats auraient dû interpellier. On les a en fait traités par une surenchère institutionnelle, croyant que l'approfondissement des institutions allait entraîner mécaniquement l'adhésion des peuples. Et c'est ainsi que l'on s'est mis à attendre le prochain traité, la prochaine Charte ou une Constitution pour cristalliser de nouveau cette volonté européenne, au lieu d'entamer une réflexion sérieuse sur les accrocs dans le scénario.

Le paradoxe était que l'attente du texte providentiel se renforçait à mesure des échecs répétés : le traité d'Amsterdam

échoua sur ce qui était sa principale raison d'être, la réforme institutionnelle, en laissant ses fameux « reliquats », mais l'encre était à peine sèche que l'on se mit à attendre un autre texte. Le traité de Nice fut adopté douloureusement sous la contrainte de l'élargissement et la pression médiatique, mais on ne s'interrogea guère sur le référendum négatif irlandais. Le fait que le résultat de la Convention ait lui-même été jugé très insuffisant par quelques-uns illustre bien le fossé qui s'était creusé entre les élites et les populations. Les premières réactions après les deux non à la Constitution furent encore révélatrices de cette déconnexion : il fallait continuer comme si de rien n'était, car « *rien ne pourrait stopper l'intégration* ». Or les injonctions volontaristes pour toujours plus d'intégration avaient finalement été bien plus inhibitrices que mobilisatrices.

Plus de deux ans après ces résultats, presque plus personne ne croit sérieusement à un « accident de parcours » qui se résorbera de lui-même lorsque les peuples auront retrouvé leur sérénité (« *lorsqu'ils auront retrouvé la raison* » entendait-on même alors). Beaucoup de pays reconnaissent d'ailleurs à demi-mot qu'ils auraient aussi voté non si on les avait consultés. De même, on commence à réaliser que la façon dont sont souvent perçues les institutions européennes est à mille lieues de l'image qu'elles croyaient avoir et que leur renvoient sans cesse les pays qui frappent à leur porte. Aux yeux de ses propres citoyens, « Bruxelles » est moins un garant de paix et de prospérité qu'une sorte de demi-monstre bureaucratique froid, producteur d'oukases administratifs, sans réelle légitimité démocratique. On peut dénoncer la caricature de tels discours, le fait est que ce fossé entre les institutions et les peuples existe et qu'il constitue un fait politique.

Les regards se sont alors tournés vers les sondages, où l'on a vu, avec soulagement, que les peuples étaient bien loin d'être devenus anti-européens (à quelques irréductibles marginaux près). Une grande majorité d'individus se déclarent même, dans tous les pays « *fiers d'être Européens* » (71 % pour la France en mars 2007 – sondage CSA-Europanova). Dans l'ensemble, ils ne remettent pas en cause ce qui a été fait depuis cinquante ans. L'enthousiasme inconditionnel ayant à peu près complètement disparu, ils s'interrogent simplement sur la suite. Ils sont donc devenus « eurosceptiques », au sens non-péjoratif du terme : ils doutent simplement de la capacité de l'Europe à répondre à leurs principales préoccupations futures. Et c'est effectivement à elle de savoir y répondre : revenons donc à une Europe réaliste, débarrassée de ses chimères et ancrée dans la réalité.

De fausses bonnes idées : le social et le politique

Il est donc temps de tourner les regards vers le futur. Hormis ceux qui croient encore, sincèrement ou par défaut de solution alternative, au « miracle institutionnel » en pensant qu'un approfondissement « sec » des institutions pourra apporter des solutions, deux perspectives de long terme sont souvent évoquées pour tracer un horizon à l'Union européenne : lui transférer une part importante des compétences sociales, et/ou affermir sa légitimité démocratique en en faisant un réel espace politique. Mais on peut douter qu'elles soient suffisamment réalistes, en l'état actuel des choses, pour lui constituer un futur solide à l'Union européenne.

Le long chemin d'une Europe sociale

Un partage des tâches s'était institué entre l'Union et les Etats membres. Les Etats se réservaient les politiques de solidarité sociale, perçues comme des éléments essentiels de cohésion nationale, et attribuaient à l'Union la responsabilité de la modernisation économique et de la croissance, du Marché Unique à la stratégie de Lisbonne. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, le discours dominant présentait l'Europe comme le meilleur moyen à la fois de profiter et de se protéger de la mondialisation. Cette fiction a ensuite été prolongée par le miracle de la nouvelle économie et de ses perspectives de croissance que l'on croyait alors illimitées aidant.

Mais les difficultés économiques rencontrées à des degrés divers par presque tous les pays européens au début des années 2000 ont largement déteint sur le social. La précarité, l'instabilité du niveau de vie, les mutations incontrôlées de la société, et *in fine* la peur du « descenseur social »¹ sont devenues des préoccupations importantes des électeurs. Dès lors l'Europe, qui s'était attribuée une grande part des mérites de la modernisation, fut vite considérée – à des degrés divers selon les pays, et plus en France qu'ailleurs – non plus comme une protection ou un bienfait mais au contraire comme un agent des conséquences les plus dévastatrices de la mondialisation, marchandisation de la société et dumping en tête.

Face à cette dégradation, nombre d'économistes ont plaidé pour toujours plus de modernisation réformatrice, toujours plus vite, sous l'égide de l'Europe. Mais les adaptations économiques ne sont jamais un processus neutre. Et il est illusoire de

demander aux perdants de cette nouvelle économie casino d'accepter de se sacrifier pour l'accroissement, à terme, du bien-être collectif, surtout lorsque dans le même temps l'écart avec les gagnants devient de plus en plus insupportable. Le résultat est que si l'intégration européenne donne l'impression de rogner la sécurité économique et sociale des populations, celles-ci imposeront des mesures radicales, quelles qu'en soient les conséquences européennes.

Pour éviter ce scénario-catastrophe dont on commence à mesurer la probabilité, le discours visant à intégrer le social à l'UE se renforce. L'Europe devrait alors afficher clairement son ambition de constituer un espace au sein duquel la lutte contre les multiples formes d'insécurité sociale serait un objectif central et une pleine compétence communautaire. Ce serait un nouveau moteur puissant et fécond pour l'Europe : ne montrerait-elle pas ainsi à ses citoyens qu'elle peut apporter des réponses concrètes à leurs préoccupations ?

Mais afficher des ambitions aussi larges en matière sociale semble peu réaliste. En effet, s'il faut mettre en place des politiques empêchant le dumping social et fiscal qui ruinent, au sens propre comme au figuré, les systèmes nationaux de solidarités – ce qui ne constitue pas, à proprement parler, une politique sociale européenne, mais plutôt une assurance que l'Europe ne rabettera pas les systèmes nationaux de protection – il paraît difficilement envisageable d'aller plus loin, et de transférer ce qui toucherait le cœur des systèmes sociaux, la sécurité sociale et la santé notamment, à un échelon européen. L'idée d'un Etat Providence communautaire apparaît comme illusoire.

¹ Pour la France voir "Le descenseur social. Enquête sur les milieux populaires" par Philippe Guibert et Alain Mergier FJJ/Plon, avril 2006

D'abord parce qu'il faudrait, ici comme ailleurs, l'unanimité, et l'on voit mal le Royaume-Uni, la Pologne ou la Suède, chacun pour des raisons qui leurs sont propres, accepter de passer à une majorité qualifiée sur ces sujets. Les multiples initiatives, déclarations, plans ou lettres de groupes de pays ou de plateformes associatives pour « plus d'Europe sociale » dénotent plus la difficulté de faire entrer ces sujets dans les enceintes où les décisions se prennent à l'unanimité qu'un avancement réel des projets. Les plus réalistes s'en contentent, ne demandant souvent que la création de « tableaux de bord » sur l'existant et la mise en place d'études d'impact social sur les nouvelles normes. Instruments nécessaires mais peu à même de constituer ce grand catalyseur des peuples vers l'Europe.

Ensuite, il n'est même pas sûr que ce soit entièrement souhaitable, du fait de l'extraordinaire hétérogénéité des priorités sociales de chaque pays. Il y a en effet dans le discours français une confusion entre le désir d'une Europe plus sociale et la revendication de plus « d'Europe sociale ». Or que serait une véritable « Europe sociale » ? Si l'on essayait de définir, comme l'avait fait Jacques Delors, ce qui est typiquement européen par rapport aux autres systèmes, américain ou chinois, on arriverait sûrement à la conclusion que l'Europe se singularise par une combinaison particulière de responsabilité individuelle et de solidarité collective. Mais au delà, plus précisément ? On s'apercevrait vite qu'il n'existe pas de « modèle social européen » unique : chaque pays ou presque a ses traditions, aux racines souvent bien profondes – la matrice de nos modèles sociaux respectifs remontant souvent au XIX^{ème} siècle, parfois bien avant. Si, dans chaque pays, on dépense à peu près la même chose en proportion dans le social, c'est avec des méthodes on ne peut plus différentes : système corporatiste-professionnel, système universaliste, système libéral-

personnel. Certains même, succombant aux sirènes nouvelles de l'économie de marché, du capitalisme ultrafinanciarisé, de la dérégulation à marche forcée et des *flat taxes* vont jusqu'à contester l'idée d'un système social un tant soit peu puissant.

Or, force est de constater que sur tous les sujets qui nous paraissent importants, la France défend une conception minoritaire. Ce qui veut dire que vouloir unifier nos systèmes sociaux aujourd'hui revient à se mettre une corde au cou : l'intégration politique et le passage à la majorité qualifiée mettraient en minorité au sein des Vingt-sept presque toutes les positions de la France, qui ne pourrait dès lors que s'incliner. Les socialistes suédois l'ont bien compris et en tirent les conséquences : ils n'appellent pas à l'Europe sociale mais au contraire la refusent, par peur de ne pouvoir préserver les caractéristiques de leur Etat Providence.

Il y a donc fort à craindre que relancer l'Europe par le social ne donnera des résultats que bien peu mobilisateurs. Du moins si l'on ne souhaite pas entériner la déviation progressive des questions sociales vers les questions « sociétales », noyant ainsi les problèmes auxquels l'Europe ne sait pas répondre (pauvreté, inégalité, santé) dans un ensemble trop vaste pour être opérationnel de questions de société, de choix de vie, de réalisation de soi, d'égalité des sexes, de mobilité géographique, d'environnement, de loisirs... Réinventer l'Europe sociale ainsi semble être une aporie tant que ce processus renverra à la marge la « question sociale », au sens classique du terme, qui constitue encore le déterminisme principal de nombreux problèmes.

La « relance » de l'Europe ne peut donc pas, à court terme, se baser sur la question sociale, trop marquée par les divergences nationales. Ce qui ne veut pas dire que l'horizon d'une Europe sociale est à écarter définitivement, simplement que le chemin pour y parvenir sera long et tortueux. On peut notamment, sur ce plan, travailler à assurer les systèmes nationaux contre tout dumping par l'amorce d'une harmonisation fiscale (par exemple sur le modèle d'un serpent fiscal européen comme le suggérait Edouard Balladur) ou par la définition de principes de rémunération communs. L'UE pourrait aussi utiliser davantage les critères de convergence, outil souple et intéressant qui permettent de vérifier s'il existe un consensus nécessaire, et si une communautarisation vaut le coup d'être étudiée. Mais dans ce domaine, comme dans d'autres, il faut laisser du temps au temps : une solution ne pourra émerger qu'à condition de bien savoir où l'on va et à travers de lentes négociations, des marchandages permanents et des « linkages » divers bien peu aptes à passionner les médias et à fédérer les électeurs. La mondialisation, la dérégulation financière et les difficultés budgétaires des Etats ont lié ce domaine, et pour longtemps, à la sphère économique dont les lignes de force se traitent largement au niveau européen. Mais l'élaboration précise et patiente d'une politique sociale de la mondialisation ne se fera qu'avec prudence, sans fébrilité ni enthousiasme excessif, et surtout sans forcer des décisions qui ne pourront pas être assumées par la suite.

La mort de l'Europe politique

L'autre voie fréquemment mise en avant pour réassocier les peuples à l'Europe serait, suivant le constat qu'il faut « rapprocher l'Union de ses citoyens », de renforcer sa légitimité démocratique. Cette volonté de proximité sonne de plus en plus comme

un leitmotiv. Il est vrai qu'elle s'appuie sur le constat d'un déficit démocratique réel qui touche toutes les institutions : la Commission, d'un collègue mi-expert mi-politique garant de l'intérêt général européen s'est muée en une sorte de pseudo-gouvernement (les commissaires ont de fait plus de pouvoir que n'importe quel ministre national) mais, ne pouvant l'assumer faute de légitimité, s'est mise à privilégier les gadgets et prétend se recentrer sur la communication au détriment de réflexions politiques (comme son fameux « *plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat* » pour toute réponse institutionnelle) ; les membres du Conseil ont une légitimité personnelle incontestable, mais souvent pas de mandat clair pour travailler en groupe ; le Parlement dispose d'une légitimité électorale réelle mais les enjeux de pouvoirs sont très mal identifiés (de fait, le travail d'un bon eurodéputé s'assimile davantage à celui d'un bon fonctionnaire de la Commission qu'à celui d'un homme politique), entraînant une baisse constante de participation électorale depuis 1979. A quoi s'ajoute un déficit de transparence, qu'a parfaitement illustré la directive « Bolkenstein » en n'émergeant dans le débat public qu'après deux ans de voyages dans les tuyaux bruxellois.

Ce déficit démocratique n'est d'ailleurs pas récent, puisque le Traité de Maastricht ambitionnait déjà de le combler. Dans un courrier commun d'avril 1990, Mitterrand et Kohl avaient proposé de réunir une conférence intergouvernementale pour « *renforcer la légitimité démocratique de l'Union* ». Mais il est peu à peu devenu insupportable aux yeux des électeurs par l'extension historique des compétences communautaires et par « l'effet cliquet » des compétences transférées, souvent sans réelle consultation ni information, créant un sentiment de fait accompli et diffusant l'idée aujourd'hui bien ancrée que l'UE est une organisation « attrape-tout » qui peut intervenir sans limites dans tous les

domaines. On retrouve là aussi les effets anxiogènes et insuffisamment pris en compte d'une construction communautaire qui ne dit pas où elle va.

La réponse toute trouvée à cette crise de défiance serait un renforcement sans précédent du jeu politique et démocratique de l'Union. Si celle-ci étouffe sous le poids de ses compétences mal assumées par les peuples, il suffirait de les conforter par une politisation des institutions. Le déficit démocratique se résorberait alors de lui-même. Car, tout compte fait, le problème principal serait moins que l'Europe fasse de la politique insuffisamment démocratique, mais plutôt qu'elle n'en fasse pas du tout, ou si peu et si mal. Dans ce schéma, les élections européennes deviendraient un véritable enjeu démocratique, avec des grands partis connus et polarisés défendant des positions clairement identifiables, redonnant aux citoyens un choix réel dans l'orientation qu'ils souhaitent donner au fonctionnement des institutions. L'Union serait alors légitime dans toutes ses décisions, prises par une Commission reflétant l'équilibre politique électoral et soumise au contrôle d'un Parlement structuré, émanation représentative des citoyens européens.

Mais là encore, cette volonté, qui pourrait s'apparenter à une réorientation de l'utopie maximaliste institutionnelle vers une utopie maximaliste politique, risque d'être tout aussi illusoire. Les forces politiques existantes au niveau européen sont bien peu nombreuses (il n'y a en réalité quasiment que le PPE et le PSE) et s'apparentent plus à des ensembles gazeux et dispersés qu'à des partis politiques structurés défendant un choix de société cohérent. Et c'est somme toute logique : ils comportent en eux-mêmes la quasi-totalité des éventails politiques des vingt-sept pays... Vu

l'hétérogénéité de ces éventails forgés par des siècles de luttes politiques propres sur les échiquiers nationaux, la cohérence pourrait difficilement être au rendez-vous.

L'Europe ne sera donc pas politisée de cette manière, du moins tant qu'un peuple européen, se reconnaissant dans une histoire commune et acceptant de structurer ses choix autour de celle-ci, n'existera pas. Et il se peut que l'on l'attende encore longtemps... L'Europe n'est en effet pas un nouveau monde, et dans cette mosaïque de populations ayant chacune son histoire millénaire, souvent conflictuelle, qui peut croire que, dans cinquante ans, l'Andalousie et la Mazovie (province de Varsovie) auront à ce point convergé politiquement et culturellement qu'elles ne seront plus que des entités d'un même Etat fédéral ? A part quelques idéalistes, personne ne croit, ni même n'accepte vraiment, un tel transfert du champ démocratique des Etats au niveau européen. Même en Allemagne, l'idée de « fédération européenne » et des « Etats-Unis d'Europe », qui depuis longtemps structurait le vocabulaire des discours sur l'Europe, s'est perdue.

Certains ont cru trouver une parade : puisque le peuple européen n'existe pas, il suffit... de le fabriquer. Pour reprendre le mot l'Ulrich Beck, il faudrait passer de « l'Europe » à un « processus d'eupéanisation ». Et l'on voit éclore des papiers proposant, sous une forme ou sous une autre, de « faire nation » européenne, à coup d'éducation et d'échanges, de développement de réseaux associatifs européens et de sociétés civiles communes, de mise en place « d'espaces communicationnels » habermasien sous des formes variées. On ne peut bien sûr qu'appuyer l'élaboration de manuels scolaires en partie communs entre pays – bien que les difficultés rencontrées lors de la rédaction d'un manuel

franco-allemand laissent augurer de frictions inévitables d'expériences plus larges –, ou la volonté de développer un « espace public européen » grâce aux low costs ou par l'approfondissement des programmes type Erasmus. Mais au delà, qu'en attendre ? Et à quelle échéance ? Sans compter que tout ne sera pas réglé par des actions ponctuelles de ce type, loin de là. Le fantasme de l'horloge, qui consiste à penser la politique de manière technique, comme s'il suffisait de régler plus finement le mécanisme d'une horloge complexe pour arriver à ses fins, atteint ses limites. Là encore, comme pour les institutions, il ne suffira pas d'écrire l'Europe pour qu'elle se réalise.

« Dis, à quoi ça sert l'Europe ? »

Si la méthode Monnet est épuisée, l'enthousiasme fédérateur largement éteint, l'Europe politique un rêve passé et l'Europe sociale un horizon partiel et encore très lointain, que reste-t-il donc ? Pour y répondre, il faut commencer par comprendre ce qui manque à l'Europe : du sens. La crise de la cinquantaine est une vraie crise existentielle. Pendant cinquante ans la raison d'être était évidente : c'était l'amélioration des conditions économiques par la mise en place d'un marché unique et de ses corollaires – plus quelques politiques communes. Mais aujourd'hui ces résultats sont contestés (tant sur la politique de la concurrence que sur la politique commerciale ou la politique monétaire), et aucun autre grand projet n'existe. Qui est en effet capable de répondre spontanément et de manière convaincante à la question pourtant simple du « pourquoi l'Europe ? ».

Or ce ne sont pas des institutions qui font sens, mais des politiques communes. Le fait que l'on ait cru ne plus avoir d'autres arguments en faveur de l'Europe que le coût de la « non-Europe » est symptomatique de l'absence d'utilité positive à défendre. Or, on le sait, une élection ne se gagne jamais sur un bilan, mais sur un projet, sur un avenir. Et l'utopie européenne, qui permettait de faire de l'Europe un projet en soi, ayant quasiment disparue, le futur de l'Union manque cruellement d'avenir... Donner du sens à l'Europe, ce n'est finalement que ce que défendait Paul-Henri Spaak lorsqu'il raillait : « *On nous dit "nous allons faire l'Union des peuples". Et puis on leur donne un texte et les peuples étonnés attendent que la lumière jaillisse...* ».

Il est donc plus que temps de passer de « l'Europe-projet » à l'Europe des projets : c'est notre seule *affectio societatis*, celle qui nous permet d'explicitier l'essentiel : d'abord la raison d'être de l'Europe, ensuite ses moyens d'être – avec qui et comment.

Une raison d'être

La raison d'être fondamentale de l'Union est de faire mieux ensemble ce qu'on ne sait pas bien faire à l'échelle nationale. Cette définition, qui paraît simple, oblige en fait à réfléchir en terme de projets concrets : l'Europe n'a pas pour objectif de reproduire en plus grand les Etats-nations, c'est-à-dire d'avoir une compétence générale et régaliennne sur toutes les affaires, et pour seul projet le vivre ensemble. Elle se constitue autour de visées bien plus atteignables.

Mais réfléchir en termes de projets ne veut pas dire multiplier les détails sans âme : le projet européen ne se résume pas à l'harmonisation des délais de paiement bancaire *plus* la réglementation du roaming *plus* le remboursement des soins médicaux à l'étranger *plus*... Là encore, le fait que l'on en soit souvent réduit à prouver l'utilité de l'Europe (y compris dans les communications officielles des institutions elles-mêmes) par un inventaire à la Prévert d'actions de ce type (facilitant par ailleurs la vie immédiate des consommateurs que nous sommes, mais bien loin d'incarner quoi que ce soit), prouve bien la crise du projet européen. On ne tombe pas amoureux d'un supermarché.

Des projets

Quels peuvent donc être ces enjeux de fond dans lesquels l'Union pourrait puiser sa raison d'être ? Les enjeux économiques sont déjà largement traités au niveau européen. Ils peuvent bien sûr (et même doivent pour certains) être approfondis et/ou réorientés. Ainsi de la réforme du pilotage économique de la zone euro autour d'un eurogroupe plus fort aux liens affermis avec la BCE et la Commission ; d'une protection minimale des économies face à la mondialisation ; etc. D'ailleurs les Européens le souhaitent dans leur ensemble : l'UE est jugée comme le niveau de régulation le plus pertinent face à la mondialisation (sondage Kairos Futur, mars 2007). Mais il est peu probable, sauf à trouver une clé de régulation magique, que cette attente permette de redonner, à elle seule, un sens et une légitimité suffisante à l'Europe. D'autres raisons d'être de l'Union sont donc à chercher.

Elles pourraient se trouver dans ce champ d'action en émergence rapide qui se trouve à la frontière de l'énergie, de l'environnement, de l'industrie et de la recherche, et dont les enjeux dépassent largement le cadre national. Ce champ, qui trouveraient une résonance certaine au niveau européen pourrait bien

devenir le prochain moteur durable de l'action communautaire, d'autant plus que les projets concrets qui en découlent sont presque infinis, et tous déjà importants : nouvelles politiques énergétiques, industrielles, agricoles, de transports et autres pour les convertir en des systèmes écologiquement responsable (il s'agit bien de *conversion* complète de nos sociétés, comme l'a compris José Manuel Barroso qui qualifie cette transition de « *nouvelle révolution industrielle* ») ; encouragements à de nouveaux projets industriels et technologiques (où sont les Airbus et les Ariane de demain ?) ; renforcement de la recherche et des coopérations entre pôles universitaires ; relance de l'Europe de l'espace, domaine dans lequel le retard pris vis-à-vis des Etats-Unis et de la Chine pourrait vite s'avérer très pénalisant ; augmentation des échanges de personne par l'extension des systèmes de type Erasmus, etc. etc. Ce champ d'action communautaire est plutôt consensuel (même Gordon Brown parle de l'Europe comme d'une « Communauté écologique ») et a d'ailleurs déjà commencé à être préempté par le Conseil européen du 9 mars 2007 en ce qui concerne les aspects écologiques et énergétiques, en fixant pour objectifs 20 % d'énergies renouvelables dans l'approvisionnement énergétique de l'Union, avec une amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique, afin de ramener les émissions de gaz à effet de serre 20 % en dessous de leur niveau de 1990 en 2020. C'est un premier pas intéressant.

Cette mutualisation des moyens se révélerait toutefois vide de sens si elle ne s'accompagnait pas, dans le monde actuel, d'une réflexion enfin explicite sur le rôle que l'Europe veut jouer au plan international et sur les moyens qu'elle se donne pour peser sur le destin du monde.

Une condition : la puissance

La puissance est en effet la seule garantie, *in fine*, de la pérennité des raisons d'être de l'Europe. Si l'Europe ne se constitue pas en puissance, c'est-à-dire *soft* et *hard power*, puissance économique et stratégique et militaire, elle risque un jour de n'être plus en mesure de défendre jusqu'à son mode de vie et tout ce qu'elle aura construit.

Mais force est de constater que les Européens sont bien peu préparés à un tel débat. Beaucoup vivent actuellement dans une contradiction permanente : bercés par l'illusion de vivre dans un monde post-tragique et post-historique, ils veulent continuer à bénéficier des avantages de la puissance, c'est-à-dire de la liberté, de la sécurité et de la capacité d'influencer le reste du monde, sans pour autant assumer le coût et les risques de l'Europe puissance. Certains ont voulu théoriser cette contradiction en ne voyant en l'Europe qu'une « puissance normative » dans un cadre multilatéral, ou une « puissance transformatrice » qui façonnerait le monde à son image par son élargissement et par une sorte de magistère qu'elle exercerait sur l'organisation des autres régions du monde (Mercosur, Asean, Union africaine, etc.).

Mais cette croyance démesurée dans le *soft power*, si elle permet de théoriser l'Europe telle qu'on la connaît, c'est-à-dire incapable de s'affirmer stratégiquement, est bien illusoire : le *soft power*, de l'aveu même de son théoricien Joseph Nye, n'est rien sans un *hard power* sur lequel il doit s'adosser. Et de fait, la capacité d'influence actuelle de l'Europe repose en grande partie sur la rente stratégique constituée par les politiques passées de puissance, au sens classique du terme, de la France et de la Grande-Bretagne notamment. La croyance en un *soft power* démesuré qui demeurerait quoi qu'il arrive intouchable dans les

tourbillons géostratégiques du monde est donc bien ingénue.

Le second problème quant au débat sur la puissance de l'Europe tient au fait que parmi ceux qui doutent de ces premières thèses, beaucoup évitent la question du coût de la puissance en acceptant de la sous-traiter dans le cadre d'une relation transatlantique. L'OTAN ayant concrétisé une protection américaine durable, pourquoi aujourd'hui la remettre en cause, pourquoi risquer de fâcher nos « protecteurs » pour une aventure politique solitaire, longue, coûteuse et incertaine ? Ces atlantistes acceptent en général le partage des tâches éprouvé des interventions occidentales : l'OTAN pour les aspects militaires, l'UE pour le volet civil et financier, et éventuellement l'ONU pour fournir un peu de logistique en cas de crise aigue. « *US fights, UN feeds, EU funds* » disent les Anglo-Saxons.

Mais il faut bien voir que l'ingénuité comme l'atlantisme entraînent l'Europe dans une série de paradoxes : premier bailleur de fonds en matière d'aide au développement, l'UE est de plus en plus marginalisée en Afrique et ailleurs au profit de l'influence américaine et, ce qui est plus récent, chinoise ; capable de dépenser deux cents milliards de dollars chaque année pour sa défense, soit le deuxième budget au monde, elle est incapable de résoudre le moindre conflit sans le concours des États-Unis, etc. Il faudra donc reconnaître que l'abandon de la perspective de puissance ne pourra que conduire à la dépendance, et qu'il n'est guère raisonnable d'abandonner au bon vouloir des autres les clefs de notre destin. D'autant plus que les équilibres mondiaux se déplaçant de plus en plus vers l'Est, vers le Moyen-Orient et l'Asie, l'Europe n'est plus le centre du monde objet de toutes les attentions qu'elle a été tout le temps de la guerre froide.

Les Européens doivent donc collectivement faire un choix et décider quel rôle ils veulent pour l'Europe dans le monde, une vraie place ou un petit strapontin, au risque, peut-être un jour, de voir menacé tout ce qu'ils ont construit. Mais parallèlement à cette explicitation puis cette consolidation des raisons d'être de l'Europe, doit s'ouvrir une réflexion sur ses moyens d'être, c'est-à-dire sur le cadre permettant leur mise en œuvre.

Des moyens d'être

Ce cadre passe par une Europe qui saurait ce qu'elle est. Cette question est en réalité bien moins existentielle qu'elle n'y paraît. Il s'agit en effet moins d'une question identitaire que d'une question politique : savoir ce que l'Europe doit être pour atteindre ce qu'elle veut. Ce n'est donc qu'un corollaire de ses raisons d'être, une façon de lui donner les moyens de ses ambitions. Reste que cela implique deux questions difficiles : fixer des limites vis-à-vis de l'extérieur, par la définition de frontières ; et fixer un cadre organisationnel où le partage des tâches avec les Etats membres notamment serait mieux déterminé.

Une organisation géographique : des frontières

Les interrogations sourdes et la défiance vis-à-vis de l'élargissement chez beaucoup d'électeurs de l'« ancienne Europe », et notamment en France, constituent un fait politique important de ces dernières années, dont l'émergence a été plutôt brutale (cf. la campagne référendaire). Ceci alors que le débat de l'élargissement avait longtemps été absent ou tout au moins masqué. Mais l'incompréhension, voire l'inquiétude, se fit également jour dans les nouveaux Etats membres, où la reprise de l'acquis communautaire fut très brutale, constituant pour beaucoup une période exagérément contraignante durant laquelle les exigences

incompréhensibles de Bruxelles furent vite perçues comme des oukases incohérents au regard des promesses mirifiques faites par nombre de chefs d'Etats en visite, et où les réformes économiques et sociales menées au nom de l'adhésion érodèrent le consensus pro-européen.

Une importante perte en ligne d'enthousiasme en découla et lança un euroscepticisme profond à l'Est qui semble toujours se développer au fil des élections et des coalitions nouvelles. L'humiliation d'avoir été mis sous tutelle par l'Union – qui va parfois jusqu'à tracer un parallèle entre Moscou et Bruxelles –, la crainte d'un directoire des grands, les opinions publiques désabusées, la résurgence des nationalismes sont autant de phénomènes que l'on pourrait en partie imputer à la façon dont a été mené l'élargissement. Reste à comprendre comment ces anxiétés et résistances de toutes parts se sont développées, et à les traiter.

La Communauté européenne s'est construite sur une Europe coupée en deux par la guerre froide dont personne n'imaginait la fin. L'idée d'élargir la construction européenne naissante à l'ensemble du continent était déjà présente, mais cette « réunification » de l'Europe était plus vue comme un mythe que comme une réalité politique un jour tangible. Ainsi lors de la fin de l'URSS, l'élargissement aux pays nouvellement libérés de la tutelle soviétique ne fut pas une évidence. Mitterrand proposa un projet de « *Confédération européenne* » regroupant la CEE et ces Etats mais, présenté dans un contexte peu favorable et insuffisamment préparé – l'inclusion de la Russie dans cette organisation provoqua un rejet tant des PECO qui voulaient naturellement couper les liens avec leur ancien dominateur, que des Etats-Unis qui souhaitaient isoler diplomatiquement la nouvelle Russie – il échoua.

En réponse, Vaclav Havel proposa un projet alternatif d'alliance transatlantique, qui ne connut guère plus de succès.

Ce n'est que devant l'échec de ces projets qu'une dynamique s'enclencha au profit de l'élargissement pur et simple de l'Union, processus qui prit vite et s'emballa rapidement : dès la mi-1991, signature des accords d'association avec le « groupe de Visegrad » (Pologne, Hongrie, Tchéquie) ; mi-1993, consécration politique du projet d'élargissement et fixation des conditions requises par le sommet de Copenhague ; début 1994, premières déclarations de candidatures de la Pologne et de la Hongrie ; fin 1997, ouverture des négociations avec six pays ; fin 1999 ouverture avec six autres et reconnaissance du statut de candidat de la Turquie.

Pour beaucoup, l'élargissement s'était imposé comme une fin en soi. Pourtant, l'argument du « sens de l'histoire » inéluctable masquait chez presque tous ses défenseurs des raisons beaucoup plus réalistes. La bataille de l'élargissement a ainsi été un formidable outil pour tous ceux, Etats-Unis et Royaume-Uni en tête, qui cherchaient à s'opposer aux projets d'union politique que la France avait commencé à imaginer après Maastricht et la presque finalisation de l'intégration économique. L'Allemagne s'y joignit, y voyant un moyen de gagner en influence régionale – en parrainant de nouveaux entrants avec qui elle avait eu des liens étroits, elle s'assurait pour quelque temps de leur soutien lors des négociations. En France, le débat ne se développa pas. Le processus inquiétait les militants de l'Europe politique mais ils ne savaient comment le prendre, et l'embarras conduisit à un escamotage pur et simple. D'autant plus que depuis 1992 et le désaccord franco-allemand sur cette question (Kohl reprochait à

Delors de vouloir réformer les institutions avant l'élargissement à seize), la question était supposée tranchée : Mitterrand et Delors avaient été mis en minorité, ce sera donc l'élargissement avant l'approfondissement.

L'élargissement ne fut ainsi pas vraiment discuté et s'est imposé dans les esprits et les communiqués jusqu'à devenir par défaut le seul grand projet de l'Union. Il fut mené en pratique à marche forcée par le Commissaire à l'élargissement et la DG du même nom qui ont pris leurs fonctions à la lettre – ils ont élargi. Les quelques tentatives pour que ce processus soit mieux négocié et mieux maîtrisé ont valu à la France de se faire marginaliser : ce n'était qu'un cri contre « *la frilosité* » et « *l'égoïsme français* ».

Reste que ce processus a entraîné délibérément deux non-choix majeurs. D'abord l'élargissement a bien été fait avant l'approfondissement. Le traité de Maastricht n'était pas vraiment pensé en vue de l'élargissement ; le traité d'Amsterdam échoua à l'adaptation des institutions aux nouveaux entrants ; et il est peu de dire que le traité de Nice ne fut pas négocié sereinement, mais sous la contrainte et dans l'urgence de l'élargissement. Ensuite, le processus institutionnel de l'élargissement a été mené avant la conviction des opinions. Le « toboggan de l'élargissement » a marché à plein : l'entrée est trop éloignée pour que l'on puisse vraiment voir qui s'y engage, mais une fois dans le tuyau la seule sortie acceptable paraît être l'adhésion. L'Europe s'est ainsi engagée, en quelques années, à devenir une organisation comportant entre trente et trente cinq membres sans jamais avoir vraiment consulté les peuples, et avec une information a minima.

Délimiter des frontières à l'Union apparaît donc comme une nécessité pour répondre à ces défiances multiples. L'absence de frontières claires entraîne en effet un sentiment de dépossession et rend difficile l'émergence d'une appartenance ou d'une identité : aucune communauté humaine ne peut construire une solidarité sans avoir défini au préalable avec qui cette solidarité doit jouer.

Pourtant aujourd'hui encore certains Etats, dont la Grande-Bretagne, contestent l'idée même qu'il puisse y avoir une limite à l'élargissement. Bronislaw Geremek avait proposé d'intégrer Israël et l'Etat palestinien et Michel Rocard y rajoutait le Maghreb. Berlusconi parlait souvent de la Russie. Autant d'exemples qui montrent bien que les européens d'aujourd'hui, pour des raisons historiques et idéologiques diverses, sont incapables de se mettre d'accord entre eux sur leurs limites.

Or s'il n'y a pas de limites à l'Europe, si celle-ci n'est qu'une association des amis de la démocratie et des droits de l'homme, un objet constitutionnel non identifié, un groupe de pays sans volonté qui n'a intellectuellement aucune vocation à se fixer des bornes, elle risque de devenir une sorte de sous-ONU appelée à se dilater et envers laquelle plus personne ne pourra s'identifier personnellement, politiquement ou culturellement.

Comment fixer ces frontières ? On pourra commencer par simplement annoncer que l'Union a vocation à avoir des frontières définitives (ce qui n'a toujours pas été clairement fait), quitte à les préciser peu à peu par la suite. Parallèlement, il faudra imaginer d'autres modes de relations rapprochées que l'adhésion avec les voisins de l'Union pour sortir de la dichotomie stérile du

tout ou rien. On pourrait imaginer que cette troisième voie passe par des structures associées d'entente régionale ou de véritables partenariats d'accompagnement qui ne se limiteraient pas à l'actuelle politique de voisinage ni à des accords d'association classiques, par exemple en incluant des facilités de visas, une association aux déclarations en matière de PESC, aux actions de la PESD ou aux différentes agences européennes.

Où fixer ces frontières enfin ? Il n'est en réalité pas si important qu'elles soient là ou ailleurs, l'essentiel est qu'il y en ait et que ce soit dit. Reste que l'Union est engagée à des degrés divers envers un certain nombre de pays, et qu'il faudra traiter tous les cas au regard d'un projet européen défini par avance et des alternatives sérieuses, crédibles et intéressantes que l'on pourra proposer, de façon à éviter au maximum les frustrations, les sentiments d'impréparation ou de mise sous tutelle, les rancoeurs.

Puis une fois ce « avec qui » fixé, reste à construire le « comment » : une organisation institutionnelle capable d'assurer son action.

Une organisation politique : des institutions

Le point dur de l'organisation du travail concerne les compétences respectives Union - Etats membres. C'est pourtant une question essentielle, sans laquelle le double jeu de dupes que l'on a connu pendant des années risque de continuer longtemps : d'un côté les entités nationales, Etats et régions, qui vivent sous le sentiment d'être constamment menacées dans leurs compéten-

ces, sont incités à se déresponsabiliser de leurs actions et finissent par pointer l'Europe à chaque réforme pénible. Ce à quoi, de leur côté, les partisans du toujours plus d'intégration voient en cette déresponsabilisation la confirmation qu'il n'y a que l'Europe qui puisse apporter une solution, relançant le manège pour un tour. On comprend que les électeurs, au milieu, soient désorientés par cette impression de laisser la construction européenne au hasard et que cela nourrisse l'euroscpticisme.

Fixer clairement des compétences respectives pour responsabiliser chacun apparaît donc comme une nécessité. Nul besoin de grande réforme institutionnelle pour cela : il suffit d'un engagement des institutions communautaires assurant que l'Europe ne s'occupera pas de tel ou tel champ. Les entités nationales ne pourraient alors plus se défausser, et devraient à nouveau exercer leur pleine responsabilité politique. Jacques Delors avait souligné dès 1990 l'importance de cette définition des compétences respectives. Dans son discours d'ouverture de la Convention, Romano Prodi, alors président de la Commission, avait repris cette idée en déclarant que « *toutes les institutions doivent se remettre en question [...]. Des compétences exercées aujourd'hui au niveau de l'Union peuvent et doivent être reconsidérées et confiées aux Etats-membres. La Commission est prête, si cela s'avère utile dans l'intérêt général, à céder une partie de ses compétences propres pour assumer de nouvelles responsabilités dans les domaines où se jouent l'avenir de l'Europe* ».

Jacques Delors avait nommé cette solution par une formule qui avait fait florès avant d'être abandonnée : la fédération d'Etats-nations. Chaque mot compte ici : c'est bien un fédéralisme qui est à l'horizon européen, mais ce n'est pas le fédéra-

lisme-fusion régulièrement mis en avant pour dépasser définitivement les Etats-nations, bien plus anxiogène que rassurant pour nombre d'électeurs. Il n'a d'ailleurs jamais fait partie du projet originel de l'Europe : Schuman lui-même a toujours refusé l'idée de « *fusionner des Etats* » tant ils constituaient pour lui des « *réalités historiques* ». C'est au contraire un fédéralisme au sens le plus classique du terme qui pourrait apporter une solution, avec pour clé de voûte un principe de subsidiarité bien défini : l'entité fédérale et les entités fédérées auront alors toutes une existence incontestable, une légitimité propre et un rôle délimité, aucune n'étant menacée par les autres. Une fois cette clé de répartition fixée, il sera plus facile d'organiser le travail.

Il restera toutefois avant cela un dernier piège à écarter : le miracle institutionnel, la posture si confortable et que l'Europe aime tellement de l'autruche nominaliste persuadée que des institutions adéquates créeront comme par miracle une politique commune.

Cette méthode est un piège pour la simple raison qu'elle ne marche pas. La politique étrangère est un parfait exemple. Depuis l'échec de la CED, on a voulu recréer une politique extérieure commune sans débat sur la puissance. On s'est donc réfugié dans les institutions. D'abord, dans les années 1970, avec la Coopération Politique Européenne, engageant les diplomates à se rencontrer et à discuter entre eux. Il était encore trop tôt pour parler d'objectifs, seul le processus comptait. Puis avec ce qui parut pour beaucoup une avancée décisive, la création d'un deuxième pilier de l'Union européenne, la PESC, par le traité de Maastricht, qui prouva immédiatement son incapacité d'agir face au conflit en ex-Yougoslavie. On pensa alors à incarner la PESC et l'on

nomma Javier Solana Haut Représentant. Puis en 1999, on ajoutait un nouveau sigle avec la PESD, aux ambitions toutefois limitées faute d'un accord sur les relations avec l'OTAN. La création d'un Ministère européen des Affaires étrangères (quelle qu'en sera sa dénomination finale) s'inscrit toujours dans cette démarche. L'innovation – qui consiste essentiellement à mettre fin à la dyarchie Haut Représentant PESC / Commissaire aux Relations extérieures – avait été présentée comme une avancée majeure de la Constitution, alors que, si elle peut faciliter certaines choses, on voit mal en quoi elle suffira à régler seule le problème majeur qui bloquera toujours toute avancée : l'absence de volonté stratégique de l'Union européenne.

De fait la PESC se singularise par une avalanche de communiqués par lesquels l'Union européenne, tour à tour, « regrette », « se réjouit », « déplore » ou « se félicite » de ce qui se passe dans le monde, souvent sans effets. L'Europe multiplie les sommets avec ce qui compte dans le monde (sommet Etats-Unis / UE, sommet Russie / Europe, etc.) mais pendant ces sommets, où le leader d'en face doit composer avec une délégation de vingt-huit ou vingt-neuf personnes (les vingt-sept chefs d'Etat, le président de la Commission et le Haut Représentant), soit l'on évite soigneusement les sujets qui fâchent, soit c'est la cacophonie. Reconnaissons donc que des exercices de coordination ne suffisent pas à faire converger les positions et à forger les contours d'une véritable politique européenne où les concepts stratégiques remplaceraient les sigles cryptiques.

Au contraire même, les quelques avancées substantielles en la matière ont été le fait de prises de conscience ayant peu à voir avec les institutions. Ainsi, la crise du Kosovo a largement cla-

rifié les raisons d'être d'une défense européenne en mettant à jour l'impasse dans laquelle l'Europe militaire se trouvait et les possibles réticences américaines. Beaucoup de pays, y compris les neutres, modifièrent leur position après cela. C'est ainsi que dans la suite logique du sommet de Saint-Malo put se tenir la conférence d'Helsinki qui décida la constitution d'une force de réaction rapide et permit à l'Union de conduire de manière autonome certaines opérations extérieures comme en Afrique ou en Macédoine (même si toutes ces opérations restent encore limitées aux missions de Petersberg, c'est-à-dire des missions humanitaires et de gestion des crises de faible intensité). Ce qui empêche l'Union d'aller plus loin est donc un problème de mentalité, et pas d'institutions. Et il y a encore bien du chemin à parcourir avant que les vingt-sept n'arrivent à se mettre d'accord sur les relations avec la Russie, sur l'attitude à tenir face au risque de prolifération, sur l'importance de la coopération avec l'Afrique, sur une action au Proche-Orient qui ne soit pas que déclarations d'intentions, etc. La question préalable à toutes celles-ci restant la nature du lien transatlantique (qui elle-même s'inscrit dans le choix fondamental entre accepter la structuration d'un « bloc occidental » ou affirmer une autonomie de pensée et d'action), dont on mesure facilement l'hétérogénéité des réponses.

Le miracle institutionnel n'aura donc pas lieu, ni en politique étrangère ni en d'autres matières : la Banque Centrale a été mise en place en quelques mois, lors des négociations du Traité de Maastricht, après un long mûrissement politique du projet de l'euro. Si l'on avait commencé par réfléchir aux instruments institutionnels avant de s'occuper du projet, l'euro n'existerait probablement pas.

L'organisation du travail au sein de l'Union devrait donc s'appuyer sur un cadre plus souple permettant des négociations plus amples. Là encore, on peut s'inspirer des débuts de la construction européenne. Le Traité de Rome ne se voulait pas dirigiste : ses rédacteurs avaient bien compris que seule l'élaboration d'un « traité-cadre » créant une structure de négociation permanente pourrait permettre la recherche continue de compromis et ouvrir sans cesse la possibilité de compensations ultérieures dans d'autres secteurs. C'est cet équilibre dynamique des intérêts qui est au cœur de la méthode communautaire.

Pour retrouver cet équilibre dans une Europe à 27, une géométrie variable permettant d'opérer des regroupements au cas par cas avec les pays intéressés et disponibles pour aller de l'avant semble nécessaire. Des coopérations multiformes, sortant de la dichotomie classique entre méthode communautaire revisitée par la « *synchronisation* » de Gerhard Schröder en 1963 et méthode intergouvernementale, doivent donc être expérimentées sans tabou. Y compris en s'affranchissant, au besoin, des procédures proprement communautaires – les coopérations renforcées, dont les conditions de mise en œuvre sont si draconiennes qu'aucune, jusqu'à présent, n'a été mise en œuvre – pour utiliser des coopérations hors traités qui pourraient par la suite être réintégrées dans le champ communautaire. Airbus et Ariane sont bien nées de la coopération industrielle et scientifique et l'espace Schengen a vu le jour dans le cadre de conventions hors UE avant d'être communautarisé, tout comme plus récemment la coopération policière instaurée par le traité de Prüm. Ce genre de coopérations introduirait la souplesse nécessaire tout en ne soulevant pas trop d'inquiétudes – si ce n'est dans les services de la Commission qui, dans leur logique de rationalité, préfèrent que tous les pays avancent d'un même pas.

Là encore, nul besoin de réforme institutionnelle pour cela. De l'imagination et de la volonté partagées à quelques uns suffirait pour enclencher ces projets communs dans tous les domaines. Et si on s'apercevait par la suite que ces objectifs pourraient faire l'objet d'un consensus, rien n'interdirait de les communautariser rapidement, par exemple par un « Acte Unique des projets » tel que l'avait proposé Philippe Herzog, qui détaillerait pour chaque action des objectifs précis, une méthode de décision adéquate et une mutualisation minimum de ressources. C'est dans un tel cadre souple permettant une géométrie encadrée mais variable que l'Union Européenne pourra trouver les outils pour reconstruire ses raisons d'être.

Conclusion : de l'architecture au projet

Toutes ces orientations ne rendent donc pas prioritaires, loin de là, la reprise à tout crin des négociations institutionnelles. Car toute architecture institutionnelle correspondant à un projet politique, avant de se poser la question de comment et dans quel sens les réformer, il aurait peut-être mieux valu se demander d'abord pour aboutir à quoi ? D'autant plus qu'avec les trois années de recul et les différentes études dont on dispose aujourd'hui sur le fonctionnement de l'UE à 27 dans le cadre du Traité de Nice, les prévisions les plus alarmistes ne se sont pas réalisées. Aucun signe d'opposition systématique de la part d'un Etat membre en particulier n'a été constaté, la durée moyenne des procédures législatives s'est réduite de 18 mois à moins d'un an et le taux de textes adoptés de la première lecture par le Conseil

et le Parlement (traduisant la capacité de ces deux institutions à s'entendre sur un texte) est passé de 21 % en 2002 à 64 % en 2005. Les négociations institutionnelles n'étaient donc pas si urgentes.

Mais force est de constater que la majorité des pays les ont considérées comme immédiatement indispensables. Le seul danger serait maintenant de croire que l'accord institutionnel trouvé règlera tous les problèmes, si bien que par opportunité ou par communication politique bien comprise on préfère enterrer les projets et la clarification que l'UE doit s'efforcer d'explicitier.

La gauche se devra donc d'être particulièrement vigilante sur ce point. D'autant plus que la vraie fenêtre d'opportunité pour traiter de ces sujets laissera une large place à la France : la préparation de la présidence de l'Union en 2008 pourra impulser, si elle s'en donne les moyens, ces nouveaux projets et orientations politiques de long terme ; et la révision des perspectives financières engagée dès 2008 – encore sous présidence française – permettra d'assurer les moyens de leur concrétisation.

La France disposera alors également de cartes de négociation importantes pour faire accepter ses projets. Elle aura fait différentes concessions institutionnelles, notamment face à l'Allemagne (pondération des voix au Conseil) et face aux libéraux (en refusant finalement de porter la revendication d'un Traité social alors que le vote référendaire lui aurait permis de s'en prévaloir pour mieux négocier son abandon face à ses partenaires). Elle disposera en outre d'une monnaie d'échange très importante en vue des perspectives financières : la remise à plat de la

PAC, voire sa renationalisation partielle, qui paraît de fait inévitable pour laisser la place à d'autres politiques. Les premières déclarations de Nicolas Sarkozy (qui a commencé à préparer le terrain en affirmant qu'il « *n'avait pas été mandaté pour brader l'agriculture française* ») et ses choix successifs pour le Ministère de l'Agriculture (Christine Lagarde, qui suivait ces négociations à l'OMC, puis Michel Barnier, ancien commissaire européen) ont bien montré l'importance de cet enjeu. Face à ce qui sera un réel « tournant historique » dans l'engagement communautaire de la France (la présence d'une politique agricole commune était déjà en 1957 une des conditions décisives de son adhésion au Traité de Rome), elle disposera d'un réel pouvoir de négociation pour appuyer ses projets.

Bref, pour éviter de se perdre à nouveau dans ce labyrinthe institutionnel qui, paradoxalement, empêche de faire avancer les projets dont l'Europe a besoin, il ne faudra pas faire du nouveau traité la pierre angulaire du futur de l'Union. La réforme institutionnelle ne doit être qu'un moyen d'atteindre des horizons définis par avance. Si elle devient à nouveau une fin en soi, les peuples continueront à décrocher.

Or, faire raccrocher les peuples à l'Europe, à son action plus qu'à ses institutions, est une nécessité. On pourrait rappeler la définition que Kundera donnait de l'européen : « *celui qui a la nostalgie de l'Europe* ». Dans ce moment de confrontations sur l'Histoire nationale, beaucoup voudraient se raccrocher à une période rêvée où la construction européenne paraissait plus facile et les questions existentielles superflues. Ils voudraient continuer à croire Cromwell, qui soutenait que « *on ne va jamais aussi loin que lorsqu'on ne sait pas où l'on va* ». Mais tous les constats nous

invitent aujourd'hui à changer de méthode et à commencer par savoir où l'on va. De la question des frontières à celle du modèle économique et social, en passant par la mécanique institutionnelle ou la place de l'Europe dans le monde, tout tourne autour de cette interrogation majeure : cinquante ans passés, quelle Europe entend-on construire pour les cinquante ans à venir ?

Adrien Abecassis, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, jeune fonctionnaire, a écrit avec Hubert Védrine "Continuer l'histoire" aux éditions Fayard. (2007)

Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès
Directeur de la publication : Gilles Finchelstein
Rédacteur en chef : Laurent Cohen
Maquette : Martine Savina
Réalisation : Jean-Pierre Pécau

Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes – 75009 Paris
Téléphone : 01 40 23 24 00
Télécopie : 01 40 23 24 01
Courriel : fondation@jean-jaures.org
Site internet : <http://www.jean-jaures.org>



LES NOTES DE LA FONDATION JEAN-JAURES

Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes - 75009 Paris
<http://www.fondation@jean-jaures.org>