

Un an après le non : quelle stratégie pour l'Union ?

Yves Bertoncini – Maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po). Il a récemment publié *Europe : le temps des fils fondateurs*, Paris, Michalon, 2005

Thierry Chopin – Directeur des études de la Fondation Robert Schuman et maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po)

-Mai 2006 -

Retrouvez les analyses de la Fondation sur le site :
www.robert-schuman.org

Résumé

Un an après le référendum négatif du 29 mai 2005 et alors que l'avenir politique et institutionnel de l'Union européenne peine à s'éclaircir, il est essentiel d'esquisser une stratégie tirant pleinement les leçons du rejet de la Constitution par les Français. Le contexte actuel se caractérise par une triple crise qui appelle, chacune sur un registre propre, des voies d'action spécifiques : la crise de légitimité dont souffre l'UE, une démocratisation indispensable de son fonctionnement et de ses modes de décision ; la crise sur le plan socio-économique, un travail de pédagogie rappelant les apports du marché intérieur et un travail de justification quant au projet d'approfondissement de celui-ci ; la crise géopolitique, l'organisation indispensable d'un débat politique sur les limites de l'Union et un travail de clarification du rôle auquel doit et peut aspirer l'Union sur la scène internationale.

Mots clés – Union européenne – institutions – marché intérieur - élargissement

Voilà un an que les « non » français et néerlandais ont provoqué une crise dont on n'a pas fini de mesurer les conséquences pour la construction européenne, et qui paraît avoir laissé place à un ample désarroi stratégique. Il semble de fait que, si ce double rejet avait une dimension nationale non négligeable, il a également mis en cause les fondements politiques, économiques et géopolitiques de l'Union européenne.

Fondements politiques, car il a à la fois traduit et confirmé la crise de légitimité dont souffre l'Europe, et qui renvoie à un fonctionnement des institutions et à des mécanismes de prises de décision insuffisamment clairs et ouverts pour que les citoyens et leurs représentants y adhèrent complètement. Fondements économiques également, dès lors que les controverses référendaires ont révélé une forte défiance vis-à-vis des principes de libre circulation inscrits dans le Traité de Rome. Fondements géopolitiques enfin puisque, organisé peu après la récente adhésion de 10 nouveaux pays membres et la guerre d'Irak, le débat du printemps 2005 aura également traduit un profond malaise vis-à-vis des finalités diplomatiques de l'Union européenne.

Voilà pourquoi toute « relance » du projet européen passe d'abord par une profonde réhabilitation de « l'Europe » aux yeux de ses citoyens, et qui aille bien au-delà du seul sauvetage de la « Constitution européenne ». Et pourquoi cette réhabilitation nécessite la mise en oeuvre d'une stratégie portant sur les trois dimensions politique, économique et géopolitique du rejet exprimé l'an dernier, et dont une esquisse est proposée ci-après.

I. Répondre à la crise de légitimité de l'UE : le préalable indispensable de la démocratisation

Une première leçon doit être tirée du référendum de l'an dernier : les Affaires européennes sont désormais très controversées (le référendum sur le traité de Maastricht avait déjà constitué, à cet égard, un sérieux avertissement, dont l'importance n'avait pas été mesurée dans toute son ampleur) : comme telles, les questions européennes doivent donc être soumises au droit commun du débat démocratique.

Dans ce contexte, l'organisation d'un débat référendaire tous les 10 ans, qui a une dimension plébiscitaire sur les gouvernants nationaux et sur l'Europe, a pour effet de cristalliser et d'agglomérer de multiples oppositions qui, d'ailleurs, n'ont souvent pas grand chose à voir entre elles. A contrario, il nous semble que la mise en place des conditions d'une discussion démocratique, la plus approfondie et la plus régulière possible, constitue une nécessité si l'on souhaite, non pas tant s'assurer de l'adhésion pleine et entière des citoyens au projet européen (la démocratie implique le désaccord et l'opposition), mais éviter les effets dévastateurs d'une non implication régulière des citoyens et/ou de leurs représentants dans les questions européennes, et ainsi contribuer à relever le défi de la crise de légitimité qui est lancé à l'Union européenne.

A cet effet, il est indispensable :

- d'abord de mettre en évidence que le changement de nature quantitatif et qualitatif qu'a connu l'Union européenne ne signe pas la fin de l'Europe, mais implique bien plutôt un changement de méthode qui passe par davantage de démocratie ;
- ensuite, ouvrir quelques voies d'action, qui ne sont pas exclusives d'autres propositions, pour organiser la démocratie européenne.

A. Le changement de nature de l'UE ne signe pas la fin de l'Europe

Il a été frappant de constater, après les « non » français et néerlandais, une tentation, perceptible même chez les europhiles, consistant à s'interroger sur la « fin de l'Europe »¹. En réalité, la crise actuelle peut être vue davantage comme la mise en évidence d'un changement de nature : un changement d'abord d'ordre quantitatif avec le processus d'unification du continent, qui a vu s'opérer le passage de 6 à 25 Etats qui composent désormais l'Union européenne ; un changement ensuite d'ordre qualitatif, en ce sens que les objectifs désormais assignés à l'Europe sont d'une autre nature que ceux poursuivis par la Communauté puis par l'Union depuis les origines de la construction communautaire. C'est le cas naturellement pour ce qui concerne le volet diplomatico-militaire mais aussi, et surtout, pour ce qui concerne les questions relatives à l'harmonisation sociale et fiscale. Or, ces nouveaux enjeux touchent à des consensus nationaux bien établis, et il ne semble pas envisageable que les décisions qui seraient prises dans ces domaines le soient indépendamment de tout débat public.

Ce changement de nature nous semble donc impliquer un changement de méthode. Née dans les années 1950, la construction européenne est le produit d'une démarche fonctionnaliste qui s'est traduite par un système politique qui laisse peu de place au débat démocratique et où l'on pensait que les réalisations concrètes par les coopérations interétatiques suffiraient à légitimer le projet européen. Cette démarche a été justifiée à l'origine de la construction européenne (quand il s'agissait de constituer un « pool charbon acier ») mais, il nous semble que cette logique révèle certaines limites, alors que la construction européenne a profondément changé de nature et d'époque. Dans un tel contexte, la légitimité par les résultats, si elle est une condition nécessaire, ne suffit plus,

¹ Voir par exemple Laurent Cohen Tanugi, « La fin de l'Europe ? », in *Commentaire*, n°112, hiver 2005-2006.

si l'on veut bien accepter l'idée que l'adhésion populaire suppose que les décisions politiques aient été au préalable discutées et adoptées publiquement.

Les élites européennes (qu'elles soient politiques, administratives ou académiques) ne peuvent plus espérer justifier les décisions prises à Bruxelles ni les actions conduites au nom des peuples *a posteriori*, en s'appuyant uniquement sur les résultats obtenus. La logique de légitimation par les seuls résultats ne permet pas de répondre à la question démocratique de l'adhésion populaire ; en d'autres termes, l'exigence d'efficacité n'épuise pas la notion de légitimité, même si elle en constitue l'une des composantes, et la logique des résultats ne suffit plus à gagner le consentement des citoyens. Ce fait est d'autant plus incontournable que si la paix est un bien « indivisible », pourrait-on dire, qui profite à tout le monde indistinctement, ce n'est pas le cas du grand marché, qui peut avoir des conséquences discriminantes, et ce même s'il produit globalement des effets positifs.

Si l'on accepte ce constat, il faut donc tirer jusqu'au bout les conséquences de ce changement d'époque de la construction européenne et en déduire la nécessité d'un changement de méthode, en renouant le fil de la démocratie et de la confiance : ce n'est pas seulement en vantant les mérites d'une « Europe des projets » qu'on y parviendra. Même s'il est paradoxal de constater que le rejet du traité constitutionnel européen risque d'entraîner l'abandon d'avancées démocratiques importantes, les orientations de l'Europe étant désormais sujettes à controverse, il faut alors identifier et mettre en place les moyens de soumettre ces sujets au débat démocratique.

B. Quelles voies d'action pour organiser la démocratie européenne ?

Il faut d'abord souligner que le traité constitutionnel n'est pas « mort », puisque le processus de ratification continue (l'Estonie vient de ratifier le texte et la Finlande pourrait le faire prochainement) et que, à ce jour, 15 Etats membres sur 25² ont d'ores et déjà ratifié le texte, soit une majorité d'Etats représentant une majorité de population (un peu plus de 52 %). Il est en même temps difficile de savoir ce qu'il adviendra du texte tant les positions des différents acteurs (Etats membres, institutions communautaires – Commission européenne et Parlement européen) sont hétérogènes. Il serait donc imprudent de parier sur l'entrée en vigueur « telles quelles » de l'ensemble des dispositions contenues dans le texte, au moins, pour le propos qui nous intéresse ici, en matière de démocratisation.

Peut-être peut-on spéculer sur le fait que le contexte politique dans certains Etats membres de l'UE (en France après l'élection présidentielle, aux Pays-Bas après les élections législatives) et dans l'Union elle-même (l'Allemagne présidera l'Union au premier semestre 2007) pourrait permettre une relance sur ce sujet, reprenant le traité constitutionnel en y intégrant des modifications allant dans le sens d'une démocratisation accrue du système politique et des règles de décisions européens. On peut penser ici, par exemple, à une définition plus claire du partage des compétences ; à des propositions visant le partage de l'initiative législative entre la Commission européenne, d'un côté, et le Conseil des ministres et le Parlement européen, de l'autre, dans les trois piliers (la Commission détenant aujourd'hui un tel monopole dans le premier pilier dit « communautaire » qui concerne les politiques communes européennes – transports, énergie, agriculture, environnement, etc.). Dans ce domaine, de nombreuses innovations peuvent être conçues.

² Le traité établissant une Constitution pour l'Europe a été ratifié, au moment où ce texte a été rédigé, par les 15 Etats membres suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Espagne, Estonie, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Slovaquie, Slovénie. 2 Etats membres l'ont rejeté : France et Pays-Bas. Restent 8 Etats membres qui doivent encore se prononcer : Danemark, Finlande, Irlande, Pologne, Portugal, Suède, République tchèque et Royaume-Uni. Cf. le site « Constitution européenne » de la Fondation Robert Schuman – www.constitution-europeenne.info

Il convient néanmoins d'envisager ce qu'il est possible de mettre en œuvre sans le traité constitutionnel. Pour la clarté du propos, deux niveaux d'analyse peuvent être distingués : le niveau européen et le niveau national :

1. Au plan européen

La première voie, bien connue désormais, consisterait à introduire les principes de transparence et de publicité au Conseil des ministres de l'Union européenne quand il siège comme législateur aux côtés du Parlement européen. Jusqu'à présent, en effet, le Conseil a toujours délibéré et voté à huis clos les directives et les règlements proposés par la Commission européenne.

A la différence d'autres dispositions qui exigent l'entrée en vigueur du traité constitutionnel, ou à tout le moins une modification des traités pour devenir applicables, l'ouverture des sessions du Conseil au public dépend simplement d'une modification de l'article 5(1) du règlement intérieur du Conseil ; de surcroît, une telle modification peut être adoptée à la majorité simple des voix au Conseil des Affaires générales. Il est donc tout à fait concevable et envisageable qu'une telle modification puisse être introduite très rapidement. Les appels répétés à la transparence commencent d'ailleurs à porter puisque le 21 décembre 2005, le Conseil a adopté des conclusions selon lesquelles les votes sur tous les actes législatifs adoptés selon la procédure de codécision devraient désormais être publics³. En revanche, la publicité des débats restera limitée au bon vouloir de la présidence du Conseil...

Or la publicité des débats (et pas seulement des votes) permettrait aux journalistes de faire leur travail d'information auprès des citoyens sur les sujets et les textes qui sont débattus par le Conseil des ministres. Cela permettrait aussi de lutter contre le discours du « transfert de responsabilité » du niveau national vers le niveau européen qui prospère grâce au maintien d'un tel fonctionnement opaque, discours qui produit tant de dégâts, la critique de « Bruxelles » comme bouc émissaire permettant à maints gouvernements nationaux de ne pas assumer leurs propres responsabilités.

2. Au plan national

La démocratisation doit aussi porter sur la gestion des « Affaires européennes » au niveau national. En France, traditionnellement, le pouvoir exécutif qui inspire la construction européenne et le fonctionnement de l'Union, n'a pas l'habitude de rendre compte, de manière systématique, de sa politique européenne. Celle-ci fait partie du « domaine réservé » et, souvent, les « Affaires européennes » continuent d'être considérées comme des « Affaires étrangères ». Cette situation tranche, par exemple, avec ce qui se passe dans d'autres pays de l'Union européenne, comme au Danemark, en Irlande ou encore au Royaume-Uni, par exemple, où les parlementaires jouent un rôle plus actif et où les référendums sont plus fréquents. A cet égard, l'inscription dans la Constitution française d'un référendum obligatoire pour les élargissements qui seraient envisagés après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie constitue une innovation utile. Néanmoins, il ne s'agit pas de laisser penser que la démocratisation passe uniquement par des éléments de démocratie directe qui peuvent produire, on le sait, des effets pervers (démagogie, populisme, etc.). La revitalisation de la démocratie représentative doit constituer un point d'appui central de la démocratisation des « Affaires européennes ».

De ce point de vue, le rapprochement de l'Europe et de ses citoyens passe aussi par le nécessaire renforcement de la représentation parlementaire nationale, en particulier en

³ Conclusions du Conseil du 21 décembre 2005, « Améliorer l'ouverture et la transparence au Conseil » (doc. 15834/05).

matière de contrôle politique des décisions européennes⁴. En effet, la valeur ajoutée que peuvent apporter les parlementaires nationaux ne réside pas tant dans un contrôle technique des projets de normes communautaires, que dans une approche politique des questions européennes. Voici une façon positive d'associer les parlementaires nationaux à l'Europe, en bonne intelligence avec le Parlement européen, tout en résistant à la tentation facile visant à cantonner les parlements nationaux dans le rôle défensif du seul contrôle du principe de subsidiarité. Il faut rompre avec une logique négative d'opposition pour faire des parlementaires nationaux une force de proposition.

Enfin, il serait opportun, dans la perspective des prochaines élections européennes de 2009, d'amorcer une réflexion sur la réforme du mode de scrutin pour ces élections en France. En effet, les élections de 2004 ont permis une première avancée en matière de rapprochement des électeurs et de leurs eurodéputés en substituant à l'unique circonscription hexagonale 8 circonscriptions interrégionales. Il convient de poursuivre cet effort de rapprochement tant les effets d'échelle gênent encore l'identification des électeurs à leurs représentants au Parlement européen : à titre de comparaison, un eurodéputé élu dans le Sud-Ouest de la France représente 8.000.000 électeurs quand un député à l'Assemblée nationale en représente autour de 100.000 ! Par la même occasion, la question du cumul des mandats qui, autorisé en France (à la différence de la plupart des autres pays membres de l'UE), constitue un obstacle structurel à la pleine implication de certains eurodéputés français au sein du Parlement européen, pourrait être posée à nouveau...

⁴ Voir Hubert Haenel, « Les parlements nationaux, un appui pour l'Europe », *note de la Fondation Robert Schuman*, n°34, juin 2006, à paraître.

II. 50 ans après le Traité de Rome, refaire la preuve du marché intérieur

Le débat référendaire du printemps 2005 aura aussi largement porté sur les fondements et le fonctionnement du « grand marché européen » et sur leurs conséquences économiques et sociales, positives pour les uns, régressives pour les autres. L'Union européenne étant d'abord et avant tout un marché intérieur et une union douanière, rien que de très normal : pour beaucoup, le référendum du 29 mai 2005 offrait d'ailleurs une occasion rare (après celle fournie par le référendum sur le traité de Maastricht) de se prononcer sur le contenu du Traité de Rome, repris par le « Titre III » du traité constitutionnel.

Dans ce contexte, la récente adhésion à l'Union de 10 pays d'Europe centrale, orientale et méditerranéenne, dans lesquels niveaux de salaires et normes sociales sont souvent largement inférieurs aux moyennes communautaire et française, a contribué à radicaliser le débat. La directive sur la libéralisation des services proposée sous l'impulsion de l'ancien commissaire européen « Bolkestein » et la fin programmée de l'accord multifibres (textiles) auront quant à eux cristallisé des critiques qui allaient bien au-delà de la seule Constitution européenne, et qui n'ont aucune raison d'avoir disparu aujourd'hui.

D'où la nécessité d'une stratégie politique visant à répondre et à dépasser les controverses ayant conduit à la victoire du « non », et dont la mise en œuvre est d'autant plus urgente à l'approche de la célébration prochaine du cinquantenaire du Traité de Rome (le 25 mars 2007):

- d'abord afin d'établir les avantages de la libéralisation européenne pour l'économie française ;
- enfin pour donner à l'UE une dimension sociale plus forte, fut-elle symbolique.

A. Rappeler les avantages de la libéralisation européenne

Défendre « l'Europe » recommande plus que jamais de mieux identifier les bénéfices du marché intérieur pour les Français, aussi bien s'agissant de la libre circulation des biens et des services à l'intérieur de l'Union que de son ouverture commerciale au niveau international.

Cela doit notamment conduire à rappeler que la France a largement tiré parti de son appartenance au marché « commun » puis « unique », en termes d'exportations, de croissance et d'emplois. Egalement inciter à souligner que la France a bénéficié de ses relations économiques avec les pays dont l'adhésion avait été redoutée : notre pays a par exemple enchaîné 20 ans de balance commerciale excédentaire avec l'Espagne depuis 1986 ; il en va aujourd'hui de même de ses relations avec les pays d'Europe centrale et orientale, qui ont beaucoup plus à nous acheter qu'à nous vendre.

Sur le plan externe, il doit d'abord être rappelé que le marché intérieur n'est pas ouvert à tous vents et que, notamment en matière agricole, la protection douanière communautaire bénéficie beaucoup aux producteurs français. Mais aussi que l'ouverture commerciale vis-à-vis d'autres pays traduit un jeu à somme positive au niveau global et n'engendre pas seulement des « délocalisations », mais aussi des « localisations » et autres relations commerciales bénéfiques. Point n'est ici le lieu d'énumérer les chiffres et les données mettant en évidence cet impact positif du marché intérieur pour les Français et leur économie : soulignons simplement qu'ils ne sont pas toujours aisément accessibles, alors qu'ils devraient être diffusés sans relâche par les promoteurs de l'Union - ce qui ne fut guère le cas lors de la campagne référendaire.

Vanter les mérites du marché européen en termes de croissance et d'emploi s'avèrera peut-être trop abstrait dans un pays dont les performances sur ces registres sont assez faibles depuis des années. D'où la nécessité d'adopter une stratégie également centrée sur les bénéfices directement recueillis par les Français, en insistant sur leurs gains en tant que consommateurs, qu'ils ne perçoivent pas nécessairement. La controverse sur la directive dite « Bolkestein » reste à cet égard un cas d'école : alors même que la plupart des Français considèrent que la grande majorité des plombiers hexagonaux sont trop chers, ils ont paru plutôt enclins à refuser la possibilité (d'ailleurs très théorique) de faire appel à des plombiers polonais bien meilleur marché. Le même raisonnement pourrait être fait s'agissant des textiles chinois, eux aussi beaucoup moins chers, et dont l'importation est donc porteuse de gains de pouvoir d'achat. Deux exemples qui soulignent l'urgence de démontrer que, sur le plan interne, l'appartenance au marché intérieur et, sur le plan externe, l'ouverture commerciale ont aussi un impact positif pour le pouvoir d'achat des consommateurs – sans quoi ces dernières continueront à être contestées, et l'Union avec elles.

Ces élémentaires rappels pédagogiques sont indispensables dans la perspective de la prochaine célébration du cinquantenaire du Traité de Rome et donc des fondements même du marché intérieur, c'est-à-dire des « 4 libertés » proclamées dès 1957 et appliquées progressivement depuis lors (surtout depuis l'adoption de l'Acte unique dans les années 80). Cela est d'autant plus nécessaire que trois de ces quatre libertés au moins paraissent mises en question : libre circulation des capitaux (avec le blocage par les pouvoirs publics de certaines offres publiques d'achat), libre circulation des personnes (avec les grandes réticences à lever les clauses de sauvegarde vis-à-vis des travailleurs venant d'Europe centrale et orientale) et libre circulation des services (avec les difficultés à obtenir un compromis sur ce sujet, ou l'adoption d'une nouvelle directive très minimaliste). De ce point de vue, il nous semble donc essentiel de reconnaître que, si les principes économiques fondateurs du Traité de Rome étaient évidents lorsqu'ils s'opposaient au système collectiviste inepte en vigueur à l'Est de l'Europe, ils doivent trouver une nouvelle justification plus intrinsèque.

B. L'« Europe sociale » : briser le mythe

Outre la re-légitimation du marché intérieur, il s'agit enfin de prendre à bras le corps les projets relatifs à « l'Europe sociale », sauf à laisser cette perspective à la fois symbolique et mobilisatrice peser durablement sur le futur politique de l'Union.

Cette démarche doit conduire d'abord à briser le mythe de l'Europe sociale, mythe certes mobilisateur, mais qui risque de nourrir de fortes attentes qui ne pourront qu'être déçues, et donc de nourrir, à rebours, des frustrations qui ne pourront qu'être dangereuses politiquement. Ce n'est pas, en effet, en faisant adopter le principe d'un salaire minimum dans un pays comme la Pologne (il s'élèverait sans doute à 200 euro/mois) qu'on réduira comme par enchantement les différentiels de salaire avec la France. De surcroît, il faut bien mesurer la difficulté de parvenir à un consensus européen significatif en matière sociale, dès lors que la plupart des compétences sur ce registre restent nationales, et surtout que les 25 pays de l'Union ont des traditions et des histoires bien différentes dans ces domaines. Briser le mythe de l'Europe sociale, ce n'est donc pas tant s'interdire toute réflexion sur les questions d'ordre social, mais identifier clairement quels sont les niveaux d'action et de responsabilité dans ces domaines.

Reste qu'une telle stratégie doit aussi reconnaître que l'adoption de mesures d'ordre essentiellement symbolique peut avoir une certaine utilité. Comme l'a rappelé le débat référendaire français, les symboles ont en effet leur importance en politique : à cet égard, il serait donc bienvenu que l'Union européenne puisse se fixer des objectifs en termes sociaux au cours des prochaines années pour adresser un signal positif aux opinions publiques. Pour ne citer qu'un exemple récent, la mise en place d'un « fonds d'ajustement à la mondialisation » lors du Conseil européen de décembre 2005 constitue

une initiative très utile, non seulement sur le plan symbolique mais aussi sur le plan concret : elle prend en effet acte du fait que, à côté des opportunités qu'elle offre, l'ouverture économique internationale a des conséquences qui peuvent être négatives, et qu'il faut donc venir en aide à ceux qui en sont victimes. Que l'ensemble des mesures existantes et à venir puisse faire l'objet d'un « protocole social », comme le propose le gouvernement allemand, serait là encore bienvenu sur le plan symbolique.

Pour que les efforts de l'Union en matière sociale soient réellement opératoires, il s'agit enfin et surtout de mettre en œuvre les orientations pour lesquelles un consensus européen existe d'ores et déjà, et dont le succès aura un impact d'autant plus fort pour les travailleurs français : celles retenues par la « stratégie de Lisbonne », qui souligne que des actions d'éducation et de formation intensives et modernes sont seules à même de garantir l'avenir de la main d'œuvre hexagonale face à la concurrence des pays à bas salaires, ainsi que la croissance et la prospérité de nos pays. Voilà qui doit aussi guider l'action des autorités nationales et européennes dans les semestres qui viennent si elles veulent donner un horizon clair et porteur aux travailleurs de l'Union.

III. Après « l'élargissement », clarifier les finalités géopolitiques de l'Union européenne

Le débat référendaire du printemps 2005 aura enfin mis en évidence la crise d'identité géopolitique que traverse l'Union européenne depuis une décennie, et qui est plus particulièrement ressentie en France. La récente adhésion de 10 pays d'Europe centrale, orientale et méditerranéenne aura là aussi fait office de révélateur.

La construction européenne portait en effet un projet de réconciliation et de promotion de la paix d'abord fondé sur le rapprochement franco-allemand et étendu progressivement à l'ensemble des pays alentours. A quoi sert-elle désormais, si ce n'est plus à rassembler comme jadis les pays non communistes d'Europe ? Peut-elle véritablement déboucher sur l'émergence d'une puissance européenne si, dès le premier débat venu (à propos de la guerre d'Irak), ses pays membres, y compris nouveaux, se divisent de manière spectaculaire ? Surtout : jusqu'où peut porter la démarche de réconciliation qui l'inspire si, au-delà même de la Pologne et de Chypre, l'adhésion de l'Albanie et de la Turquie est tout aussi envisageable ?

Si le texte de la Constitution européenne n'était pas directement concerné par de telles controverses, les discussions relatives à l'héritage « chrétien » ou « religieux » (terme finalement retenu) de l'Europe renvoieraient cependant très clairement au débat sur une éventuelle adhésion de la Turquie, d'ailleurs toujours vif. Au-delà même du contenu du texte constitutionnel, le débat référendaire aura aussi permis l'expression d'un malaise géopolitique qu'il s'agit lui aussi de dissiper pour créer les conditions d'une adhésion populaire plus massive à l'Union européenne :

- d'une part en identifiant clairement ses frontières ;
- d'autre part en redéfinissant la nature de son projet diplomatique.

A. Des « critères » aux « frontières »

Le débat référendaire français aura confirmé que l'Union est confrontée à une première nécessité géopolitique : celle de définir plus clairement ce que sont ses frontières, en dressant la liste des pays qui ont vocation à la rejoindre.

Il était à cet égard tout à fait paradoxal de proposer l'adoption d'un traité constitutionnel ayant pour but de clarifier les finalités philosophiques (objectifs) et politiques (compétences) de l'Union tout en restant flou sur ses finalités géographiques, c'est-à-dire sur ses frontières. Paradoxal, et même contreproductif, de proposer l'adoption d'un texte (re)fondateur de cette communauté politique qu'est aussi l'Union sans s'aviser qu'aucune communauté politique ne peut réellement s'affirmer sans définition d'un « dedans » et d'un « dehors », tous deux *constitutifs* de son identité. Contreproductif, voire téméraire, de s'en tenir à une approche technique évoquant un « élargissement » qui paraît sans bornes et fondée sur des « critères » à respecter (tels que définis au Conseil européen de Copenhague en 1993), sans privilégier une vision politique indiquant clairement qu'une « réunification » du continent est en cours et qu'elle pourra concerner un nombre déterminé de pays, si leurs populations et celles des pays de l'Union l'acceptent.

Le malaise à la fois social et diplomatique suscité en France par l'adhésion récente des pays d'Europe centrale et orientale et par la perspective de négociations d'adhésion avec la Turquie aura contribué à placer le débat sur les frontières de l'Union au cœur de la campagne référendaire. La plupart des analystes considèrent que ce débat impromptu et insidieux aura joué un rôle majeur sinon premier dans la victoire du non, et qu'il continue à entretenir la défiance vis-à-vis de « l'Europe ».

Ce n'est donc pas nécessairement en ajoutant un « critère » de plus à ceux déjà utilisés qu'on s'attaquera le mieux à cette défiance, surtout s'il s'agit de faire référence à une

« capacité d'absorption » de l'Union bien difficile à définir. Ce n'est pas seulement non plus en garantissant que toute nouvelle adhésion après celles de la Bulgarie et de la Roumanie sera soumise au référendum, comme les autorités françaises se sont engagées à le faire en modifiant la Constitution début 2005 : cela n'a d'ailleurs pas suffi à décourager nombre de Français de s'opposer à la perspective d'une adhésion turque en votant « non ».

C'est avant tout en tenant un discours politique clair sur les frontières de l'Union, notamment au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement européens, à qui il revient d'adopter une déclaration politique solennelle permettant de sortir du flou actuel et exposant les raisons pour lesquelles nombre de pays sont encore appelés à rejoindre la famille européenne, tandis que d'autres bénéficieront de la politique de « voisinage » nouvellement mise en œuvre.

B. « L'Union fait la paix » et « L'Union fait la force » : deux projets en un

Le débat référendaire du printemps 2005 aura naturellement permis de rappeler que la construction européenne avait contribué à établir une paix à la fois durable et inédite entre tous les pays l'ayant rejoint. Il aura malheureusement aussi conduit à constater que ce miracle géopolitique était largement considéré comme un acquis, et qu'il ne suffisait plus à justifier le projet européen, notamment auprès des jeunes générations.

Dans ce contexte, il faut certes rappeler toujours plus fortement que, par ses extensions successives, l'Union a avant tout pour but de consolider son œuvre de réconciliation, et que c'est avant tout dans cet esprit qu'elle a accueilli et accueillera encore les pays issus de l'ex « bloc soviétique ». Mais cela suffira sans doute à peine à faire admettre la nécessité de nouvelles adhésions, et moins encore à rendre compte des nouveaux objectifs géopolitiques de l'Union.

La grande affaire, au moins depuis le Traité de Maastricht, est en effet de faire émerger une « Europe puissance » capable de peser au niveau international sur le plan diplomatique et militaire. Un tel dessein est depuis toujours porté par la France, qui aspire sans doute à retrouver au niveau européen une partie de l'influence qu'elle a perdue : en indiquant que la construction européenne constituait le « levier d'Archimède » de la France, le général De Gaulle a par exemple parfaitement résumé cette stratégie, qui diffère assez largement du projet communautaire originel.

Il se trouve que tous les pays de l'Union actuelle sont loin de partager cette conception française : pour nombre d'entre eux, la construction européenne a avant tout vocation à établir un espace de paix sur le continent, pas nécessairement à faire naître une nouvelle puissance. S'agissant de la politique étrangère et de la défense, beaucoup s'accommodent par ailleurs fort bien de la protection et du « leadership » américains, établis après la Seconde Guerre mondiale et sortis victorieux de la guerre froide. Les débats sur la guerre d'Irak n'auront fait, à cet égard, que confirmer l'ampleur des divergences européennes au niveau international, tout en battant en brèche des aspirations françaises qui semblent aller bien au-delà des seuls cercles dirigeants de notre pays. Le fait que nombre de nouveaux pays arrivants se soient prononcés en faveur des positions américaines aura même douloureusement illustré le télescopage entre projet de réconciliation continentale et projet d'Europe puissance.

Repartir de l'avant suppose dès lors de dissocier clairement ces deux projets et de défendre le second en tant que tel, et sur la base d'une stratégie spécifique. Premier impératif à cet égard : celui de rompre définitivement avec l'illusion que la promotion d'une Europe puissance mobilisera l'ensemble des pays de l'Union, et continuer à encourager la mise en place de coopérations renforcées et autres « groupes pionniers » pour progresser en matière diplomatique et militaire. Deuxième impératif, plus tactique : tempérer les discours très français sur le nécessaire avènement d'un monde

« multipolaire », et qui laissent à penser que « l'Europe » devrait avant tout avoir but de faire pièce à la puissance américaine, au risque de déplaire à la majorité des pays membres. Troisième impératif, plus opérationnel : poursuivre la mobilisation en faveur de la mise en œuvre concrète d'opérations militaires (exemples des Balkans et du Congo) et du lancement d'initiatives diplomatiques (exemple de l'Iran), et qui pourront progressivement donner corps à l'« Europe puissance » à laquelle la France aspire.

Un an après le référendum négatif du 29 mai 2005 et alors que l'avenir de l'Union européenne paraît flou, un certain nombre de défis sont lancés à l'Union : institutionnel d'abord, qui renvoie à une crise de légitimité politique de l'Europe ; socio-économique, avec une panne de croissance qui nourrit des critiques de ce qui est au cœur de la construction européenne elle-même, le marché intérieur ; géopolitique enfin, qui constitue le signe d'une crise d'identité plus profonde. Dans ce contexte, l'analyse qui précède a tenté de diagnostiquer les symptômes de cette « crise de la conscience européenne » et d'identifier les éléments sur lesquels prendre appui pour en sortir, avec ou sans traité, au niveau européen comme au niveau national : tout d'abord, préalable indispensable, en démocratisant les mécanismes de décision et de contrôle communautaires et nationaux (quand il s'agit de la gestion des « Affaires européennes ») ; ensuite, en refaisant la preuve des apports du marché intérieur et en justifiant le projet de son approfondissement, pour convaincre qu'il s'agit d'une condition pour renouer le fil de la croissance et apporter des réponses aux aspirations sociales ; enfin, clarifier le projet géopolitique de l'Europe réunifiée (ou plutôt en voie de réunification) et poser clairement la question de ses limites territoriales, sans quoi le malaise identitaire des Européens ne pourra aller qu'en s'aggravant. Le traité constitutionnel européen contient certes d'utiles éléments sur ces différents registres et qui pourront, le cas échéant, être repris ou approfondis. Le défi que le « non » lance à l'Union appelle cependant à une réflexion stratégique beaucoup plus vaste, que nous nous sommes seulement efforcés d'esquisser ici, et qui nous paraît constituer au mieux le prélude, au pis le complément indispensable, de toute « relance » de l'Europe.

La Fondation Robert Schuman

Créée en 1991, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu dans les nouvelles démocraties. Elle est devenue une référence en matière d'information européenne, en France, en Europe et à l'étranger.

Centre de recherches français de référence sur l'Europe et ses politiques, la Fondation provoque et stimule le débat européen par la richesse, la qualité et le nombre de ses publications (15 ouvrages, 70 000 exemplaires publiés et diffusés chaque année). Son indépendance lui permet de traiter les sujets d'actualité européenne de manière approfondie et objective. Ses études et analyses apportent aux décideurs des arguments et des éléments de réflexion.

Vecteur d'informations permanent, elle met à la disposition des chercheurs et du public toutes les informations utiles à une bonne connaissance des questions communautaires. Son site internet propose des documents électroniques uniques, notamment une lettre hebdomadaire diffusée à près de 105 000 abonnés et un Observatoire des élections. Des brochures d'information pédagogique sont diffusées en grand nombre à l'occasion de chaque grand événement européen.

The Robert Schuman Foundation

The Robert Schuman Foundation, founded in 1991, focuses its research on the political climate of the European Union. The foundation is widely recognized throughout the world as the point of reference for information related to the EU. After the fall of the Berlin Wall and the collapse of the USSR, the Foundation decided to provide assistance to the emerging democracies of Eastern Europe by attempting to promote the European democratic model amongst its Eastern neighbours.

As a prominent French think tank, the Foundation is able to successfully contribute to the European debate because of the quality and frequency of its publications (the foundation publishes 15 books per year and prints about 70,000 copies per year).

The Foundation's independence allows it to address current European issues from an objective point of view. Its research and analysis helps to disseminate new and innovative ideas to European decision-makers on the most pertinent issues.

The Foundation makes all of its documents easily accessible to researchers as well as the general public. Its website contains a wide range of documents, including the Foundation's weekly newsletter, which is distributed to over 100.000 subscribers all over Europe. Educational publications, specifically written for the public, are published for every important European event.

**FONDATION ROBERT
SCHUMAN**

29, bd Raspail - F-75007 Paris
Tél. : +33. (0)1.53.63.83.00 - Fax : +33. (0)1.53.63.83.01

Rond-Point Schuman 6 - B-1040 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 234 78 26 - Fax : + 32 (0)2 234 77 72

info@robert-schuman.org

www.robert-schuman.org