

# Le temps des citoyens





## De l'Europe des 6 à l'Europe à 25, quelle gouvernance pour l'Union ?

Christian SAINT-ETIENNE \_\_\_\_\_

Deux visions de la Nouvelle Europe s'entrechoquent. Pour les uns, simple zone de prospérité et de libre-échange, pour les autres, union politique porteuse d'un projet de société. Entre risque institutionnel et déficit démocratique, où va l'Europe ?

Jean-Louis BOURLANGES \_\_\_\_\_

*Député européen*

Je voudrais vous dire à quel point effectivement je suis heureux d'être ici et de parler avec vous d'Europe parce que j'ai fondamentalement le sentiment que c'est un sujet dont on parle tout le temps, mais qu'on n'arrive jamais à cadrer d'une façon cohérente.

Ce qui manque en Europe, ce ne sont pas les solutions, ce sont les problématiques. Tout le monde est pour ou contre, a son idée, veut qu'on fasse ci, veut qu'on fasse ça, mais je crois qu'on a énormément de difficultés à comprendre ce qu'a été, ce qu'est et ce que sera cette entreprise politique qui est née le 9 mai 1950. Donc ce n'est pas l'Europe dont il s'agit, c'est la construction européenne, c'est plus réduit, c'est l'Union Européenne, on appelle ça l'Union Européenne ou Traité de Maastricht, j'emploierai le terme d'une façon plus générale. À quoi donc correspond cet immense mouvement historique

qui selon moi a subi à un moment déterminé de son histoire, c'est-à-dire en 1989, la seconde révolution de 1989 si je puis dire, une révolution fondamentale dont elle n'a pas à ce jour réussi à maîtriser pleinement les implications ?

Si voulons comprendre quelque chose à ce que nous vivons au plan européen, il faut avoir dans l'idée qu'il y a eu un projet avec ses forces et ses limites qui s'est développé entre 1950 et 1989, que depuis il y a eu à la fois un défi très fort au

développement du projet, à sa transformation qualitative et une très grande difficulté des Etats à accepter, à relever ce défi et à inventer des solutions nouvelles qui leur permettraient de le relever. Je vais donc essayer de comprendre le projet original pour aborder ensuite les conséquences de la révolution de 1989.



Ce qui manque  
en Europe,  
ce ne sont pas  
les solutions,  
ce sont  
les problématiques

### Le projet originel

Le projet originel, c'est une Europe telle qu'elle naît au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Elle repose sur trois consensus et chacun de ces consensus comporte une limite évidente.

- **Le consensus pacificateur**

Le premier consensus, c'est le consensus pacificateur. On veut créer la paix entre des Etats qui se sont déchirés d'une façon effroyable au cours



de la seconde guerre de 30 ans, c'est-à-dire de 14 à 45, et on veut créer et surmonter ces divisions, se réconcilier avec l'Allemagne et on estime que la seule manière de le faire, c'est d'organiser les relations franco-allemandes d'abord sur une base institutionnellement structurée. Pourquoi ? Simplement parce que l'un des problèmes fondamentaux qui a été formulé de façon très claire par Kissinger, c'est que dans le passé l'Allemagne devait avoir une armée suffisamment forte pour battre à la fois l'armée russe et l'armée française et une armée suffisamment faible pour ne pas menacer l'Europe.

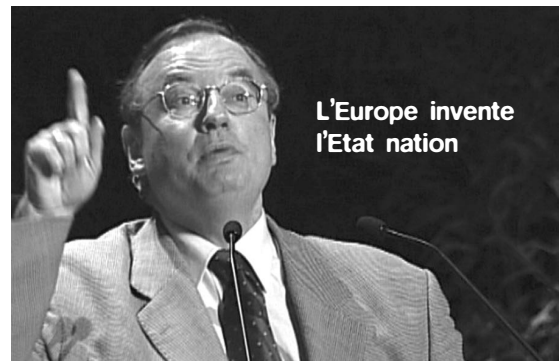


### **Transformer les allemands et les français en amis éternels**

C'était évidemment la quadrature du cercle et donc la seule solution qu'on avait pour apporter la sécurité et la sérénité au sein de l'Europe, c'était de transformer comme dirait Pascal Lamy : "Les Allemands et les Français en amis éternels".

Pour passer à ce stade, il fallait s'organiser institutionnellement et c'est ce qu'on a fait. On a construit dès cette époque un système fondamentalement fédéral. On ne l'a pas dit, on ne l'a pas appelé comme tel, mais il est fondamentalement fédéral. Bien sûr il a évolué au cours des âges, mais quand on a une Commission supranationale qui propose et qui a le monopole de l'à-propos de l'initiative, quand on a un Conseil des Ministres qui décide progressivement à la majorité qualifiée, quand on a ce qui est le cas maintenant, ce n'était pas le cas au début, mais c'est le prolongement de tout cela un Parlement multinational, un Parlement européen qui co-décide à égalité avec le Conseil sur les grandes matières législatives et budgétaires

et quand on a une Cour de Justice qui dit le droit entre les Etats, et maintenant une Banque centrale qui gère une monnaie commune, il est difficile de qualifier ce système autrement que comme fédéral. Ce qui est intéressant d'ailleurs, c'est que ce mot n'est pas assumé. Bryan Cassidy appartient à un pays où on n'ose même pas le prononcer puisqu'on parle comme d'une obscurité du "F. word".



Donc, il y a à la fois la réalité d'une volonté fédérale, mais aussi sa limite. Pourquoi la limite ? Parce que l'Europe a été le berceau des nations, c'est l'Europe qui a inventé l'Etat nation, et on peut donc dire, c'est ça le paradoxe originel de l'Europe, que l'Etat nation porte la marque de fabrique de l'Europe. C'est l'un des signes distinctifs, l'une des contributions majeures de l'Europe à l'organisation des sociétés politiques et c'est donc à la fois un facteur identitaire et évidemment un facteur de divisions.

Nous vivons avec ce système très ambigu où d'un côté on a l'Etat nation qui fait partie de notre patrimoine et que nous ne pouvons pas rejeter sans nous nier nous-mêmes, on ne va pas revenir à Dante, il faut donc assumer ce passé, assumer ce présent et en même temps on sait bien que l'Etat nation conduit à des divisions, à des séparations, voire à des guerres. Et là, il y a



un malentendu fondamental, qu'on a réglé tout de suite en faisant deux choses : en inventant le fédéralisme coopératif - ce n'est pas une fédération qui s'impose aux Etats, mais ce sont les Etats eux-mêmes, notamment à travers le Conseil des Ministres, qui participent à l'élaboration de la politique fédérale commune - et en cantonnant le système fédéral que j'ai décrit dans une logique économique, en se gardant bien de lui faire franchir la barrière du politique qui restait du domaine des souverainetés nationales. Donc, premier consensus, ce consensus sur la paix qui débouche sur un système fédéral, mais un système à la fois implicite, coopératif et cantonné à l'économie.

#### ● **Le consensus modernisateur**

Nous sommes dans les années 50, on décide de rompre définitivement avec les pratiques d'autarcie, de rivalités économiques et de fermeture des frontières, caractéristiques des années 30, et qui avait conduit à la fois à la misère et à la guerre.



#### **Ouvrir les frontières et organiser la concurrence**

Il y a donc un consensus très fort pour ouvrir les frontières, organiser et accepter la concurrence qui se traduit par l'émergence de catégories nouvelles. D'abord celle des technocrates, des planificateurs, des aménageurs, le modèle en étant fourni par Jean Monnet, et puis peu à peu à côté, à la place, des acteurs de la société civile, des chefs d'entreprises, des acteurs économiques qui sont reconnus comme tels. Par rapport à l'organisation de nos sociétés politiques nationales, l'Europe

marque une irruption de catégories socioprofessionnelles nouvelles dans la gestion des affaires publiques et elle est donc de ce point de vue-là inséparable du mouvement de modernisation que nous avons connu au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Mais là encore, ce système marque ses limites.



#### **Le système technocratique empêche de franchir la barrière du politique**

À partir du moment où vous avez des technocrates, à partir du moment où vous avez des gens qui se fondent sur leur indépendance intellectuelle sur leurs compétences pour donner des ordres, ce que Laurent Cohen-Tanguy avait appelé

"La planète des Sages", vous ne pouvez pas prendre de décisions politiques. Parce que la décision politique, ça n'est pas un choix de raison ; la décision politique, c'est à un certain moment de dire : "Voilà mon intérêt, voilà ce que je veux et voilà ce que je ne veux pas, je suis pour la liberté ou je suis pour l'égalité", on est toujours un peu pour les deux, mais le dosage est infiniment délicat à opérer, et il est l'expression d'un choix de valeurs. "Voilà quel est mon ami et voilà mon ennemi, je suis pour les Etats-Unis, contre les Etats-Unis", ça ce sont des choix politiques, et ce sont des choix que les technocrates ne peuvent pas prendre. L'organisation du système, où l'ensemble des institutions fédérales (la Commission, la Cour de Justice, plus tard la Banque centrale) est confié à des sages, à des experts, à des hommes réputés pour leur indépendance, empêche de franchir la barrière du politique.





### ● Le consensus antisoviétique

Le troisième consensus fondateur de l'Europe, c'est le consensus antisoviétique. Nous sommes dans une Europe menacée et la menace soviétique joue un rôle fondamental dans la constitution de l'Union Européenne à double titre.

D'abord parce qu'à cause de l'Allemagne, les français sont obligés d'accepter un réarmement allemand, car il n'y a pas de possibilité de défendre l'Allemagne sans une participation des allemands et il est exclu d'organiser la défense de l'Europe Occidentale sur le Rhin.

Donc, quand on a posé ça, on a dit : "Il faut mettre des allemands en uniforme". À ce moment-là, les français ont commencé à s'affoler, et à dire : "Qu'est-ce qu'on fait ? Donc, on se rapproche des allemands, on entreprend des choses en commun. Puisqu'on est obligés d'avoir une armée allemande, ayons une armée fraternelle, alliée, amicale avec nous". Premièrement, du côté allemand, c'est simple. Les Français ont une tradition diplomatique très ambiguë, ils ont le choix disons entre trois lignes, la ligne franco-allemande, la ligne franco-russe et la ligne du directoire anglo-saxon sur l'Europe continentale. D'ailleurs, le Général de Gaulle va essayer les trois. En réalité, l'obsession allemande jusqu'à la réunification, c'est de dire : "Il faut amener les Français à rester avec nous, et donc ils vont payer le prix notamment en matière de politique agricole et en matière d'acceptation d'un certain leadership français". Le grand problème des français, c'est qu'ils n'ont pas compris qu'après 1989, cette situation



La  
dichotomie  
entre  
le politique  
et  
l'économique

était radicalement différente, que l'Europe n'était plus un menu obligé, mais devenait une carte choisie par les allemands. Il fallait l'aimer, il fallait que les allemands l'aiment si on voulait continuer avec eux à faire des choses positives.

Deuxièmement, la menace soviétique conduit les américains à soutenir l'Europe. Les américains veulent organiser le camp occidental, ils sont donc derrière toutes les capitales en leur disant : "Je vous en prie, n'ajoutez pas les discordes internes à la menace extérieure, organisez-vous". Et nous voyons bien que c'est une des tendances fondamentales de la diplomatie américaine que de dire : nous avons besoin d'une Europe forte, mais cantonnée dans une double limite et au-delà de cette limite votre ticket n'est plus valable.

Deux limites s'imposent immédiatement et d'abord une dichotomie. La menace soviétique est une menace mondiale, on ne peut y répondre que par une alliance à caractère mondial, ce sera la responsabilité de l'alliance atlantique. Donc, on sépare le niveau économique du niveau politique et les grandes responsabilités politiques sont gérées au niveau de l'alliance atlantique. Et quand le Général de Gaulle, par un certain nombre d'initiatives, s'efforce de rompre cette situation et de dire aux Européens : "Il faut que vous accédiez à la dimension politique", en fait il échoue, personne n'y a vraiment intérêt. Cette situation pèse encore, c'est notamment le comportement permanent, on le comprend par obsession anti-soviétique, de l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale qui disent :

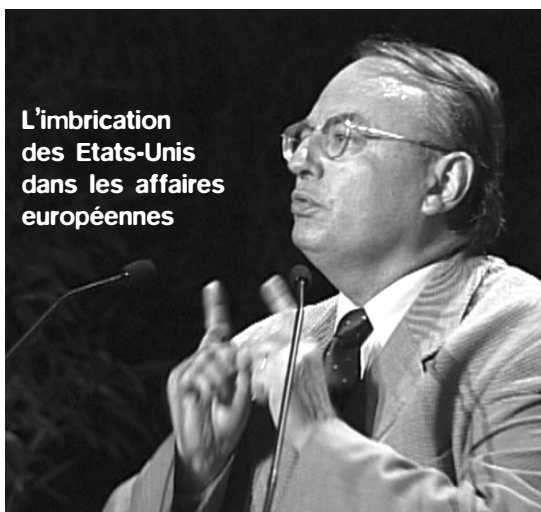


"Dans le train de l'Europe, l'Union c'est le wagon restaurant, le fourgon blindé c'est l'OTAN". Donc l'économie à l'Union européenne, la politique à l'Alliance atlantique et ceci est l'un des grands malentendus présents derrière toutes nos attitudes, derrière toutes nos divisions, notamment à l'occasion de la guerre d'Irak.

Mais il y a plus, la relation originelle entre les Européens et les Américains n'est pas une relation d'alliance entre l'Europe et les Etats-Unis. C'est une relation d'imbrication des Etats-

Unis dans l'ensemble des affaires européennes. L'alliance atlantique, ce n'est pas le continent américain et le continent européen qui ont chacun des forces, qui les mettent ensemble sous une forme intégrée, c'est Blanche Neige et les 7 nains ou les 6 nains à l'époque. C'est-à-dire l'Amérique qui a tout le pouvoir, et puis autour de l'Amérique

gravite un certain nombre d'Etats. Parce que c'est une erreur de croire que seule l'Union Soviétique fait peur. Pour beaucoup d'Etats, prenons les Néerlandais, la méfiance vient d'abord de l'Allemagne, elle vient d'abord de la France, de pays qui ont cherché à lui imposer leurs lois. De ce fait, la présence des Etats-Unis dans l'ensemble du système, à l'intérieur même du système européen, est une garantie de sécurité. Il y a donc non pas une alliance entre l'Amérique et l'Europe, entre les Etats-Unis et l'Europe, mais il y a si je puis dire une "Euramérique" comme on parle d'une France-Afrique, c'est-à-dire une implication très étroite à tous les niveaux.



**L'imbrication  
des Etats-Unis  
dans les affaires  
européennes**

Les Etats-Unis étant à la fois une protection extérieure face à l'Union Soviétique et un apporteur de stabilité, de tranquillité, de sérénité pour un certain nombre de pays qui ont vécu très mal et très longuement les discordes et les guerres continentales européennes. Et c'est ça notre problème. Aujourd'hui il ne s'agit pas de savoir si on est anti ou pro américain, mais il s'agit bien de se poser la question : "Est-ce que nous Européens, nous allons former une entité unique alliée des Etats-Unis pouvant agir sur l'Irak ou

sur autre chose avec les Etats-Unis ou va-t-on rester dans ce système d'un seul leader et d'une espèce de mixage de tout le monde sans qu'il y ait une claire identité européenne ?"

Nous avons donc trois consensus et trois limites ce qui donne une situation intéressante où l'Europe se développe dans un cadre précis.



**L'élargissement de l'Union  
se combine avec l'approfondissement  
de son contenu**

Je citais la devise de la RATP, au-delà de cette limite, votre ticket n'est plus valable et la limite c'est la politique. Alors ça va donner quoi sur le plan jusqu'en 1989 ? Cela va donner, contrairement à ce que nous avons tendance à penser, une sorte de cercle vertueux de l'élargissement approfondissement. Nous avons tendance en France à dire : "Plus l'Europe s'élargit, plus elle se dilue", mais ça n'est pas vrai. C'est vrai depuis



l'arrivée des Scandinaves, depuis le dernier élargissement, ça n'est pas vrai jusqu'en 1989. En fait, quand on regarde le développement de l'Union Européenne, on s'aperçoit que l'extension géographique de l'Union s'est toujours combinée avec un enrichissement de son contenu, et avec une modernisation de ses institutions. Après l'échec de la CED, de la Communauté Européenne de Défense à laquelle les Français avaient en 1954 dit : "Non", comment va-t-on réintégrer les Français dans le jeu ? Avec la politique agricole, on va leur dire : "On fait une Communauté économique, mais ça ne sera pas seulement un libre-échange, ce qui est supposé être favorable à l'économie allemande plus qu'à l'économie française, on va également faire une "Politique Agricole Commune". Dès lors, on dote l'Europe d'un budget et d'institutions à la majorité qualifiée pour une partie d'entre elles, même si le Général de Gaulle le conteste en 1965.

Seconde phase royale, on fait entrer le Royaume-Uni. Il y a donc une phase d'adaptation de Madame Thatcher qui commence par vouloir régler ses problèmes budgétaires, après avoir succédé aux travaillistes et à Monsieur Vice. Comment va-t-on arrimer le Royaume-Uni au vaisseau européen ? Par le marché intérieur. C'est une grande idée britannique que de développer la libre concurrence, d'aller au-delà du marché

commun et de l'abolition des frontières, d'avoir véritablement une unification du marché. Quel est le prix à payer ? C'est le passage à la majorité qualifiée. Et Madame Thatcher, dont on dit qu'elle a toujours été un adversaire extrêmement résolu de l'Union Européenne, a en réalité accompagné très positivement un mouvement et c'est parce qu'elle voulait le marché intérieur qu'elle s'est résignée – peut-être a-t-elle eu après

le sentiment de s'être fait un peu avoir – à accepter des disciplines de fonctionnement de caractère fédéral avec le vote à la majorité qualifiée au Conseil des Ministres.

L'étape suivante, c'est l'élargissement au Sud. L'élargissement au Sud s'est traduit, là encore, par un développement des poli-

tiques communes avec toute la mise en place des politiques structurelles de développement régional et une augmentation considérable du budget européen.

La dernière manifestation de ce cycle, c'est la monnaie unique qui a coïncidé dans son acceptation avec l'élargissement de l'Europe à l'Allemagne de l'Est. Et donc là encore, vous avez eu à la fois une extension géographique et en même temps une extension de compétences par la monnaie unique, accompagnée de modifications institutionnelles très importantes avec l'apparition de la Banque centrale et d'un certain nombre de disciplines.






Donc, voilà le système que nous avons jusqu'en 1989.

## La révolution de 1989

Que se passe-t-il en 1989 ? En 1989, on subit plusieurs révolutions.

### ● La révolution copernicienne

Premièrement, la révolution copernicienne, c'est-à-dire qu'on cesse de faire simplement de l'Europe notre petite cuisine sur nos petits feux comme l'aurait dit le Général de Gaulle, on cesse de se regarder les uns, les autres, et on regarde le monde extérieur. On sait très bien qu'il n'y a plus de conflit franco-allemand, qu'il n'y a plus de risque de guerre, mais on sait que nous sommes dans un environnement interdépendant extrêmement complexe, tous les acteurs sont à la fois des associés et des rivaux pour nous.

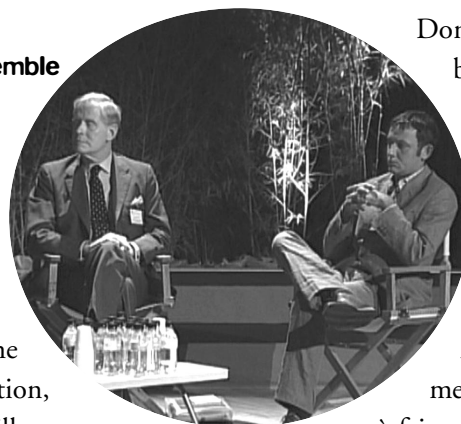
 **S'aimer, ce n'est pas se regarder l'un l'autre, mais c'est regarder ensemble dans la même direction**

C'est une mutation considérable, c'est Saint-Exupéry qui dit : "S'aimer, ce n'est pas se regarder l'un l'autre, mais c'est regarder ensemble dans la même direction", on change d'orientation, on regarde le Monde. C'est d'ailleurs un apport essentiel que celui des Britanniques qui sont, avec la France et un peu l'Espagne aussi, l'un des pays les plus orientés "world minded" de l'ensemble des pays européens. Et c'est un problème pour l'Allemagne qui a toujours été beaucoup plus centrée sur des préoccupations strictement continentales sauf en matière de

commerce extérieur. Donc, on a cette révolution et ça change tout parce que ce n'est pas du tout le même effort. Dans un cas, vous devez simplement arranger à la marge vos différends, vous gérez des frictions potentielles, vous substituez du droit, de la coopération, des décisions à la majorité qualifiée autour d'un tapis vert, vous substituez ça à des intimidations, des rapports de force ou des affrontements militaires. Mais ce que vous traitez, c'est la marge des relations extérieures. Quand vous êtes confrontés à quelque chose que vous devez faire avec les autres, face aux autres, vous devez aller beaucoup plus loin, vous devez définir des actions communes, vous devez penser, vouloir, faire la même chose les uns et les autres.



**On change d'orientation, on regarde le monde**



Donc l'exigence d'union est beaucoup plus forte. Si nous balbutions tant aujourd'hui et si nous avons le sentiment qu'hier ça marchait, c'est parce que ce n'est pas le même devoir, ce n'est pas la même copie que nous remplissons.

Aujourd'hui, nous avons vraiment quelque chose de très dur à faire qui est d'agir ensemble en dépit de nos différences culturelles, anthropologiques, dont je pense qu'Emmanuel Todd nous parlera tout à l'heure. Ne pensez pas que l'Europe recule parce que simplement les défis qui lui sont lancés sont beaucoup plus importants, beaucoup plus lourds, beaucoup plus difficiles à relever qu'ils n'étaient naguère.