

# **L'Europe face à ses responsabilités**

## **Etat des lieux et perspectives**

par

**Jean-Michel Ducomte**

« Il ne peut y avoir de choix démocratique contre les traités européens ». Par cette formule, glaçante de mépris, proférée en pleine crise de la dette grecque, le 28 janvier 2015 dans les colonnes du Figaro, le Président alors en exercice de la commission européenne, Jean-Claude Juncker, posait les limites des fondements démocratiques de la construction européenne. Ultérieurement, l'incapacité à offrir une réponse digne à l'afflux de migrants fuyant la guerre et la violence politique en Syrie, en Irak ou en Erythrée accompagné d'un verrouillage des frontières intérieures de l'Union au mépris des accords de Schengen et la décision des citoyens britanniques de quitter d'Union européenne ont paru créer - tout cela accompagné des progrès électoraux, voire des victoires de partis politiques populistes, parfois ouvertement nostalgiques des dictatures fascistes, nazis ou franquistes d'hier - les conditions une remise en cause de ce que fut le projet communautaire de structuration du continent européen.

Alors que la victoire des conservateurs conduits par Boris Johnson aux élections législatives convoquées le 12 décembre 2019 confirmait le choix d'une majorité d'anglais de tourner au plus vite, fusse sans accord, la page de l'aventure européenne du Royaume-Uni ouverte en 1973, laissant augurer les lendemains difficiles pour chacun des époux divorcés, la survenance de la pandémie du Covid 19, sans rien changer de fondamental concernant les conséquences du Brexit, l'a brusquement fait disparaître de la Une des journaux.

La crise sanitaire a été brutale, déstabilisatrice tant des économies que des solidarités. Dans le mouvement de panique qui a suivi le constat de l'impréparation de la plupart des systèmes sanitaires nationaux, l'on vit certains Etats membres se comporter tels de vulgaires gangsters pour s'approprier des masques commandés par d'autres Etats. Ainsi peut-on citer le cas de la République tchèque s'emparant sur un aéroport d'une livraison destinée à l'Italie durement touchée. Le confinement des personnes imposé par certains gouvernements a conduit à une mise à l'arrêt quasi complet de toute une série d'activités économiques. Des inquiétudes de plus en plus fortes se sont exprimées sur les contours du « monde d'après ». La prise de conscience environnementales provoquée par la crise le rendrait-elle meilleur, à moyen terme, que le monde d'avant ou alors l'effet de souffle consécutif à la pandémie serait-il tel qu'il conduirait à un effondrement aux conséquences socialement dramatiques des économies et des sociétés ?

La réponse reste encore à construire tant sur le terrain idéologique que gestionnaire. Une évidence s'impose cependant dès à présent, soit l'Union européenne manifeste une capacité à définir les contours d'une solidarité communautarisée, sans exclusive, et elle conserve des chances sérieuses de construire les modalités d'une sortie de crise imaginative, capable de répondre aux défis environnementaux, sociaux et économiques aggravés par la pandémie, soit les égoïsmes nationaux l'emportent et il y a toutes chances que le projet communautaire ait alors vécu.

La présentation, le 27 mai dernier d'un plan de relance de 750 milliard d'euros, par le couple franco-allemand et repris par la présidente de la Commission, constitué d'un panache de prêts pour 250 milliards et de subventions pour 500 milliards est de nature à nourrir l'espoir, d'autant que les ressources mobilisées seront constituées par le produits d'emprunts contractés par l'Union. Citant Jacques Delors, Angela Merkel soulignait la portée politique de l'acceptation par les Etats membres de ce plan de relance et de son financement : « Il faut une union politique, une union monétaire ne suffit pas ». Elle faisait le constat que c'est dans le renforcement du lien fédéral, au travers de la conception de nouvelles politiques communes, dans les domaines de la santé publique, mais vraisemblablement dans le domaine fiscal et social, que réside l'avenir de l'Europe.

La partie est loin d'être gagnée. Les Etats qualifiés de frugaux ou de pingres, le Danemark, la Suède, les Pays-Bas et l'Autriche sont réticent à admettre toute communautarisation des dettes. Les pays d'Europe de l'Est craignent que ce que les pays du sud obtiendront affecte leur propre aptitude à bénéficier de la générosité des fonds communautaires à leur égard. Au-delà, le départ de la Grande-Bretagne et les incertitudes sur l'avenir de ses relations avec l'Union européenne, l'extension, élection après élection, au sein des divers Etats membres mais aussi lors des scrutins européens, d'une logique populiste, nationaliste et xénophobe, constituent autant d'éléments qui doivent convaincre les acteurs de la société civile de prendre la parole et d'assumer leurs responsabilités afin que tant l'acte de sécession que constitue le Brexit que la crise provoquée par la pandémie du Covid 19 deviennent des chances pour l'Europe et suscitent une logique de refondation.

Qui, aujourd'hui, pourrait encore affirmer que l'Europe c'est la paix, ainsi que le proclamaient les concepteurs démocrates-chrétiens du projet communautaire, alors que les conflits yougoslaves sont passés par là et que de sombres perspectives se dessinent aux frontières de l'Union, en Ukraine en particulier ?

Qui, aujourd'hui, pourrait encore émettre d'espérances sur le renforcement de la légitimation démocratique des institutions alors qu'un nombre grandissant d'Etats qui la constituent basculent dans le populisme xénophobe et identitaire comme la Hongrie, la Pologne et aujourd'hui l'Autriche, rattrapée par ses vieux démons ou l'Italie qui fut gouvernée, il y a peu de temps par l'attelage improbable d'un populisme démagogique incarné par le Mouvement Cinq étoiles et les héritiers de fascisme mussolinien regroupés au sein de la Ligue ?

Qui, aujourd'hui, pourrait soutenir que l'Europe reste fidèle aux fondements qu'elle s'est donnés, en matière de respect des droits de l'homme, des libertés individuelles et de l'Etat de droit, alors qu'un certain nombre d'Etats qui la constituent affichent fièrement leur mépris pour ces principes, sans que cette violation suscite autre chose qu'un silence complice ; tout juste la Commission vient-elle d'ouvrir un procédure de sanction, à l'issue incertaine, à l'encontre de la Pologne ?

Qui , aujourd’hui, peut encore croire que l’objectif de réaliser une union sans cesse plus étroite entre les peuples qui composent l’Europe communautaire soit autre chose qu’une affirmation vide de sens, alors qu’une majorité de citoyens britanniques a décidé, le 23 juin 2016, au terme d’une campagne électorale nauséabonde, scandée par des discours populistes, de claquer la porte de l’Union, créant un précédent que d’autres populismes pourraient invoquer.

Qui, aujourd’hui, pourrait simplement voir dans la construction européenne l’expression des principes des valeurs et vertus sans lesquelles se perd l’idéal démocratique alors que l’ancien président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, a accepté il y a peu de temps – sans que cette démarche indigne et prébendière émeuve son successeur de l’époque, ancien premier ministre d’un paradis fiscal il est vrai - le poste de président non exécutif et de conseiller de Goldman Sachs, la banque par qui le scandale des subprimes est arrivé, qui a aidé la Grèce à présenter des comptes truqués pour entrer dans la zone euro.

Plus de soixante ans nous séparent désormais de la signature des Traités de Rome et 25 ans de celle du Traité de Maastricht et en France mais aussi ailleurs en Europe et hors d’Europe, certains, telle la présidente au Front national lors de la dernière campagne présidentielle française, souhaiteraient que ces anniversaires soient de sombres de sombres requiem. Les arrière-pensées qui les animent devraient nous prémunir contre la tentation de les suivre et nous convaincre de les combattre.

Pour navrés que soient les constats, le seul décompte des déconvenues qui semblent avoir eu raison des espérances les plus solides ne saurait suffire, sauf à donner raison à ceux que réjouissent les craquements de l’édifice, impatients de le voir s’effondrer pour, enfin, pouvoir fièrement brandir l’étendard d’un souverainisme chauvin, calfeutrés derrière des frontières nationales rendues à leur statut ancien de garanties d’une identité nationale volontiers xénophobe. Il importe d’abord de tenter de comprendre les raisons de ce désastre, pour ensuite tenter de dessiner des perspectives d’avenir.

## **L'état des lieux**

Avant d'identifier les causes tant des dysfonctionnement qui affectent les mécanismes institutionnels de l'Union européenne, d'une incapacité congénitale à affronter les crises qui en ont traversé l'histoire autrement qu'en réduisant l'ambition qui lui était assignée par certains de ses concepteurs que de la prise de distance des peuples à l'égard d'une aventure dans laquelle ils peinent à discerner les bénéfices dont elle serait porteuse, il convient de tenter d'établir un rapide état des lieux.

Le projet communautaire, mis en œuvre au lendemain du deuxième conflit mondial constitue la dernière en date des tentatives de structuration du continent européen. Au long de l'histoire, les tentatives d'unification idéologique le disputent à des tentatives de domination militaire. Nombre de projets ont été élaborés<sup>1</sup> sans connaître fût-ce un commencement de réalisation, comme si le continent ne cessait de bégayer son envie d'unité travaillé qu'il était en permanence par une compétition entre ambitions nationales concurrentes se disputant l'initiative ou la responsabilité de conduire cette unification, incapable de concevoir ou de faire émerger une volonté commune susceptible de constituer le creuset d'une structuration du continent qui échappe à la mobilisation d'une volonté hégémonique.

Peut-être faut-il voir dans cette incapacité, l'explication de l'importance du débat, sans cesse repris, sur la question de l'identité européenne. Incertains quant à la détermination de ses frontières physiques, les penseurs ou les acteurs de la construction européenne n'ont cessé de discuter des éléments, culturels, politiques, religieux qu'il convenait de solliciter afin de lui donner substance. Ce débat laisse apparaître une tension entre une prétention universaliste et la volonté de garantir des singularités fortes qui, non seulement, rendent complexe le rapport aux autres mais qui, également, fonctionnent comme autant de lignes de fracture traversant le continent.

Enfin, l'on ne peut que s'étonner de l'impossibilité, au cours de près de soixante-dix ans d'histoire de définir un cadre institutionnel clair, produit d'un arbitrage accepté entre supranationalité et intergouvernementalité.

---

<sup>1</sup> Jean-Michel Ducomte : L'Europe, le cheminement d'une idée, Les essentiels Milan 2004

## Au fil de l'histoire : Les contours de l'ambition européenne

L'on aimerait pouvoir en quelques mots, au travers d'une formule simple et définitive, dire à quoi devrait ressembler l'Europe telle que nous la souhaitons. Un peu à la manière de Sieyès définissant le Tiers-état à la veille de la Révolution française. Et cependant, force est de constater l'infini diversité des attentes, la pluralité sans nombre des approches. Selon la mémoire mobilisée, celle longue qui permet de discerner des constantes, qui aide à construire des identités ou celle, plus brève, plus sensible, plus vive aussi, qui saisit la singularité d'événements proches pour les muer en facteurs d'adhésion ou en repoussoirs, le regard peut changer et les stratégies se modifier. Une évidence s'impose cependant, dont la prise en compte reste le plus souvent de l'ordre de l'implicite. L'Europe a cessé d'être le lieu repéré de construction de l'universel, l'espace hégélien d'une fin de l'histoire conçue comme la réalisation ultime de la promesse démocratique, pour réintégrer le cadre de sa finitude géographique. Situation paradoxale lorsque l'on sait que les principes qui gouvernent ce qu'il est convenu d'appeler la culture occidentale ont des racines principalement européennes. L'Europe ressemble à ces peuples vaincus qui laissent en héritage à leurs vainqueurs les constructions intellectuelles produites par leur histoire et finalement les conquièrent de l'intérieur. Mais un risque existe. Les mots, les pratiques, les principes même, n'ont pas nécessairement le même sens selon qui s'en réclame ou les utilise. La tentation peut naître de protéger ce qui peut encore l'être au travers de la revendication de reconnaissance d'une «exception», d'une singularité juridiquement sanctionnée. L'on perçoit aisément la portée de ce passage d'une logique de modèle à celui d'exception et la régression que cela suppose.

Il est toujours possible de convoquer la longue litanie des projets d'organisation du continent européen, ces rêves, ces utopies qui de Georges Podiébrad, au XV<sup>e</sup> siècle, à de Coudenhove-Kalergi en passant par Kant, Saint-Simon ou Victor Hugo. Mais, pour faire bonne mesure, il faudrait dans le même mouvement jeter un regard sur une réalité qui vit plus souvent s'imposer des logiques polémiques que des tentatives d'unité. Et lorsque ces dernières étaient engagées elles relevaient plus d'une stratégie de contrainte impérialiste que d'un souci de coopération pacifique. Cependant une telle démarche généalogique n'éclaire guère les enjeux de la construction européenne telle qu'elle fut pensée au lendemain du deuxième conflit mondial et telle qu'elle tente de s'organiser depuis plus de soixante-dix ans. Lui fait défaut la prise en compte de la formidable et douloureuse novation qu'a constitué le deuxième conflit mondial et la preuve qu'il permit d'administrer que le pire était toujours possible et que les valeurs et principes à partir desquels s'était construit l'universel humaniste des «Lumières» n'empêchaient rien pour peu que la raison s'égare.

Armé d'une singulière prescience, au lendemain du premier conflit mondial, Paul Valéry<sup>2</sup> posait la question du statut futur de l'Europe en des termes qui auraient pu être repris en 1945. «L'heure actuelle comporte cette question capitale: l'Europe va-t-elle garder sa prééminence dans tous les genres? L'Europe deviendra-t-elle ce qu'elle est en réalité, c'est à dire: un petit cap du continent asiatique? Ou bien l'Europe restera-t-elle ce qu'elle paraît, c'est à dire: la partie précieuse de l'univers terrestre, la perle de la sphère, le cerveau d'un vaste corps?». Une condition était sous-entendue, en préalable à la formulation d'un choix entre les deux branches de l'alternative, dont Valéry pensait que le choc qui venait d'être vécu rendait l'évocation inutile: il fallait que l'Europe se pense hors de toute logique guerrière. C'est à une

---

<sup>2</sup> Paul Valéry : La Crise de l'esprit, Œuvres Gallimard, collection la Pléiade, 1957, p.995

Europe soudain devenue provinciale, qui pressent déjà que la décolonisation la réduira à son statut de «cap du continent asiatique», qui connaîtra bientôt le partage entre deux blocs idéologiquement opposés, que s'adressera Winston Churchill, d'abord à Zurich, au mois de septembre 1946 puis, à la Haye, au mois de mai 1948. La nécessité urgente de «recréer la Famille européenne» lui semblait la condition d'une éclosion future des États-Unis d'Europe, enfin réconciliées avec la tradition humaniste dont l'Europe avait constitué l'espace du développement et de la construction. Il fallait apprendre à jouer la partition de la symphonie d'un monde nouveau avec un orchestre à l'effectif réduit.

Une telle exigence explique vraisemblablement le choix qui fut fait de fixer, à titre préliminaire, avant toute réflexion sur les conditions et modalités d'un dépassement des divisions nationales, des principes, des valeurs communes, de codifier des droits fondamentaux accessibles à tous et juridiquement garantis afin de poser des barrières à la résurgence de ce qui venait d'être vécu. Il fallait, toutes affaires cessantes, renouer les fils, un temps rompus, de la civilisation.

De cette exigence naquit le Conseil de l'Europe, première expression organisée d'une identité européenne, tel un symbole d'espoir et de réconciliation. L'article 1 de son statut, résultant du traité de Londres du 5 mai 1949, est sans ambiguïté quant à l'intention de ses promoteurs: «le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social». Cet objectif de principe devant être atteint notamment «par la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales». Et, afin que cette ambition ne restât pas simplement théorique, le statut subordonnait l'acquisition de la qualité de membre à la satisfaction d'une condition essentielle: «Tout Etat membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'Homme et des libertés fondamentales».

Véritable conservatoire de la conscience démocratique européenne, le Conseil de l'Europe fit de la protection des droits et l'Homme et des libertés fondamentales l'axe central de son action. La signature à Rome, le 4 novembre 1950, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, assortie d'une garantie juridictionnelle des droits exprimés constituait une véritable révolution dans l'ordre international, sans réel équivalent jusqu'à l'adoption, près de cinquante ans plus tard, du statut de la Cour pénale internationale. Même s'il est encore excessif de parler à son sujet, comme le fit naguère la Cour européenne des droits de l'homme, d'«instrument constitutionnel de l'ordre public européen», force est de constater que le Conseil de l'Europe demeure le lieu d'expression d'une identité démocratique et pacifique européenne qui explique l'empressement avec lequel les pays de l'Europe centrale et orientale y ont sollicité leur adhésion, à partir des années 1990, comme si l'acceptation de celle-ci valait, pour eux, brevet de démocratie.

L'ambition communautaire, dont l'acte de naissance est constitué par la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950, d'où naîtra la C.E.C.A., constituée entre la France, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Grand Duché du Luxembourg, est d'une autre nature. A la fois plus modeste en apparence et cependant chargée d'une capacité opératoire au service d'une ambition qui ne se dissimule pas. Derrière la volonté d'éliminer

«l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne», au-delà de l'empirisme affiché sous la forme d'une limitation de la coopération au secteur du charbon et de l'acier, un mot, une formule, revient à deux reprises, celui de «fédération européenne». La déclaration se conclut sur une phrase sans ambiguïté: «cette proposition réalise les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix». Il est vrai que le schéma institutionnel choisi est de nature clairement fédérale à défaut de disposer d'une assise démocratique. Le pouvoir envisagé et que mettra en œuvre le traité créant la C.E.C.A., est celui d'une Haute Autorité indépendante des Etats. L'enthousiasme était tel, la capacité de conviction de Jean Monnet, premier président de la Haute Autorité, vraisemblablement communicative, que le passage au politique, au départ conçu comme le couronnement ultime de la démarche, parut possible. Dès 1952, la proposition de création d'une Communauté européenne de défense, suivi de celle d'une Communauté politique le démontre. Le rêve devait se briser, il y sera revenu ultérieurement, le 30 août 1954, devant l'Assemblée nationale française sous l'impulsion convergente du nationalisme gaulliste et de l'«internationalisme» communiste. L'idée d'Europe fédérale avait vécu.

Le redémarrage laborieux du processus qui s'opère, en 1957 avec la signature des traités de Rome créant la CEE et l'EURATOM, est significatif d'une prudence qui rompt avec l'enthousiasme des débuts. De l'intergouvernementalité, héritée du vieux mode d'organisation des relations internationales, est venue se glisser dans le texte et le dispute désormais, et pour longtemps, avec la supranationalité d'inspiration fédérale. Le champ de coopération choisi est vaste ; il s'agit de rien moins que de créer un marché commun au sein duquel les marchandises, les services, les capitaux et les personnes pourront circuler sans entrave, à l'abri d'un tarif douanier extérieur commun. Le projet fait écho à celui qu'Aristide Briand avait présenté le 5 septembre 1929 devant l'Assemblée générale de la SDN à Genève, visant à l'établissement d'une « sorte de lien fédéral (...) sans toucher à la souveraineté des nations ».

Des abandons de souverainetés sont prévus, des politiques communes envisagées, une harmonisation des législations mise progressivement en œuvre. Se constitue un ordre juridique dont l'on admet qu'il est doté une valeur supérieure à celui des Etats membres et, à ce titre, s'impose à eux ainsi qu'à leurs ressortissants qui peuvent, par ailleurs, s'en prévaloir directement. Voilà qui, vu de loin ressemble à du fédéralisme, qui en a l'apparence, le goût, la consistance, mais à qui il manque l'essentiel pour se voir appliquer le label sans discussion. Une sorte de fédéralisme en mineur, sans pouvoir fédéral identifié, sans légitimité conférée par les citoyens de la fédération. Un mélange subtil de négociation inter étatique, au sein du Conseil européen et des Conseils des ministres, dans lesquels chacun défend ses intérêts d'Etat, et compétence technique, voire technocratique incarnée par la Commission. Seul arbitre réel, investi de la fonction de faire respecter par tous les acteurs les avancées normatives de l'acquis communautaire: la Cour de Justice de Luxembourg.

Depuis la mise en application des Traités de Rome des progrès ont été faits, de nouveaux Etats sont venus s'agréger aux six membres fondateurs, des crises ont été affrontées et dépassées. A l'ambition pacificatrice des origines s'est substituée progressivement une volonté de redonner à la construction européenne une assise continentale qui permette de gommer les fractures imposées par la guerre froide. Si la date de 1989 et la chute du Mur de Berlin constituent une date et un événement symbolique fort, l'on peut cependant considérer que

cette volonté nouvelle a commencé de s'exprimer dès 1972, lors de la réunion de la Conférence d'Helsinki sur la coopération et la sécurité en Europe. Cependant, l'élargissement de l'ambition communautaire à un nombre sans cesse plus important d'Etats, n'a pas entamé la volonté de renforcement des coopérations ni d'amélioration des processus de décision, comme si le rêve fédéraliste, abandonné en 1954, continuait de hanter l'esprit des européens.

Le Parlement européen est, depuis 1979, élu au suffrage universel. Au travers de l'Acte unique puis des Traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne, à côté de l'entité repérable de la Communauté est apparue l'Union européenne, objet inachevé, encore dominé par une culture de l'intergouvernementalité mais dont l'on a pu considérer, un temps, qu'elle était de nature à réintégrer l'ambition des promoteurs initiaux du projet communautaire. L'on y parle de monnaie unique, de politique extérieure et de sécurité commune, de justice et de police, de citoyenneté de l'Union. Les langages ne sont pas encore totalement harmonisés, le rythme des coopérations souhaitables n'est pas perçu partout de façon identique et cependant sous l'éclairage d'évidences nouvelles, l'Europe, ou plus précisément les européens, pressentent qu'ils n'auront une capacité de peser sur le destin du monde qu'étant unis. La fin de la guerre froide a donné naissance à un monde uni puis rapidement multipolaire animé par une logique de la mondialisation marchande qui brutalise la vieille et confortable réalité de l'Etat-nation. Hier soupçonnée de constituer l'instrument d'une déconstruction des Etats qui la composent il se pourrait que dans un avenir proche, l'Europe apparaisse comme l'ultime moyen de sauver ce qui peut encore l'être dans l'arsenal d'une puissance publique perçue comme l'incarnation d'un intérêt général en acte.

Mais la preuve est faite que l'enthousiasme des débuts s'est érodé. L'échec, en 2005, du projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe, rejeté par les peuples français et néerlandais consultés par référendum, la fracture, en 2003, entre la « vieille Europe » hostile à l'intervention militaire en Irak et huit Etats qui, derrière le Royaume-Uni, manifestaient leur soutien à l'aventure engagée par le président Bush, ajoutés à l'incapacité antérieure de peser collectivement dans la résolution des conflits yougoslaves, attestent de l'incapacité de l'Union européenne à se comporter, jusqu'à ce jour, comme une puissance.

Les rafistolages ultérieurs, opérés au travers de l'adoption du Traité de Lisbonne, entrepris contre l'expression des peuples ou en réponse à l'expression démocratique des peuples français et néerlandais, loin de constituer des progrès, n'ont fait qu'altérer encore un peu plus une confiance populaire déjà largement écornée. L'éclatement, en 2008, de la crise financière prolongée par la crise des dettes souveraines et, plus particulièrement, de la crise de la dette grecque, le référendum britannique sur le Brexit, n'y ont rien changé. Mieux même, à chaque nouveau soubresaut, l'évidence d'un épuisement du projet communautaire s'est confirmée. Le scepticisme, ou pire l'indifférence accompagnent les tentatives sans imagination de reprendre le fil de l'histoire. Alors qu'au début de l'an 2000, les autorités communautaires n'avaient pas hésité à brandir la menace des sanctions, prévues par l'article 7 du traité d'Amsterdam, lorsque s'était profilé la menace d'un accord entre les conservateurs et l'extrême droite en Autriche, aujourd'hui, un silence coupable des mêmes autorités couvrent les violations manifestes de leurs obligations de principe commises par les gouvernements hongrois et polonais. Le réveil, bien tardif, de la Commission concernant le cas particulièrement inquiétant de la Pologne ne semble pas de nature à bouleverser la logique à l'œuvre, comme le démontre la reconstitution en Autriche, au lendemain des élections du 15

octobre 2017 d'une alliance gouvernementale entre les conservateurs et l'extrême droite, le FPÖ s'étant vu offrir les principaux ministères régaliens. C'est finalement le scandale Strache, du nom du vice-chancelier, président du parti d'extrême droite (FPÖ) au mois de mai 2019.

## L'avenir de l'Europe réside-t-il dans son identité ?

La question de l'identité étant régulièrement, et de façon de plus en plus nauséabonde, agitée par les divers chauvinismes xénophobes, peut-on la reprendre voire la détourner afin de voir si, extraite de son enfermement nationaliste, elle ne pourrait pas être de nature à en permettre le dépassement ? Les déclarations récurrentes tant de Viktor Orban en Hongrie que de Jaroslaw Kaczynski en Pologne appelant d'une même voix, celle qui donne licence aux fantasmes de perversion d'un rêve de pureté identitaire, à l'engagement d'une contre révolution culturelle en Europe, invitent à se pencher sur une question qui, restée sans réponse argumentée, à toutes chances de se satisfaire des réponses commodes des marchands de haine et des prophètes de l'exclusion.

Où le projet unificateur à l'œuvre depuis plus soixante-dix ans a-t-il trouvé sa justification, voire sa raison d'être ? Faut-il y voir l'expression d'un sursaut de lucidité après les catastrophes qu'ont représenté les deux conflits mondiaux ? Peut-on en faire l'analyse sous l'éclairage de la bipolarité géostratégique induite par la guerre froide ? Une explication peut-elle être recherchée dans le statut de puissances coloniales qu'ont connu la plupart des pays du continent européen et qui leur donnerait une sorte de responsabilité coordonnée à l'égard du monde sur lequel a pu s'exercer jadis ou naguère leur puissance défunte ? Il y a, vraisemblablement une modeste part de vérité et d'explication dans cette convergence d'interrogations. Mais l'on sent très vite que l'essentiel n'est pas là, aujourd'hui encore moins qu'hier. Les logiques polémiques intestines se sont éloignées et le poids de l'histoire coloniale est plus important pour expliquer l'attitude des divers Etats à l'égard des phénomènes migratoires que pour tenter de donner corps à la politique conduite à l'égard des pays du Sud. L'on voudrait pouvoir entreprendre le récit de ce qui se joue aujourd'hui sous l'éclairage confortable d'une identité pré construite dont l'on pourrait retirer des explications simples et dont le présent ne serait que la reconnaissance. Une identité de l'Europe qui aurait cette vertu explicative que Fernand Braudel prête à l'identité de la France : «le résultat vivant de ce que l'interminable passé a déposé patiemment des couches successives, comme le dépôt imperceptible de sédiments marins a créé, à force de durer, les puissantes assises de la croûte terrestre»<sup>3</sup>.

Encore faudrait-il que l'on puisse s'accorder sur la substance d'une telle identité. Si l'on en croit Jacques Attali, l'Europe n'existe pas. «Elle n'est ni un continent, ni une culture, ni un peuple, ni une histoire. Elle n'est définie ni par une frontière unique, ni par un destin ou un rêve communs»<sup>4</sup>. Et cependant, il n'est guère contestable qu'avant d'être assimilée à un processus original de coopération entre les Etats qui s'en partagent l'espace, l'Europe s'est imposée comme une réalité culturelle et, au-delà, comme le creuset du premier projet civilisateur qui ait affiché une vocation clairement universaliste. Ceci explique vraisemblablement la tentation, déjà présente chez Victor Hugo, reprise, en 1933, par Julien Benda dans son «Discours à la nation européenne», et, qui, plus près de nous, s'est exprimée lors des débats qui ont précédé l'adoption puis la proclamation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ou ont émaillé des débats de la Convention chargée d'élaborer un traité instituant une Constitution pour l'Europe, de trouver dans un héritage

<sup>3</sup> Fernand Braudel, L'identité de la France, T I, Paris, Flammarion, coll. Champs, 1990, p. 18

<sup>4</sup> Jacques Attali, Europe(s), Paris, Fayard, 1994, p.9

commun les fondements d'un projet commun.

L'existence d'une identité européenne, diverse certes, ne peut être mise en doute. Elle trouve sa source dans des fondements communs et s'est déployée au cours d'une histoire commune, même si elle est traversée autant par des logiques polémiques que par des tentatives, souvent contraintes, d'unité. Les fondements communs sont, pour certains, de nature idéologiques, comme la trace profonde du monothéisme chrétien ou les éléments d'une philosophie de l'Être qui plonge ses racines dans l'antiquité grecque, pour d'autres de nature politique. Ainsi peut-on identifier une idée globalement admise, à défaut d'être constamment respectée, de l'organisation politique et des relations entre l'Etat et les individus qui se réfère à l'existence d'un Etat de droit et renvoie à une nécessaire mise en compatibilité de la «liberté des modernes» et de la «liberté des anciens», de la liberté-autonomie et de la liberté-participation, pour reprendre l'opposition théorisée par Benjamin Constant. L'histoire commune s'ordonne autour de temps et de lieux de mémoire. Ainsi peut-on citer la Renaissance, la Réforme, les «Lumières», les romantismes, certaines dates symboliques comme 1848. Des guerres aussi, la guerre de cent ans, la guerre de trente ans, la guerre de 1870, celle de 14-18. Des villes dans lesquelles s'est, à divers moments, concentré un projet civilisateur partagé: Athènes, Rome, Byzance, Paris, Berlin, Vienne. Une patrologie, des œuvres, des mythes enfin dont l'évocation bouleverse les frontières nationales: Bach, Mozart, Haydn, Beethoven, Schubert, Brahms, Mahler, mais aussi Shakespeare, Dante, Camoens, Cervantès, Molière ou Goethe, et enfin, Don Quichotte, Faust, Don Juan, Hamlet ou les héros de la légende arthurienne.

Et cependant quelle que soit l'évidence que peut représenter cet héritage, il serait vain, et à bien des égards dangereux, de chercher à en faire le fondement de la construction européenne en cours. Il constitue, d'abord un héritage dont l'admission ne peut s'opérer que sous bénéfice d'inventaire, d'autant que nombre de ses éléments constitutifs se sont construits en opposition à ce qu'était la pensée dominante du moment. L'identité européenne reste marquée, c'est d'ailleurs ce qui fait sa grandeur, par la capacité qu'elle a constamment démontrée à assumer des ruptures. Rupture que constitue la Renaissance qui brise le vieux confort du principe d'autorité à fondement théologique, rupture que constitue la Révolution française qui balaye la vieille société d'ordres et le pouvoir royal pourvu d'une légitimité de droit divin. Aussi, lorsque certains ont souhaité faire figurer l'héritage religieux parmi les références de nature à justifier la démarche de déclaration des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'on pouvait légitimement se demander à quel héritage ils faisaient référence. Était-ce l'héritage de la pensée religieuse, des monothéismes, du christianisme, de la catholicité? Devait-on y inclure l'Inquisition, les guerres de religion, le Syllabus, les intégrismes de tout poil?

L'idée d'héritage, qu'il soit culturel ou religieux fait courir à la réflexion de risque d'un enfermement nostalgique et à la politique conduite le danger de l'exclusion. Les discussions engagées naguère autour de la candidature de la Turquie sont pleines d'enseignements. Lorsque les premières objections avaient été formulées à l'encontre d'une telle candidature, l'on a peine à croire que ce soit seulement pour des motifs retirés d'inquiétudes quant au respect, par la majorité islamo-conservatrice issue des dernières élections législatives et présidentielles, des règles démocratiques ou des droits de l'homme. Il n'est pas non plus certain que ce soit à raison d'inquiétudes concernant le respect de l'héritage laïque kémaliste.

L'on se prend à craindre que la justification inavouée se trouve dans la conviction d'une incompatibilité de principe entre une culture d'inspiration musulmane et l'identité européenne d'inspiration chrétienne. Comme si un vote en direction d'un parti islamique était d'une nature fondamentalement différente du vote d'un citoyen allemand au bénéfice de la CDU-CSU. Même si l'on doit aujourd'hui admettre que la dérive autoritaire imposée par le président Erdogan au prétexte de réduire au silence les auteurs présumés de la tentative de coup d'Etat du mois de juillet 2016, change considérablement l'appréciation que l'on peut porter sur un régime qui se transforme en démocratie.

Si une identité doit être recherchée, ce n'est assurément pas dans la singularité culturelle, ni, à plus forte raison, dans un héritage religieux. Un tel choix aurait pour effet d'exclure de la succession ouverte ceux qui ne croient pas ou croient différemment, en ignorant, par là même, la part souvent déterminante qui leur revient dans la revendication dont l'Europe s'est fait l'écho à destination du monde d'un universel pacificateur reposant sur l'affirmation d'une égale dignité en droit de tous les individus quelles que soient leurs origines ou leurs convictions. S'inscrire dans une logique d'héritage ruinerait ce qui, aujourd'hui encore, reste la fierté principale de la pensée européenne.

L'on ne peut que s'étonner de la crispation régulière que manifestent certaines institutions religieuses alors que tout ce qui est essentiel et fondateur est déjà inscrit, nous le verrons, dans le préambule et les articles 2 et 6 du Traité sur Union européenne. Doit-on dire plus ou peut-on dire mieux? Ceux qui lors du sommet de Copenhague, en 1993, ont défini les critères politiques que devaient respecter les Etats candidats à une adhésion future ne l'ont pas pensé. Ils considéraient alors que cela suffisait à identifier politiquement le projet soumis à l'attention des pays candidats. Ainsi que le souligne Eugen Weber dans la conclusion d' «Une histoire de l'Europe», «la singularité majeure de la culture européenne est d'avoir engendré la croyance que le destin « n'est pas contenu dans nos étoiles mais en nous-mêmes», que ce sont les hommes, et non les puissances surhumaines qui modèlent leur vie et celle des autres»<sup>5</sup>. L'accès à cette conviction fut le creuset de la démocratie et des droits de l'homme, son maintien constitue leur meilleure garantie. Aussi, s'il peut sembler nécessaire de rechercher les éléments d'une identité, mieux vaut tenter de la circonscrire à ce qui garantit un avenir pacifié, sans se perdre dans l'identification d'un héritage qui, au défaut de l'exclusion et de l'ambiguïté, ajouterait le sentiment d'une incapacité à penser l'avenir. Si l'on voulait aller plus loin, l'on pourrait ajouter que le seul héritage susceptible d'être convoqué, parce qu'il a démontré sa vertu pacificatrice, serait celui de la laïcité, ou, si l'on craint que le mot soit mal compris, d'une nécessaire séparation des Eglises et des institutions publiques. A défaut d'y parvenir il convient que soit maintenue la garantie inscrite dans les deux premiers alinéas de l'article 17 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « 1-L'Union européenne respecte et ne préjuge pas du statut dont bénéficient en vertu du droit national, les Eglises et les associations ou communautés religieuses dans les Etats membres. 2-L'Union européenne respecte également le statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les organisations philosophiques et non confessionnelles».

Dès lors que l'on abandonne la recherche de principes par référence à un héritage, culturel ou religieux, c'est par référence à une conception partagée du politique qu'ils doivent être posés. Le temps est venu de sortir, nous y reviendrons plus loin, de l'enfermement économique et

---

<sup>5</sup> Eugen Weber, Une histoire de l'Europe, T II, Le Livre de Poche, Références n° 441, p. 788

juridique qui a, jusqu'à ce jour, dominé la compréhension du phénomène communautaire.

Des repères existent. Celui, d'abord, nous l'avons déjà dit, représenté par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, adoptée par le Conseil de l'Europe et soumise au contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme. Il conviendrait, pour être complet d'y ajouter la liste, aujourd'hui significative, des divers protocoles additionnels et des Conventions ou Chartes qui l'ont complétée, telle la Charte sociale adoptée en 1961 et révisée en 1996. Celui, en second lieu, de l'ordre juridique communautaire.

Dès 1970, la Cour de Justice de Luxembourg affirmait que «le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes dont la Cour de Justice des Communautés européennes assure le respect». C'est cependant le Traité de Maastricht qui devait, pour la première fois poser la question en termes dépourvus d'ambiguïté. En même temps qu'était affirmée l'existence d'une «citoyenneté de l'Union», son article F précisait: «l'Union respecte l'identité nationale de ses Etats dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques. L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire».

Une nouvelle étape fut franchie avec l'adoption du Traité d'Amsterdam qui devait procéder à une réécriture de l'article F du Traité sur l'Union, aujourd'hui repris et précisé dans la préambule et les articles 2, 6 et 8 à 8C du Traité sur l'Union européenne. Désormais, « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes». Un système de sanction des Etats contrevenants, sensiblement amélioré depuis le Traité de Nice et le Traité de Lisbonne, confère une crédibilité apparemment renforcée à cette référence.

Enfin, il n'est pas interdit de rappeler que lorsque, en 1993, le Conseil européen s'attacha à définir les critères que devraient respecter les Etats candidats à une adhésion future, il fut précisé que ces derniers devaient disposer d' «institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection». Exigence modeste, tautologique diront certains, et cependant indispensable. Sans le rappel fort et principiel de ce qui a constitué l'essence de l'apport de l'Europe à la culture politique, de cet absolu démocratique dans lequel Hegel percevait les contours d'une fin de l'histoire, l'aventure communautaire ne mérite pas d'être poursuivie sauf à y voir un simple contrepoids, sans autre intérêt que sa puissance économique, à l'hégémonie américaine. Mais encore convient-il que les références revendiquées ne se limitent pas à des mots vides de sens. On peut le craindre lorsque l'on constate la pusillanimité dont font preuve les autorités de l'Union à l'égard de pays comme la Hongrie ou la Pologne, travaillés par la montée des populismes et dont des gouvernements s'assoient sans vergogne sur les principes dont le respect avait fondé l'acceptation de leur demande d'adhésion à l'Union européenne.

L'Europe ne sera repérable et exemplaire qu'à la condition d'être autre, c'est à dire incontestable et vigilante dans sa défense de la démocratie et des droits de l'homme. L'on comprend alors mieux les dangers qui guettent une recherche de principes qui trouveraient leurs racines dans une identité historiquement construite. L'Europe n'y gagnerait rien sauf, pour reprendre la formule un peu brutale d'Alain Badiou, à devenir « une constante et dérisoire réglementation de la peur »<sup>6</sup>, à accepter de se complaire dans le culte d'une singularité irréductible, exclusive et dédaigneuse de ce qui n'a cessé de faire sa grandeur: son aptitude à concevoir et à admettre la diversité dont s'est enrichie sa capacité à penser le monde de façon universelle.

---

<sup>6</sup>Alain Badiou, Note sur l'Europe, in Penser l'Europe à ses frontières, Editions de l'Aube 1993

## Une architecture institutionnelle incertaine

L'incertitude des mots ou des concepts utilisés pour qualifier l'édifice communautaire tel qu'il est aujourd'hui, ou pour désigner les contours institutionnels dont on peut rêver de le doter, le dispute à l'intensité des débats que chaque échéance importante provoque dans les divers espaces nationaux. L'on a, parfois, le sentiment que cet «objet politique non identifié» dont parlait Jacques Delors reste encore aujourd'hui rétif aux qualifications claires comme s'il était condamné à se perpétuer dans cet entre-deux hésitant entre l'ordre international classique et l'ordre fédéral dont ses concepteurs affirmaient qu'il devait en constituer l'aboutissement. Il arrive même, tellement le temps semble arrêté, que l'on se prenne à douter de la capacité de certains acteurs du débat européen à en cerner les enjeux et à percevoir les évolutions qui ont jalonné les soixante-six dernières années. Ainsi en va-t-il du débat récurrent qui oppose «souverainistes», inquiets de voir se déconstruire l'Etat, considéré comme l'instance indépassable de développement de la politique depuis le XV<sup>e</sup> siècle, et «europhiles» défenseurs d'un projet de nature fédérale. Il y a déjà longtemps que la souveraineté des Etats a été écornée de façon significative et difficilement réversible. Même si, comme l'a écrit Monique Chemillier-Gendreau, «les futurs citoyens ne pourront se passer ni d'ancrage territorial, ni de niches humaines de solidarités intermédiaire entre l'un de l'individu et le tout de l'espèce»<sup>7</sup>, force est de constater que le mouvement général de déterritorialisation du pouvoir a toutes chances de confiner l'avenir de l'Etat -longtemps seul acteur sur la scène internationale - dans des fonctions de second rang. Dans l'espace communautaire, cette altération peut être considérée comme disposant de l'avantage d'être le fruit d'une décision politique construite. Il en va bien autrement dans le cadre de la mondialisation. Là, l'exténuation de l'Etat, prend plus souvent la forme d'un abandon honteux et imposé de la capacité de décision de la puissance publique dans des secteurs de plus en plus importants et cela au profit d'un pouvoir financier privé déterritorialisé.

Le droit communautaire est constitutif d'un ordre juridique supérieur à celui des Etats membres comme a eu l'occasion de l'affirmer, très tôt, la Cour de justice dans ces deux arrêts fondateurs Van Gend en Loos (6 février 1963) et Costa c/ Enel (15 juillet 1964) qui affirment la primauté et l'applicabilité directe du droit communautaire sur l'ensemble du territoire des Etats de l'Union et dont les ressortissants peuvent revendiquer l'application devant leurs juridictions nationales. Mais, à l'inverse, les résistances nationales, expression d'égoïsmes tenaces ne se sont jamais si bien portées. L'échec des diverses Conférences intergouvernementales et de la Convention instituant une Constitution pour l'Europe y trouvent leur principale explication. Le fédéralisme qui irrigue d'ordre communautaire est d'ordre principalement, si ce n'est exclusivement, juridique. La fédéralisation se développe dans un contexte de superbe ignorance du politique et de la légitimation qui caractérise le fonctionnement d'un processus démocratique. Et ce ne sont pas les remarquables efforts sémantiques déployés par les rédacteurs du traité de Lisbonne (1<sup>er</sup> décembre 2009) qui paraissent pouvoir changer l'ordre des choses. Le titre 2 du Traité sur l'Union européenne est tout entier consacré aux « principes démocratiques ». Les articles 8 A et 8 B les déclinent avec

---

<sup>7</sup> Monique Chemillier-Gendreau, Humanité et Souverainetés - Essai sur la fonction du droit international, Editions La Découverte 1995, p. 323

précision<sup>8</sup>. Mais les mots ne suffisent pas si aucune réalité ne vient en confirmer la pertinence.

Pour comprendre les enjeux débattus, il convient d'abord de rapidement circonscrire les caractères du système institutionnel tel qu'il s'est, progressivement, mis en place.

Le projet fonctionnaliste souhaité initialement par Robert Schuman et Jean Monnet, puis adapté, en 1957, à la réalité de la Communauté économique européenne, incluait une double légitimité qui s'exprimait au travers de la distinction entre un pouvoir d'expertise supranational a-démocratique, rendu indépendant des Etats membres, et qui s'incarne aujourd'hui dans la Commission, la Cour de Justice et la Banque centrale européenne pour ce qui concerne la zone euro et un pouvoir diplomatique inter étatique détenu par le Conseil des ministres et, plus tard, le Conseil européen. Le premier devait permettre de dégager le projet communautaire des pesanteurs nationales qui lèstent la capacité de décision au sein des organisations internationales classiques. Le second, outre qu'il répondait au souci de laisser les Etats maîtres de l'évolution de leur coopération, était le seul qui disposât d'une légitimité démocratique.

Dès l'origine et nous verrons pourquoi, la question, apparue plus tard, de l'infirmité démocratique de la Communauté, ne se posait pas dès lors qu'elle était résolue par la légitimité démocratique des gouvernements des Etats membres. La preuve la plus manifeste de cette conviction est à rechercher dans la composition initiale de l'Assemblée parlementaire qui allait devenir le Parlement européen. C'était aux parlements nationaux qu'était dévolue la responsabilité d'en désigner les membres. Très vite, il est apparu que le pouvoir diplomatique pouvait constituer un frein à l'affirmation du pouvoir d'expertise. En effet, le pouvoir réel de

---

<sup>8</sup> Article 8 A : « 1- Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative. 2- Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les Etats membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'Etat ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens. 3- Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens. 4- Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union »  
Article 8 B : « 1- les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. 2- Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile. 3- En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées. 4- Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissant d'un nombre significatif d'Etats membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins d'application des traités. Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 21, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

décision reposait entre les mains du Conseil des ministres. Par ailleurs, l'indépendance institutionnelle de la Commission par rapport aux Etats n'a pas empêché certains commissaires de se sentir solidaires des aspirations ou des attentes des Etats dont ils étaient originaires.

Des progrès ont été faits en direction d'une atténuation du pouvoir veto des Etats, notamment au travers de l'extension des domaines où les décisions devaient être prises à la majorité qualifiée, notamment avec l'adoption de l'Acte unique en 1986. Toutefois une nouvelle question devait alors surgir. La légitimation démocratique opérée par le canal des parlements nationaux apparaissait comme une fiction de plus en plus vide de sens à mesure que le champ de compétences communautaire s'étendait, faisant échapper un nombre sans cesse plus important de questions à la responsabilité ou au regard des autorités nationales.

Le renforcement des champs de coopération, le développement des politiques communes, rendaient chaque jour moins acceptable le dialogue établi entre un pouvoir d'expertise et une compétence diplomatique encore fortement marquée, notamment sur le terrain symbolique, d'intergouvernementalité. L'élection du Parlement européen au suffrage universel à partir de 1979, le renforcement de ses compétences, tant sur le terrain du contrôle de la Commission que sur le terrain législatif ont, certes, constitué un progrès. L'affirmation, en 1992, avec le traité de Maastricht, d'une citoyenneté de l'Union, assorti de l'attribution d'un droit de vote aux élections européennes et aux élections municipales au profit des ressortissants de l'Union dans leur pays de résidence ainsi que d'un droit de pétition a pu donner le sentiment qu'une ère nouvelle s'ouvrait.

L'on peut toutefois considérer que ces adaptations constituent une contrepartie bien modeste à l'extension du champ d'action communautaire que représente la réalisation de l'Union monétaire et la création de l'euro. Le choix de constituer une Union dotée d'une politique extérieure et de sécurité commune, imposait nécessairement une redéfinition du schéma institutionnel qui, outre la nécessité de démocratiser le mode de décision, permette une clarification des responsabilités, seule de nature à doter les institutions d'une efficacité qui soit à la mesure des compétences détenues.

Cette ambition eut et a encore des difficultés à s'imposer. Le Traité d'Amsterdam ne comporta que des avancées modestes. Le Traité de Nice fut un échec et donna le sentiment désagréable d'une fuite en avant en direction de l'élargissement géographique de l'Union que n'est pas parvenu à masquer la proclamation d'une Charte des droits fondamentaux au contenu décevant. La Convention réunie pour élaborer un traité instituant une Constitution pour l'Europe accoucha d'un texte mort-né. Enfin, le Traité de Lisbonne limita son ambition à une simple clarification des mécanismes institutionnels.

Et ce n'est pas le concept de gouvernance évoquée dans le Livre Blanc publié le 25 juillet 2001, qui a permis de résoudre les difficultés qu'engendre un mode de décision mal adapté. Cette notion, d'origine anglo-saxonne, validait une orientation idéologique dont il n'est pas certain qu'elle corresponde au choix majoritaire des citoyens de l'Union bien qu'elle révèle l'implicite qui parcourt depuis l'origine l'aventure communautaire. Il ne suffit pas de dire, comme le faisait le Livre Blanc, que la gouvernance peut être définie comme l'ensemble «des règles, des processus et des comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen,

particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence», pour s'estimer quitte d'une réflexion sur la légitimité de ce pouvoir et des politiques qu'il met en œuvre. Il y a, dans l'idée de gouvernance, comme un écho à ces formules toutes prêtes, comme, par exemple, celle de démocratie de proximité, que l'on forge pour s'offrir le confort de ne pas penser.

La question fondamentale qu'il importe de se poser est relative à la fidélité qu'il convient de maintenir ou de dépasser par rapport au projet fonctionnaliste des origines. A bien des égards, la démarche communautaire a franchi, avec l'Acte unique, en 1986, puis la création de l'Union européenne, une étape politique majeure qui réintègre clairement la réflexion à conduire sur l'avenir institutionnel du projet communautaire dans l'ordre du politique. Le binôme initial, qui associait une compétence d'expertise et un pouvoir diplomatique ne permet plus aujourd'hui aux mécanismes existant de contribuer à l'émergence d'un intérêt général européen identifiable et reconnu par les citoyens de l'Union.

Mieux même s'impose une démocratisation en trompe l'œil, une « démocratie Potemkine »<sup>9</sup>, pour reprendre la formule d'Antoine Vauchez<sup>10</sup>. L'indépendance et l'expertise ou plus exactement l'indépendance garante de l'expertise ou l'expertise justification de l'indépendance, de la Commission, de la Cour de Justice et de la BCE ont conduit à l'émergence d'un espace de décision qui s'affirme affranchi tout à la fois des passions politiques et des égoïsmes nationaux et, par ailleurs garant du respect de l'intérêt supérieur communautaire. Certes le Parlement européen, aux compétences élargies par l'introduction de la procédure de codécision remplit une fonction de chambre d'écho des oppositions politiques ; les Conseil européens sont autant d'occasions de théâtraliser devant les opinions publiques les désaccords politiques et leurs éventuels dépassements. Mais l'ordinaire du fonctionnement de l'Union reste dévolu aux autorités indépendantes relayées, dans la mise en œuvre concrète des politiques, par quantité d'agences techniques. L'effort réalisé par les rédacteurs du Traité de Lisbonne, l'adoption d'un champ lexical démocratique n'y a rien changé.

Et, lorsque la crise des subprimes contamina l'Europe, à l'automne 2009, bousculant la zone euro avec la menace d'un défaut de la Grèce mais aussi d'une inquiétante fragilité de l'Irlande, de l'Espagne, du Portugal et de l'Italie, ce ne sont ni les institutions, ni les mécanismes investis d'une culture ou d'une légitimité démocratique qui furent sollicités pour y apporter réponse. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, plus communément appelé pacte budgétaire ou traité budgétaire, adopté le 2 mars 2012, par vingt-cinq des Etats membre de l'Union<sup>11</sup>, puis « le mécanisme européen de stabilité financière » ont confié à la Commission, à la Cour de Justice et à la BCE l'essentiel des compétences. C'est à la Commission et la Cour de Justice qu'est attribuée la supervision du respect par les Etats de la « règle d'or » de l'équilibre budgétaire de même que des limites acceptables de leur endettement. Ce sont elles qui peuvent prononcer des sanctions en cas de dérapage. Le mécanisme européen de stabilité financière, gestionnaire du renflouement des Etats insolubles est placé sous l'égide d'un Conseil des gouverneurs, l'attribution de prêts étant subordonné à la supervision d'une

---

<sup>9</sup> Il s'agit là d'une référence à la mise en scène de façades engageantes plaquées sur des villages misérables opérée par Grigori Potemkine (173961791), conseiller et amant de Catherine de Russie, afin de créer l'illusion de leur prospérité.

<sup>10</sup> Antoine Vauchez : Démocratiser l'Europe, Paris, Le Seuil, La République des idées, 2014, p 11 et s.

<sup>11</sup> Le Royaume-Uni et la République tchèque n'y étaient pas partis.

« troïka » constitué d'experts de la Commission, de la BCE et... du FMI. Ni le Parlement européen, ni les parlements nationaux n'ont leur mot à dire, comme si les affaires financières ou budgétaires étaient trop importantes pour être abandonnées aux débats démocratiques ou soumises à l'attention d'autorités démocratiquement élues.

Il en résulte un désagréable sentiment d'opacité, de captation du pouvoir réel de décision par des autorités dépourvues de légitimité démocratique que l'on peut craindre de se révéler plus sensibles à la pression de groupes d'intérêts économiques qu'à la satisfaction d'un intérêt général des peuples des nations européennes. De là une défiance croissante des citoyens à l'égard de décisions élaborées dans le secret de tractations technobureaucratiques ou de négociations diplomatiques avec des Etats ou des acteurs privés transnationaux. L'opposition, exprimée au mois d'octobre 2016, du président de la région de Wallonie à la signature du traité de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada (CETA) constitue la dernière de ces révoltes contre une véritable privatisation du processus de décision politique européen. Ainsi que le souligne Jean-Marc Ferry : « Etre efficace en politique, ce n'est pas court-circuiter les processus délibératifs avec l'arrière-pensée qu'ils seraient une perte de temps. (...) L'efficacité politique requiert plutôt la patience démocratique qui consiste à s'assurer chez tous les partenaires d'un accord sans violence de la raison et du vouloir »<sup>12</sup>.

Des propositions, pour certaines techniques, d'autres plus fondamentales, ont été formulées pour tenter de porter remède à cette défiance qui va croissant. Qu'il s'agisse de la proposition franco-allemande de désigner deux présidents, l'un de la Commission, l'autre du Conseil des ministres, de la perspective de l'élection d'un président de l'Union au suffrage universel ou investi par l'ensemble des Parlements nationaux, de la création d'une double représentation parlementaire sous la forme d'une transformation du Conseil des ministres en chambre des Etats ou de la modification du mode de désignation des autorités indépendantes en y introduisant des critères de composition permettant d'assurer une représentation plus ouverte de la diversité des compétences et des origines comme le suggère Antoine Vauchez<sup>13</sup>. En réalité, aucun choix institutionnel ne peut être fait en dehors d'une réflexion d'ensemble sur le système de gouvernement souhaité. Ce n'est qu'après qu'un accord sur un tel choix se soit opéré que des solutions techniques pourront se dégager. Et encore, la réflexion ne peut être circonscrite à un débat de techniciens. L'Europe ne pourra accéder à la majorité politique qu'au travers d'une structuration de la société civile qui permette d'assurer une appropriation démocratique tant de l'architecture institutionnelle choisie que des décisions qui en émaneront.

Qu'il faille s'accorder au plus vite sur l'identification d'un « gouvernement » de l'Europe ne justifie pas l'insistance quasi exclusive accordée à la structuration de l'exécutif communautaire. La vraie clarification doit passer par l'organisation d'une répartition transparente des pouvoirs qui permette de conférer à la représentation élue des citoyens de l'Union la place que commande la revendication de l'ancrage démocratique exprimé actuellement dans les articles 8A et 8B du Traité sur l'Union européenne. Autant qu'une réforme de l'exécutif, dont la responsabilité politique devra être renforcée, il convient que le Parlement européen, notamment par son mode de désignation exprime plus clairement qu'aujourd'hui, l'existence d'une conviction civique étendue à la totalité du périmètre

---

<sup>12</sup> Jean-Marc Ferry : « Non à l'Europe des portes closes » Le Monde 8 novembre 2016

<sup>13</sup> Antoine Vauchez : « Démocratiser l'Europe » op. cit. p.90-91

géographique de l'Union. Son élection au suffrage universel fut un progrès mais la pratique a démontré que le choix de laisser aux Etats le soin de définir les modalités concrètes de l'élection avait abouti à faire de cette dernière une affaire principalement nationale. En aucun cas, du moins jusqu'à ce jour, cette élection n'a été perçue comme un moyen de combler le déficit démocratique et, plus gravement, le défaut d'intérêt pour la chose publique communautaire. L'extension du champ de compétence du Parlement, l'instauration d'une procédure de coopération en 1986, puis d'une procédure de codécision avec le Traité de Maastricht, l'une et l'autre complexes et de portée matérielle limitée, ont conduit à confondre le regard porté sur le Parlement avec celui, critique et souvent irrité, appliqué à l'ensemble du système institutionnel communautaire.

Tout au plus le Parlement européen est-il parvenu à incarner, au travers du pouvoir de contrôle qui lui a été reconnu et qui s'est manifesté, notamment, lors de la démission de la commission Santer le 15 mars 1999, la possibilité d'un cantonnement des dérives de la Commission. Paradoxalement, la seule institution réellement repérable, car c'est vers elle que se porte l'attention des ressortissants de l'Union, parce que c'est d'elle qu'ils ont pris l'habitude d'attendre des réponses concrètes aux problèmes qui les concernent, c'est la Cour de justice de Luxembourg. A défaut d'avoir su créer un espace politique, l'Europe en est réduite à être perçue comme un ordre juridique contraignant, doté d'une légitimité démocratique problématique.

La clarification nécessaire, outre le contenu qui lui sera donné, exige que l'on sorte résolument du système conventionnel sur la base duquel s'est construit et a évolué l'organisation communautaire. Une logique constituante qui permette de repérer les principes d'organisation choisis, les principes politiques qui devront éclairer les conditions de construction d'un intérêt commun européen, ainsi que la structure institutionnelle, s'impose à l'évidence. Tout ce qui relève du domaine matériel, du champ de compétence communautaire, de la mise en œuvre des politiques communes, plus largement, ce à quoi devront s'appliquer les autorités définies, chacune selon la compétence qui lui sera attribuée, ressortira du domaine de la loi ou du règlement européen et sera, à ce titre susceptible d'évoluer, sous le contrôle du juge, en fonction des nécessités.

Toutefois, le basculement d'une logique conventionnelle dans une logique constituante ne peut s'opérer que si, corrélativement, se construit une véritable société civile européenne. Ce que les entreprises ont compris dès l'origine, ce que les syndicats ont commencé de percevoir, il conviendra que le prolongent les partis politiques et les associations. Ces dernières, outre la recherche d'une structuration qui tienne compte de la dimension continentale de leur action, doivent se convaincre de la nécessité d'intégrer dans leurs préoccupations des composantes de la politique définie à l'échelon communautaire. Partenaires évidents dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques communes elles ne seront repérables que si elles acceptent de dépasser leur cadre actuel d'exercice. Elles doivent adopter une logique qui les conduira à s'associer, par-delà leurs histoires nationales, dans des ensembles à la dimension des revendications qu'elles expriment ou des actions qu'elles souhaitent conduire.

**Comment en est-on arrivé là ?**

L'aventure communautaire est habitée par un mystère ou, à tout le moins, laisse apparaître un paradoxe. Alors que l'accélération des transferts de compétence au profit des autorités communautaires aurait dû favoriser le renforcement des solidarités, c'est à l'inverse le sentiment de défiance vis-à-vis de l'Europe, essentialisée autour du siège des autorités de l'Union européenne, « Bruxelles », qui progressivement gagnait en intensité chez les peuples de nations européenne, comme si le sentiment d'un dépouillement des Etats de leur fonction de protection l'emportait sur la capacité des autorités de l'Union à le compenser.

Un tel constat impose de questionner les fondements idéologiques de la construction européenne, de repérer les a priori à partir desquels a été conçu le projet communautaire, afin de voir si un quelconque vice de conception n'aurait pas ruiné les fondations du projet.

Il convient également de tirer les enseignements des modalités selon lesquelles les autorités communautaires ont affronté puis tenté de résoudre les crises successives qui ont marqué l'histoire des Communautés, puis de l'Union européenne. A trop vouloir sauver l'entreprise sans réellement se préoccuper des facteurs qui en entravaient le fonctionnement, elles acceptaient le risque d'en appauvrir la dynamique dans une logique souvent régressive. La fuite en avant que représentent les élargissements n'a fait que renforcer le phénomène.

## Les présupposés idéologiques du projet et leurs conséquences

### Le roman des origines : la faute de Monsieur Monnet

D'emblée une interrogation surgit. Et si les malheurs qui assaillent l'Europe trouvaient leur racine par une erreur de conception initiale, un vice de fabrication dont tout le reste ne serait que la conséquence mécanique ? Pour tenter de répondre à la question, encore faut-il se mettre d'accord sur la nature des attentes qui sont à l'origine du projet de structuration du continent européen. Telle est l'explication que suggère Antonin Cohen dans son ouvrage « De Vichy à la communauté européenne »<sup>14</sup>.

Les concepteurs du discours de l'Horloge que prononça Robert Schuman le 9 mai 1950 et qui devait déboucher sur la signature, le 18 avril 1951, du traité de Paris, instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, étaient porteurs d'un projet politique dont les origines et la mise en œuvre allait marquer de leur empreinte la totalité de l'aventure communautaire. Moins que vers le porte-parole, alors ministre des affaires étrangères, c'est vers l'acteur central de l'initiative, Jean Monnet, promu « Père de l'Europe », qu'il convient de se tourner ainsi que vers les personnalités qui constituaient alors son entourage intellectuel pour mieux comprendre le sens de la démarche. Qu'ils aient eu le souci de faire entrer le continent dans une ère de paix, après les deux déchirements successifs qui en avaient anéanti la puissance et fait douter des fondements civilisationnels, n'est sûrement pas discutable. Mais pour importante que soit cette ambition, elle ne saurait masquer les éléments qui nourrissaient leur réflexion et notamment les sources idéologiques auxquelles elle s'alimentait.

Deux hommes ont joué un rôle essentiel : les professeurs Paul Reuter et Pierre Uri, le premier conférencier à l'École des cadres d'Uriage créée par le régime de Vichy pour former les cadres de la Révolution nationale, le second, élève de François Perroux, défenseur d'une vision communautaire de la société. L'un et l'autre sont les héritiers de ce courant intellectuel divers et contradictoire des « non conformistes des années 30 »<sup>15</sup>, animé du sentiment que le monde vivait alors une crise de civilisation caractérisé par un désordre tant économique et social qu'intellectuel et spirituel à laquelle ne pourrait répondre que la fondation d'un ordre intellectuel et social nouveau à égale distance de l'individualisme et du collectivisme. Fortement marqué par le personnalisme, ces mouvements en appelaient à la reconstitution des groupements naturels dans une logique corporatiste et à une modalité fédéraliste de

---

<sup>14</sup> Antonin Cohen : De Vichy à la communauté européenne, PUF, Paris, 2012

<sup>15</sup> Jean-Louis Loubet del Bayle : Les non-conformistes des années 30, Le Seuil, Paris, 1969

constitution de l'Etat. Assez largement adversaires de la démocratie et du régime parlementaire de représentation, ils lui préfèrent une représentation des intérêts<sup>16</sup>.

Cette filiation va profondément retentir sur la philosophie qui anime le fonctionnement des autorités communautaires de même que sur la nature des transferts de compétences opérés au profit des nouvelles autorités. Comme Paul Reuter l'écrira plus tard<sup>17</sup>, le temps est venu, pour les techniciens, de se substituer aux hommes politiques, la société internationale constituant le champ privilégié de ce véritable relai des élites entre « l'intelligence qui espère » et « l'intelligence qui sait »<sup>18</sup>.

Cette idéologie a des racines anciennes et refait régulièrement surface. Elle traduit une vision élitiste de la société conduisant à justifier la remise de la conduite des affaires publiques à ceux qui savent. De l'image du philosophe-roi évoqué par Platon, dans la République, à celle du despote éclairé vanté par une partie des « Lumières », cette conception s'est d'abord voulu une alternative aux légitimités héréditaires ou religieuses. Donner au savoir et à la raison la place abandonnée à la croyance. Les choses, ou le contexte ont changé et cependant cette conviction est restée vivace, incarnée par des auteurs aussi divers que Saint-Simon, Auguste Comte au XIXe siècle, puis à la fracture des XIXe et XXe siècle Georges Sorel, Alfred Fouillée en France<sup>19</sup> ou ailleurs, en Italie, Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto ou Robert Michels<sup>20</sup> et, plus tard aux Etats-Unis, James Burnham un certain nombre de dissidents de la IVe Internationale comme Bruno Rizzi. Cette rapide généalogie n'explique pas tout, mais l'analyse des moments historique d'émergence de poussés d'élitisme coïncide avec des moments d'épuisement de l'idéal ou des mécanismes démocratiques.

Cette pensée antidémocratique, qui se revendiquait à égale distance du libéralisme et du marxisme, valorisait la compétence sur la légitimité. Cette conviction était soutenue par une vision organiciste de la société. Le pouvoir n'a pas à être légitime, il suffit que l'exercent ceux qui peuvent revendiquer ou se prévaloir de la compétence nécessaire. Cette vision « technocratique », elle transparait dès le traité de Paris qui crée la CECA. Le pouvoir, au sein de cette première communauté, est dévolu à une Haute-Autorité, sans assise démocratique. Ceci explique également que les compétences régaliennes – justice, police, diplomatie,

---

<sup>16</sup> Deux citations des représentants de cette mouvance intellectuelle traduisent assez bien leur conception de l'organisation politique. « La société n'étant plus fondée sur des volontés formelles, mais sur des intérêts et des besoins, ce sont, non les volontés, mais les intérêts et les besoins qui sont représentés et ils ne peuvent l'être que dans le cadre local et corporatif. Par communes et par régions, les différentes formes de l'activité sociale, les différents métiers chargent leurs représentants de leurs intérêts particuliers » Th. Maulnier, *Demain la France*, Paris, Grasset, 1934 p. 181. « Le phénomène essentiel de notre temps est donc le décri du régime d'opinion, la désaffection vis-à-vis d'une démocratie purement politique, le déclin de l'individualisme sous la poussée des faits, la remise en question de la plupart des idées de 89 » A. DAMI « Crise de la démocratie et réforme de l'Etat », *Esprit*, n° 22, juillet 1934, p. 557.

<sup>17</sup> Paul Reuter : « Techniciens et politiques dans l'organisation internationale » in Gaston Berger et al., « Politique et technique » Paris, PUF, 1958, pp. 181-196

<sup>18</sup> François Perroux : « Pouvoir et économie », Dunod 1973, p. 134

<sup>19</sup> Guillaume Bacot : « Les idées élitistes en 1900, *Revue d'Histoire des Idées Politiques* 2/2005 (n°22)

<sup>20</sup> James Burnham : « Les Machiavéliens défenseurs de la liberté » Calmann Levy 1949

défense- aient été superbement ignorées. Considérées comme secondaires, elles étaient censées basculer dans la logique communautaire au terme d'un processus de communautarisation progressive des compétences « utiles », de nature économique. De là vient l'échec, en 1954, de la Communauté européenne de défense, cela explique également le maintien à la fois d'un déficit démocratique chronique des institutions de la Communauté puis de l'Union européenne et d'une affirmation laborieuses de principes et valeurs communs, là enfin trouve son explication l'incapacité à faire de la souveraineté et du peuple des catégories compréhensible dans le langage communautaire de même que l'échec relatif de la création d'une monnaie commune, peu compatible avec le silence conservé sur le transfert d'autres compétences régaliennes. Que vaut en effet une monnaie commune sans le soutien d'une politique économique, d'une politique sociale et d'une politique fiscale commune. La compétence en lieu et place de la légitimité. La technocratie opaque en lieu et place de la transparence démocratique. Toute la construction européenne s'est développée autour de cette conviction. Or il convient de le dire avec force, il n'y a pas de compétences qui puissent être durablement exercées sans le soutien d'une souveraineté légitime, sans la présence d'un cadre de valeurs, de références autour desquelles se dessine une logique d'adhésion démocratique. Peut-être faut-il voir dans cette incapacité à doter la construction européenne d'un socle démocratique, seul de nature à permettre aux autorités de l'Union de disposer d'une légitimité suffisante, la raison de son incapacité à traiter des problèmes qui exigent une conscience claire des valeurs qui sont censées la fonder, comme celui des migrants.

Ce choix initial, explique le souci de centrer le champ de compétence communautaire sur des domaines relevant de la sphère économique, il justifie l'architecture institutionnelle retenue ainsi que le mode de décision. Il éclaire aussi sur la place dominante dévolue au droit ainsi que sur la vision que tant les Traités que la pratique donnent de la société civile.

### **L'entre-soi institutionnel : une démocratie de consensus**

Technocratique par choix et démocratique par résignation, l'Union européenne n'est jamais parvenue à donner aux procédures de démocratisation du fonctionnement des institutions l'aptitude à lui conférer un réel fondement démocratique. La Commission est « investie » par le Parlement européen et sa responsabilité peut être mise en cause par le vote d'une motion de censure. Toutefois manque l'essentiel, c'est-à-dire l'esprit qui devrait animer une pratique démocratique. Au premier rang des principes sur lesquels se fonde cet esprit, il convient de poser comme une composante irréductible, la logique de confrontation des idées, des projets, des perspectives ou des visions de l'avenir. Fondamentalement, une démocratie vivante repose sur la mise en place d'un arbitrage procédural destiné à faire éclore une conviction majoritaire résultant de la confrontation des points de vue. Le consensus n'est jamais la condition de la démocratie, il ne peut en constituer que le résultat.

A cela s'ajoute la singularité du processus au terme duquel le Parlement européen s'est progressivement imposé. Certes le Parlement européen a, dès l'origine, su tirer le profit maximal des compétences modestes qui lui étaient attribuées, mais force est de constater

que, notamment en ce qui concerne la désignation des commissaires, l'intergouvernementalité domine, l'investiture par le Parlement prenant, le plus souvent la forme d'une ratification. Mais surtout le mode de travail, fondamentalement segmenté en fonction des champs de compétence de l'Union conduit à un cloisonnement du travail entre les diverses formations du Conseil, les directions générales de la Commission et les commissions parlementaires. L'interlocution entre les institutions s'opère, principalement dans une logique fonctionnelle, entre composantes des diverses institutions en charge de tel secteur de compétence. Chacun ayant le souci de dégager des consensus larges de nature à faciliter la prise finale de décision. Ainsi que le note fort justement Paul Mignette : « Alors que dans les Etats, les conflits sont mis en scène par la vie politique, qui simplifie et personnifie les enjeux, ils sont, dans l'Union, livrés bruts. Le compromis n'y est pas seulement une pratique souterraine, dissimulée par le jeu du pouvoir ; il en est la seule matière »<sup>21</sup>.

Aucun conflit majeur ne structure les débats, ni au sein de la Commission ou le Conseil qui, pour des motifs de collégialité dans un cas ou à raison du mécanisme subtil de la pondération des voix dans le second, statuent à l'unanimité, ni au sein du Parlement. La seule ligne de fracture, et encore est-elle relative selon les questions en débat, évolutive et surtout construite sur des oppositions essentiellement nationales, concerne le niveau d'intégration accepté. Il convient également de souligner la profonde hétérogénéité des mécanismes et procédures de décision donnant le sentiment que c'est la nature de la question en débats et le degré d'abandon de souveraineté accepté qui déterminent le mode de décision au point que chaque politique ou presque se trouve régie par un mode de décision qui lui est propre.

### **Rôle des groupes de pression et du lobbying : une démocratie d'influence**

La décision de permettre une représentation directe du peuple européen au travers de l'élection du parlement au suffrage universel a été prise subrepticement, comme à regret, à l'occasion du sommet de Paris, le 10 décembre 1974, réalisant, avec 17 ans de retard l'une des perspectives inscrites dans les traités de Rome. Mais cette modification du mode d'élection du parlement européen ne changeait rien pour l'heure aux pouvoirs fort modestes, en dehors des compétences budgétaires, que lui avait attribué le traité de Luxembourg du 22 avril 1970. Moins que d'un comblement du formidable déficit démocratique dont souffrait, depuis l'origine, le mécanisme institutionnel communautaire, la mesure avait l'apparence d'une consolation cosmétique. Et encore fut-il décidé que cette élection s'opérerait dans un cadre national en fonction de règles que les Etats détermineraient. Tout au plus pouvait-on penser qu'à défaut d'une citoyenneté communautaire, cela permettrait l'émergence d'une opinion publique européenne. La ratification de l'acte de Bruxelles du 22 septembre 1976 qui décidait de l'élection au suffrage universel fut laborieuse, notamment en France, en Grande Bretagne et au Danemark. Et la campagne électorale du printemps 1979 qui précéda la

---

<sup>21</sup> Paul Mignette : Le régime politique de l'Union européenne, Presses de Sciences Po 2003, p. 148

première élection fut principalement marquée par la prévalence de thématiques de politique intérieure.

Certes des progrès en direction d'un élargissement des compétences du Parlement européen ont, depuis, été accomplis. L'Acte unique, au mois de février 1986, instituait la procédure de la coopération entre le Conseil et le Parlement en certaines matières et conférait à ce dernier un pouvoir d'avis conforme, donc de veto, à l'égard des accords d'adhésion, d'association et de coopération avec les Etats tiers et les pays en développement. Le traité de Maastricht devait élargir encore l'influence du Parlement européen en créant une procédure complexe de codécision, véritable amorce d'une navette entre le Conseil et le Parlement, au terme de laquelle, l'opposition du Parlement sur la proposition de règlement ou de directive en débat ne lui donne le dernier mot que pour faire obstacle à l'adoption du texte, jamais pour emporter la décision. Finalement, l'enceinte du Parlement européen devait souvent se réduire à un forum au sein duquel de grandes consciences attachées à construire un avenir démocratique commun ont pu faire entendre leurs voix, tels Michel Rocard, Daniel Cohn-Bendit<sup>22</sup> ou Guy Verhofstadt<sup>23</sup>.

A cette infirmité démocratique répond le développement d'une démocratie d'influence dont les acteurs, particulièrement actifs, font antichambre auprès des directions générales et des comités qui contribuent à l'élaboration des propositions de la Commission. Dès la création de la CECA se sont multipliés les groupes de pression attachés à la défense de leurs intérêts et cherchant à infléchir le contenu de la décision communautaire. Certains ont pu créer l'illusion de l'émergence d'une société civile organisée, comme la Confédération européenne des syndicats ou les fédérations européennes de partis politiques ou des plateformes associatives. Mais ce qui domine, ce sont les groupes de pression sectoriels, les lobbies. De 1957 à 1963, 34 avaient vu le jour chaque année. Même si le rythme de leur installation s'est un peu ralenti depuis et si l'absence de répertoire exhaustif interdit d'en mesurer l'importance numérique réelle, l'on peut évaluer à environ 20 000 le nombre de personnes employées à plein temps par eux. Spécialisés dans la défense de certaines catégories socio-professionnelles ou d'intérêts particuliers, ils infiltrent les instances communautaires et parviennent à peser sur leurs décisions. Les traités leur donnent droit de cité. Ainsi, l'article 11 alinéa 2 du Traité sur l'Union européenne précise-t-il que : « Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile ». Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ajoute, dans son article 15 : « Afin de promouvoir une bonne gouvernance et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture ».

Un travail de clarification a bien été tenté par la Commission qui a demandé à ces représentants de groupes d'influence d'adopter leurs propres Codes de conduite destinés à

---

<sup>22</sup> Daniel Cohn-Bendit et Guy Verhofstadt : « Debout l'Europe », Bruxelles, Editions André Versaille, 2012

<sup>23</sup> Guy Verhofstadt : « Le mal européen » Paris, Plon, 2016

renforcer la transparence de cette véritable démocratie d'influence. Le 3 mai 2006 a été publié un Livre vert intitulé « Initiative européenne en matière de transparence », suivi d'une communication sur son suivi invitant les lobbyistes à s'inscrire sur un registre public. Un recensement a été tenté au travers de la constitution du CONECCS (Consultation the European Commission and Civil Society). Force est cependant de constater l'importance que ces groupes, sans autre légitimité que leur poids économique pour la plupart ou idéologique pour d'autres prennent dans l'élaboration de la décision communautaire, contribuant largement à renforcer son opacité. L'on se souvient encore de la tentative soutenue par la COMECE (instance de représentation des épiscopats auprès des autorités communautaires) en 1996, visant à voir reconnaître le rôle des Eglises dans les Traités. Un tel dévoiement anéantit jusqu'à l'existence d'une communauté civique composée de citoyens égaux en droit et en dignité pour lui substituer un ensemble composite d'intérêts, imperméables à l'intérêt général, dont la seule préoccupation vise à instrumentaliser un pouvoir complaisant à la satisfaction de leurs intérêts égoïstes. Au débat, arbitré par les élections, articulé autour de logiques programmatiques et de visions de l'avenir argumentées, entre le peuple et ses représentants, se substitue insidieusement un duopole entre un pouvoir technocratique et la capacité d'influence d'intérêts sectoriels derrière l'illusoire paravent d'une représentation démocratique à l'infirmité bavarde.

### **Le retournement populiste**

Incapable de mobiliser l'enthousiasme des citoyens qui la composent, l'Union européenne s'est transformée en bouc-émissaire commode des frustrations sociale. « C'est la faute à Bruxelles », tel devient le slogan que les agriculteurs, les pêcheurs, les industriels, les salariés martèlent à l'envie. Incapables de discerner tant le périmètre de compétence que la légitimité des mécanismes de décision communautaire, les impatiences sociales les réduisent à une localisation géographique. Mais là n'est pas le plus grave.

L'épuisement démocratique a favorisé l'émergence de forces politiques qui usent des fragilités de l'Union européenne et en font l'argument d'un retournement autoritaire et xénophobe. Vu de l'extérieur, l'Europe continue de faire illusion et est encore perçue comme le creuset et le modèle de l'Etat de droit, du respect des libertés publiques ou d'un développement économique et social enviable. Mais, de l'intérieur, nourris par des doutes qu'aucun projet politique clair ne vient dissiper, des stratégies populistes conduites par des forces politiques d'extrême droite ou de droite radicale, réveillent les démons d'un nationalisme assoupi, la nostalgie d'une puissance et d'une grandeur passée et d'une identité débarrassée de toute corruption multiculturelle. Cette critique europhobe, aussi diverse dans sa construction et ses stratégies qu'elle est homogène dans ses objectifs, se nourrit des imperfections communautaires considérées comme le prolongement d'une mondialisation honnie. Le principe d'une délégation partielle de souveraineté et de pouvoirs à des organes supranationaux, s'est progressivement transformé, sous l'influence d'une pratique de plus en plus intergouvernementale, rendant les mécanismes de plus en plus complexes et illisibles.

Elle a trouvé un argument complémentaire, constamment présent mais qui a acquis un rôle central à l'occasion de la crise migratoire, dans la peur entretenue de l'autre et la valorisation de stratégies identitaires, autant plus efficaces qu'elles fonctionnent à partir d'une mise en avant d'une conception fantasmée et profondément idéologique d'un roman national compensateur.

Si la situation diffère selon les aires géographiques, la poussée des mouvements nationaux-populistes se généralise. Rares sont les pays membres de l'Union européenne qui y échappent. Aujourd'hui, près d'une trentaine de partis nationaux-populistes pèsent sur la vie politique de la plupart des Etats et de l'Union. Certains d'entre eux exercent le pouvoir, y participent ou le soutiennent.

Une typologie est difficile à établir, tant chaque stratégie est inscrite dans un contexte national particulier, une histoire, dispose de ses références idéologiques, de sa culture propre. A côté de formations politiques à la culture fasciste ou national-socialiste ouvertement revendiquée, comme Aube dorée en Grèce ou le parti Jobbik en Hongrie, trois catégories peuvent être distinguées.

La première regroupe les partis populistes d'Europe de l'Ouest. Le Front national devenu Rassemblement national en France, le Parti de liberté (FPÖ) en Autriche dont le candidat, bien que battu lors des dernières élections présidentielles remporte cependant plus de 46% des suffrages et qui a obtenu près de 26% des suffrages lors du scrutin législatif du 15 octobre 2017 avant, il est vrai, de connaître une décroissance lors des élections législatives anticipées de 2019 consécutives au scandale dans lequel était impliqué son leader devenu vice-chancelier, la Ligue du Nord en Italie, le Parti pour la Liberté (PVV) aux Pays-Bas, le Vlaams Belang en Belgique - certains héritiers d'une vieille culture d'inspiration fasciste qu'ils ont remise pour accéder à une respectabilité de nature à les faire sortir d'une culture minoritaire - qui partagent, au-delà du refus d'une Europe fédérale et d'un discours profondément identitaire, la même hostilité à l'égard de l'immigration et un rejet de la classe politique, sans discrimination d'appartenance partisane, considérée comme corrompue et coupée du peuple. Des coalitions gouvernementales se construisent qui intègrent, comme en Belgique le gouvernement dirigé à partir de l'automne 2014 par le libéral francophone Charles Michel, des représentants de partis populistes ouvertement xénophobes et identitaires<sup>24</sup> ou, plus récemment, la coalition gouvernementale qui s'était constituée en Autriche après les élections de 2017 entre les conservateurs et le FPÖ, ce dernier obtenant la plupart des ministères régaliens.

Cette première famille s'est, plus récemment enrichie de quatre nouvelles composantes, dotées d'une représentativité politique croissante. Le Mouvement 5 Etoiles de Beppe Grillo en Italie, vainqueur des avant-dernières élections législatives et qui a gouverné avec le

---

<sup>24</sup> Le N-NA de Bart de Wever occupe les portefeuilles de l'intérieur, des finances, de la défense et... le secrétariat d'Etat à l'asile et à la migration.

mouvement néo-fasciste de la Ligue, qui développe un discours de plus en plus marqué par des références explicites au fascisme ; l'UKIP fondé par Nigel Farage au Royaume-Uni qui fut l'un des acteurs centraux de la campagne en faveur du Brexit. Sa déconfiture lors du scrutin législatif du mois de juin 2017, tient moins au rejet des idées dont il est porteur qu'à la stratégie erratique de ses responsables. Alternative für Deutschland (AfD) en Allemagne qui, soufflant sur les braises d'une hostilité croissante à l'égard de la politique adoptée par Angela Merkel à l'égard des réfugiés, accumule les succès électoraux dans les élections régionales et vient de faire une entrée massive au Bundestag, avec 94 sièges, lors des élections législatives du 27 septembre 2017. Enfin Vox, parti politique espagnol néo-franquiste, eurosceptique et xénophobe, issu d'une scission du PPE fondé en 2013 et qui, lors de deux scrutins législatifs organisés en 2019, a connu une croissance significative de ses scores

Une deuxième catégorie de populismes se développe également en Europe du Nord. En Suède, berceau de la social-démocratie scandinave, épargnée jusque-là par l'extrémisme politique, l'essor des Démocrates de Suède, parti national conservateur et xénophobe que les sondages créditent de scores entre 20 et 25% s'alimente à une réaction identitaire consécutive à une politique généreuse d'accueil des réfugiés. La démonstration de l'intérêt économique de cet accueil n'a pas permis de désarmer une méfiance, largement dirigée contre les autorités communautaires. En Finlande et au Danemark, pour ne pas parler de la Norvège qui reste extérieure à l'Union et n'a pas connu d'immigration massive, des phénomènes de nature identique se développent. Le Parti des Vrai Finlandais, membre influent<sup>25</sup> du gouvernement de coalition dirigé, jusqu'au mois de mars 2019, par le conservateur Juha Sipilä, ou le Parti du Peuple Danois, qui soutient sans y participer le gouvernement du libéral Lars Rasmussen entre 2007 et 2009, développent, avec un succès certain, un discours hostile à l'immigration et à l'Union européenne, articulée autour de la sauvegarde d'une identité nationale perçue comme en péril.

Mais la situation la plus préoccupante est, à l'évidence, celle qui se développe en Europe de l'Est où le respect des « critères de Copenhague » n'est plus garanti et où se développent des formes de pouvoir et des politiques qui sont autant de démentis des principes démocratiques.

Grâce à l'aide de l'Union européenne, en amont de leur adhésion et ultérieurement à cette dernière, les pays d'Europe centrale et orientale ont rattrapé, à marche forcée, une bonne partie du décalage économique qu'ils présentaient par rapport à la moyenne des Etats de l'Union, ce qui leur a permis d'accéder à la capacité de faire face, dans des conditions acceptables, à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union européenne. En revanche, l'illusion de les voir partager des mêmes valeurs démocratiques s'est, dangereusement, éloigné, réduisant à une approche exclusivement utilitariste leur participation à l'aventure communautaire.

---

<sup>25</sup> Il dispose des portefeuilles des Affaires étrangères, de la défense, de la justice et des affaires sociales.

Un certain nombre de signaux auraient, dès l'origine, dû alerter sur la survivance de vieux démons que la contrainte, imposée par les régimes communistes, n'avaient qu'assoupiés. Le premier gouvernement Orbán en Hongrie, entre 1998 et 2002, la présidence Václav Klaus en République tchèque entre 2003 et 2010 qui comparait le poids la bureaucratie européenne à la contrainte du Pacte de Varsovie, la victoire du parti Droit et Justice entre 2005 et 2007, le soutien accordé à l'invasion de l'Irak par les Etats-Unis, démontraient, déjà, la résistance d'un vieux fond nationaliste.

Lors de son retour au pouvoir, Viktor Orbán a définitivement jeté le masque, mettant au pas la justice et la presse, défendant la mise en place d'un véritable ordre moral contre le libéralisme, les principes démocratiques, au nom de valeurs traditionnelles d'inspiration religieuse, considérées comme supérieures aux principes des Lumières et aux libertés publiques. L'admiration qu'il manifeste à l'égard de Vladimir Poutine ou de Recep Erdoğan se mue de plus en plus en imitation servile de leur mode de gouvernement post démocratique. Une situation de même nature a accompagné le retour aux affaires du parti Droit et Justice en Pologne. Le gouvernement dirigé par Jarosław Kaczyński a emprunté la même voie, liberticide et anti-européenne, articulée autour d'une conviction identitaire à fondement catholique, où la démocratie devient un simulacre. Comme le disait récemment le ministre des affaires étrangères dans une tentative de justifier la politique de restriction des libertés publiques : « Nous voulons simplement guérir notre Etat de certaines maladies pour qu'il redevienne sain (...) Comme si tout le monde, selon le modèle marxiste, devait marcher dans une seule direction, vers un mélange de cultures et de races, un monde de cyclistes et de végétariens qui ne compterait que sur les énergies renouvelables et qui lutterait contre toute forme de religion. Ça n'a rien à voir avec les valeurs polonaises traditionnelles ». L'hostilité brutale manifestée à l'égard des minorités nationales, le refus d'accueillir des réfugiés au nom d'une défense de la pureté nationale, la mise en avant d'épisodes de l'histoire nationale destinées à démontrer le caractère irréductible du génie national sont autant de symptômes d'un abandon progressif des raisons politiques de leur présence au sein de l'Union.

Parfois la contagion s'opère au travers de la conclusion d'alliances contre nature comme en Slovaquie où le socialiste Robert Fico a pu faire alliance avec un parti d'extrême droite, empruntant à ce dernier les arguments d'un discours xénophobe.

En République tchèque, les élections législatives des 20 et 21 octobre 2017 ont vu la victoire du parti ANO de l'homme d'affaires Andrej Babiš, parfois qualifié de « Trump tchèque » au discours clairement populiste avec près de 30% des voix. Par ailleurs l'extrême droite représentée par le SPD, la droite eurosceptique de l'ODS, et le parti pirate, qui s'affirme anti système, ont chacun réalisé des scores dépassant les 10%.

Une même culture politique traverse le discours de ces partis nationaux-populiste marqué par le rejet des élites, la contestation du « système », la peur et le rejet de l'étranger, le refus de la multiculturalité ou encore le culte du chef et la défense du bouclier identitaire de la religion.

Le 20 avril 2016, le secrétaire général du Conseil de l'Europe, Thorbjorn Jaglanda a fait part de sa préoccupation face à la situation de l'Europe « instrumentalisée à des fins nationalistes et populistes ». Le 14 septembre 2016, dans son discours sur l'état de l'Union, le Président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a semblé prendre la mesure de la « crise existentielle » que traverse l'Union, évoquant, enfin, la nécessité d'une « politique sociale sans dumping social » et d'une application du pacte de stabilité « avec flexibilité de manière à ce qu'il ne fasse pas obstacle à la croissance ». Cependant aucune indignation, aucune mesure concrète n'a été prise afin de sanctionner des comportements incompatibles avec les engagements communautaires souscrits à l'égard de l'Union ou même du Conseil de l'Europe. Plus que jamais, comme le disait Václav Havel dans son célèbre discours d'Aix-la Chapelle prononcé le 15 mai 1996, « le devoir de l'Europe consiste à retrouver sa conscience et sa responsabilité ». Mais elle ne le peut qu'à la condition de se doter d'une ambition qui dépasse les enjeux dont elle s'est investie jusqu'à ce jour. « Une conscience européenne peut-elle se construire seulement sur des chiffres ? » s'interrogeait Fernand Braudel en 1963. Sa réponse était sans nuance. « Il est inquiétant de constater qu'en l'Europe, idéal culturel à promouvoir, vient en dernier lieu sur la liste des programmes en chantier. On ne se préoccupe ni d'une mystique, ni d'une idéologie, ni des eaux fausement calmées de la Révolution ou du socialisme, ni des eaux vives de la foi religieuse. Or l'Europe ne sera pas si elle ne s'appuie sur ces vieilles forces qui l'ont faite, qui la travaillent encore profondément, d'un mot si l'on néglige tous ses humanismes vivants. Elle n'a pas le choix : ou elle s'appuiera sur eux, ou fatalement, un jour ou l'autre, ils la bousculeront et l'emporteront ». <sup>26</sup> Il aurait pu ajouter qu'à défaut de ce nécessaire travail de construction d'une culture européenne, ses composantes trouveraient à se réfugier sous leur forme la plus grimaçante au cœur de régressions nationalistes qui sauraient en jouer pour ruiner le projet commun.

---

<sup>26</sup> Fernand Braudel : Grammaire des civilisations, chapitre IV, rééd Gallimard 1993

## Le salut trompeur par le dépassement des crises

Le Brexit constitue incontestablement la crise la plus importante à laquelle ait été confrontée l'aventure communautaire depuis ses origines et cela pour deux raisons au moins. C'est la première fois que le peuple d'un Etat membre décide de se retirer de l'Union. Par ailleurs, cette décision intervient dans un contexte de réveil de revendications nationaliste fortes dans un nombre sans cesse plus important d'Etats membres, ce qui peut conduire à faire du Brexit un modèle ou une tentation, voire un argument de chantage. Pour se consoler, l'on pourrait se limiter à constater que les britanniques n'ont finalement fait qu'user d'une opportunité que leur ouvrait le traité de Lisbonne qui, reprenant une disposition du traité instituant une constitution pour l'Europe, prévoit une telle possibilité de sécession<sup>27</sup>. Cependant l'essentiel ne réside pas dans le choix d'interroger le peuple sur sa volonté de rester ou de partir, mais dans le résultat, dépourvu d'équivoque, du vote.

Déjà, on l'a eu peu oublié, les britanniques avaient eu à se prononcer sur leur maintien au sein de ce qui était encore la Communauté européenne, le 5 juin 1975. Ils avaient, à 57,2%, fait le choix de rester. D'autres consultations référendaires ont été organisées par des Etats membres, sanctionnées par des votes négatifs, mais il s'agissait pour l'essentiel de procéder à la ratification d'un nouveau traité dont le rejet n'impliquait pas la sortie de l'Union du pays concerné. Ainsi peut-on citer les référendums français et néerlandais des 29 mai et 1<sup>er</sup> juin 2005 rejetant le traité instituant une constitution pour l'Europe, le référendum danois du 2 juin 1992 rejetant le traité de Maastricht ou les référendums irlandais des 7 juin 2001 et 13 juin 2008 rejetant, pour le premier, le Traité de Nice, et, pour le second, le Traité de Lisbonne. Dans chacun des deux cas, non seulement l'appartenance des Etats à l'Union n'était pas mise en cause, mais surtout l'expression du vote n'a pas fait obstacle à une application, amendée certes mais sauvegardant l'essentiel de ce qui avait été rejeté, du texte soumis à l'approbation populaire. Dans un cas, le traité de Lisbonne a repris l'essentiel du traité de 2004 ne laissant de côté que les aspects les plus novateurs de ce dernier, dans l'autre les danois et les irlandais ont simplement été invités à revoter, après avoir obtenu quelques exemptions par rapport à leurs obligations communautaires, ce qu'ils firent, pour les premiers le 18 mai 1993 et pour les seconds le 19 octobre 2002 et le 2 octobre 2009. Dans d'autres Etats des référendums ont été organisés au travers desquels s'est exprimée la volonté du peuple de ne pas rejoindre l'aventure communautaire. Ce fut le cas à deux reprises, le 25 septembre 1972 et le 28 novembre 1994, en Norvège.

Le caractère inédit et la portée tout à la fois symbolique et concrète du Brexit, s'ils sont source d'inquiétudes réelles, devraient, pour peu que subsiste un reste de conscience et de lucidité

---

<sup>27</sup> Article 50-1 : « Tout Etat membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union européenne »

tant chez les gouvernements des pays fondateurs de la Communauté que chez les autorités de l'Union, susciter la prise de conscience que le temps des rafistolages et des demi mesures est terminé, sauf à accepter que l'Europe cesse d'envisager de se concevoir un jour comme une puissance, sauf à admettre que l'inacceptable puisse advenir.

Si la singularité du Brexit est incontestable, il ne constitue pas la seule crise qu'aient eu à affronter la Communauté puis l'Union européenne. L'histoire de la construction européenne est, en effet, une suite de crises et les Etats ont épuisé leur énergie à en surmonter les conséquences sans autre imagination que de sauver les apparences. Mais, jusqu'à ce jour, aucune d'entre elles n'a suscité ce sursaut sans lequel l'aventure à toutes chances de mourir de cette maladie de langueur qui la mine ou qui la réduira à ce que rêvait d'en faire la Grande-Bretagne, une simple zone de libre-échange.

Ces crises peuvent être regroupées en trois catégories, en trois familles. Celles qui, comme la gestion de la question monétaire, font apparaître le choix d'un entre-deux sans projets. Celles, en deuxième lieu, qui comme l'échec de la Communauté européenne de défense ou la crise de la « chaise vide », en 1966, ont connu des dénouements régressifs, celles enfin qui s'apparentent à des fuites en avant destinées à compenser l'incapacité à s'engager dans une démarche résolue d'approfondissement de la coopération et de renforcement tant du cadre institutionnel que de sa légitimation. Toutes ont été résolues à l'abri du regard des peuples, sans considération de ce que pouvaient être leurs attentes, contribuant à renforcer ce sentiment d'opacité et d'entre soi générateurs d'une impatience qui, lentement, se mue en franche hostilité.

### **Un entre-deux sans projet : l'euro**

La question monétaire précède très largement les crises qui, aujourd'hui, fragilisent régulièrement la zone euro. Elle s'impose au lendemain de la décision américaine, le 15 août 1971, de déchirer les accords de Bretton Woods signés au lendemain du deuxième conflit mondial, en mettant un terme à la convertibilité du dollar en or et corrélativement à la fixité des changes. Immédiatement, l'absence d'identité monétaire de l'Europe et la fluctuation des monnaies sur les marchés des changes bouscule les mécanismes de la politique agricole commune fondée, à l'époque, sur un système complexe reposant sur l'unité du marché, la préférence communautaire et une solidarité financière assurée par un fond structurel, le FEOGA, et une garantie des prix assortie d'une politique d'intervention sur les marchés. Au-delà, les règles de libre concurrence risquaient d'être mises à mal par une évolution désordonnée des parités monétaires. Il convenait donc, à tout le moins de limiter et de contrôler les fluctuations de taux de change entre les monnaies des pays membres.

Tel sera l'objectif d'abord du Serpent monétaire européen entre 1972 et 1978, puis du Système monétaire européen entre 1979 et 1993.

Dans l'un et l'autre cas, il s'agissait tout à la fois de maîtriser la fluctuation des monnaies, les unes par rapport aux autres dans le cas du Serpent monétaire européen, chacune par rapport

à une référence construite à partir d'un panier moyen constitué à partir de la moyenne pondérée des devises adhérentes au système, l'ECU, et d'organiser un mécanisme d'intervention sur les marchés permettant de parer aux attaques spéculatives à la hausse ou à la baisse à l'encontre de telle ou telle monnaie, dans le cas du SME.

S'il est vraisemblable que l'absence de tout mécanisme de régulation aurait eu raison de la Communauté, aucun des deux systèmes mis en place n'est parvenu à prévenir les crises monétaires, tout au plus ont-ils favorisé un traitement concerté de leurs conséquences. Il n'en reste pas moins vrai qu'à compter de 1978 les monnaies européennes sont contraintes les unes après les autres à quitter le Serpent monétaire européen dans une sorte d'implacable symphonie des adieux. De la même façon, le Système monétaire européen ne résistera qu'au prix d'un élargissement progressif des marges de fluctuations des monnaies par rapport au pivot de l'ECU qui vont passer de 2,25% à 15%. Si un accord s'était fait sur la nécessité de se garantir contre les conséquences d'un dérèglement monétaire, aucun arbitrage n'aurait été opéré, ni entre des visions divergentes et souvent contradictoires de la politique monétaire, ni, plus modestement, sur les conditions de la réussite d'une politique monétaire commune. La mise en place d'un mécanisme de change allait-il favoriser le rapprochement des politiques économiques ou alors, comme le pensait et le pense encore le gouvernement allemand, la convergence réelle des politiques économiques constituait-elle un préalable et une condition à l'harmonisation des politiques monétaires ? Sous l'éclairage du monétarisme ambiant, la question, plus essentielle, de la fonction et du statut de la monnaie restait informulée par crainte d'une mise en débat de la doxa libéralo-monétariste.

A bien des égards, l'Union européenne, d'abord aux côtés de la Communauté européenne puis, avec le Traité de Lisbonne, se substituant à cette dernière et l'intégrant, n'a pas fondamentalement transformé la situation. Certes une monnaie unique, l'Euro, s'est substituée aux monnaies nationales, du moins pour les Etats qui l'ont adoptée, mettant un terme, au sein de la zone couverte par cette nouvelle monnaie, aux fluctuations monétaires. Toutefois, les questions liées à la stabilité des changes se sont déplacées pour concerner aujourd'hui, et peut être de façon plus essentielle, celles relatives au poids relatif des déficits et dettes publiques.

La création de l'Euro s'est faite sur la base d'un certain nombre de règles simples. La première est celle de l'autonomie de la politique monétaire et du crédit dont la gestion a été confiée, sur le modèle allemand, à un organe indépendant tant des Etats membres que des autorités de l'Union : la Banque centrale européenne. La deuxième repose sur l'identification de critères de convergence entre les économies des Etats, au nombre principalement de quatre : la stabilité des prix, une dette publique inférieure à 60% du PIB, un déficit public annuel inférieur à 3% du PIB et, enfin, une maîtrise des taux d'intérêt à long terme.

Dès le départ et avant même la mise en place concrète de la monnaie unique, des aménagements sont apportés. Il est admis que des Etats puissent bénéficier d'une clause d'opting-out leur permettant de rester en dehors de la monnaie unique. Cette clause fut

explicitement stipulée au profit du Royaume-Uni et du Danemark et étendue, implicitement à la Suède. L'Euro n'était donc pas une monnaie totalement unique puisque certains Etats pouvaient s'en affranchir. Les critères de convergence, qui auraient dû être appréciés en termes de résultat, on admit qu'ils le soient en termes de tendance. C'est d'une analyse des éléments macro-économique fournis par les Etats que l'on déduisait la vraisemblance d'un respect à terme des critères de convergence. La porte était ouverte aux constructions incertaines et aux extrapolations hasardeuses. La validation des comptes grecs sous éclairage des conseils de la Banque Goldman Sachs devaient en administrer dramatiquement la preuve. Les inventeurs de l'euro avaient oublié, un peu vite qu'une monnaie reste le reflet d'une économie, qu'une monnaie unique n'a de sens qu'entre Etats intégrés économiquement, au sein desquels les choix des agents économiques ne sont pas susceptibles d'être conditionnées par des différences de traitement des facteurs de compétitivité (fiscalité, droit social, etc.).

Or là, chaque Etat membre de la zone euro restait responsable de sa politique économique et budgétaire mais devait respecter les critères de convergence repris au sein du pacte de stabilité et de croissance. Comme il fallait éviter que ces engagements restent lettre morte au risque de conduire à un éclatement de la zone Euro, un mécanisme de sanction, une logique punitive garantissait le pacte de stabilité.

La crise de la dette de la zone euro, à partir de la fin 2009, qui devait, temporairement, culminer avec la crise de la dette grecque, allait démontrer l'efficacité toute relative des mécanismes mis en place. La stabilité monétaire, c'est-à-dire l'unité de la zone euro, pouvait être garantie mais à un double prix. La mobilisation de moyens financiers considérables, au travers du Fond européen de stabilité financière (FESF), abondé par les Etats membres, afin d'éviter le défaut de paiement, et l'obligation pour les Etats « fautifs » d'adopter sous le contrôle de leurs bailleurs de fonds de brutales politiques d'austérité. Les opinions publiques des Etats contributeurs ayant le sentiment d'être contraints de garantir des risques qui ne leur incombaient pas, les pays assistés se sentant dépouillés, dans les pires conditions politiques, de leur souveraineté. Les populismes ont aisément trouvé là matière à s'alimenter.

Concrètement, 14 des 19 Etats de la zone euro sont, à des degrés divers et avec des perspectives d'évolution contrastées, en délicatesse avec les obligations qui déterminent leur appartenance à la zone euro. Les écarts de compétitivité se creusent qui portent en germe les racines des crises à venir et, cependant aucune des évidences sur lesquelles doit reposer le choix et la survie d'une unité monétaire unique : l'existence d'une politique économique commune, d'une politique fiscale commune, d'une politique sociale commune, n'est prise en considération. Alors que les crises à répétitions ne donnent lieu qu'au rappel des mantras du pacte de stabilité, renforçant l'hostilité des peuples à l'égard d'une Union européenne dans laquelle ils ne discernent que la garante d'une austérité tueuse d'emploi et d'espoir, toute interrogation sur les vices de conception de la monnaie unique ou sur les manques que sa pratique révèle est considérée comme illégitime, comme si la volonté de sauvegarder un

symbole avait plus d'importance que la défense de ce que ce symbole est censé représenter. Comme le soulignait récemment Joseph Stiglitz, dans son dernier ouvrage<sup>28</sup>, la réflexion sur le sauvetage de l'Europe est plus importante que l'invention de stratégies de défense de l'Euro.

La pandémie de Covid 19, en clair un virus, aura-t-elle raison de cet entêtement ? Un certain nombre d'indices permettent, sinon de le penser, du moins de considérer que des changements sont possibles. Les déficits explosent, soucieuse de sauver tant l'euro que l'Union européenne, la chancelière allemande admet que l'Union européenne puisse emprunter les sommes nécessaires au financement du plan de relance nécessaire, ouvrant la porte à une mutualisation des dettes. Certes des réticences se sont exprimées de la part des quelques Etats « frugaux » (Pays-Bas, Danemark, Suède et Autriche), hostiles à tout financement mutualisé des dettes des pays du sud de l'Europe. Les pays d'Europe centrale et orientales, moins affectés par la pandémie craignent de voir la générosité de l'Union se réduire à leur égard pour s'orienter vers d'autres urgences. Mais il est évident que la monnaie unique et, vraisemblablement l'Union européenne, auraient du mal à résister à la victoire des égoïsmes nationaux. Cela, l'Allemagne qui vient de prendre la présidence de l'Union européenne, l'a compris.

### **Les dénouements régressifs**

#### **- *L'échec de la CED***

Tant la déclaration Schuman le 9 mai 1950 que le traité de Paris créant, un an plus tard, la CECA s'inscrivaient dans un contexte marqué par le début de la guerre froide et de l'affrontement entre l'Est et l'Ouest. Il importe, certes, de préserver la paix entre les pays qui viennent à deux reprises de s'affronter, la France et l'Allemagne principalement, mais déjà d'organiser une résistance face à un péril nouveau venu de l'Est et représenté par l'URSS et ses satellites. Ainsi l'Europe dont les contours se dessinent est clairement atlantiste, c'est-à-dire étroitement dépendante des Etats-Unis pour assurer sa défense. Les Etats-Unis considèrent, par ailleurs, que l'Allemagne doit être associée à l'effort de défense commun du monde occidental, ce qui implique son réarmement. Mais le souvenir encore vivace des ravages du militarisme allemand suscite de bien compréhensibles réserves de la part de la France mais également de la Belgique et du Luxembourg.

Le contexte créé par le déclenchement de la guerre de Corée allait déterminer une accélération de la réflexion sur les modalités d'organisation d'une défense européenne, les Etats-Unis insistant pour que les européens se mettent en situation d'en supporter une part plus conséquente, au sein de l'OTAN et sous commandement américain. Comme le réarmement de l'Allemagne constitue désormais une exigence difficilement contestable mais que son acceptation se heurte toujours à un certain nombre d'obstacles ou d'objections (la RFA n'est pas membre de l'OTAN, stratégie de démilitarisation arrêtée par la Conférence de

---

<sup>28</sup>Joseph E. Stiglitz, « L'Euro. Comment la monnaie unique menace l'avenir de l'Europe », Les Liens qui libèrent, 2016

Potsdam, réticences françaises, etc.), le « fédéralisme fonctionnel » parallèlement expérimenté avec la CECA va, une nouvelle fois être sollicité. Le réarmement allemand s'opèrera, mais pas sur une base nationale qui lui redonnerait sa pleine souveraineté, mais dans un cadre supranational.

Le projet initial, élaboré par le Président du Conseil français, René Pleven, est d'inspiration clairement fédéraliste. Il prévoit la création d'une armée européenne, intégrée dans le dispositif militaire de l'OTAN, placée sous la responsabilité d'un ministre européen de la défense et sous le contrôle d'une assemblée européenne et dotée d'un budget militaire commun. violemment contesté, en France, par les gaullistes et les communistes, objet de réserves importantes tant des Etats-Unis, qui considèrent que l'ambition affichée impose des réformes institutionnelles qui ont toute chance d'en retarder la réalisation, que de la RFA qui craint que le choix d'un fédéralisme militaire ne ruine définitivement les perspectives de réunification.

Finalement, le 27 mai 1952 est signé à Paris le traité instituant une Communauté européenne de défense. Le texte est sensiblement en retrait par rapport au projet Pleven de même que par rapport au traité instituant la CECA. Exit le ministre européen de la défense remplacé par un Conseil des ministres au sein duquel chacun des six Etats est représenté par son ministre de la défense. Afin de sauvegarder la souveraineté de chaque Etat il est prévu que le Conseil des ministres se prononce à l'unanimité sur toutes les questions importantes. Seule exception, celle concernant l'autorisation accordée au commandant en chef de l'OTAN à redéployer les forces de défense européenne. Un commissariat collégial de 9 membres est chargé d'appliquer les décisions du Conseil des ministres. Enfin une Assemblée complète le schéma institutionnel, constituée provisoirement par l'Assemblée de la CECA auxquels devraient se joindre neuf représentants complémentaires, à raison de trois pour la RFA, la France et l'Italie. En vérité, le véritable pouvoir de décision était entre les mains de l'OTAN, donc des Etats-Unis dont on percevait la plume dans certains des articles du traité.

L'article 38 du traité prévoyait que l'Assemblée, dans le délai de six mois consécutifs à son installation étudierait « *la constitution d'une Assemblée de la Communauté européenne de défense, élue sur une base démocratique* » et proposerait un organisation s'inspirant du principe suivant : « *l'organisation de caractère définitif qui se substituera à la présente organisation provisoire devra être conçue de manière à pouvoir constituer un des éléments d'une structure fédérale ou confédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et comportant, en particulier, un système représentatif bicaméral* ». Cette invitation rejoignait celle formulée le 30 mai 1952, immédiatement après la signature du traité créant la CED, par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée travaille vite et, le 13 mars 1953, adopte le texte d'un traité original par son contenu et surtout par la structure qu'il propose d'une Communauté politique européenne<sup>29</sup> destinée à absorber tant la CECA que la future CED. Dès le préambule l'ambition fédérale fondée sur une volonté populaire est affichée : « Nous, les Peuples, de la République fédérale d'Allemagne, du royaume de Belgique, de la République française, de la République italienne, du grand-duché du Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas (...) résolu à substituer à nos rivalités séculaires une fusion de nos intérêts essentiels, en établissant les institutions capables d'orienter un destin commun partagé (...) avons décidé de créer une Communauté européenne ». Un parlement bicaméral composé d'une Chambre des Peuples et d'un Sénat représentant les Etats dispose du pouvoir législatif. L'exécutif est confié à un Conseil exécutif européen dont le Président est désigné par le Sénat et qui choisit les autres membres du Conseil, lequel, selon une procédure complexe, est responsable devant le parlement. A cela s'ajoute un Conseil des ministres nationaux destiné à favoriser l'harmonisation de l'action du Conseil exécutif européen et celle des gouvernements nationaux. Une Cour de justice et un Conseil économique et social complètent le mécanisme institutionnel. Outre l'absorption des compétences de la CECA et de la CED, la Communauté se voit confier la « mission de réaliser progressivement entre les Etats membres, un marché commun fondé sur la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes... ».

Ce texte ambitieux ne dépassera pas le stade du projet. Le refus du parlement français de ratifier le traité instituant la CED, sans débat de fond et au terme d'une querelle politique qui, à l'exception du MRP, a traversé toutes les familles politiques, enterre dans un même mouvement la Communauté européenne de défense et la Communauté politique européenne.

Si la question du réarmement allemand est résolue<sup>30</sup>, dans un cadre strictement intergouvernemental, au sein de l'UEO, le projet d'une Europe fédérale est enterré. L'Allemagne a finalement obtenu, concernant son réarmement plus et mieux que le projet Pleven ou même le traité de CED. Son réarmement s'opère sans qu'elle ait à consentir un abandon de sa souveraineté militaire.

Le refus du Parlement français de ratifier le traité que quatre Etats avaient déjà approuvé, seule l'Italie suspendant sa procédure de ratification en attendant la décision française, suscite rancoeurs et critiques. Le temps n'est plus à l'emballement, comme au cours des années antérieures, ni à l'enthousiasme des lendemains du deuxième conflit mondial. Il n'est plus question de mettre en commun des compétences régaliennes mais d'en revenir à la logique fonctionnaliste initiale d'une coopération sectorielle. L'échec de la CED ayant consacré

---

<sup>29</sup> Dusan Sidjanski, Une communauté politique européenne oubliée (1952-1953) in *Hommage à un européen, Mélanges offerts à Henri Rieben*, Ecole des Hautes Etudes commerciales de l'Université de Lausanne, 1991, pp 31-43 ; Bertrand Vayssière, *Du plan Schuman à la Communauté politique européenne : Quand l'Europe s'annonçait fédérale (1950-1953) – l'histoire d'un malentendu*, in *Politique européenne* 2005/1 n° 15, l'Harmattan, pp. 165-193

<sup>30</sup> Union de l'Europe Occidentale constituée à l'époque des six Etats membres de la CECA et du Royaume-Uni

l'abandon des projets d'unification militaire et politique, reposant sur le transfert de compétences régaliennes, l'intégration ne pouvait reprendre que par la voie de l'intégration économique. Tel fut l'objet des traités de Rome signés le 25 mars 1957 établissant une Communauté économique européenne et une Communauté européenne de l'énergie atomique (ERATOM).

Les conditions et modalités d'une libération des échanges et d'une libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux sont précisées. Les règles de concurrence sont posées de même que les conditions d'un rapprochement des législations nationales dans une logique libérale. Le principe d'une solidarité communautaire et d'une ouverture extérieure contrôlée éclairent la mise en place de politiques communes reposant sur des transferts de souveraineté. Toutefois, le mécanisme institutionnel mis en place est sensiblement en retrait sur celui de la CECA. L'équilibre au sein de l'exécutif se déplace au profit du Conseil des ministres, intergouvernemental, qui dispose du pouvoir de décision, l'unanimité étant requise au cours des deux premières étapes de la période de transition, entre 1958 et 1965. La Commission, organe supranational, incarnant l'intérêt communautaire n'est, au départ, qu'un organe technique, limité à un pouvoir de proposition et d'exécution. Seule la Cour de justice, par son pouvoir d'interprétation, dispose de la capacité d'imposer la prévalence de l'ordre juridique communautaire sur les ordres juridiques nationaux.

Les évolutions ultérieures, juridiques ou factuelles, favoriseront une transformation progressive de l'ensemble, conférant à la Commission un véritable rôle moteur et réduisant le poids d'une intergouvernementalité, source de blocages, dans le fonctionnement du Conseil des ministres. Il n'en reste pas moins vrai que la crise consécutive à l'échec de la CED n'a pu être dépassée que par une stratégie de progression régressive qui va constituer l'une des modalités privilégiée de dépassement des crises et qui va contribuer à renforcer l'illisibilité du processus communautaire.

#### - ***1966 : la politique de la chaise vide et le compromis de Luxembourg***

La mise en place du marché commun coïncide avec le retour au pouvoir du général de Gaulle en France. La volonté de sauvegarde de l'indépendance nationale affirmé par ce dernier et qui s'était déjà fortement exprimé dans le débat autour de la Communauté européenne de défense, s'oppose à la démarche fédérale ou pré-fédérale des concepteurs initiaux du projet communautaire. Il ne manifeste aucune réticence à l'égard de l'affirmation de la puissance géopolitique de l'Europe, bien au contraire, mais il ne l'envisage qu'affranchie des Etats-Unis, c'est-à-dire libérée du tropisme atlantiste, et construite dans une logique reposant sur la souveraineté des Etats, dans « un concert organisé, régulier, des gouvernements responsables » ainsi qu'il le dira dans une conférence de presse du 5 septembre 1960. Le mode de décision au sein du Conseil des ministres pendant la période de transition qui repose sur le principe d'unanimité et garantit donc un droit de véto pour chaque Etat lui convient. A partir

de 1961, et afin de ruiner définitivement les perspectives d'une évolution des institutions dans le sens d'une supranationalité, la France propose la transformation des institutions pour leur substituer une union d'Etats, simple alliance de droit international sans pouvoir contraignant sur les Etats. Ce projet d'union politique, garant de la souveraineté des Etats membres, plus connu sous le nom de Plan Fouchet se heurte à l'hostilité des partenaires de la France.

C'est alors que se profile le passage à la troisième étape de l'application du traité de Rome. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1966, le principe de l'unanimité cédait la place, en un certain nombre de domaines, à celui de la majorité, simple ou qualifiée, dans le mode de décision du Conseil des ministres. Désormais, dès lors que la règle majoritaire s'imposait, aucun Etat ne pouvait se prévaloir d'un droit de véto et bloquer ainsi le mécanisme de décision communautaire.

La crise se noue autour de deux problèmes. Le premier concerne le financement de la politique agricole commune, à laquelle la France est particulièrement attachée dès lors qu'elle assure, au travers de la préférence communautaire, débouchés élargis et revenus aux agriculteurs français. La France craint que le passage au vote à la majorité à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1966 ne conduise à la mettre en minorité et fasse ainsi obstacle à l'adoption d'un règlement financier de la politique agricole commune conforme à ses vues. Le deuxième a une dimension plus clairement institutionnelle. Le président de la commission, Walter Hallstein, fait une proposition comportant l'attribution de ressources propres à la Communauté assortie d'une extension des compétences de contrôle du Parlement européen et des responsabilités financières de la Commission. De tels changements, d'inspiration fédérale supposent une révision du traité.

Le désaccord français est total. Non seulement la France est réticente à voir modifier le mode de décision au sein du Conseil, mais encore elle ne peut accepter la mise en place d'un budget fédéral et une transformation de l'équilibre institutionnel qui tendrait à minorer la prévalence du pouvoir dévolu au Conseil des ministres.

Pour manifester son opposition et, dans le même temps démontrer sa capacité de blocage du mécanisme de décision communautaire, la France décide, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1965, de ne plus participer aux réunions du Conseil. Cette politique de « la chaise vide » dure six mois.

La résolution de la crise intervient, fin janvier 1966, par la conclusion du « Compromis de Luxembourg ». Plus que d'un accord, il s'agit d'un arrangement destiné à permettre la remise en route des institutions communautaires, mais qui n'arbitre pas complètement la question de la procédure de vote au sein du Conseil.

Les termes en sont savamment pesés :

*« 1- Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui*

*pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du Traité.*

*2- En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime.*

*3- Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement.*

*4- Les six délégations estiment néanmoins que cette divergence n'empêche pas la reprise, selon la procédure normale, des travaux de la Communauté »*

Pour l'essentiel, la France a obtenu ce qu'elle voulait. L'unanimité reste la règle dès lors que l'un des Etats considère que l'un de ses intérêts vitaux est en jeu, et cela quel que soit le mécanisme de décision prévu par les textes communautaires. L'esprit du Traité de Rome est fondamentalement modifié en permettant à un Etat de bloquer la prise d'une décision qui ne lui conviendrait pas et cela d'autant plus facilement que la définition des « intérêts très importants » dont il se prévaut est abandonné à son seul jugement.

Si les travaux de la Communauté peuvent reprendre, le Compromis de Luxembourg donne un coup d'arrêt à la dynamique communautaire. Non seulement il ouvre à chaque Etat une possibilité de blocage en dépit de l'élargissement par l'Acte unique européen du champ des décisions prises à la majorité qualifiée, mais surtout il conduit à l'abandon de la logique majoritaire – sans considération de l'importance des intérêts nationaux en cause. Pendant longtemps, on ne votera presque jamais plus au sein du Conseil, ce qui condamnera souvent la Communauté, puis l'Union européenne, en cas de désaccord, à une forme d'impuissance.

### **Les fuites en avant : Les élargissements**

Il y a, à n'en pas douter, un présupposé implicite dans la formulation et la résolution des questions relatives aux élargissements de la Communauté puis de l'Union européenne. Il est relatif à l'existence d'une identité géographique de l'Europe. Mue par un déterminisme géographique impérieux, elle devrait, étapes par étapes, investir un territoire qui lui appartiendrait par nature et que l'histoire se serait ingéniée à morceler. En vérité, plus qu'une évidence géographique qui constitue un non-sens géopolitique ou à tout le moins une chimère, l'Europe est d'abord une idée, une conviction et le périmètre géographique de son organisation se limite à traduire la réalité transitoire et évolutive du partage de cette conviction.

Dans sa déclaration du 9 mai 1950, Robert Schuman met en avant la nécessité d'éliminer, d'abord, « l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne », et l'on aurait pu concevoir d'entreprendre la structuration du continent européen au travers de la pacification du face à

face franco-allemand. Les enjeux politiques du moment, et notamment le développement de la guerre froide, imposaient d'élargir la perspective aux pays susceptibles de partager une ambition commune. Aussi propose-t-il comme constituant « les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix », « l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront ». La CECA, puis la CEE et EURATOM regrouperont six Etats, parce qu'au moment de leur création, les majorités gouvernantes en leur sein partageaient, pour l'essentiel, une même conception de l'avenir de l'Europe.

Dès les origines, la détermination du périmètre géographique pertinent a fait partie des préoccupations et alimenté les discussions. En témoigne le débat, récurrent, sur l'aptitude de la Turquie à devenir membre de l'Union européenne. Mais encore fallait-il qu'un accord existât sur la nature des ambitions dont se trouvait investie l'aventure communautaire. La question de la participation ne se posait pas pour les pays de l'Europe de l'Est, membres du pacte de Varsovie. Les trois pays méditerranéens, la Grèce, l'Espagne et le Portugal ne remplissaient pas les conditions minimales pour qu'il soit envisagé de les voir participer au projet. Leur retard économique mais aussi les dictatures qui y sévissaient y faisaient obstacle. La Grande-Bretagne, arrimée aux Etats-Unis, nostalgique de sa puissance coloniale et soucieuse de sauvegarder la plénitude de sa souveraineté, ne concevait l'avenir de ses relations avec le continent qu'au travers de la création d'une simple zone de libre-échange. Enfin, un certain nombre de pays neutres, la Finlande, la Suède, l'Autriche et la Suisse, redoutaient de s'engager dans une coopération inscrite dans une logique marquée par le déclenchement de la guerre froide.

Et cependant, principalement à partir de la mise en place du marché commun, les réussites enregistrées ont suscité la formulation de demandes d'adhésion. Mais, avant même que les premières ne soient acceptées, s'est posée la question de l'incidence d'une dilatation géographique du territoire communautaire sur le maintien de sa cohérence politique. Les conclusions du Sommet de la Haye, réuni au début du mois de décembre 1969 à l'initiative du Président Georges Pompidou pour solder la période des crispations engendrées par le nationalisme sourcilieux du général de Gaulle, en atteste. Achèvement, approfondissement, élargissement, c'est autour de ses trois termes, dont l'ordre n'est pas innocent, que s'ordonne la rédaction du communiqué final. Si des élargissements sont souhaitables, ils ne doivent pas contribuer à affaiblir le lien créé par les Traités et le droit communautaire, ni faire obstacle au renforcement progressif de la coopération. La pratique concrète des élargissements démontre que la réalité fut loin des ambitions formulées à La Haye.

#### *L'adhésion britannique : l'impossible conversion*

Les relations de la Grande Bretagne avec le reste du continent européen, à partir de la fin du deuxième conflit mondial ont toujours été complexes. Sortie victorieuse de la guerre, la Grande-Bretagne en avait retiré un orgueil nationaliste renforcé et la conviction que seule l'alliance américaine avait de sens pour assurer sa défense. Elle se rêvait encore à la tête d'un

empire et privilégiait les liens l'unissant aux membres du Commonwealth. Elle voyait dans l'organisation continentale qui naissait avec le plan Schuman comme une alliance de vaincus. L'on ne peut sous-estimer, non plus, la défiance des travaillistes, victorieux lors des élections de 1945 à l'égard d'une initiative d'inspiration libérale et défendu par des gouvernements ou des responsables politiques chrétiens-démocrates.

Lors de la création de la CECA, la Grande-Bretagne justifia son refus de participer en arguant du fait que les industries du charbon et de l'acier étant propriétés de l'Etat, il était impossible de les soumettre à une autorité supranationale.

Quand en 1956, s'engagent les négociations en vue de l'instauration d'un marché commun, la superbe britannique s'est érodée ce que l'échec de l'aventure de Suez, la même année, devait confirmer. Face au projet des Six, elle tente d'articuler une réponse, au sein de l'OECE, en proposant la création d'une zone de libre-échange européenne.

Une fois le traité de Rome signé, la Grande-Bretagne reprend l'initiative et décide de constituer, aux côtés de la CEE, une zone de libre-échange avec la Suède, la Norvège, le Danemark, la Suisse, l'Autriche et le Portugal. Il s'agit de l'Association européenne de libre-échange (AELE) que rejoindra, plus tard la Finlande créée, en 1959, par le traité de Stockholm. L'intérêt, tout relatif, de l'initiative devait conduire le gouvernement britannique, dirigé par le conservateur Harold Macmillan à changer d'attitude en demandant au mois d'août 1961 l'ouverture de négociations en vue de son adhésion à la Communauté. La maladresse des négociateurs britanniques, le caractère difficilement acceptable de certaines de leurs exigences concernant, notamment leur volonté de sauvegarder des liens préférentiels avec les Etats du Commonwealth fournirent un prétexte commode à la France pour opposer son veto à une demande à l'évidence mal préparée. C'est un gouvernement travailliste qui devait formuler la deuxième demande d'adhésion du Royaume-Uni au mois de mai 1967. Bien que les revendications britanniques soient sensiblement en retrait sur celles formulées lors de la première demande, la France opposa une nouvelle fois son veto à l'ouverture de véritables négociations d'adhésion.

C'est dans le prolongement du sommet de la Haye que les négociations en vue de l'adhésion de la Grande-Bretagne mais également de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège purent reprendre pour se conclure par la signature, le 22 janvier 1972 du traité d'adhésion que seule la Norvège refusa de ratifier.

Mais à peine le traité négocié par le conservateur Edouard Heath venait-il d'être ratifié, que le gouvernement travailliste d'Harold Wilson sollicitait la renégociation des conditions d'adhésion de la Grande-Bretagne. Les deux principales revendications portaient sur la politique agricole commune et le montant de la contribution britannique au budget communautaire, jugée excessive. Si la négociation permit de satisfaire certaines de ces revendications sans remise en cause fondamentale de l'esprit des traités, la preuve était faite que la Grande-Bretagne s'était engagée dans l'aventure sans rien abandonner de sa volonté

d'en faire l'instrument de sa propre prospérité et sans jamais renoncer à sa volonté d'un juste retour des abandons de souveraineté auxquels elle avait été contrainte. L'avenir allait se charger de le démontrer, parfois jusqu'à la caricature. L'accession de Margaret Thatcher au poste de premier ministre après les élections de 1979 devait encore renforcer la singularité de la position britannique et renforcer son caractère perturbateur.

Comme un certain nombre de ses prédécesseurs, elle n'avait pas renoncé à faire de l'Europe communautaire une simple zone de libre-échange. La fin de la période d'ajustement de la contribution britannique au budget communautaire obtenue par Harold Wilson fut le prétexte choisi pour l'engagement d'une stratégie de harcèlement au rythme des Conseils européens successifs. On se souvient du célèbre : *I want my money back* » prononcé lors du Conseil européen de Dublin, prélude à une stratégie agressive. La politique agricole commune devait être la première victime des assauts britanniques. Des questions aussi importantes que l'harmonisation sociale et fiscale, facteurs de distorsion de compétitivité allaient se heurter à l'opposition résolue de la Grande-Bretagne. Lors de la négociation du Traité de Maastricht, la Grande-Bretagne obtenait un *opting-out*, une option de retrait, qui devait lui permettre de ne pas participer à l'Union monétaire. L'Europe à deux ou plusieurs vitesses, dans le cadre de laquelle chacun pouvait choisir les coopérations auxquelles il souhaitait participer, voyait ainsi le jour, vaincue par la ténacité britannique à n'accepter que ce qui lui convenait. Elle devait largement faire école, autorisant les divers Etats membres à s'inspirer de son exemple lorsque leurs intérêts leur semblaient en discordance avec les exigences de la coopération imposée par les traités.

Lorsque les Etats-Unis s'engagèrent, sur le fondement d'informations qu'ils savaient inexacts, dans la seconde guerre du Golfe dont les effets dévastateurs se prolongent jusqu'à aujourd'hui, le Royaume-Uni de Tony Blair, au mépris des règles gouvernant la politique extérieure et de sécurité commune s'engagea aux côtés de Georges W. Bush entraînant dans son sillage un certain nombre des nouveaux Etats membres issus de l'Europe de l'Est, créant ainsi un divorce diplomatique entre une Europe nouvelle qu'il pensait incarner et la « vieille Europe » articulée autour du couple franco-allemand.

Le pire restait à venir avec le référendum du 23 juin 2016. Au terme d'une campagne électorale aux accents souvent nauséabonds, une majorité des électeurs du Royaume-Uni se prononçait en faveur d'une sortie de leur pays de l'Union européenne. Avec une lenteur calculée, le nouveau gouvernement conservateur, repoussait l'ouverture des négociations par le déclenchement du mécanisme prévu par l'article 50 du Traité sur l'Union européenne, pensant pouvoir retirer de cet immobilisme perturbateur l'octroi d'un statut qui, garantissant ses droits au libre-échange et les prérogatives de la City, lui permettrait d'enfin réaliser son rêve de toujours. L'accession, au mois de décembre 2019, de Boris Johnson aux responsabilités de Premier Ministre, mettait un terme définitif aux illusions de ceux qui pensaient le choix des britanniques réversible.

*L'élargissement vers le Sud : Grèce, Espagne, Portugal*

Le milieu des années 1970 voit l'effondrement successif des dictatures grecques, espagnoles et portugaises. Pour ces pays, l'horizon d'une adhésion à la Communauté européenne est de nature à consolider les fondements démocratiques des nouveaux régimes que leur entrée ou leur retour préalable au sein du Conseil de l'Europe avait établis. Pour la Communauté, la perspective d'un élargissement vers le Sud permettait de rétablir le centre de gravité de l'Europe que les élargissements de 1973 avaient déplacé vers le Nord.

L'adhésion de la Grèce, en 1981, marque la conclusion d'un compagnonnage entamé en 1961 avec la conclusion d'un accord d'association dont l'application avait été suspendue en 1967 après le coup d'Etat des colonels et remis en application en 1974. L'acte politique qu'a constitué l'adhésion avait une double importance symbolique. Il sanctionnait le retour de la démocratie en Grèce tout en posant de façon implicite mais incontestable l'exigence démocratique tout à la fois comme condition d'adhésion de nouveaux membres et comme fondement même de la construction européenne. Il impliquait la mise en œuvre d'une solidarité financière au profit d'Etats membres en retard économique sur l'ensemble de la Communauté et donnait sa pleine justification à la mobilisation de fonds structurels destinés à réduire les écarts trop évidents de développement.

L'adhésion, en 1986 de l'Espagne et du Portugal permettait de mettre un terme à l'isolement progressif de ces deux pays du fait de leur histoire propre et des dictatures qu'ils avaient subies des décennies durant. L'impératif démocratique, tout comme pour la Grèce, y avait sa part. Par ailleurs, comme en ce qui concerne également la Grèce, la Communauté décidait d'assumer le risque économique de l'agrégation d'économies archaïques, à bas salaires et nécessitant la mobilisation de fonds communautaires conséquente et sur une longue durée.

A l'inverse de l'adhésion britannique, cette nouvelle vague d'admission de nouveaux Etats s'opérait sans arrières pensées. Tout au plus l'Espagne, sortie peu avant de la dictature, était invitée à rejoindre l'OTAN comme le seront, plus tard les pays d'Europe centrale et orientale. Décidément, l'écoulement du temps n'avait rien changé à l'incapacité de l'Europe à se penser comme militairement responsable de son destin. Mieux même, en dépit du retard de développement de l'économie de ces trois pays, leur acceptation de l'acquis communautaire de même que de la logique supranationale se fit sans réserve et les efforts consentis par eux afin de se rapprocher du niveau moyen de la Communauté furent marqués par un réel volontarisme.

Il a cependant suffi que les contraintes imposées par l'accélération du processus communautaire avec la création de l'Union européenne et l'instauration de l'Euro pour que des tensions apparaissent, dont la gestion de la crise de la dette souveraine grecque a constitué l'illustration la plus brutale. Face à la crise, les solidarités, déjà mises à mal par la stratégie de distension de l'esprit communautaire engagée par la Grande Bretagne, se sont encore affaiblies. Les erreurs bien réelles et les dissimulations, tout aussi patentes, de la Grèce ont constitué autant d'arguments pour que se profile la menace d'un Grexit et pour que l'existence même de l'Euro soit mise en cause par des forces politiques populistes qui

trouvaient là l'argument justifiant leur choix d'un repli xénophobe. L'exemple britannique leur permettant d'affirmer qu'il n'y avait rien d'irréversible et que ce que des traités avaient construit, la volonté populaire pouvait le défaire.

### *L'après 1989*

La chute du Mur de Berlin le 9 novembre 1989, l'effondrement des régimes communistes d'Europe de l'Est, puis l'implosion finale de l'Union soviétique deux ans plus tard, conduisent à redessiner la carte géopolitique de l'Europe. La ligne de séparation territoriale et idéologique qui avait jusque-là fait obstacle à tout élargissement à l'Est n'existe plus. La Communauté exerce une irrésistible attraction pour des pays dont les citoyens aspirent à la démocratie mais aussi à l'amélioration de leur niveau de vie. Cette nouvelle donne et la perspective qu'elle ouvre de nouvelles adhésions implique une adaptation des institutions afin d'en renforcer la solidité et de leur permettre de résister au choc d'un élargissement tout à la fois important et à bien des égards problématique. L'Union européenne naîtra de cette prise de conscience, objet hybride qui, certes rend explicite les fondements politiques de la coopération, institue une citoyenneté de l'Union pour créer l'illusion d'une communauté civique et, surtout adjoint à une Union Economique et monétaire une Union politique, à fondement principalement intergouvernemental reposant sur une politique étrangère et de sécurité commune. L'élargissement s'opère en trois temps. La réunification allemande d'abord, seule « adhésion » opérée sans conclusion d'un traité d'adhésion ni révision des traités existants, l'adhésion, en second lieu les pays neutres en 1995 et, enfin l'adhésion, à compter de 2004, des pays d'Europe centrale et orientale.

#### *- La réunification allemande*

Opérée à marche forcée au terme d'un processus de moins d'un an, la réunification de l'Allemagne, par-delà les conséquences nombreuses et importantes qu'elle va avoir sur l'avenir de la construction européenne, par-delà l'incontestable réussite qu'elle représente, démontre que l'adhésion d'un nouvel Etat ne passe pas nécessairement par la négociation et la conclusion d'un traité d'adhésion soumis à la ratification de l'Etat concerné et de la totalité des Etats membres. Elle peut prendre la forme d'une opération relevant du droit interne de deux Etats qui décident de se fondre en un même ensemble souverain. La réunification allemande a pris la forme de la constitution d'une entité étatique nouvelle née de la fusion de la République fédérale d'Allemagne et de la République démocratique allemande. Certes, le sentiment s'impose, avec quelque pertinence, d'une absorption de la RDA par la RFA. En effet le choix du gouvernement est-allemand en faveur d'une unification par adhésion de la RDA à la RFA le confirme. Il n'en reste pas moins que c'est au terme du traité d'unification signé le 31 août 1990 que s'achève *die Wende* (le tournant) et que naît la nouvelle entité étatique.

Si la réunification allemande mérite de retenir l'attention c'est moins parce qu'elle a modifié profondément l'équilibre de la relation franco-allemande, axe central de l'Union européenne, que pour l'indication méthodologique qu'elle propose et les perspectives qu'elle offre pour

qui cherche à dessiner des perspectives de refondation du projet de structuration du continent européen.

A la logique traditionnelle reposant sur la mobilisation de la souveraineté des Etats qui décident de rejoindre une entité au profit de laquelle ils consentiront à des abandons partiels de souveraineté, s'ajoute, sous l'éclairage de l'expérience de la réunification allemande, l'hypothèse de la constitution entre plusieurs Etats d'une entité souveraine, celle-ci, qui, une fois constituée, se substitue à eux comme membre de l'Union européenne. Ce qui fut expérimenté entre deux Etats dont l'un n'était pas membre de la Communauté, rien ne permet de l'écarter entre Etats déjà membre de l'Union européenne.

- *L'élargissement aux pays neutres*

L'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995 a constitué le prolongement nécessaire de la fin du partage de l'Europe. Leur neutralité, imposée dans certains cas, consentie dans d'autres, ne remplissait plus la fonction de garantie initialement imposée par l'URSS au lendemain du deuxième conflit mondial. Restait à régler la question de la compatibilité entre ce statut et la participation à la PESC (politique européenne et de sécurité commune) appelée à devenir PESD (politique européenne de sécurité et de défense). Si la question fut posée au début des négociations, principalement par la Suède, les bouleversements géopolitiques que traversait l'Europe au même moment finirent par convaincre les négociateurs de l'absence d'incompatibilité entre neutralité et adhésion à l'Union européenne. Au-delà du caractère finalement anecdotique de ce débat, le centre de gravité de l'Europe se déplaçait une nouvelle fois avec l'adhésion de trois Etats anciennement membres de l'AELE et pour deux d'entre eux plus libre-échangistes que de culture réellement communautaire.

- *Les PECO et quelques îles*

La décision d'ouvrir largement les portes de l'Union aux Etats d'Europe centrale et orientale en 2004, 2007 et 2013 atteste d'un optimisme ou d'une naïveté que la suite devait confirmer. Le sentiment s'impose d'une fuite en avant destinée à faire oublier ou à dépasser une incapacité à engager une politique d'approfondissement. Les réformes institutionnelles qu'appelait la création de l'Union européenne et qui furent au programme des conférences intergouvernementales chargées de préparer les traités d'Amsterdam et de Nice n'ont pas été opérées ou, comme trop souvent, n'ont donné lieu qu'à des demi mesures à l'image de ces coopérations renforcées, autorisant les Etats qui le souhaitent, sous condition de parvenir à constituer une masse critique suffisante, à s'engager dans des domaines nouveaux de coopération. Une Europe à plusieurs vitesses accepte, en parfaite connaissance de cause, de se diluer et de différer la mise en œuvre des outils d'un renforcement de la cohérence politique de l'ensemble. Certes quelques décisions symboliques ont été prises comme, en 1997, avec le Traité d'Amsterdam, l'élucidation des obligations de principes que les Etats doivent respecter. Une procédure de sanction a même été organisée dans la mesure où l'un

quelconque des Etats membres viendrait à s'en affranchir. En 2000, la déception créée par la modestie des avancées apportées par le Traité de Nice a été, partiellement, compensée par la proclamation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Surtout, lors du Conseil européen de Copenhague, au mois de juin 1993, ont été précisés les critères que devaient remplir les Etats afin de pouvoir intégrer l'Union européenne. Il était notamment précisé qu'ils devaient être dotés d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, le respect des droits de l'homme et des minorités et leur protection et, par ailleurs, être le siège d'une « économie de marché viable ainsi que de la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union européenne ». Bien évidemment au respect de ces critères s'ajoutait la capacité à assumer l'acquis communautaire dans sa totalité.

L'accélération du processus d'adhésion des Etats d'Europe centrale et orientale et l'augmentation du nombre de ceux considérés comme éligibles, a compensé l'incapacité à trouver des solutions institutionnelles permettant de garantir dans la durée la stabilité de l'édifice. En quelques années et en l'absence de réformes institutionnelles s'est ouverte la perspective d'un quasi doublement du nombre d'Etats membres. Pour la plupart dotés d'une société civile encore fragile, d'une culture démocratique à parfaire et traversés par les phénomènes de retour du refoulé souvent caractéristiques d'Etats trop longtemps privés de vie démocratique.

### **Le rapport aux autres : la crise des migrants**

La Méditerranée transformée en cimetière, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie réunies au sein du groupe de Visagràd, mais aussi la Roumanie manifestant leur hostilité à la définition de quotas d'accueil de migrants, incontestablement la crise migratoire qui sollicite l'Union européenne et ses Etats membres depuis le début de l'année 2015 et dont la pandémie du Covid 19 a détourné le regard sans en atténuer la dimension dramatique, s'impose comme un indicateur particulièrement inquiétant de l'incapacité de définir une ligne politique et des instruments juridiques susceptible de dissiper un insupportable sentiment d'indignité.

Ce sont l'accord de Schengen en 1985 complété par la convention de Schengen en 1990 qui constituent, dans un cadre au départ non communautarisé, le creuset à partir duquel s'est progressivement construite une politique d'immigration. Un espace de libre circulation des personnes se constitue, accompagné d'une suppression des frontières intérieures. Les conventions de Dublin I et II en 1990 et 2003 ont fixé les modalités de détermination des Etats responsables de l'instruction des demandes d'asile politique. Il faut cependant attendre le Traité d'Amsterdam en 1997 et surtout les conclusions du Conseil européen de Tampere au mois d'octobre 1999 pour que s'opère une communautarisation de la politique d'immigration, composante de l'espace de liberté, de sécurité et de justice institué par le Traité d'Amsterdam. Le programme de La Haye adopté au mois de novembre 2004 précise, en ce qui concerne l'immigration, outre la lutte contre l'immigration illégale, l'établissement d'un plan relatif à

l'immigration légale et l'adoption de mesures destinées à favoriser l'intégration des immigrants. Pour ce qui est du droit d'asile, s'impose d'abord l'idée de son « externalisation » en favorisant, en accord avec la Haut-Commissariat de l'ONU, leur prise en charge dans des pays voisins de ceux que les migrants ont dû quitter. Une gestion commune de l'immigration et des frontières est mise en place avec la création de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union (Frontex) dotée, en 2006, d'une « patrouille européenne contre l'immigration clandestine ». Enfin, le Traité de Lisbonne renforce la coopération et la dote d'une dimension clairement communautaire.

Le système n'a pas résisté, à partir de 2015, à l'afflux de migrants issus, en majorité des zones de conflit proche et moyen orientales. Et si le cadavre échoué sur une plage de Turquie, le 2 septembre 2015, du petit Aylan Kurdi, fuyant l'enfer de Kobané avec sa famille, a soulevé une vague d'indignation, le système Dublin II qui investissait les pays de premier accueil, principalement la Grèce, l'Espagne et l'Italie, de la responsabilité de traiter les demandes d'asile a démontré ses limites. Les propositions, formulées par le Président de la Commission en marge de son discours sur l'état de l'Union de 2015, de définir des quotas d'accueil de migrants par Etat, dans le cadre d'un mécanisme de relocalisation d'urgence et de relocation permanente de ces derniers, et de l'instauration d'un régime d'asile européen commun ont rencontré une hostilité grandissante d'un certain nombre d'Etats, principalement d'Europe centrale et orientale. Alors que l'Allemagne ouvrait largement ses frontières de même que la Suède, chaque Etat affrontait la question de l'accueil selon une stratégie largement marquée de considérations nationales. Les Conseils de l'Union européenne réunissant les ministres de l'intérieur ne sont pas parvenus à dégager un accord unanime, le raidissement d'Etats comme la Hongrie, mais aussi la Roumanie, la République tchèque et la Slovaquie tendant à se renforcer. La question de leur maintien au sein de l'Union étant régulièrement évoquée de même que la possibilité de réduire les aides européennes dont ils bénéficiaient, sans toutefois que la réalité se transforme.

Une sorte de stratégie du sauve-qui-peut - chacun essayant de rejeter sur les autres, et notamment les pays de premier accueil, dans une tentative de tirer le meilleur profit politique des accords de Dublin, le poids de la solidarité à l'égard des migrants - s'organise. Ainsi l'Autriche a-t-elle réuni, de façon informelle, au mois de février 2016, les neuf Etats de la « voie des Balkans » afin de tenter d'isoler la Grèce et de lui laisser supporter le poids des migrants se trouvant sur son territoire. Le gouvernement hongrois en appelle au peuple pour justifier son refus d'accueil et « garantir le profil culturel, religieux et ethnique » de son pays. Le 18 mars 2016, comble du cynisme et de l'infamie, est conclu un accord entre la Turquie et l'Union européenne au terme duquel, tout nouveau réfugié quittant la Turquie pour rejoindre l'Union européenne y serait immédiatement reconduit et, en échange, un réfugié se trouvant dans un camp en Turquie serait accueilli dans l'Union. Comme si le flot des déplacés s'était tari, comme si, quotidiennement d'autres violences ne provoquaient pas d'autres déplacements.

Tout autant que le Brexit et avec, vraisemblablement des conséquences plus lourdes en termes de principe et de valeurs, la crise des réfugiés est en train d'accélérer la lente décomposition de l'Europe et du projet communautaire, renvoyant le continent à l'image qu'en donnait il y a plus de quatre-vingts ans Paul Hazard dans « La crise de la conscience européenne ». « Qu'est-ce que l'Europe ? Un acharnement de voisins qui se battent. (...) Une terre de discordes et de jalousies »<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Paul Hazard : La crise de la conscience européenne, rééd 1961, Fayard, pp. 411-414

**COMMENT EN SORTIR ?**

Le processus communautaire a-t-il créé, en plus de soixante ans d'histoire, cette irréversibilité que vantaient ses concepteurs ? L'Union européenne a-t-elle accédée à un niveau d'intégration tel que sa déconstruction soit impossible ? Seuls les incultes ou les rêveurs peuvent le penser ou tenter de s'en persuader. Rien n'est acquis, et les craquements suscités par l'inquiétante progression des votes nationalistes et xénophobes donnent le sentiment d'un épuisement du carburant qui, des décennies durant, a alimenté le moteur de la coopération.

L'écoulement du temps, l'arrivée de nouvelles générations plus tournées vers l'avenir que soucieuses d'exorciser les fantômes d'un passé dont elles ne s'estiment pas responsables, une incapacité récurrente à forger un discours mobilisateur, les ravages d'une démocratie d'influence plus attentive à l'aptitude des groupes d'intérêts à se faire entendre qu'à la capacité des citoyens à dire leur attentes, ont érodé l'envie d'Europe.

A l'évidence le choix de contourner la question du transfert des compétences régaliennes par la mise en œuvre d'une stratégie d'étouffement a échoué. L'idéologie technocratique qui animait les concepteurs du projet communautaire, dont l'on perçoit l'écho dans le discours d'Emmanuel Macron, les a conduits à sous-estimer, voire à mépriser ces compétences régaliennes dont l'exercice était considéré par eux comme le refuge de l'idéologie, de la politique, de cette logique du débat et de la controverse qui leur semblait traduire un stade dépassé de l'action publique. Seule la sollicitation des intérêts sectoriels leur paraissait de nature à faire émerger des solidarités d'autant plus solides qu'elles étaient intéressées. L'égoïsme mis au service de l'intérêt collectif. L'attente de la récompense comme moteur de l'engagement. Tout au plus considéraient-ils qu'en laissant aux Etats l'illusion d'une souveraineté sauvegardée au travers de la conservation des prérogatives dont ils disposaient en matière de sécurité intérieure et extérieure, de diplomatie, de justice et, pour un temps d'émission monétaire, ils faciliteraient l'acceptation d'une libre circulation des facteurs de production, une libération des échanges et, pourquoi pas, un apprivoisement réciproque des peuples. Or c'est, en permanence, autour de la sauvegarde de ces compétences, de leur mise en avant que se sont nouées les crises qui ont ponctué l'histoire de la construction européenne. Echec de la CED, crise de la chaise vide hier, crise des réfugiés aujourd'hui accompagnée d'inquiétantes régressions nationalistes et xénophobes dans un nombre sans cesse plus important d'Etats membres, crise sanitaire provoquée par la pandémie de Covid 19 et ses redoutables conséquences économiques et sociales.

Il s'agit aujourd'hui moins de réparer que de refonder. Le Brexit, premier acte de sécession dans une histoire marquée jusqu'alors par une logique constamment agrégative nous démontre que les vieilles logiques d'enfermement nationaliste ne sont pas éteintes. Que les négociations qui vont s'ouvrir soient hard ou soft est, en vérité assez secondaire. Ce qui compte c'est l'acte fondateur, la décision de refermer une parenthèse historique, la conviction d'une majorité des citoyens du Royaume-Uni que leur avenir doit s'écrire dans une rupture

avec le continent européen. Rien ne serait pire que d'admettre que le vote du peuple britannique puisse rester sans conséquences, que cet aboutissement, à bien des égards prévisible, d'une adhésion qui ne s'est jamais totalement départie d'une volonté de transformer la nature de l'entreprise communautaire ne mérite pas de retenir une attention vigilante. Des contagions ne sont pas à exclure, des reconfigurations nationales peuvent survenir, au sein même du Royaume-Uni mais également ailleurs. Et cependant, il faut faire en sorte que le Brexit soit une chance comme pourrait l'être de dépassement des égoïsmes nationaux au travers d'une mutualisation des dettes contractées afin de financer le plan de relance consécutif à la crise sanitaire actuelle, le point de départ de quelque chose de neuf, vraisemblablement éclairée par une analyse lucide de ce qui n'a pas fonctionné. Un changement de perspective s'impose. Alors que jusqu'à maintenant les crises qui ont émaillé l'histoire de la construction européenne ont été gérées de telle sorte qu'elles ne remettent pas en cause l'existant, fut-ce contre l'évidence d'un épuisement de l'enthousiasme, le temps est venu d'analyser la réalité comme ce qu'elle est, c'est-à-dire comme une crise majeure de nature à brutaliser durablement, voire à anéantir la logique de structuration du continent européen. A l'évidence, la réponse ne saurait se trouver dans un retour frileux au sein de frontières nationales rendues à leur fonction illusoire et dangereuse de garanties, contre les vents du large, d'une identité fantasmée. L'honnêteté commande de rappeler une évidence géopolitique : à l'horizon 2050, les nations européennes ne représenteront plus que 5% de la population mondiale, et l'Allemagne ne fera plus partie du G7. Cette crise ne peut être dépassée que par l'invention lucide d'une logique de refondation. Ainsi qu'a eu l'occasion de l'écrire très justement Bertrand Badie: «l'Europe n'a d'autre identité à construire que dans l'invention d'une communauté nouvelle qui n'est ni culturelle ni même économique, mais qui est politique».

## Redonner envie

Une telle logique doit prendre appui et se déployer à partir de la formulation d'une ambition assignée au projet européen. Une ambition lisible, partageable par les citoyens des nations européennes et qui donne du sens à leur engagement. Une ambition qui déchire le rideau d'opacité derrière lequel n'a cessé de se dissimuler l'exercice d'un pouvoir technocratique revendiqué et dont la démocratisation cosmétique n'a finalement servi qu'à offrir une caisse de résonance à des populismes dévastateurs. Le sentiment désespérant d'épuisement que l'on sent poindre dès que s'engage le débat sur la question de l'avenir de l'Europe, l'incapacité à doter les élections européennes d'une aptitude à légitimer les élus qu'elles permettent de désigner, la difficulté pour les partis politiques ou les acteurs de la société civile à se structurer dans un cadre européen, à y tenir un discours et à y développer des pratiques, sont autant de symptômes d'une désaffection qui se mue en hostilité, sont autant de prétextes que les populismes utilisent pour alimenter leur besace électorale. Donner envie c'est rendre lisibles tant le fonctionnement des institutions que les politiques conduites.

A défaut d'avoir su créer une envie d'Europe, les Communautés puis l'Union européenne se sont condamnées à n'être que de faciles bouc-émissaires rendus comptables des désillusions, des incompréhensions, souvent des légitimes impatiences générées par des politiques sans épaisseur sociale, qui donnaient le sentiment, souvent réel, que les abandons de souveraineté des Etats, travaillés par la concurrence d'acteurs privés multinationaux, ne se trouvaient pas compensés par l'offre d'une protection de même nature et d'ampleur identique de la part des autorités communautaires. Un mouvement, lent et perçu comme irrésistible, de « désétatisation », caractérisé par une dégradation progressive de l'autorité publique, s'est opéré, prolongé de l'élaboration d'un cadre normatif destiné à favoriser le libre développement de la puissance des acteurs économiques privés. L'Etat de droit s'est progressivement mué en Etat du droit, occupé plus de sa cohérence formelle que de sa légitimité démocratique. Le rôle acquis par la Cour de Justice de l'Union européenne et sa jurisprudence en attestent.

L'idée d'Europe est vide de sens si elle ne traduit pas une énergie capable de mobiliser, si elle ne suscite pas, chez les peuples qui la composent, l'envie d'en faire l'argument d'une sociabilité repensée. L'on aurait tort de penser que cette idée serait un donné qu'il suffirait de réveiller en faisant appel à un patrimoine de principes ou à une histoire commune. Non qu'il faille tenir pour négligeable la réflexion sur l'existence d'une identité européenne, mais en acceptant qu'elle soit moins le produit d'une construction déjà faite qu'il conviendrait de mobiliser que celui d'un apprivoisement vécu, éclairé par un projet social en construction.

Les impatiences rageuses, les abandons résignés voire les régressions populistes sont le produit de l'hybridation d'une invisibilité démocratique assumée des acteurs institutionnels de l'Union et d'une visibilité aveuglante d'acteurs économiques privés que la mondialisation

a rendu libres d'imposer leur loi. La question de la légitimation démocratique des institutions en devient secondaire devant la nécessité impérieuse d'une re-démocratisation de la société européenne.

Redonner envie c'est avant tout redonner du sens. C'est-à-dire créer les conditions pour que, dans un cadre géographique et culturel perçu comme pertinent, se réélaborent les enjeux d'une vraie confrontation sociale et politique, que se dessinent à nouveau les arguments d'une élaboration idéologique matrice d'un vrai débat démocratique. A l'évidence la structuration du continent européen, entreprise depuis les lendemains du second conflit mondial, qu'elle se soit attachée à forger des principes, au sein du Conseil de l'Europe, qu'elle ait tenté d'inventer une praxis, fondée sur l'organisation d'une coopération des acteurs privés sous l'arbitrage normatif d'un ordre juridique supérieur à l'ordre juridique étatique, avec l'Europe communautaire, a soigneusement éludé, vraisemblablement par choix idéologique, la question culturelle.

Cela ne veut pas dire que tout reste à faire. La libre circulation des personnes, Les programmes d'échange universitaires comme le programme Erasmus, le programme Erasmus + pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport ont contribué à développer les rapprochements réciproques, à désarmer les préventions, à pacifier les différences. Depuis trente ans des générations successives d'européens ont émergé. Dotées, pour la plupart d'un capital culturel important et donc minoritaire. Il est de leur responsabilité de dire, de façon urgente et forte, l'importance d'une refondation des cultures nationales dans un universalisme ouvert sur la diversité du monde européen et sur l'extérieur, un universalisme comme projet, reposant sur la construction d'une sociabilité commune. Il leur incombe de rendre la formulation d'un avenir commun désirable pour, ensuite, le rendre pertinent.

Le désir d'Europe ne peut pas naître de la seule observation des mécanismes de décision communautaire. Il ne peut plus s'alimenter à l'ambition d'éteindre les sources de conflictualité comme au lendemain du second conflit mondial. Il ne réside pas dans le rêve de devenir le convive d'une concurrence rendue libre et sans entraves. Sa formulation impose une lucidité éclairée sur l'incapacité récurrente, au cours de soixante-dix ans d'histoire, à susciter une adhésion et à dénouer les nécessaires crises de croissance autrement que par des retours en arrière. Une conscience claire que l'abandon de l'avenir du continent aux forces nationales-populistes qui montent relèverait du suicide. Il y faut une rage à bousculer les barrières derrière lesquelles s'impatiente un peuple fatigué d'être ignoré. Comme le dit très justement Etienne Balibar : « Il n'y aura pas d'autre « rédempteur » (...) que l'ensemble des européens eux-mêmes. Mais, dans cet ensemble, l'orientation et la force de la jeunesse joueront le rôle décisif ».<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Etienne Balibar : Europe, crise et fin ? Editions le Bord de l'Eau 2016, p. 320

## La société civile et communauté civique

Mais l'envie ne saurait être simplement individuelle, ni simplement résulter d'un sursaut temporaire suscité par la perception de l'urgence et de la gravité des périls. Il importe dans un même mouvement de solliciter la mobilisation des acteurs de la société civile afin que, s'adressant à la communauté civique du peuple des nations européennes, celle-ci soit rendue actrice des transformations souhaitables.

Ces acteurs de la société civile existent et interviennent régulièrement auprès des autorités de l'Union. Ils constituent l'élément central de cette démocratie d'influence dont l'on constate qu'elle a, jusqu'à ce jour, fait obstacle à une véritable démocratie d'implication civique et de légitimation des institutions. Il leur manque encore cette aptitude à se décentrer de la défense des intérêts catégoriels qu'ils représentent pour se mettre en situation de parler à la communauté que constituent les citoyens ressortissant des différents Etats de l'Union, leur fait trop souvent défaut ce nécessaire affranchissement par rapport aux logiques « d'influence lucrative » qui tend à privilégier la compétition des ambitions par rapport à la convergence des combats. La société civile doit se doter d'une dimension clairement civique, condition nécessaire à l'élaboration puis à l'émergence d'une commune appartenance. Celle-ci doit être la garante du partage, non seulement d'un même patrimoine de droits individuels, mais également et surtout d'une perception commune de la sociabilité et des principes autour desquels s'organise un universel républicain. Il convient pour cela que la société civile européenne, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, s'affranchisse du mimétisme que nombre de ses acteurs adoptent à l'égard de la culture politique européenne, qui la conduit à faire siens les codes, modes de pensée, expertises et vocabulaire d'un espace public spécialisé, refermé sur lui-même. Il importe de sortir d'une logique de simple reproduction pour entrer dans la construction de véritables contre-pouvoirs dont l'efficacité sera à la mesure du lien qu'ils auront su conserver avec la communauté civique.

Toutes les expériences nationales qui se sont développées au sein des Etats sont légitimes à contribuer à la détermination de cette culture commune ; aucune, en quelque domaine que ce soit, n'est détentrice d'une vérité devant laquelle les autres seraient sommées de capituler. Sans renoncement quelconque à la dimension patrimoniale que chacune recèle, le travail à conduire repose sur un tricotage subtil attaché, pour reprendre les mots de Paul Ricoeur, à la construction d'une « mêmété » partageable, qui n'impose pas l'abandon de l'« ipsité » que chaque individu, chaque groupe social, chaque entité territoriale, chaque nation possède en propre, armée de la faculté permanente d'en réélaborer le contenu en fonction de ses appartenances, de ses détachements, de ses interrogations ou simplement de son histoire.

Pour utilement mobiliser les acteurs qui la constituent, la société civile européenne doit retrouver la capacité à être productrice de débats idéologiques et admettre la part

incontestable d'idéologie qui réside dans un certain nombre des fondements des politiques communes. L'exemple du traité de stabilité, de coopération et de gouvernance, adopté le 2 mars 2012, qui introduisit la règle d'or de l'équilibre budgétaire et sanctionne son irrespect, est particulièrement révélateur. Jusqu'à ce que la crise sanitaire vienne en sanctionner l'absurdité, il privait les Etats de leur souveraineté budgétaire sans que cela ne se prolonge d'un transfert réel de compétence, dans un cadre démocratique, au sein de l'Union. Cette logique punitive, source d'un « fédéralisme tutélaire », selon la formule de Michel Dévoluy<sup>33</sup> ruine l'idée fédérale qui « n'est pas un mécanisme coercitif axé sur le culte de l'austérité. Il est un mode de gouvernement démocratique qui partage les souverainetés entre le niveau fédéral et les Etats membres ». Certes l'objectif affiché était l'organisation du respect des « critères de convergence », censés garantir la pérennité de la monnaie commune. Mais en réalité il s'agissait, avant tout, d'une nouvelle pierre apportée à l'édifice doctrinal libéral qui constitue le fondement de la construction européenne et dont la mise en débat démocratique explique pour partie l'échec du référendum français de ratification du traité instituant une constitution pour l'Europe. Le non n'était pas seulement l'expression d'une hostilité europhobe ou d'une posture populiste, il traduisait la volonté des citoyens, devenus détenteurs de la souveraineté qui ne leur avait été jusqu'alors que chichement reconnue, de conserver la possibilité de choisir la substance des politiques qu'ils souhaitaient voir appliquées.

---

<sup>33</sup> Michel Dévoluy : « Comprendre le débat européen » Editions Points n° 724, 2014, p. 25

## Le débat institutionnel

L'Europe n'a de sens que pourvue du statut de puissance géopolitique gouvernée par des autorités dotées d'une réelle légitimité démocratique, seule de nature à fonder l'adhésion des peuples à la formulation et à la mise en œuvre d'un projet commun. S'il fallait trouver une ultime justification à une logique de refondation que le simple bon sens impose, l'élection de Donald Trump à la présidence des Etats-Unis et le programme agressivement isolationniste qu'il annonce et met déjà en œuvre la fournirait. Aussi convient-il peut-être de redonner toute leur place aux mots qui fâchent et aux réalités qu'ils recouvrent.

Depuis 1950, et si l'on fait exception de la déclaration Schuman, l'incertitude et l'imagination ont présidé aux tentatives de définition de la nature du projet communautaire. Communauté, Union, pour ce qui concerne les qualifications données par les traités, Confédération, Union d'Etat-nations, etc, pour les tentatives doctrinales. En vérité un seul mot semble de nature à qualifier le projet si l'on souhaite qu'il échappe à la logique qui aujourd'hui le mine et nourrit la défiance des citoyens à son égard, celui de fédéralisme. La nostalgie de la protection qu'était censée offrir la souveraineté étatique et que ne compense, ni concrètement, ni surtout symboliquement la gestion de leurs compétences par des autorités sans réelle légitimité démocratique et évoluant dans une orgueilleuse opacité technocratique, nourrit les crispations nationalistes et les logiques populistes. Mais tenter une qualification du projet dans une logique de refondation ne suffit pas. Encore faut-il s'interroger sur les conditions et modalités de sa réalisation et revenir sur les choix qui ont, jusqu'à présent, été faits concernant les compétences transférées, de même que sur l'architecture institutionnelle de l'ensemble et son fonctionnement.

### *Les compétences*

Il importe d'abord de revenir sur le choix initial d'éluder, dans un premier temps, le transfert de compétences régaliennes. Pour Jean Monnet, c'est de la multiplication de solidarités sectorielles, au départ limitées, que devait naître une dynamique que couronnerait le transfert ultime des compétences régaliennes - défense, diplomatie, ordre intérieur, justice, pouvoir fiscal, etc., - celles au travers desquelles s'exprime le plus fortement la souveraineté des Etats. Cette stratégie de Gulliver, censée faire basculer dans un moment ultime vers une logique souveraine le colosse communautaire solidement corseté par les solidarités qu'elle aurait créée, et tenant par ailleurs à merci des Etats dont l'indépendance aurait progressivement été ruinée par une politique volontariste d'harmonisation des législations, s'est avérée, à l'usage, profondément illusoire, dangereuse et finalement source des désillusions qui nourrissent suspicions et tentations populistes aux relents xénophobes.

Plus d'un demi-siècle d'histoire a permis de faire un certain nombre de constats. Passé l'enthousiasme des commencements suivi de la brutale déconvenue qu'a représenté l'échec de la constitution d'une Communauté européenne de défense, l'évolution des champs de

compétence, du moins jusqu'au Traité de Maastricht, s'est opérée en prenant soin d'éluder la question des compétences régaliennes.

Lors de la création de l'Union européenne, au pilier communautaire sont adjoints deux nouveaux piliers, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et une politique européenne concernant « les affaires intérieures et la justice ». La crise du Golfe et l'aggravation de la situation de la Guerre en Yougoslavie avaient favorisé l'éclosion de la première, la seconde trouvait sa justification dans la gestion de la libre circulation des personnes et dans le souci de réintégrer le mécanisme Schengen dans le giron de l'Union européenne. Les avancées réalisées sont restées modestes et tout entières inscrites dans une logique intergouvernementale.

Même si le traité de Maastricht affirme que le PESD devait mener « à la définition, à terme, d'une politique de défense qui pourrait conduire, le moment opportun, à une défense commune », la réalité a démontré que « le moment opportun » était loin d'être advenu. On se souvient de la lamentable cacophonie qui accompagna, début 2003, la décision américaine d'envahir l'Irak. Alors que la France, l'Allemagne et la Belgique manifestaient clairement leur hostilité, la Grande-Bretagne et un certain nombre de pays d'Europe orientale manifestaient bruyamment leur soutien à la stratégie de Washington dans une « Lettre des huit pays d'Europe pour un front uni contre l'Irak ». Ce désaccord ne devait pas faire obstacle à l'adoption d'une « position commune » sans réelle substance. L'intervention militaire française en Libye allait, une nouvelle fois, démontrer la difficulté de dégager une stratégie commune. Et ce ne sont pas les modestes changements de vocabulaires introduits par le Traité de Lisbonne qui peuvent être tenus pour révélateurs d'un renforcement de la coopération. La PESD est devenue PSDC, « politique de sécurité et de défense commune », le Haut représentant pour la PESD est remplacé par un Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité et intègre la Commission, mais sa visibilité reste toujours aussi problématique, à l'image de la politique qu'il est censé mettre en œuvre.

La construction de l'euro s'est révélée tout aussi problématique. L'on aurait pu concevoir que la mise en place d'une monnaie unique, porteuse d'une symbolique forte allait constituer le point de départ d'un renforcement des solidarités. Apanage traditionnel de l'autorité étatique et manifestation majeure de la puissance souveraine, la monnaie unique s'est cependant révélée source d'affaiblissement du processus communautaire. Sans avoir égard aux exigences qu'il convenait de respecter concernant les principes auxquels doit obéir la constitution d'une zone monétaire optimale selon les travaux des économistes Mundell et Fleming, à savoir : une intégration économique forte, une convergence dans la réponse aux chocs économiques et l'existence de mécanismes permettant de remédier à de tels chocs, les concepteurs de l'euro ont engendré une monnaie Frankenstein, reposant sur deux fondements, une confiance absolue dans la fonction régulatrice des marchés et une méfiance à l'égard des Etats. Quand le principe de réalité, imposé par la crise financière de 2008, a démontré les limites de l'exercice et que des mesures de sauvetages s'imposaient,

notamment au bénéfice de la Grèce, une logique punitive a été mise en œuvre, imposant aux peuples des politiques d'austérité aux conséquences difficilement supportables.

Si l'on ajoute à cela l'absence de toute politique sociale et fiscale commune et son corollaire, l'utilisation par les Etats de l'arme fiscale ou sociale comme facteurs de compétitivité, l'on conçoit que la dangereuse ressource d'un retour vers l'enfermement national assorti d'une défiance à l'égard des promesses annoncées de la construction européenne fasse des ravages.

Il est aujourd'hui évident que la construction européenne ne pourra trouver le souffle qui la fera sortir de la maladie de la langueur dont elle dépérit que si ses acteurs acceptent de placer sous une autorité souveraine les compétences nécessaires à l'affirmation de sa puissance mais aussi de sa capacité à assurer à ses ressortissants cette sollicitude et cette solidarité sans lesquelles il n'y a pas de destin commun partageable. Sans laquelle le rapport à l'autre se fait soupçonneux et la confiance dans l'action publique s'éteint. La brutalité des conséquences de la crise sanitaire provoquée par le Covid 19 est venu le rappeler avec le constat des conséquences de la délocalisation de sources de principes pharmaceutique ou des usines de fabrication des protections minimales requises en pareille situation. Il est vraisemblable que le traitement des conséquences sociales de la crise le démontrera sauf à accepter l'instauration d'une concurrence des misères et d'une compétition des abandons de garanties sociales.

### *Le cadre institutionnel*

La volonté de préserver les souverainetés nationales qui, jusqu'à présent, a fait obstacle au transfert de compétences régaliennes, n'est plus tenable. Cependant un tel transfert ne peut se faire que dans un cadre institutionnel dont les autorités disposent de la légitimité nécessaire pour assurer un exercice reconnu et accepté des compétences qui leur seront attribuées. Il n'est plus acceptable de s'en tenir à la fausse évidence derrière laquelle s'abritent les autorités communautaire, selon laquelle c'est dans les traités et seulement les traités qu'elles trouvent la légitimité nécessaire à leur action. Seule une habilitation démocratique d'essence initialement constitutionnelle est de nature à rompre les légitimes préventions qu'a fait naître et entretenu une culture technocratique trop souvent brutale pour les plus faibles. Par ailleurs, une répartition claire entre les compétences transférées à l'échelon européen et celles que les Etats membres conserveront doit être opérée.

A l'évidence, il est urgent de déconstruire la conviction affichée par les fondateurs de l'entreprise communautaire, et qui ne s'est jamais démentie, selon laquelle la compétence ou l'expertise valaient mieux que la légitimité. Paul Reuter, l'un des artisans majeur du plan Schuman l'a exprimé avec force : « L'indépendance absolue des gouvernements et des intérêts privés est seule compatible avec l'exercice de responsabilités spécifiquement européennes. (...) Comment construire l'Europe sans Européens, sinon en s'adressant à des

personnalités indépendantes ? »<sup>34</sup> . Mais l'Europe n'est ni un concept, ni un champ d'expérience. Elle est, d'abord, une communauté traversée de tensions, constituée de peuples divers, porteurs d'histoires singulières, mais qui ont fait le choix de l'unité non seulement pour clore le chapitre des querelles dont ils étaient sortis dévastés mais également soucieux d'ouvrir une expérience de coopération qui les rendraient plus fort sous l'éclairage de principes et de valeurs dont ils avaient la conviction que la puissance émancipatrice pouvait leur conférer, sinon une portée universelle du moins une capacité à alimenter le moteur du progrès. L'Europe n'existe pas sans les Européens, sa dynamique tend à les construire. Or cette construction impose la reconnaissance d'un espace de débat politique et la traduction de ce débat à la fois en terme d'institutions et de décisions.

La démocratisation du mode de désignation des institutions, la nature des rapports qu'elles entretiennent, la place des citoyens dans le processus de décision exige que soit reconsidéré l'esprit qui a présidé à la conception du projet communautaire. La preuve est aujourd'hui faite que ce n'est pas la greffe d'institutions et de procédures de la démocratie représentative, telle qu'elle s'est développée au sein des Etats, qui permettra d'assurer la mutation démocratique de l'Union européenne. Le principe d'indépendance qui fonde l'autonomie du pouvoir d'expertise communautaire et est censé l'investir d'une capacité à servir l'intérêt commun européen présuppose l'existence d'un intérêt communautaire existant en soi, indépendant de la décision ou de la validation des citoyens. Il s'agit là d'une posture idéologique comme l'est la doctrine ordolibérale qui sous-tend l'édifice communautaire et qui, à ce titre mérite d'être soumise à débat démocratique. Le fait que ces principes de fonctionnement résultent des traités interdit l'engagement d'un tel débat et l'erreur des rédacteurs du traité instituant une constitution pour l'Europe fut de continuer de considérer à égalité de contrainte juridique les dispositions relatives à l'affirmation des principes, à l'organisation des institutions, aux procédures de décision voire aux modalités de répartition des compétences et celles concernant le contenu des politiques.

Les citoyens doivent pouvoir désigner ceux auxquels ils confieront la responsabilité de les gouverner sur la base de choix programmatiques clairs. Une telle exigence impose de donner une place centrale aux institutions de la démocratie représentative en transférant à une instance démocratiquement élue le pouvoir de faire la loi.

Le caractère fédéral de l'ensemble impose qu'à côté de la représentation des peuples selon des règles qui permettent d'en garantir la justice, prenne place une représentation spécifique des Etats ainsi qu'une association des parlements nationaux aux décisions susceptibles d'influer sur l'exercice de leurs propres compétences.

---

<sup>34</sup> Paul Reuter : « La conception du pouvoir politique dans le plan Schuman », Revue française de sciences politiques, 1 (3), 1951, p. 256-276

Le pouvoir de proposition et d'exécution doit être investi par le pouvoir délibératif et responsable devant lui. Rien ne s'oppose à ce que la Cour de Justice remplisse la fonction de Cour constitutionnelle qu'elle s'est déjà arrogée.

Enfin, au-delà des symboles ou insignes rendus nécessaires pour assurer l'identification et favoriser l'adhésion, il est vraisemblable qu'une exigence d'incarnation s'impose, sous la forme d'un président dont l'investiture, ainsi que le suggère Jean-Marc Ferry pourrait être confiée à l'ensemble des parlements de l'espace européen, parlement européen et parlements des Etats membres.

Un pouvoir d'expertise peut subsister, mais à la place qui lui revient, d'information, l'analyse, mais plus comme expression de l'intérêt commun que seule la délibération législative est en mesure de faire émerger.

Toutefois le choix d'un cadre institutionnel fédéral de nature parlementaire n'exonère pas d'une réflexion sur la mise en place de procédures de démocratie plus directe dont la mobilisation pertinente peut constituer un facteur de renforcement des liens qui unissent la communauté civique et peut constituer l'argument d'une mobilisation des acteurs de la société civile. A cet égard, le mécanisme de l'initiative citoyenne, organisé par le traité de Lisbonne, dont les modalités d'encadrement<sup>35</sup> ont une dimension clairement dissuasive et qui, à ce jour, n'ont pas encore permis de bousculer une inertie de la Commission, mérite de ne pas être imité sauf à créer le risque de désespérer un peu plus un peuple qui se désole de n'être pas entendu.

---

<sup>35</sup> Règlement n° 211/2011 du 16 février 2011, JO L 65 du 11 mars 2011

## Le périmètre géographique

De telles propositions n'ont rien de véritablement nouveau. Elles sont régulièrement formulées et tout aussi régulièrement rejetées. Les turbulences que traversent un nombre croissant d'Etats membres, l'accession au pouvoir de majorités soutenues par des forces politiques populistes, le réveil de passions xénophobes, la décision des électeurs britanniques de quitter l'Union pèsent d'un poids tel que l'on peut considérer comme illusoire les chances de voir les réformes nécessaires entreprises ou même débattues. Il s'agit là d'une évidence si l'on raisonne à effectif ou périmètre constant. En clair, dès lors que l'on accepte de poser la question de savoir si le basculement fédéral et démocratique de l'Union européenne se fera à 27, la réponse est clairement non. Par ailleurs, une telle réforme implique-t-elle une logique de refondation d'une telle ampleur qu'elle exige au préalable la déconstruction de ce qui existe ? La réponse est également négative. Toute refondation doit s'opérer au sein de l'Union européenne sans nécessairement impliquer l'ensemble des Etats membres et sans, bien évidemment, s'inscrire dans la fausse commodité des coopérations renforcées.

Un précédent existe dont il semble possible de s'inspirer, celui de la réunification allemande. En quelques mois un Etat extérieur à ce qui était encore la Communauté européenne, la République démocratique allemande, en est devenu membre en se fondant au sein d'une entité étatique qui en faisait déjà partie, la République fédérale allemande. Très concrètement, cela signifie que le périmètre géographique d'exercice de la souveraineté étatique pour un Etat membre de l'Union relève de sa seule détermination dès lors, bien évidemment, que les variations que ce périmètre peut connaître s'opèrent de façon pacifique et sans violation des principes qui fondent l'Union. Cette variation peut s'opérer dans une logique d'extension comme l'a montré la réunification allemande ou par soustraction, comme lorsque partie du territoire d'un Etat accède à l'indépendance. Dans ce cas le territoire qui accède à l'indépendance perd sa qualité de membre de l'Union. La situation peut de révéler plus complexe lorsqu'un Etat, comme vient de le décider la Grande-Bretagne, décide de quitter l'Union et que l'une des composantes de cet Etat, en l'occurrence l'Ecosse souhaite y rester. La seule solution pour cette dernière s'est de s'engager dans une logique de sécession et, après avoir recouvré sa souveraineté internationale, faire acte de candidature à l'Union. En clair, les Etats membres de l'Union, parce que souverains sont seuls en capacité de définir le territoire sur lequel s'exerce cette souveraineté et seuls détenteurs du pouvoir de décider de leur adhésion à une organisation internationale ou supranationale.

Très concrètement rien n'interdit à un certain nombre d'Etats de l'Union européenne de décider de constituer entre eux une entité fédérale souveraine sans qu'une telle décision affecte leur participation à l'Union européenne. L'entité ainsi créée hériterait en quelque sorte des droits dont ils disposent en qualité de membres de l'Union. L'équilibre de l'ensemble en

serait nécessairement modifié, des adaptations se révéleraient nécessaires, notamment en ce qui concerne les modalités de la représentation dans les instances de décision de l'Union, mais la substance des politiques conduites par l'Union n'en serait en rien bouleversée. Les seuls aménagements d'importance à réaliser relevant de décisions prises au sein de la nouvelle entité ainsi créée.

Reste à déterminer les Etats susceptibles de s'engager dans cette transformation, à bien des égards révolutionnaire. Ne seraient concernés que les Etats respectueux des principes sur lesquels repose aujourd'hui l'Union européenne, la démocratie, l'Etat de droit, le respect des libertés publiques et des minorités, ce qui exclut tous ceux dont les gouvernements et les politiques sont affectés par des dérives populistes, comme la Hongrie ou la Pologne. A l'évidence le noyau dur en serait constitué par les six Etats fondateurs de la Communauté autour du couple franco-allemand. Peut-être la zone euro, que certains souhaitent doter d'un Parlement doté de compétences spécifiques, en dépit de sa fragilité, pourrait-elle constituer un périmètre pertinent. L'essentiel est question de volonté. En acceptant de travailler la question de la souveraineté et de la puissance, l'Europe se mettra en situation de résoudre celle, jamais clairement posée de son identité, c'est-à-dire de son ambition. Comme le souligne David Engels, « si l'identité européenne est assez forte pour inspirer à ses citoyens ce sens de la solidarité qui fait la grandeur des nations dans les situations d'urgence, alors l'Union européenne résistera à toutes les crises économiques et politiques, si énormes soient-elles. Elle en sortira sans doute matériellement appauvrie, mais elle y gagnera moralement et politiquement »<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> David Engels : « Le déclin – La crise de l'Union européenne et la chute de la République romaine » Editions du Toucan, Paris, 2012

## CONCLUSION

### On n'entre pas dans l'avenir en suscitant des nostalgies

Toutes les démarches d'unification territoriales sont difficiles tant elles suscitent pour chacun une capacité à sortir de soi, à réélaborer ses appartenances, à travailler ses souvenirs et ses espoirs, souvent à enterrer ses haines. Elles imposent l'identification de repères nouveaux, l'élaboration des composantes d'un récit dans lequel chaque citoyen se trouve en mesure de se reconnaître et de se repérer parce qu'il éprouvera le sentiment que les principes qui le fondent sont en relation étroite avec les ressources de sens dont il se sent dépositaire. L'unification n'est pas une abdication mais une construction. La tâche est difficile, mais penser pouvoir faire l'économie de l'entreprendre condamne à rendre illisible la démarche et, lorsque des vents mauvais viennent à se lever, s'ouvre la tentation nostalgique d'un repli dans le confort trompeur des solidarités anciennes. Massimo d'Azeglio, ancien premier ministre piémontais en avait conscience qui, au lendemain de la réalisation de l'unité italienne, pouvait déclarer : « Nous avons fait l'Italie. Maintenant nous devons faire les italiens ». Et il avait conscience que, quoique cela pût être long, il fallait d'urgence s'y attacher. Non seulement l'Union européenne et, avant elle, la Communauté européenne ne se sont jamais soucié de créer les conditions de l'émergence d'un peuple européen, mieux même elles ont tout fait pour éviter l'avènement d'une conscience de la nécessité d'une telle émergence en dépit des tardives chaptalisations introduites depuis le traité d'Amsterdam. Il suffisait que le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'Homme remplissent leur fonction de garantie et de contrôle du respect des principes démocratiques au sein des Etats qui en étaient membres ou en avaient accepté la compétence. La Cour constitutionnelle allemande a d'ailleurs eu l'occasion de le rappeler de façon cruelle dans un arrêt du 10 octobre 1993, rendu préalablement à la ratification par l'Allemagne du traité de Maastricht, soulignant que l'Union européenne ne pouvait être considérée comme un acteur démocratique crédible dès lors qu'elle ne pouvait se passer de la médiation des Etats seuls détenteurs d'une légitimité démocratique<sup>37</sup>.

Ce n'est pas la valorisation de la société civile et les mérites supposés du dialogue que ses acteurs entretiennent avec les autorités de l'Union qui peuvent fournir une alternative crédible à l'inexistence voulue d'un peuple européen, comme si celui-ci faisait peur. A défaut de citoyens, l'Union reconnaît, et parfois protège les salariés, les consommateurs, plus

---

<sup>37</sup> La Cour de Karlsruhe précise notamment : « Dès lors que ce sont, comme c'est le cas actuellement, les peuples qui procurent la légitimation par l'intermédiaire des parlements nationaux, l'élargissement des compétences communautaires connaît des limites résultant du principe démocratique »

largement les acteurs économiques. Ce sont eux qui circulent librement à l'égal des marchandises qu'ils produisent, achètent ou consomment ou des capitaux.

Mais ce n'est pas parce qu'il est ignoré, voire méprisé que le peuple accepte le statut qui lui est fait. La tentation est forte, pour lui d'exprimer ses impatiences ou ses désillusions dans le seul cadre qu'il connaisse et au sein duquel opère sa capacité de légitimation, le cadre national. Et ses impatiences peuvent être redoutables car elles s'alimentent à la rumination des sacrifices imposés dans l'instant, sans qu'ils puissent être mis en balance avec les progrès construits sur la longue durée. Le divorce entre le démos et le kratos, pour reprendre le constat posé par Pierre Manent, entre le pouvoir et le peuple, interdit aux peuples des nations européennes de s'approprier les conquêtes obtenues, les drames évités au travers de la construction d'une culture commune. La colère peut alimenter le repli xénophobe dès lors que le confort trompeur qu'il peut offrir est présenté par d'habiles démagogues comme la manifestation d'une ultime manifestation de dignité. Un nombre sans cesse plus important d'Etats ont déjà succombé, dans d'autres le risque se profile. Phénomène plus récent et à bien des égards plus inquiétant, des responsables gouvernementaux n'hésitent pas à formuler le souhait de voir reconsidérées certaines des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales quitte à assumer le risque, présenté comme une liberté reconquise, de se soustraire au regard et au contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme.

Il ne suffit plus, pour exorciser ces périls, de dire que la marche de l'Europe vers l'unité a garanti une paix relative ou que la mise en œuvre des coopérations inscrites dans l'aventure communautaire a constitué un facteur de prospérité. C'est sûrement vrai et la remise en cause des coopérations organisées constituerait une catastrophe aux conséquences difficilement mesurables. Mais il est rare que l'acquis soit vécu autrement que comme un dû dès lors que les crises rendent le présent incertain et l'avenir lourd de dangers. Cela est d'autant plus vrai que les impatiences populaires, considérées comme autant de manifestations d'une incompréhension de ce que la sollicitude et la compétence autoproclamée des autorités communautaires s'essayent à offrir, ne rencontrent que mépris. Par-delà les choix institutionnels à opérer qui impliquent, nécessairement, des transferts conséquents de souveraineté dans un périmètre géographique qui reste à penser, rien ne sera durablement possible en l'absence de la satisfaction préalable de l'exigence de dignité sans laquelle l'institution d'un peuple européen reste impossible. Or il est aujourd'hui vraisemblable qu'à défaut de la légitimation tant des institutions que de leurs décisions au terme d'un débat démocratique, l'Europe n'ait d'autre avenir que de revivre les drames qui, par le passé, l'ont conduite à piétiner les principes de civilisation dont elle vantait orgueilleusement l'universalité. Peut-être cela passe-t-il, d'abord par une prise de conscience. En effet, ainsi que l'écrit Etienne Balibar : « Si les résistances aux politiques actuelles de l'Union européenne pouvaient s'organiser de façon, non pas à imaginer un retour du conflit sur le terrain purement

national, mais à contester l'autorité de l'Europe elle-même, alors celle-ci serait forcée de se transformer, mais sa légitimité s'en trouverait ainsi, paradoxalement, renforcée »<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Etienne Balibar : « Comment résoudre l'aporie du peuple européen ? », *Le Symptôme grec*, Paris, lignes, 2014, p. 28

## BIBLIOGRAPHIE

Etienne Balibar : Comment résoudre l'aporie du peuple européen ? Le Symptôma grec, Paris, lignes, 2014

Etienne Balibar, Europe, crise en fin ? Le Bord de l'eau 2016

Antonin Cohen, De Vichy à la communauté européenne, PUF, Paris, 2012

Antonin Cohen, Le régime politique de l'Union européenne, La Découverte 2012

Gérard Dessouy, Contre l'Europe de Bruxelles : fonder un Etat européen, Tatumis, 2013

Michel Dévoluy, Comprendre le débat européen, Editions Points, 2014

Jean-Michel Ducomte, l'Europe, le cheminement d'une idée, Milan, collection les Essentiels, 2004

David Engels, Le Déclin – La crise de l'Union européenne et la chute de la République romaine, Editions du Toucan, Paris, 2012

Jean-Marc Ferry, L'idée d'Europe : prendre philosophiquement au sérieux le projet politique européen, Paris, PUPS, 2013

Jürgen Habermas, La constitution de l'Europe, Paris, Gallimard, 2012

Zaki Laïdi, La norme sans la force : l'énigme de la puissance européenne, Presses de SciencesPo, 2013

Nicolas Levrat, La construction européenne est-elle démocratique ? La Documentation française, 2012

Estelle Poidevin, L'Europe, une affaire intérieure ? Ce qui change en Europe, L'Harmattan, 2014

Rudolf Rezsö, L'émergence de valeurs communes aux européens à travers l'histoire, L'Harmattan, 2012

Antoine Vauchez, Démocratiser l'Europe, Le seuil, La République des idées, 2014

Guy Verhofstadt : Le mal européen, Plon, 2016

## SOMMAIRE

**INTRODUCTION** 2

**I- L'état des lieux** 4

Au fil de l'histoire : les contours de l'ambition européenne 7

L'avenir de l'Europe réside-t-il dans son identité 12

Une architecture institutionnelle incertaine 17

**II- Comment en est-on arrivé là ?** 23

Les présupposés idéologiques du projet et leurs conséquences 25

- Le roman des origines : la faute de Monsieur Monnet 25
- L'entre-soi institutionnel : une démocratie de consensus 27
- Le rôle des groupes de pression et du lobbying : une démocratie d'influence 28
- Le retournement populiste 30

Le salut trompeur par le dépassement des crises 35

- L'entre-deux sans projet : l'Euro 36
- Les dénouements régressifs 39

L'échec de la CED 39

1966 : la politique de la chaise vide et le compromis de Luxembourg 42

- Les fuites en avant : Les élargissements 44
- Le rapport aux autres : la crise des migrants 51
- 

**III- Comment en sortir ?** 54

Redonner envie 57

La société civile et communauté civique 59

Le débat institutionnel 61

Le périmètre géographique 66

**CONCLUSIONS : On n'entre pas dans l'avenir en suscitant des nostalgies** 68

**BIBLIOGRAPHIE** 71

