

Union européenne : le « bug » de l'an 2006

YVES BERTONCINI et THIERRY CHOPIN

in L'Opinion européenne en 2007 – sous la direction de D Reynié

Yves Bertoncini – enseigne à l'Institut d'études politiques de Paris. Dernier ouvrage paru : *Europe : le temps des Fils fondateurs* (Michalon, 2005)

Thierry Chopin – enseigne à l'Institut d'études politiques de Paris et au Collège d'Europe (Bruges). Dernier ouvrage paru : *L'Amérique et l'Europe : la dérive des continents ?* (Grasset, 2006)

Après une année 2005 marquée par la victoire du non aux référendums « constitutionnels » organisés en France et aux Pays Bas et qui restera à coup sûr synonyme de coup d'arrêt pour l'Union européenne, l'année 2006 passera-t-elle à la postérité comme celle de son incapacité à tirer les leçons du malaise dans lequel elle est désormais plongée ?

Le malaise auquel est confrontée l'UE est certes en partie d'ordre factuel, dès lors qu'il n'est pas aisé de sortir de la situation créée par le double non français et néerlandais : impossibilité d'atteindre l'unanimité des 25 pays nécessaire pour l'adoption de la Constitution européenne ; impossibilité de faire revoter Français et Néerlandais sur le même texte ; extrême difficulté de trouver des modifications du texte constitutionnel susceptibles de satisfaire les deux peuples « récalcitrants » sans mécontenter les pays ayant approuvé la Constitution et sans rouvrir entièrement le débat... Il se trouve que les difficultés actuelles de la construction européenne sont également en bonne partie imputables à la morosité qui s'est emparée de certains de ses pays fondateurs, au premier rang desquels la France¹.

Il demeure que le malaise auquel est confronté l'UE est également, et peut-être surtout, d'ordre psychologique et conceptuel : ce qui est désormais en jeu, c'est bel et bien sa capacité à obtenir l'adhésion des peuples qu'elle a vocation de servir, en tirant les conséquences politiques des signaux qui lui ont été adressés en 2005,

¹ Sur ce thème, voir Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Le référendum du 29 mai et le malaise culturel français », in *Le Débat*, n°137, novembre-décembre 2005, p. 177.

auparavant et depuis lors. C'est précisément sur ce registre que l'année 2006 restera peut-être celle du « bug » de l'UE : celle-ci a de fait semblé continuer peu ou prou à agir comme si rien ne s'était passé, sans même parvenir à tirer des enseignements décisifs et convaincants de la « période de réflexion » d'un an qu'elle s'était assignée au printemps 2005, officiellement close par le Conseil européen de juin 2006, et qui n'aura débouché sur aucune proposition tangible.

Comme on va le voir, ce « bug » a des dimensions à la fois politiques, économiques et géopolitiques. Il témoigne du désarroi qui a saisi les responsables de l'UE tout autant que de leur entêtement à poursuivre dans des directions qui ne semblent plus de nature à garantir le succès politique et populaire de la construction européenne. Il appelle à un profond changement de « logiciel » capable de permettre à l'UE de s'adapter aux exigences des débuts du siècle et de poursuivre sa route.

Un logiciel politique désormais inadapté : du fonctionnalisme à la légitimité démocratique

L'année 2006 a marqué la fin de la « période de réflexion » ouverte après les deux référendums négatifs du printemps 2005, qui ont à la fois symbolisé le décrochage de nombreux citoyens européens à l'égard des finalités de la construction européenne et leur volonté de contrôler davantage le fonctionnement de l'UE ; mais elle aura également été celle d'une surenchère permanente sur le thème de « l'Europe des résultats » et de « l'Europe des projets », qui constitue la manifestation la plus éclatante d'une logique ne prenant pas suffisamment en compte les exigences propres à la légitimation démocratique : une contradiction qui donne la mesure du bug politique auquel l'UE est d'abord confrontée.

L'EMPREINTE PERSISTANTE DU FONCTIONNALISME : LA LEGITIMITE PAR LES RESULTATS ET PAR L'INFORMATION

On connaît la phrase célèbre de Jean Monnet : « Je n'ai jamais cru que l'Europe pourrait naître un beau jour d'une grande mutation politique et je ne pensais pas que

l'on dût commencer par consulter les peuples sur les formes d'une Communauté dont ils n'avaient pas l'expérience concrète »². La période de fondation de la construction européenne s'est de fait caractérisée par l'affirmation d'une logique associant technocratie et fonctionnalisme, et cherchant à mettre en œuvre des projets de coopération sectorielle entre un nombre de partenaires étatiques limité, l'intégration graduelle et progressive découlant du développement de l'interdépendance entre des Etats qui partagent dès lors des intérêts communs.

Cette démarche a été justifiée à l'origine de la construction européenne par la conviction selon laquelle « dans une Union d'Etats aux traditions diverses, dont les intérêts immédiats ne convergent pas toujours, il sera plus facile de s'entendre sur des projets aux contours relativement concrets, dont les bénéfices peuvent être évalués de manière plus ou moins précise, que sur une vision abstraite du juste et du bien »³. Elle a également été justifiée par la conviction d'agir pour le bien des peuples, qu'il n'était dès lors pas nécessaire d'associer aux processus de décision.

Il est frappant de constater que les analyses et les scénarios de sortie de crise actuels portent aujourd'hui encore l'empreinte de cette démarche. Certains observateurs ont pu rappeler que, historiquement, les échecs des ambitions constitutionnelles de l'Europe (du Congrès de La Haye au projet Spinelli en passant par le projet de Communauté européenne de défense) n'avaient pu être surmontés qu'en recourant à l'approche fonctionnaliste (avec la CECA, le traité de Rome et l'Acte unique en particulier). Selon cette lecture, ne pourrait-on dès lors envisager que l'échec de la « Constitution européenne » soit pareillement surmonté en renouant le fil de la logique fonctionnelle « classique » ? Il n'est de fait pas besoin de Constitution pour concevoir et mettre en œuvre des projets susceptibles de garantir l'adhésion populaire à l'Union. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les discours actuels sur « l'Europe des projets » ou encore sur « l'Europe des résultats », portés aussi bien par les représentants des Etats membres que par ceux des institutions

² Jean Monnet, *Mémoires* ; rééd., Paris, Livre de poche, p. 536.

³ Renaud Dehousse, *La fin de l'Europe*, Paris, Flammarion, 2005, p. 58.

communautaires⁴. Comme l'a dit récemment Josep Borell Fontelles, Président du Parlement européen, « vous avez sans doute déjà vu ce slogan dans les magasins en réfection : « pendant les travaux, les affaires continuent ! ». À charge pour le client de se frayer un passage à travers les échafaudages et de retrouver les rayons... »⁵.

UN CHANGEMENT D'ÉPOQUE QUI IMPLIQUE UNE NOUVELLE MÉTHODE : LA NÉCESSITÉ DE LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE

Cette logique révèle aujourd'hui ses limites, alors que la construction européenne a profondément changé de nature. La crise actuelle, que certains observateurs, même chez les europhiles, évoquent comme étant la « fin de l'Europe »⁶, peut être vue en réalité comme la mise en évidence d'un changement d'époque dont nous n'aurions pas encore pris toute la dimension, et dont nous n'aurions pas encore tiré toutes les implications.

Pourquoi le mode de légitimation par les résultats ne suffit-il plus ? D'abord, et paradoxalement, parce que la construction européenne a formidablement accompli ce qui fut son objectif fondateur, à savoir établir la paix dans une région du monde particulièrement déchirée par les guerres. L'adhésion des pays d'Europe centrale aura de ce point de vue parachevé une œuvre qu'il faut saluer à sa juste valeur, mais qui ne peut donc plus suffire à justifier de l'UE aux yeux des opinions publiques, surtout s'agissant des jeunes générations⁷. Parce que la construction européenne n'a plus pour but principal d'établir la paix sur le continent, elle ne profite plus

⁴ Cf. les discours prononcés par José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, à l'Assemblée nationale française (le 24 janvier 2006), ou encore par Tony Blair, Premier ministre britannique, à l'Université d'Oxford (le 2 février 2006). Voir aussi la communication de la Commission: « Un aganda pour les citoyens – Une Europe des résultats », 10 mai 2006.

⁵ Discours du Président du Parlement européen, Josep Borrell Fontelles, au Collège d'Europe (Bruges, 13 octobre 2006) – « De Revolutionibus Europae ou le défi de la crise constitutionnelle ».

⁶ Voir par exemple Laurent Cohen Tanugi, « The End of Europe ? », in *Foreign Affairs*, nov.-dec. 2005, n°6, vol. 84.

⁷ L'idée communément répandue que les jeunes seraient par nature plus favorables à la construction européenne a été battue en brèche lors du référendum français de mai 2005 : une majorité des moins de 30 ans s'est en effet prononcée contre la Constitution, dans des proportions supérieures à la moyenne des votants : 56% chez les 18-24 ans et 55% chez les 25-34 ans – <http://www.ipsos.fr/CanalIpsos/articles/1545.asp>

indistinctement à l'ensemble des Européens (qui pouvait se plaindre d'une Europe en paix ?). Depuis qu'elle s'est par exemple engagée dans la mise en place d'un « marché unique », elle produit des effets ambivalents sur le plan économique et social. Quand bien même ces derniers sont globalement positifs, ils font aussi des mécontents ou des victimes : on pense en particulier aux travailleurs des secteurs confrontés à la concurrence des pays à bas salaires ou aux agents des monopoles publics ouverts à la concurrence. Dans ce contexte, croire que l'action de l'UE générera d'elle-même soutien et consensus relève au mieux de la naïveté, au pire de l'illusion.

La légitimation par les résultats est également insuffisante parce 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 pour ce qui concerne le volet diplomatico-militaire mais aussi, et peut-être surtout, pour ce qui concerne le rapprochement des législations sociales et fiscales. Parce qu'ils touchent à des consensus nationaux bien établis, il n'est pas envisageable que les décisions qui seraient prises dans ces domaines le soient indépendamment de tout débat public. Dans cette perspective, 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 légitimité démocratique.

De ce point de vue, il convient également de s'interroger sur un prolongement typique de la logique fonctionnaliste : l'idée que davantage de communication et d'information sur l'UE devrait entraîner une adhésion des citoyens⁸. Le désaccord des opposants à certaines décisions et à certaines actions de l'UE ne ferait ici que traduire une incapacité à saisir leurs bienfaits politiques, et il suffirait dès lors d'expliquer ce que fait « l'Europe » pour produire l'adhésion des citoyens. Si le niveau d'information sur les enjeux européens demeure en effet trop faible dans bon nombre d'Etats membres (en particulier en France) et si tout effort visant à

⁸ Cf. C'est, par exemple, la logique qui sous-tend le Plan D de la Commission européenne.

l'améliorer est naturellement louable, cela ne saurait là non plus suffire à combler le déficit de légitimité dont souffre l'UE. Il ne suffit pas d'informer et de communiquer sur l'Europe ; il convient aussi d'organiser les conditions d'un débat continu et transparent sur les enjeux européens qui doit permettre au citoyen de saisir l'articulation entre son vote et les décisions prises.

COMMENT CHANGER DE LOGICIEL ? LES VOIES DE LA DEMOCRATISATION⁹

Peut-être peut-on spéculer sur le fait que le contexte politique dans certains Etats membres (en France après l'élection présidentielle, aux Pays-Bas après les élections législatives) et dans l'UE elle-même (l'Allemagne la présidera au premier semestre 2007) permettra une relance des discussions « constitutionnelles » ? Cette relance pourrait en tout cas conduire à une reprise des dispositions démocratiques de la Constitution (qui s'y opposerait ?) : large extension des pouvoirs conférés au Parlement européen ; transparence au Conseil des ministres pour toutes les décisions législatives ; capacité d'initiative législative conférée à un million d'Européens etc. Elle pourrait également conduire à ajouter des modifications allant dans le sens d'une démocratisation accrue du système politique et des règles de décisions européens (là encore : qui s'y opposerait ?) : on peut par exemple penser à une définition plus claire du partage des compétences à partir d'un système de listes ; à des propositions visant au 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 piliers¹⁰ ; ou encore à l'accroissement du nombre de domaines soumises à la procédure de co-décision, qui donnerait davantage de pouvoirs au Parlement européen.

⁹ Les développements qui suivent reprennent une étude précédemment publiée sur ce point : Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Un an après le non : quelle stratégie pour l'Union ? », in *Questions d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n°30, 2006 - http://robert-schuman.org/supplement/questions_europe30.htm. Sur le thème de la démocratisation, voir également Yves Bertoncini, *Europe : le temps des fils fondateurs*, op. cit.

¹⁰ La Commission européenne détient aujourd'hui le monopole de l'initiative dans le premier pilier dit « communautaire » qui concerne les politiques communes européennes - transports, énergie, agriculture, environnement, etc.), mais pas dans le second (politique étrangère) ni dans le troisième (coopération policière et judiciaire).

Il convient néanmoins d'envisager ce qu'il est possible de mettre en œuvre sans le traité constitutionnel, d'abord au plan européen. Une première voie 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. À 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 les 15 et 16 juin 2006, le Conseil a adopté des conclusions selon lesquelles les délibérations, les débats et les votes sur tous les actes législatifs adoptés selon la procédure de codécision devraient désormais être publics. En revanche, il est précisé que l'ouverture des débats au public pourra être limitée au bon vouloir du Conseil dans tel ou tel cas ...¹¹ 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.

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

¹¹ Conclusions du Conseil des 15 et 16 juin 2006, (doc. 10633/06), p. 13 et 23.

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. À cet égard, l'inscription dans la Constitution française d'un référendum obligatoire pour les élargissements 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 donc constituer un élément central de la démocratisation des « Affaires européennes ».

De ce point de vue, le rapprochement de l'Europe et de ses citoyens passe d'abord par le renforcement de la représentation parlementaire nationale, en particulier en matière de contrôle politique des décisions européennes¹². 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 positive de proposition.

Il serait par ailleurs 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. Les élections de 2004 ont permis une première avancée en matière de rapprochement des électeurs et de leurs eurodéputés en substituant à

¹² Voir Hubert Haenel, « Les parlements nationaux, un appui pour l'Europe », *Note de la Fondation Robert Schuman*, n°34, juin 2006.

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, autorisé en France (à la différence de la plupart des autres pays membres de l'UE), et qui constitue un obstacle structurel à la pleine implication de certains eurodéputés français au sein du Parlement européen, pourrait être à nouveau posée.

Le logiciel économique : du libéralisme intégral au doute méthodique ?

Le bug de l'an 2006 a également une dimension économique et sociale : c'est notamment parce qu'elle est perçue, à tort ou à raison, comme une organisation préconisant l'extension du libre-échange entre les pays qui la composent et avec le reste du monde que l'UE a été désavouée par les urnes, singulièrement en France ; l'agenda européen actuel ne porte pourtant pas trace d'une interrogation de fond sur les bienfaits des principes libre-échangistes établis par le Traité de Rome et conduit même à un approfondissement du processus de libéralisation communautaire. Quand bien même il ne s'agit pas ici de contester le bien fondé théorique de ces principes fondateurs, auxquels nous sommes attachés, au moins doit-on en appeler à une mise en œuvre graduelle et prudente, et qui soit subordonnée à une analyse politique et sociologique préalable.

UN LIBRE ECHANGE INDISCUTABLE ?

On peut certes gloser à l'infini sur l'amère et paradoxale victoire des « nonistes » : beaucoup d'entre eux ont en effet rejeté la Constitution européenne au motif que sa « partie 3 » ne leur convenait pas, alors même que l'essentiel des dispositions de cette « partie 3 » étaient déjà en vigueur, et le sont toujours... Reste que leur vote traduisait un rejet qui n'a aucune raison d'avoir disparu aujourd'hui, bien au

contraire. Faute d'avoir pu s'engager dans les nouvelles voies d'action politiques, sociales et diplomatiques que lui ouvrait la « Constitution », l'UE s'est en effet recentrée sur ses fondamentaux, à savoir les principes libre-échangistes hérités du Traité de Rome. C'est d'ailleurs l'un de ses principaux problèmes actuels : si elle se limite à une entreprise économique, qu'il ne s'agit pas pour nous de contester, comme peut-elle néanmoins susciter l'adhésion populaire et politique ?

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que l'année 2006 n'ait pas conduit à des inflexions très significatives de la part de l'UE. La directive « services » (dite « Bolkestein ») a certes été assez largement remaniée - quand bien même elle n'a jamais eu pour but de permettre à des salariés polonais de venir travailler en France en étant payés comme en Pologne... La directive sur la libéralisation des services portuaires n'a pas été adoptée et le projet de directive sur la libéralisation des services aéroportuaires n'a pas été présenté comme prévu. Pour le reste, l'UE a cependant poursuivi la « politique libérale » qui fonde une partie de son identité et de son programme actuel. La libéralisation des secteurs ferroviaires et énergétiques, prévue pour 2007, et qui a abondamment nourri le camp du non en France, est toujours au programme ; la libéralisation du service postal va être approfondie, puisque la Commission européenne a présenté en octobre 2006 un projet de directive visant à ouvrir à la concurrence européenne l'ensemble du courrier à l'horizon 2009. L'application des règles de concurrence édictées par le Traité de Rome a elle aussi guidé l'action de l'UE : la Commission européenne a mis en cause le quasi-monopole de la distribution du Livret A dont dispose La Poste, ainsi que les garanties financières étatiques qui lui sont accordées ; elle a lancé une enquête sur les monopoles en vigueur pour les jeux et dont bénéficient le PMU et la Française des jeux, etc. Si ces différents éléments ont leurs fondements et leurs justifications, il convient néanmoins de les préciser. De surcroît, si la « Constitution européenne » devait à nouveau être soumise au vote des Français courant 2007, il est très douteux que le oui gagnerait beaucoup de voix supplémentaires... Ce constat n'est pas nécessairement rassurant pour la France, qui souffre d'une représentation

exagérément négative de la concurrence¹³ ; mais il n'est pas rassurant non plus pour l'UE, qui pourra difficilement prospérer sans prendre en compte les perceptions d'un bon nombre de citoyens, notamment français, vis-à-vis du processus de libéralisation européen.

PRENDRE EN CONSIDERATION LES LIMITES POLITIQUES DE LA LIBERALISATION EUROPEENNE

On peut dès lors être *a priori* favorable au libre-échange et aux grands principes établis par le Traité de Rome – ce qui est notre cas – tout en considérant que les récentes initiatives européennes sont plutôt malvenues : elles confirment en effet que les responsables de l'UE entendent visiblement poursuivre une entreprise de libéralisation européenne dont ils n'ont pas clairement perçu les limites philosophiques, factuelles et sociologiques, telles qu'elles façonnent, en tout cas, le regard qu'un bon nombre de citoyens, notamment en France, peuvent porter sur ce processus.

Limites philosophiques tout d'abord. Le libre-échange établi par le Traité de Rome l'a été d'abord pour des raisons politiques : il était en effet jugé porteur de réconciliation continentale plus que de maximisation économique, et inspiré de Jeremy Cobden bien davantage que d'Adam Smith. La création du marché commun avait certes pour but de contribuer à la reconstruction des pays d'Europe, mais lorsque les signataires du Traité de Rome écrivent « libre circulation », c'est d'abord « réconciliation » des peuples qu'il faut lire. Depuis une vingtaine d'années¹⁴, cette volonté de libéralisation a cependant inspiré une bonne partie des initiatives communautaires les plus marquantes (marché unique, ouverture à la concurrence de multiples secteurs, etc.). De sorte que ce qui est apparu plus clairement en 2005 est que le Traité de Rome a posé les bases d'un libre-échange intégral, et qui est désormais contesté en tant que tel par certaines opinions publiques nationales. Ce décalage entre les

¹³ Voir Yves Bertoincini et Thierry Chopin, « Le référendum du 29 mai et le malaise culturel français », *op.cit.*

¹⁴ L'Acte unique européen, qui prévoyait la réalisation d'un marché unique à l'horizon 1992, a été signé en 1986

objectifs politiques initiaux du Traité de Rome et le programme économique qui sert aujourd'hui de principal viatique à l'UE est à lui seul résumé par Ferrinando Riccardi, l'emblématique éditorialiste du « Bulletin quotidien Europe » : à un jeune Européen s'étonnant qu'on puisse bientôt célébrer le cinquantenaire d'un Traité qui a pour but « d'instaurer en Europe un libéralisme économique radical », il rétorque en effet en défendant un Traité qui a permis d'établir la paix¹⁵. N'est-ce pas là se tromper d'époque, en refusant un débat économique désormais nécessaire, et souvent nourri par les seuls opposants à la construction européenne, à qui on ouvre un boulevard sur le plan politique en n'engageant pas la discussion sur le sujet ?

Le libre échange dont les principes ont été posés à Rome a de fait été adopté à une époque où il pouvait plus aisément faire office d'horizon souhaitable : le protectionnisme national était en partie discrédité par ses excès ravageurs de « l'entre deux guerres » et le dirigisme soviétique constituait un repoussoir tout trouvé. Il avait d'autant moins à être justifié qu'il en est longtemps resté à l'état de principes, s'appliquant essentiellement et progressivement au commerce des marchandises, puis aux capitaux et aux travailleurs, et plus récemment aux services. Examiner posément le texte du Traité de Rome conduit aujourd'hui à un constat brut : par contraste, les principes de l'OMC feraient presque figure de blquette, puisqu'ils se contentent d'affirmer que la réduction progressive des obstacles aux échanges est souhaitable, tout en prévoyant nombre de mécanismes dérogatoires, notamment au bénéfice des pays les moins avancés... Peut-être ce constat pourrait-il inciter à se demander jusqu'où la libéralisation « sans cesse plus étroite » que le Traité de Rome a mise sur les rails doit aller ?

Un tel doute méthodique serait d'autant mieux venu que la libéralisation européenne est également confrontée à des limites factuelles. On peut bien essayer de justifier cette libéralisation en arguant de son impact positif en termes de croissance et d'emploi : dans les pays européens où ni la croissance ni l'emploi ne sont au rendez-vous, dont la France, ce genre de justification est malheureusement inaudible. Même

¹⁵ In « Bulletin Quotidien Europe » du samedi 28 octobre 2006 – page 3.

si ce marasme économique est largement imputable à des dysfonctionnements nationaux, les promoteurs de la libéralisation européenne, encore une fois dont nous faisons partie, devraient tout de même s'aviser qu'elle peut difficilement s'exonérer de difficultés qui frappent nombre de pays de la zone euro, et non des moindres (Allemagne, France, Italie...). D'autres objections peuvent également être exprimées sur le plan microéconomique : la libéralisation européenne des marchés de l'énergie a été contemporaine d'une hausse des prix ; la libéralisation du fret ferroviaire a parfois conduit à une réduction du trafic, notamment en France ; toujours en France, la suppression du « 12 » a conduit à une contraction du marché des demandes de renseignement téléphoniques. « Phénomènes connexes » ou « effets pervers », sans doute, mais qui pèsent eux aussi sur la perception par les citoyens des bienfaits supposés des directives de libéralisation européenne, et qui devraient donc davantage être pris en compte à l'avenir.

Les limites sociologiques de la libéralisation européenne devraient enfin être mises en exergue. Le libéralisme européen, et c'est tout à son honneur, a avant tout pour but de favoriser les consommateurs et leur pouvoir d'achat. Mais dans des pays où le chômage est la préoccupation principale, les électeurs ont tendance à réagir en travailleurs inquiets plutôt qu'en consommateurs avisés, et ils perçoivent souvent la libéralisation européenne comme une menace davantage que comme une opportunité. Il est d'autre part évident que les citoyens ne sauraient être réduits à leur dimension d'*homo economicus*, et qu'ils appréhendent aussi les interventions communautaires en termes symboliques. Sur ce registre, on peut par exemple constater que l'action de l'UE aura récemment concerné nombre d'entreprises ou services qui représentent autant d'« institutions » aux yeux des Français : suppression du « 12 », dénonciation du monopole du PMU et de la Française des Jeux, libéralisation du rail (SNCF) et de l'électricité (Électricité de France – Gaz de France), libéralisation annoncée du service postal et mise en cause de certains avantages consentis à La Poste, premier employeur de France, etc. Cette intervention, qui a ses justifications, a en même temps un prix symbolique et politique qui est très

largement sous-estimé et qu'il faudrait, là encore, bien davantage intégrer avant d'agir.

Prendre en compte les limites politiques de l'entreprise de libéralisation européenne est d'autant plus vital que le « service après vente » des décisions bruxelloises n'est pas souvent assuré par les responsables nationaux. Le référendum constitutionnel de mai 2005 l'a confirmé à sa manière, mais il n'a sans doute guère servi de leçon. Interrogé sur la volonté européenne de mettre en cause le monopole de la distribution du Livret A, Jean-Louis Borloo, Ministre de l'Emploi et des Affaires sociales, a par exemple déclaré en s'adressant à « Bruxelles » : « Fichez-nous la paix sur le financement du logement social ! »¹⁶... Plutôt que de gloser sans relâche sur la mauvaise foi (ou parfois l'ignorance) des responsables politiques nationaux, nous devrions nous aviser qu'approfondir la démarche de libéralisation européenne dans un tel contexte devrait être beaucoup mieux articulé sur la prise en considération des perceptions et des représentations d'un bon nombre de citoyens vis-à-vis de cette entreprise.

LA NECESSITE D'UNE STRATEGIE D'ACCOMPAGNEMENT

Peut-être est-il encore temps de sauver, sinon la Constitution, au moins l'élan qu'elle a codifié, et qui ouvre la voie d'une Union plus politique et plus démocratique, mieux à même de mobiliser les Européens ?

Pour cela, il conviendrait sans doute, sinon de marquer une pause, au moins de faire preuve de retenue et de prudence en matière de libéralisation européenne au cours des prochaines années. On souligne souvent à raison que les bases juridiques permettant cette libéralisation remontent au Traité de Rome : mais si l'on a parfois attendu plus d'un demi-siècle pour en faire usage, ne peut-on encore patienter dans certains cas afin de favoriser le succès des initiatives politiques et constitutionnelles de l'UE ? Et lorsqu'on décide de promouvoir la libéralisation de tel ou tel secteur

¹⁶ Sur France Inter, le mardi 3 octobre 2006.

économique, va-t-on enfin adopter une stratégie politique globale de soutien, visant à convaincre les citoyens de son bien-fondé, plutôt que de s'en remettre à des dogmes selon lesquels une libéralisation européenne est forcément bonne par nature ?

Réussir la libéralisation européenne, alors même que celle-ci est « globalement positive », cela signifie également mieux prendre en charge ses effets négatifs, sans sous-estimer leur existence. En matière de libéralisation externe, la création d'un « Fonds européen d'ajustement à la mondialisation » est symboliquement la bienvenue : alors que les États-Unis allient depuis plus de 40 ans ouverture commerciale et soutien financier à ceux qui en sont victimes, l'UE devrait bientôt combler une lacune que la mondialisation rend de plus en plus béante - quand bien même ses États membres se chargeaient déjà d'un tel soutien. Pour ce qui relève de la concurrence « interne » à l'UE, il s'agit également de mettre en place un soutien financier communautaire visible et spécifique pour les victimes de « délocalisations », certes extrêmement limitées dans leur ampleur, mais dont l'impact politique est dévastateur pour la construction européenne, comme l'a bien montré le référendum français de mai 2005.

Dernier élément, mais non le moindre : promouvoir sans relâche la « stratégie de Lisbonne », qui dessine l'évolution souhaitable des économies de l'UE dans la mondialisation, mais qui demeure trop peu connue des Européens. Car c'est bien en bâtissant une économie de la connaissance misant sur la valeur ajoutée des produits européens et sur le renforcement de la compétitivité hors-prix de ses travailleurs que l'UE pourra conforter sa prospérité économique et sociale. Il se trouve qu'à côté d'un volet « libéralisation » traditionnel, la stratégie de Lisbonne met également l'accent sur l'accroissement des dépenses publiques en matière d'éducation, de formation et de Recherche & Développement. Il y a assurément là des pistes d'action qui seraient mieux à même de réconcilier l'UE et ses citoyens, et qu'il incombe de privilégier et de valoriser dans un avenir proche.

Le logiciel géopolitique : en finir avec l'opposition « élargissement - approfondissement »

Le bug de l'an 2006 a enfin une dimension géopolitique : cette année là, l'UE aura donné une nouvelle impulsion décisive et bienvenue à la réunification de l'Europe, en décidant d'accueillir la Roumanie et la Bulgarie dès le 1^{er} janvier 2007 ; dans le même temps, beaucoup de ses responsables auront pourtant continué à se lamenter sur les conséquences négatives de « l'élargissement », tout en opposant la « capacité d'absorption » limitée de l'UE à d'éventuelles candidatures ultérieures. Cette schizophrénie peut à première vue témoigner d'une volonté de tenir compte des réticences populaires suscitées par l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale et par la perspective d'une éventuelle adhésion de la Turquie ; lorsqu'elle se double d'un discours confus sur la difficulté de bâtir une « Europe puissance » à 25 ou à 27, elle traduit cependant un désarroi conceptuel et stratégique qui appelle lui aussi un changement de logiciel.

« L'ÉLARGISSEMENT » DE L'UE : UN « APPROFONDISSEMENT » INESTIMABLE, ET POURTANT DÉPRÉCIÉ

Parmi les raisons qui sont avancées pour rendre compte du désarroi dans lequel se trouve plongée aujourd'hui l'Union européenne, le développement d'interrogations à l'égard du processus d'élargissement et de ses conséquences tant économiques, institutionnelles que stratégiques constitue un élément important. Il est en effet notable que le discours dominant aborde cette question à partir d'une grille de lecture selon laquelle la crise actuelle trouverait son origine dans une rupture entre la dynamique (voire l'accélération selon certains observateurs) de l'élargissement (en particulier du 5^e élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale et aux îles méditerranéennes de Chypre et de Malte) et l'essoufflement ces dernières années, puis le blocage récent, de l'approfondissement institutionnel avec l'échec du processus de ratification du traité constitutionnel européen au printemps 2005¹⁷.

¹⁷ Voir par exemple le discours du Premier ministre français à l'Assemblée nationale, 15 juin 2005.

Dans ce contexte, certaines contributions tentent de concevoir des scénarios visant à retrouver un équilibre en élaborant des alternatives à l'adhésion sous la forme par exemple du « partenariat privilégié » ou en mettant en avant la capacité « d'absorption » ou « d'intégration » de l'UE. Ces efforts, même sous leurs formes les plus élaborées et les plus intelligentes, fondent souvent leur démarche sur une mise en question de l'élargissement, présenté comme une fuite en avant, une menace contre la cohésion de l'Union et *in fine* la source de son affaiblissement.

Sans nier la réalité des défis institutionnel, socio-économique et stratégique qui accompagnent le dernier élargissement, achevé avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'UE en 2007, il convient de rappeler que l'héritage d'un demi-siècle de construction européenne est d'abord géopolitique, en ce qu'il a permis la réconciliation des pays du continent. C'est dans le contexte de désolation et d'affaiblissement créé par la Seconde Guerre mondiale que l'objectif fondateur de la construction européenne prend tout son sens : œuvrer à la réconciliation des pays d'Europe et établir durablement la paix sur le continent est en effet au cœur de l'entreprise communautaire. C'est la poursuite de cet objectif de paix et de réconciliation qui donne son sens aux différents élargissements de la Communauté puis de l'UE. C'est encore cette même logique réconciliatrice qui est à l'œuvre depuis la fin de la guerre froide, symbolisée par la chute du mur de Berlin, et qui a ouvert la perspective d'une réunification de tout le continent européen. Dans cette perspective, l'UE est ainsi en passe de réaliser l'objectif initial de la construction européenne, en étendant l'espace de paix et de prospérité qu'elle a créé aux pays d'Europe centrale, orientale, méditerranéenne et balkanique.

L'autre héritage de la construction européenne, c'est aussi la promotion de la prospérité des pays qui y ont pris part. À cet égard, un bilan positif de l'ensemble des « élargissements » a pu être dressé, et qui vaut aussi pour le tout dernier : il n'est qu'à consulter les études réalisées par la Commission européenne pour s'en convaincre¹⁸. Que ce bilan positif vaille aussi pour les pays déjà membres de l'UE est également

¹⁸ Cf. Commission européenne « L'élargissement deux ans après : une évaluation économique », mai 2006 - http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_papers/2006/ocp24en.pdf

établi (balances commerciales excédentaires, gains en termes de croissance etc.). Mais cette réalité est plus difficile à percevoir dans des pays gagnés par la morosité sociale comme la France, où les effets négatifs de ces élargissements (délocalisations notamment) ont tendance à prendre toute la place.

Faut-il pour autant perdre de vue que les « élargissements » ont été l'outil le plus efficace de la « politique extérieure » de l'UE, alors que celle-ci est encore en germe sur bien d'autres points ? La perspective d'adhésion est en effet un puissant vecteur de réformes encourageant le développement et la stabilité dans les pays en transition, et cette perspective positive opère encore : elle est de fait considérée comme le moyen le plus efficace de stabiliser les Balkans ou de faire évoluer la Turquie. C'est par une « logique de chaînage territorial » et un « effet-frontière » (dont la réconciliation entre l'Allemagne et la France fournit une manifestation initiale exemplaire) que l'élargissement est devenu l'outil le plus efficace de la sécurité et d'une paix durable entre les États qui décident de devenir membres de l'UE¹⁹. Un tel constat permet de souligner la nécessité de dépasser les oppositions classiques entre « élargissement » et « approfondissement » : car « élargir » l'Union, c'est aussi et avant tout « approfondir » le projet géopolitique européen en lui donnant une assise territoriale plus vaste et plus solide. Près d'une dizaine de pays, notamment issus de l'ex-Yougoslavie, ont encore vocation à participer à l'œuvre de réconciliation et de stabilisation engagée par la construction européenne : cette perspective, même encore lointaine pour certains pays de la région, ne devrait pas d'abord effrayer si l'on considérait à leur juste valeur les bénéfiques politiques et économiques qui en découleront.

Qu'une telle réussite géopolitique puisse être à ce point dépréciée donne la mesure du « bug » dont l'UE est victime et du désarroi qui s'est emparée ses structures politico-administratives. Laisser entendre que l'extension de l'UE à 25 puis 27 membres remet en cause les projets d'union politique, qui n'auraient de toute façon

¹⁹ Sur les effets produits par cette dynamique d'extension territoriale de l'Union, voir les analyses récentes de Michel Foucher, « L'Union politique européenne : un territoire, des frontières, des horizons », in *Esprit*, novembre 2006, p. 86.

pas réuni les 15 pays membres d'avant 2004, c'est assigner à « l'élargissement » un rôle de bouc émissaire commode mais très injuste. Insister sur les quelques lourdeurs induites par le quasi doublement des pays membres de l'UE, c'est également perdre de vue les objectifs fondamentaux de la construction européenne pour privilégier les commodités de son fonctionnement. Regretter la récente adhésion des pays d'Europe centrale et orientale au prétexte que leur présence allonge la durée du tour de table au Conseil des ministres n'est-il pas un peu dérisoire au regard du succès géopolitique que représente la réunification de l'Europe²⁰ ? Les principaux médias étant souvent sensibles aux avis et positions des hauts responsables politiques et administratifs de l'UE, il faut malheureusement constater qu'ils relaient souvent sans nuance les plaintes des promoteurs d'un tel « bug » : sans doute peut-on dès lors souhaiter que l'année 2007, qui s'ouvrira avec les adhésions bulgare et roumaine, conduise chacun à de plus justes appréciations.

L'EUROPE ESPACE : DES CRITERES AUX FRONTIERES

Célébrer comme il se doit la « réunification » de l'Europe ne doit certes pas conduire à minorer les difficultés qu'elle suscite. À la différence des adhésions précédentes, celles de l'an 2004 se sont accompagnées d'interrogations, non seulement socio-économiques et politico-institutionnelles, mais aussi et surtout de nature identitaires qui ont surgi au sein de certaines opinions publiques (en France et aux Pays-Bas, mais qui existent aussi en Allemagne ou encore en Autriche)²¹. D'un côté, cette « crise d'identité » trouve son origine non seulement dans le sentiment d'une extension apparemment indéfinie qui caractériserait une « Europe sans rivages » qui ne parvient pas à prendre au sérieux la question, pourtant incontournable, du territoire. De l'autre, la chute du Mur de Berlin et la rupture géopolitique alors introduite fait apparaître un élément inédit : le contact avec la périphérie du continent européen où un travail de clarification des limites territoriales de l'Union européenne s'impose, si

²⁰ Voir par exemple Jean-Marie Colombani, « L'Europe à 27. Trop de nations nuit », *Challenges*, n°50, 5 octobre 2006.

²¹ Il est remarquable que l'identité des États d'Europe centrale, orientale et baltique qui sont devenu membres de l'Union, le 1^{er} mai 2004, s'est elle trouvée reconnue et par là confortée par leur adhésion.

l'on veut bien considérer qu'aucune communauté politique ne peut réellement s'affirmer sans définition d'un « dedans » et d'un « dehors », tous deux constitutifs de son identité.

C'est précisément sur ce point que l'on perçoit les limites de la méthode guidant actuellement la politique « d'élargissement » et marqué par le primat d'une approche technique, aux dépens d'une approche politique de définition des limites territoriales de l'UE. L'exigence de délimitation réclame en effet une décision, donc un acte politique, au sens plein du terme. Pour le dire autrement, le malaise face à la question des frontières est l'une des conséquences de l'absence (en tout cas apparente) de pilotage politique de l'élargissement. On comprend, certes, la difficulté géographique qu'il y aurait à établir la liste des pays « européens » qui ont ou auraient vocation à adhérer à l'Union européenne. Néanmoins, si l'*Europe* est une entité géographique aux contours difficilement définissables, rien n'empêche l'*Union européenne*, si les Européens veulent la considérer comme une entité politique, de décider (au moins temporairement) des limites qu'elle souhaite avoir en fonction de ses intérêts²². Or, cette question éminemment politique ne peut être résolue si l'on continue d'évoquer un élargissement qui paraît sans bornes et qui est fondé uniquement sur des « critères » à respecter (tels que définis au Conseil européen de Copenhague en 1993), et si l'on n'adopte pas 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.

Ce n'est donc pas nécessairement en ajoutant un « critère » de plus à ceux déjà utilisés qu'on s'attaquera le mieux à la défiance populaire suscitée par les « élargissements », surtout s'il s'agit de faire référence à une « capacité d'absorption »²³ de l'UE bien difficile à définir. C'est avant tout en clarifiant le

²² Cf. M. Foucher, « L'Union européenne un demi-siècle plus tard : état des lieux et scénarios de relance », in *Note de la Fondation Robert Schuman*, n°37, 2006.

²³ Cette notion (introduite comme condition à côté des trois critères d'adhésion lors du Conseil européen de Copenhague de 1993), redécouverte après l'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, est définie de la manière suivante : « la capacité de l'Union à assimiler

discours politique sur les frontières de l'UE, notamment au niveau des chefs d'État 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 ou encore d'un partenariat stratégique, comme la Russie. La nécessaire définition des frontières de l'UE appelle là aussi un nouveau « discours de la méthode », ou un nouveau logiciel « territorial ». Le Commissaire européen chargé de l'élargissement, Oli Rehn, n'aura pas profité de l'année 2006 pour l'adopter : début novembre, il déclarait en tout cas dans un même mouvement souhaiter « accroître le soutien populaire au processus d'élargissement de l'UE » tout en s'opposant à l'idée de fixer les frontières de l'UE, au prétexte que « l'Union européenne se définit avant tout par ses valeurs »²⁴.

UNE « EUROPE-PUISSANCE » BATIE SUR DES BASES REALISTES

La constitution d'une « Europe puissance » peut aussi justifier les élargissements, qui donnent à l'UE la taille critique et le poids (tant économique que démographique) nécessaires pour peser davantage dans les affaires du monde, sur le plan diplomatique et militaire. Si ce discours a connu récemment un regain d'intérêt dans certains pays de l'Union (en France et dans les pays du Benelux en particulier mais aussi, fait crucial, en Allemagne sous le gouvernement du Chancelier Schröder), un tel dessein est porté traditionnellement par les autorités françaises, qui aspirent à retrouver au niveau européen une partie de l'influence que le pays 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 prolonge substantiellement le projet communautaire originel la réconciliation interne ayant apportée la paix recherchée depuis l'après guerre, rien n'interdit désormais de penser que « l'Union fait la force » sur le plan international.

de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats ».

²⁴ Voir www.ec.europa.eu. - « Enlargement package – press speaking points », 8 novembre 2006.

Le problème est que tous les pays de l'Union actuelle sont loin de partager cette conception : 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 de la protection et du « leadership » américains, établis après la Seconde Guerre mondiale, sortis victorieux de la guerre froide et qui pourraient être encore très utiles si la résurgence du nationalisme russe se confirme. Les débats sur la guerre d'Irak n'ont fait que révéler la réalité des divergences européennes à cet égard. Et le fait que nombre de nouveaux pays entrants se soient prononcés en faveur des positions américaines a révélé le « télescopage » entre le projet de réconciliation continentale et celui d'« Europe puissance ».

Dans cette perspective, si l'on souhaite que l'UE puisse se développer comme un « acteur global » pour relever les défis stratégiques actuels, il convient dès lors de dissocier clairement le projet de réunification et de pacification du continent et le projet de constitution d'une puissance diplomatique et militaire qui ne se réduise pas à la seule « puissance par la norme » (pour reprendre le mot de Zaki Laïdi). Cela suppose aussi de défendre ce dernier projet en tant que tel, et sur la base d'une stratégie spécifique, qui peut s'organiser autour des trois éléments suivants.

- Le premier impératif consiste à rompre avec l'illusion que la promotion d'une Union comme acteur global pourrait mobiliser l'ensemble des pays de l'Union, ce qui doit conduire à encourager la mise en place de « coopérations renforcées » ou « structurées » entre certains États membres (mais qui resteraient ouvertes aux pays qui souhaiteraient les rejoindre) pour progresser en matière diplomatique et militaire.
- Le deuxième impératif, plus tactique, consiste à tempérer les discours très français sur le nécessaire avènement d'un monde « multipolaire », qui laissent à penser que « l'Europe » devrait avant tout avoir but de faire pièce à la puissance américaine,

discours qui ne réussiront pas à emporter l'adhésion d'une majorité des pays européens et ne feront que nourrir le bug géopolitique que connaît l'UE.

- Le troisième impératif, plus opérationnel celui-là, consiste à poursuivre la mobilisation en faveur de la mise en œuvre concrète d'opérations militaires (comme dans les Balkans, en République démocratique du Congo et plus récemment au Liban) et du développement d'initiatives diplomatiques (le cas de la question nucléaire iranienne est exemplaire à cet égard), qui pourront progressivement donner corps à une Union assumant ses responsabilités sur la scène internationale.

Le « bug » dont l'UE a été victime en 2006 est le produit d'une multitude de facteurs : mélange de bonne conscience et d'inconscience des cercles « europhiles » ; inertie administrative ; manque de clairvoyance et de courage politiques ; difficultés techniques et diplomatiques aussi... Comme les « bugs » survenant dans l'univers informatique, il pourrait gravement porter atteinte au bon fonctionnement et à la pérennité du système communautaire.

Ce bug ne pourra être surmonté que si l'UE se transforme suffisamment pour affronter avec succès les défis du siècle qui s'ouvre, en changeant de logiciels politique, économique et géopolitique. Les difficultés que rencontre l'UE ne traduisent pas, en effet, une « crise » de plus, qui serait appelée à être dépassée comme toutes les précédentes, sur la base de « petits pas ». Si « crise » il y a, c'est d'une crise existentielle qu'il s'agit, dont le bug de « l'an 2006 » est un symptôme particulièrement marquant, et que l'UE ne pourra surmonter en persévérant dans son être.

Il reste donc à souhaiter que ce bug-là puisse bénéficier d'autant d'attention que le « bug de l'an 2000 », peut-être parfois perçu de manière trop dramatique, mais finalement surmonté sans dommage excessif.