



L'Europe politique a-t-elle encore un avenir ?

Renaud Dehousse

► **To cite this version:**

Renaud Dehousse. L'Europe politique a-t-elle encore un avenir?. Annuaire français de relations internationales , Paris: La Documentation française, 2006, 7, pp.1-11. hal-01020971

HAL Id: hal-01020971

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01020971>

Submitted on 8 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'EUROPE POLITIQUE A-T-ELLE ENCORE UN AVENIR?

PAR

RENAUD DEHOUSSE¹

2005 restera dans les annales européennes comme une année de grandes turbulences. Le rejet de la Constitution européenne par les peuples français et néerlandais a ébranlé l'Union. Les difficultés qui ont entouré l'adoption des perspectives financières 2006-2013 – un instrument conçu autrefois pour orienter le développement à moyen terme du projet européen – ont confirmé la grande incertitude stratégique qui caractérise le moment présent. Certes, l'Union ne s'est pas effondrée. Elle continue à fonctionner tant bien que mal sur la base du Traité de Nice et il n'y a pas de vacance du pouvoir. Cependant, on sent bien que quelque chose s'est «cassé». La crise tient moins à l'échec du projet de Constitution, dont les ambitions réformatrices étaient moindres que ne l'ont affirmé ses partisans et ses détracteurs, qu'au malaise profond qui a été mis au jour lors des débats référendaires.

Les responsables européens sont divisés quant à l'interprétation à donner à ces turbulences. Dans le vibrant discours-programme qu'il a prononcé à l'ouverture de la présidence britannique, le Premier ministre britannique Tony Blair, relayé par le Président de la Commission, José Manuel Barroso, a plaidé en faveur d'une pause dans les réformes, qui serait mise à profit pour mieux répondre aux attentes des citoyens. De leur côté, le Président français Jacques Chirac et le Premier ministre belge Guy Verhofstadt ont résolument pris position en faveur d'une relance de la manœuvre institutionnelle.

Une des lectures les plus stimulantes de la situation actuelle a été offerte par le politologue américain Andrew Moravcsik. Non, affirme celui-ci, l'Europe n'est pas en crise. En rejetant le projet de Constitution, les électeurs français et hollandais ont fait preuve de sagesse. Ce qui les a indisposés était moins le contenu institutionnel du projet – modeste et dont on n'a guère parlé – que le symbolisme constitutionnel. En tordant le cou aux espoirs d'une Europe fédérale, ils ont montré la stabilité et la légitimité du modèle actuel – un modèle dans lequel les problèmes qui comptent le plus pour les citoyens restent gérés au niveau national et où l'on ne transfère au niveau européen que des questions plus techniques ou plus consensuelles. Dans ces conditions, soutient Moravcsik, l'Europe ferait bien d'abandonner solennellement ses ambitions constitutionnelles et d'adopter un discours qui valorise mieux l'ordre actuel, tout en s'efforçant de répondre aux attentes concrètes de l'opinion².

Cette brillante défense du *statu quo* est toutefois contredite par les données qui ont émergé des votes du printemps 2005. Les messages sortis des urnes montrent une réelle perplexité à l'égard de l'évolution de la construction européenne. Et ils posent aux gouvernants plusieurs questions majeures, auxquelles ces derniers ne pourront pas se soustraire aisément. Les référendums qui ont été organisés ont révélé l'existence d'une demande d'intégration originale, mais forte. Dans quelles conditions l'Union européenne (UE) pourra-t-elle répondre à ces demandes politiques?

LA FAUSSE MORT DE L'UNION POLITIQUE

De toutes les idées reçues sur les conséquences du «non», celle-ci est sans doute la plus tenace : en rejetant la Constitution, les peuples français et néerlandais ont réduit à néant l'espoir de voir l'Europe déboucher dans un futur pas trop lointain sur une forme d'intégration politique.

Cette lecture de la situation apparaît généreuse avec le projet de Constitution, érigé en étape décisive dans la marche vers l'union politique, alors qu'il s'agissait plutôt d'un compromis

¹ Professeur des Universités à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France). L'auteur remercie Laurie Boussaguet, chargée d'études au Centre d'études européennes de Sciences-Po, pour ses commentaires sur une première version de ce texte.

² Andrew MORAVCSIK, «Europe without Illusions», *Prospect*, n° 112, juil. 2005.

prudemment conservateur³. Sa faiblesse principale réside surtout dans le flou qui entoure la notion d'union politique. Tout au long de l'histoire de l'Europe, on a souvent utilisé des concepts assez vagues pour en définir les grandes étapes : marché unique, union européenne, espace de liberté, de sécurité et de justice... Pareille imprécision rend évidemment assez illusoire l'adhésion populaire à ces projets. De surcroît, ériger l'union politique en étape distincte de l'intégration est doublement trompeur.

La première erreur est de suggérer que ce qui a pu être réalisé jusqu'à présent était dépourvu d'ambition politique. Or, rien n'est plus faux : toutes les grandes étapes de la construction européenne comportaient un volet politique, qui était d'intégrer les vieilles nations européennes, à commencer par les deux nations qui par le passé avaient eu des ambitions hégémoniques sur le continent, la France et l'Allemagne. Il suffit de relire le préambule du Traité CECA pour s'en convaincre : il y est plus question d'assurer la paix et la sécurité et de renoncer à des conflits fratricides que d'intégration économique. En second lieu, mettre en place un marché commun implique nécessairement des choix politiques : il faut déterminer ce qu'on laisse au jeu de la concurrence «libre et non faussée» et dans quels domaines on estime que des intérêts supérieurs doivent être protégés. Le débat sur la «directive Bolkestein» qui a marqué la campagne référendaire en France était à l'évidence un débat politique, bien qu'il ait pour cadre les traités existants.

Du reste, que faut-il entendre par «union politique»? La façon dont l'expression est utilisée laisse à penser qu'on envisage en fin de parcours l'émergence d'un système politique dans lequel un affrontement entre la gauche et la droite, arbitré par le vote des citoyens, déterminerait les choix à faire au niveau européen, y compris en matière de solidarité. Si tel est le cas, autant dire tout de suite que ce modèle paraît hors d'atteinte dans un avenir prévisible. A l'heure actuelle, les différences d'intérêts, de priorités politiques et de culture entre les peuples européens sont trop grandes et trop profondes pour que l'Union résiste dans un régime aussi nettement majoritaire. L'erreur est ici de penser l'Europe comme un système politique unitaire, plutôt que comme une union d'Etats.

On se rabat alors souvent sur une version édulcorée de l'idée, dans laquelle on se contente d'évoquer un recours plus systématique à des formes de décision majoritaire, tant en politique interne qu'en politique étrangère. A ce niveau cependant, le projet de constitution ne comportait pas de changement radical, bien qu'on se soit plu à mettre en évidence les éléments de nouveauté qu'il comportait. Certes, il prévoyait la possibilité de recours plus fréquents au vote à la majorité qualifiée, avec pour celle-ci une formule plus «majoritaire», car plus favorable aux grands Etats. Cependant, tout ce qui a trait à la solidarité – perspectives financières, politique fiscale et, pour l'essentiel, la politique sociale – restait soumis à une décision unanime, tout comme la politique étrangère. En dépit de nouveautés intéressantes, comme la possibilité d'une «initiative citoyenne» qui pouvait déboucher sur des référendums paneuropéens, le projet ne réservait pas au citoyen une place fondamentalement différente de ce qui est aujourd'hui la sienne.

L'échec du projet empêchera l'introduction de ces changements dans le système politique de l'Union. On peut le déplorer. En revanche, y voir un coup d'arrêt décisif à l'intégration politique, c'est prêter à la Constitution des ambitions réformatrices qu'elle n'avait pas.

Quelle place pour les citoyens?

Si l'on y regarde de plus près, on voit que les consultations référendaires ont été porteuses d'une demande politique relativement neuve. Jusqu'à présent, la construction européenne avait surtout été le fait des élites. Voulu par un petit nombre de penseurs visionnaires et d'hommes d'Etats éclairés, elle s'est d'abord préoccupée d'enserrer les Etats dans des carcans normatifs qui avaient pour but de dompter les égoïsmes nationaux et de mettre sur pied des réseaux qui devaient assurer une socialisation progressive des

³ Sur cette lecture du projet de Constitution, cf. Renaud DEHOUSSE, *La Fin de l'Europe*, Flammarion, Paris, 2005, chap. 4.

bureaucraties nationales et des structures gouvernementales. Dans tout cela, la part faite au citoyen était exigüe. La démocratie n'était pas l'exigence première du système. Les citoyens s'en sont longuement accommodés. D'abord, parce que les décisions européennes n'affectaient que rarement leur existence quotidienne. Ensuite, parce que la construction était associée à des bénéfices auxquels ils étaient sensibles : la paix et une relative prospérité économique. De là le «consensus permissif» qui a caractérisé les premières décennies.

Les choses ont bien changé depuis lors. L'emprise de l'Europe dans un nombre grandissant de domaines lui vaut des inimitiés de plus en plus nombreuses. Gouverner, c'est choisir et donc parfois heurter des intérêts établis. A mesure qu'elle devenait source de contraintes, l'Europe posait un problème de légitimité démocratique : comment justifier ses décisions? Lors de la ratification du Traité de Maastricht déjà, les citoyens de plusieurs pays – dont la France – avaient manifesté avec éclat leur agacement à l'égard d'une techno-structure qui leur apparaissait décidément trop lointaine. Force est de reconnaître que ces reproches sont restés sans véritable réponse. Si l'on en croit la baisse constante de la participation aux élections européennes, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen ne suffit pas.

L'intensité des débats référendaires du printemps 2005 a révélé dans les pays concernés une réelle volonté d'appropriation des enjeux européens. Dans une France que l'on disait apathique et désabusée par la politique, on a assisté à une campagne d'une intensité rarement atteinte par le passé. L'Europe, qui avait depuis longtemps cessé de passionner les foules, redevenait l'enjeu de débats passionnés dans lesquels les participants s'affrontaient souvent à coup de citations du Traité constitutionnel... Les forums de discussion se sont multipliés sur la toile, de même que les *blogs* de simples particuliers désireux de partager leur lecture du projet et leurs interrogations – et souvent peu favorables au projet de Constitution.

La volonté d'appropriation a d'abord été intellectuelle. Il s'est agi de comprendre un texte complexe et d'en saisir la portée dans l'évolution générale du projet européen. La campagne a également montré que l'opinion peinait à donner un sens à l'intégration européenne dans un contexte marqué par la fin de la Guerre froide, la mondialisation, l'émergence de nouveaux acteurs internationaux, les transformations de l'économie européenne, *etc.* Comment appréhender cette union qui n'est pas un Etat, quoiqu'elle en possède de nombreux attributs, et dont les limites territoriales ne sont que virtuelles – puisqu'elle semble vouer à s'élargir encore – et donc incertaines? Cette crise intellectuelle⁴ a fait le bonheur de plus d'un éditeur, puisqu'on a assisté à une explosion des ventes d'ouvrages consacrés au projet de Constitution. Toutefois, on peut douter que cela suffise à apaiser la soif de connaissance des Européens.

La campagne et le vote ont également mis au jour une nette volonté d'appropriation politique de l'Europe. Les enquêtes Eurobaromètre montrent depuis longtemps que l'Union européenne – «Bruxelles» – est souvent perçue comme une entité lointaine, insensible aux préoccupations du commun des mortels, parfois même arrogante. Une majorité d'Européens estiment que leur voix y compte peu⁵. La revendication d'un plus grand poids des citoyens a figuré en bonne place dans les argumentaires des deux camps. Cette aspiration devait logiquement se traduire par une participation élevée au scrutin. Celle-ci atteindra, en France, 69,4% des inscrits, soit un taux à peine inférieur à celui de Maastricht (69,7%). Aux Pays-Bas, où faute de tradition référendaire il n'existait pas de repère précis, les partis de la majorité avaient indiqué que le gouvernement ne serait lié par le résultat que si le taux de participation dépassait 30% : il atteindra finalement 62,8%! Dans ces deux pays, les partisans du «non» ont su saisir l'air du temps et présenter le rejet de Constitution comme une occasion unique pour les citoyens de faire entendre leur voix.

Cette volonté d'appropriation est importante pour la suite des événements. Depuis quelques années, un courant révisionniste s'est développé dans l'analyse de l'intégration européenne, remettant en cause les lectures traditionnelles du «déficit démocratique»⁶. Dans une union d'Etats, affirme-t-on, n'est-il pas normal que les choix politiques soient avant tout légitimés par la volonté des gouvernements, qui sont, eux, démocratiquement légitimés par le suffrage

⁴ «A crisis of minds», selon l'expression de Larry SIEDENTOP, «A crisis of legitimacy», *Prospect*, n° 112, juil. 2005.

⁵ Eurobaromètre n° 63, juil. 2005.

⁶ Cf. par exemple Andrew MORAVCSIK, «Reassessing legitimacy in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. XL, n° 4, 2002, pp. 603-624.

de leurs citoyens? Et la faiblesse des taux de participation enregistrés aux élections européennes n'est-elle pas l'indice d'un manque d'intérêt pour l'Europe? Ces critiques débouchent généralement sur un plaidoyer pour le *statu quo*, le système existant étant perçu comme le mieux adapté au stade actuel de la construction européenne.

La période référendaire a toutefois montré que, lorsqu'ils sont interpellés sur des enjeux précis – ce qui n'est pas le cas lors des élections européennes –, les citoyens européens manifestent clairement leur volonté de peser sur les choix qui sont faits. Partisans et adversaires du Traité constitutionnel s'entendaient pour dire que le poids des citoyens devait être renforcé. Leur désaccord portait essentiellement sur la meilleure façon d'y parvenir. En somme, personne ne paraissait se satisfaire du *statu quo*. C'est là un point important. Ecrivant plus tard l'histoire de cette période, peut-être y verra-t-on un tournant. Dans les Etats-nations, la communauté politique a commencé à prendre corps le jour où les citoyens se sont inquiétés des conséquences au niveau local – le seul qui comptait auparavant – des choix faits au niveau national. Peut-être la prise de conscience des liens étroits qui unissent politique nationale et politiques européennes, à laquelle on a assisté au cours des débats référendaires, marque-t-elle une étape importante dans la constitution d'un espace politique européen. Encore faudrait-il pour cela que puisse être cernées avec quelque précision les missions de la communauté en question

La politique étrangère, ciment de l'union politique?

D'après Carl Schmitt, c'est essentiellement le choix de l'ennemi qui définit le politique. De façon plus générale, c'est aussi dans le rapport aux autres qu'une communauté politique se définit.

Sur ce front, on le sait, l'Europe a encore beaucoup de progrès à faire. D'aucuns en ont conclu qu'elle ne pouvait pas aspirer à un statut de puissance mondiale semblable à celui des Etats-Unis aujourd'hui, de la Chine et de l'Inde demain⁷. Dans les semaines qui ont suivi les référendums français et hollandais, cependant, il a beaucoup été question de politique étrangère et ce n'est pas sur ce terrain qu'ont été avancées les objections les plus fortes au projet de Constitution. Au contraire, les innovations envisagées, à commencer par la création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union, faisaient l'objet d'un large consensus. Tout naturellement, la recherche de solutions de repêchage pour des pans de la Constitution a commencé par ce secteur. Toutefois, peut-on vraiment espérer que la volonté de présenter un front commun face au reste du monde devienne le ciment de l'unité de l'Europe, comme elle l'a été pour la plupart des structures fédérales? Cela reste peu probable. En dépit des indéniables progrès enregistrés au cours des dernières années, les positions nationales restent assez éloignées sur des questions comme l'utilisation de la force ou les rapports avec les Etats-Unis. On a fait grand cas de la demande persistante de l'opinion : d'après le sondage Eurobaromètre de juillet 2005, plus des deux tiers des Européens se déclarent favorables à une Europe plus unie en matière de politique étrangère.

Cependant, cette unité de façade cache bien des divergences. Les opinions favorables sont minoritaires dans des pays comme le Royaume-Uni ou la Suède⁸. Qui plus est, la notion d'une politique étrangère européenne ne signifie pas la même chose pour un Français ou pour un Suédois. L'idée d'une Europe puissance, capable de tenir tête à Washington, ne semble pas faire recette au-dehors de l'Hexagone, tandis que la vision scandinave d'une «puissance civile» apparaît à beaucoup de Français comme un pâle succédané de ce que pourrait être la politique d'une Europe autonome sur la scène internationale. Il faudra du temps avant que ne soient surmontées ces divergences de fond.

En revanche, d'autres domaines s'imposent à l'attention des responsables européens, s'ils entendent répondre aux demandes formulées à l'occasion des référendums.

Union politique et solidarité sociale

⁷ C'est notamment la thèse de Robert KAGAN, «Puissance et faiblesses», *Commentaire*, n° 99, hiv. 2002-2003. Sur ce débat, cf. Zaki LAÏDI, *La Norme sans la force*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005.

⁸ Eurobaromètre n° 63, juil. 2005.

Pour s'affirmer en tant que communauté politique, l'Europe devra définir de façon plus précise le degré de solidarité qui doit exister entre les membres de ladite communauté. Elle devra aussi définir les détenteurs de ces droits de solidarité : à l'heure actuelle, il s'agit avant tout de territoires-Etats et dans une moindre mesure régions.

Les référendums du printemps dernier ont montré l'existence d'une réelle demande en ce sens. Les clivages économiques et sociaux jouent en effet un rôle déterminant dans la perception qu'ont les citoyens du rôle de l'Europe. En France, grâce à une forte mobilisation dans les couches populaires, le «non» était largement majoritaire dans la plupart des classes actives de la population : 79% chez les ouvriers, 67% chez les employés. Grâce à une progression de 19 points depuis le vote sur le Traité de Maastricht, il est même devenu majoritaire parmi les classes moyennes (53%). Même constat pour la répartition par catégorie de revenus : le oui ne l'emporte que dans les foyers où les revenus mensuels sont supérieurs à 3 000 euros⁹. Ainsi, à Neuilly-sur-Seine, ville phare du libéralisme français – revenu moyen par ménage de 75 001 _ par an et chômage à 8,6%), le «oui» dépasse les 80%. En revanche, à Liévin, ancienne cité minière du Pas-de-Calais – revenu moyen de 13 294 _ par an et chômage à 26,6% –, le «non» atteint presque le même score. Ce clivage se retrouve sous une forme atténuée dans les autres pays européens : aux Pays-Bas, si le «non» l'emporte dans toute les catégories d'actifs, il est de 16 points au-dessus de la moyenne chez les ouvriers. Même dans le riche grand-duché de Luxembourg, il est très nettement majoritaire (66%) au sein de la même catégorie. Il y a donc bien un profil social homogène du «non» en Europe : il domine généralement chez les 18-24 ans, les ouvriers et les personnes dont le niveau d'étude est le plus bas¹⁰.

Ces données peuvent en partie être expliquées par des facteurs conjoncturels.

Traditionnellement, le soutien de l'opinion à l'intégration est sensible à la situation économique : il faiblit quand la courbe du chômage s'élève ou en période de ralentissement de la croissance. Plus celle-ci est mauvaise, plus l'inquiétude grandit, alimentant des réflexes de repli. Dans ces conditions, comment s'étonner que la gauche soit séduite par le «non»? Dans le même temps, on peut aussi voir dans ces données statistiques le signe de l'ébauche d'une fracture sociale durable. D'un côté, des groupes sociaux regroupant des individus éduqués, pour lesquels l'ouverture sur l'Europe et le monde constitue une occasion d'élargir leur espace personnel et professionnel et qui regardent l'avenir avec confiance. De l'autre, ceux qui voient leur mode de vie menacé par les mutations économiques, la montée de la précarité et la réduction des services publics et qui sont confrontés de façon quotidienne à la présence d'une population immigrée imparfaitement intégrée. Ceux-là ont perdu toute confiance dans les partis politiques traditionnels et sont pessimistes quant à leur futur et à celui de leurs enfants. Une des clefs du vote français et la principale différence par rapport à celui de Maastricht tient au basculement d'une partie importante des classes moyennes, bien représentées dans l'électorat du parti socialiste, de la première à la seconde catégorie, celle de l'inquiétude et donc du «non».

Si cette situation devait durer et se généraliser, elle risque de mettre à mal le parti transversal de l'Europe qui existe dans de nombreux pays. Dans la plupart des Etats membres, en effet, l'intégration est traditionnellement soutenue par un large consensus, qui réunit les forces politiques de centre-gauche et de centre-droit. Cela a permis de soustraire la politique européenne au champ de l'affrontement entre la gauche et la droite. Cependant, les bases de ce système paraissent aujourd'hui singulièrement menacées. D'une part, comme toutes les grandes coalitions, le consensus pro-européen a ouvert des brèches sur ses flancs. A droite comme à gauche, des forces politiques protestataires, que ne rebutent pas les discours populistes, occupent un espace qui va grandissant. Leurs plaidoyers contre l'intégration

⁹ IPSOS, «Le non des classes actives, des classes populaires et moyennes et du peuple de gauche», 30 mai 2005.

¹⁰ «La Constitution européenne. Etude post-référendum au Luxembourg», Eurobaromètre Flash, n° 173, juin 2005.

portent d'autant mieux que les citoyens n'ont pas de prise sur la décision politique européenne. D'autre part, les référendums ont été marqués par le basculement dans l'anti-européisme d'une partie de l'électorat des couches défavorisées, auquel l'Europe apparaît désormais comme la source de menaces pour son mode de vie. Si les préoccupations de cet électorat ne sont pas entendues, le parti de l'Europe, déjà mis à mal par le caractère binaire du référendum, risque fort de ne pas résister longtemps.

Aussi *le statu quo* apparaît-il bien aléatoire. Soit l'Europe aura à cœur de répondre au message des urnes – elle devra alors définir les éléments d'une politique qui réponde aux attentes de ses citoyens, ce qui la conduira vraisemblablement à mordre sur les compétences nationales. Soit elle y renoncera pour ne pas effaroucher les gouvernements et il y a fort à parier que le consensus sur la construction européenne devra être rangé au magasin des accessoires démodés. Car s'ils continuent à percevoir l'Europe comme une menace, les citoyens imposeront à leurs gouvernements des mesures radicales, remettant en cause des pans importants de l'action européenne – monnaie commune comprise.

Union politique et sécurité

Les référendums ont mis en évidence l'existence d'une forte demande de sécurité. Cela s'explique aisément. Dans un monde en proie à des mutations rapides et radicales, les sentiments d'insécurité tendent à s'accroître et à se diversifier et l'on attend des pouvoirs publics une protection contre des risques variés. Cette insécurité revêt plusieurs formes¹¹. Economique et sociale, elle englobe les incertitudes qui pèsent sur l'emploi – chômage, précarité, nouvelles formes de travail –, sur les retraites, menacées par l'évolution démographique, voire sur les systèmes de santé. Identitaire aussi, car nombre des mutations qui affectent les sociétés européennes remettent en cause les repères qui ont structuré la vie sociale de plusieurs générations. Les transformations du salariat, l'immigration, l'affaiblissement de structures d'intégration classique comme l'école, les églises, les partis politiques ou les syndicats ont contribué à créer un univers au sein duquel les repères identitaires sont plus difficiles à trouver.

Dans ce contexte, la tentation du repli, alimentée par les discours xénophobes de certains mouvements, devient naturellement forte. Or, l'Europe reste avant tout perçue comme un grand marché, dans lequel les ambitions en matière de sécurité ne sont pas nécessairement à la hauteur des attentes du public. La mise en place d'un espace européen semble d'autant plus porteuse de risques nouveaux que cet espace tend à s'étendre sans limites précises. La libre circulation des personnes ne profite pas qu'aux étudiants, mais aussi aux immigrants et l'exposition à la concurrence, si elle est pour certains source de richesse accrue, peut aussi entraîner des fermetures d'entreprises. De plus, l'Europe impose aux gouvernements nationaux des contraintes qui peuvent amoindrir leurs moyens d'action. L'élimination des contrôles aux frontières et l'austérité budgétaire imposée par le Pacte de stabilité limitent les possibilités pour l'Etat d'assurer les fonctions de garant de la sécurité qui lui sont traditionnellement dévolues, sans pour autant que l'Europe ne les reprenne pleinement à son compte. On voit bien les dangers qui peuvent découler de ce décalage. L'impression – justifiée ou non – que les attentes de la population en la matière ne sont pas adéquatement prises en compte a clairement joué un rôle dans les votes «anti-système» qu'on a enregistré au cours des dernières années dans plusieurs pays européens. Les référendums européens leur ont donné un nouveau souffle.

Si elle entend répondre aux craintes qui se sont manifestées avec éclat lors des campagnes référendaires, l'Union doit donc afficher clairement son ambition de constituer un espace au sein duquel il sera répondu aux multiples attentes de ses citoyens en matière de sécurité¹². Cela ne sera possible que si elle-même fait de la lutte contre les multiples formes d'insécurité un objectif central de ses activités. Pour cela, elle doit afficher clairement son intention

¹¹ Cf. «Europe : la face cachée de la sécurité», *Notre Europe*, 10 juin 2003, disponible sur le site Internet www.notre-europe.asso.fr/.

¹² «Europe : la face cachée de la sécurité», *op. cit.*

d'offrir un niveau de protection élevé dans des domaines aussi divers que la lutte contre l'exclusion sociale, la politique de l'immigration, la santé publique. Cette protection élevée n'implique pas nécessairement une centralisation de toute prise de décision. N'étant pas un Etat, l'Union ne doit pas donner l'impression de vouloir se substituer à ceux-ci dans certaines de leurs fonctions essentielles si elle ne veut pas servir de bouc émissaire à toutes les mesures impopulaires. En revanche, la priorité accordée aux considérations de sécurité implique que, dans les domaines qui restent aux mains des Etats, elles puissent être invoquées pour justifier des dérogations aux principes généraux de libre circulation ou de concurrence. En soi, ce principe n'a rien de révolutionnaire – on en trouve plus d'un exemple dans le Traité de Rome¹³ –, mais l'ériger en principe général est de nature à rassurer ceux qui, nombreux, se sentent menacés par l'évolution de la société.

L'ampleur de la tâche est telle que l'action de l'Union devra nécessairement revêtir des formes multiples. A ce niveau, il convient d'opérer une distinction entre les politiques dans lesquelles la recherche de l'efficacité domine, et celles qui visent à assurer une meilleure répartition des richesses¹⁴. Dans les premières, l'Europe pourra souvent se limiter à mettre en place les règles et les structures régissant la coopération entre Etats au niveau européen. Si elle est beaucoup intervenue depuis Maastricht et Amsterdam dans des domaines comme la santé, la sécurité maritime ou la sécurité alimentaire, l'actualité récente, avec les problèmes liés à la grippe aviaire ou aux transports aériens, s'est chargée de nous rappeler que les Etats membres sont loin de réagir de façon homogène et efficace en situation de crise. Dans certains cas, la sécurité des citoyens impliquera un renforcement des moyens d'action de l'Union, car ce n'est bien souvent qu'en agissant au niveau européen que les exigences parfois contradictoires de protection et de libre circulation peuvent être réconciliées.

La situation sur le front de l'insécurité sociale est autrement plus complexe, car il est difficile de s'entendre à la quasi-unanimité sur le partage de la richesse. La faiblesse des liens qui unissent les peuples européens et l'étroitesse des marges de manœuvre budgétaires rendent illusoire tout programme de solidarité de grande ampleur à l'échelle européenne.

L'hétérogénéité des modèles sociaux freine toute velléité d'harmonisation. Et pourtant, l'Europe ne peut plus se contenter d'être le formidable levier de modernisation qu'elle a représenté pour tant de pays depuis le début.

Dans le partage actuel des tâches, les Etats attribuent à l'Europe la responsabilité de la modernisation économique – quitte à ne pas respecter leurs engagements par la suite, comme le montre l'insuccès relatif de la Stratégie de Lisbonne – tout en se réservant pour l'essentiel les politiques de solidarité sociale, élément essentiel de la cohésion nationale. Or, les chocs référendaires semblent indiquer que les bases politiques qui sous-tendent ce système se sont réduites. La modernisation n'est pas un processus neutre : elle produit des gagnants et des perdants. Expliquer qu'à terme le bien-être collectif s'accroîtra ne suffit pas. Il faut s'intéresser au destin de ceux pour qui la modernisation comporte d'abord des coûts, si l'on entend préserver le consensus qui a marqué l'intégration européenne depuis le début.

Il est donc nécessaire de définir les contours d'une voie médiane, permettant à la fois de montrer que l'Europe n'entend pas éroder les systèmes nationaux de protection et d'afficher ses ambitions en matière sociale. Projet ambitieux ? Assurément ! Mais l'Europe dispose de quelques atouts pour le mettre en œuvre¹⁵. Les attentes des populations des nouveaux Etats membres sont sur ce point proches de celles des anciens. L'Union dispose avec les fonds structurels d'instruments qui pourraient être réorientés pour mieux faire face aux nouveaux

¹³ Cf. par exemple l'article 30 (anciennement 36) qui énumère toute une série de dérogations possibles à la libre circulation des produits, à condition que ces restrictions ne constituent «*ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres*».

¹⁴ Sur la distinction entre politiques de «régulation sociale», dominées par des considérations d'efficacité, et politiques sociales, redistributives, cf. G. MAJONE, *Regulating Europe*, Routledge, Londres, 1996.

¹⁵ M. JOUEN / C. PALPANT, «Un agenda pour la rénovation de l'Europe sociale», *Notre Europe, Etudes et recherches*, n° 43, sept. 2005.

besoins sociaux. Et les chocs référendaires paraissent avoir suscité, chez les responsables politiques européens, une prise de conscience des dangers que comporterait le *statu quo*, si l'on en croit les conclusions prudentes du sommet extraordinaire convoqué en octobre par la présidence britannique.

POLITISATION : LA PORTE ETROITE

Pour peu que l'on s'en donne la peine, on voit qu'il n'est pas difficile d'identifier les ambitions politiques que l'Europe pourrait se donner. A supposer qu'un accord finisse par émerger sur l'un ou l'autre de ces thèmes, il restera encore à voir comment elle pourra mener à bien ces tâches. Cela suppose notamment qu'une réponse satisfaisante puisse être donnée au défi du nombre, car il n'est pas sûr que les modes de décision actuels mettent l'Union élargie en position de décider de façon efficace. De surcroît, une réponse doit être donnée à la volonté qu'ont manifestée les citoyens européens de peser sur le destin de l'Europe.

La formule traditionnelle du «déficit démocratique» à laquelle on a recours à ce propos est imprécise. Le problème revêt plusieurs dimensions. Un déficit de transparence : les procédures décisionnelles sont à la fois nombreuses, complexes et différentes de celles qui existent au niveau national. Les inévitables compromis européens sont difficile à déchiffrer. A supposer même que les électeurs puissent intervenir, comment pourraient-ils exercer un contrôle sur des institutions dont le rôle exact reste méconnu? Un déficit politique : les repères qui existent au niveau national, comme l'affrontement entre la gauche et la droite, entre la majorité et l'opposition, brillent le plus souvent par leur absence. Les acteurs qui structurent habituellement le jeu politique sont évanescents : les partis européens ne sont que de vagues structures de coordination et la société civile européenne, dont on a fait un grand usage rhétorique ces dernières années, ne rayonne guère au-delà du microcosme bruxellois. Il est difficile d'imaginer que les uns ou les autres puissent jouer un rôle mobilisateur. Déficit de contrôle, enfin : les citoyens-électeurs n'ont ni la possibilité d'influencer le choix de ceux qui gouvernent l'Europe, ni celle de se débarrasser de ceux-ci lorsqu'ils ne sont pas satisfaits de leur action.

Face à un problème aussi complexe, le remède le plus fréquemment invoqué, à savoir l'extension des pouvoirs de contrôle des assemblées parlementaires, paraît insuffisant. Le renforcement régulier des pouvoirs du Parlement européen au cours des vingt dernières années n'a pas enrayé la croissance de l'abstention aux élections européennes. Le rôle des parlements nationaux s'est quelque peu accru, mais sans conséquences radicales. Et comment pourrait-il en aller autrement? A supposer même que chaque parlement contrôle efficacement la politique européenne de «son» gouvernement, il ne pourrait peser que sur un des vingt-cinq membres du Conseil, pas sur l'institution elle-même.

Pour sortir de l'impasse, une solution a souvent été évoquée au cours des dernières années : politiser les débats européens. Si un exécutif homogène pouvait émerger des joutes électorales, le citoyen pourrait par son vote exprimer sa préférence pour un projet politique et donner à une majorité le pouvoir de le traduire dans les faits. L'idée d'une élection du président de la Commission par le Parlement avait été avancée au sein de la Convention européenne. On aurait ainsi un jeu politique plus simple, avec une ligne gouvernementale claire et une opposition elle-même plus visible, ce qui serait un puissant facteur de structuration de l'espace politique européen. Ce schéma souffre toutefois d'un défaut majeur : il ignore complètement la spécificité du système politique européen. L'Union européenne n'est pas un Etat, avec à sa tête un gouvernement, c'est une union d'Etats, dans laquelle l'exécutif tient un rôle atypique.

Non seulement l'absence d'un espace public transnational rend assez illusoire l'émergence d'une majorité politique cohérente, mais on peut se demander si ce genre de polarisation est vraiment souhaitable. La Commission présidée par M. Barroso comporte une majorité de

membres de centre-droit. En cela, elle reflète la couleur politique dominante parmi les gouvernements qui l'ont nommée. Imagine-t-on quelle serait la position des gouvernements de centre-gauche si demain elle devait exhumer une version particulièrement libérale de la «directive Bolkestein» sur les services ou si, en matière de services publics, elle s'opposait de façon systématique à toute forme d'intervention publique en matière économique, fût-ce au niveau local? On entend déjà les protestations contre le «parti de l'étranger», coupable d'ultra-libéralisme, que pousseraient certains. A l'inverse, une Commission de centre-gauche, qui présenterait un programme ambitieux en matière de développement durable ou de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, se verrait accuser de brider la compétitivité des entreprises par les gouvernements de droite.

Ces tensions qui, dans un système plus homogène, relèveraient du jeu politique normal, se traduiraient au niveau européen par de violentes réactions «anti-Bruxelles». Elles déboucheraient vraisemblablement sur une remise en cause des prérogatives de la Commission. Au nom de quoi justifier les pouvoirs de contrôle d'une Commission en matière de politique de la concurrence, si elle se montre partisane? Pourquoi un parlementaire européen affilié à un parti minoritaire devrait-il accepter d'être dépossédé pendant toute la législature du moindre pouvoir d'initiative législative au profit d'un exécutif qui, par hypothèse, pourrait difficilement prétendre incarner l'intérêt général? En d'autres termes, le surcroît de clarté qui résulterait d'une politisation de la Commission aurait un prix exorbitant – au mieux, la fin de la méthode communautaire, au pire, une déstabilisation complète du système, en raison des tensions qu'elle créerait entre la Commission et les Etats membres. On rejoint là les enseignements qu'on peut tirer de l'étude des systèmes fédéraux : plus un système politique est hétérogène, plus la recherche de larges majorités est nécessaire à sa stabilité¹⁶. Dans ces conditions, on voit mal comment l'Europe pourrait à brève échéance se soustraire à la logique du «gouvernement par consensus». D'aucuns le déploieront, mais le respect de l'autre et la culture du compromis ne font-ils pas partie intégrante du projet européen? La volonté de se réappropriier l'Europe qu'ont exprimée les citoyens devra donc trouver d'autres façons de s'exprimer.

Au niveau national tout d'abord. Dans un système où les Etats entendent garder un rôle pivot, la démocratisation passe inévitablement par une transformation radicale de la façon dont sont gérées leurs politiques européennes. Les choix qui sont arrêtés au niveau européen ont une telle influence sur la politique nationale qu'on ne peut plus les traiter comme des questions de politique étrangère. Il doit être possible d'en débattre au niveau national avant qu'une décision ne soit prise, d'autant que les autorités nationales restent la première source d'information des citoyens sur les questions européennes¹⁷. S'opposer à un débat parlementaire sur l'adhésion de la Turquie au nom des prérogatives constitutionnelles du chef de l'Etat, comme on l'a fait en France à l'automne 2004, c'est témoigner d'une incapacité à comprendre – ou à accepter? – que l'Europe, par l'étendue et la fréquence de ses interventions, dépasse de beaucoup la sphère ordinaire des relations internationales.

Toutefois, l'effort de démocratisation doit porter bien au-delà du niveau institutionnel auquel il a été jusqu'à présent confiné. Renforcer le droit de regard des parlements nationaux est sans doute nécessaire, mais nous devons nous rendre à l'évidence : dans la plupart des démocraties européennes, les assemblées parlementaires n'ont souvent qu'un rôle de second plan et ne jouissent pas nécessairement d'un crédit considérable. Une démocratisation effective implique un changement de comportement de l'ensemble des acteurs du jeu politique national. La «directive Bolkestein», dont on a tant parlé au moment de la campagne référendaire, a fait

¹⁶ Le fédéralisme est par nature anti-majoritaire, puisqu'il vise à soustraire un nombre plus ou moins grand de décisions à la volonté de la majorité. Cf. Renaud DEHOUSSE, «Constitutional reform in the EC : are there alternatives to the majoritarian avenue», *West European Politics*, vol. XVIII, n° 3, 1995, pp. 118-136.

¹⁷ Cf. la contribution d'Eric Dacheux dans ce volume.

l'objet de discussions pendant un an sans que l'on s'en émeuve. Pourquoi? Pas en raison d'une quelconque règle du secret : les débats parlementaires étaient publics. Seulement, on voit rarement un responsable politique ou un syndicat prendre position au niveau national sur un projet de directive et la presse s'en faire l'écho : cela n'est pas assez rentable auprès de leurs «clients» traditionnels¹⁸. Il faut une période exceptionnelle comme la campagne référendaire pour que cela devienne intéressant.

Reflet d'une conception surannée de l'intégration, cette césure entre les systèmes politiques nationaux et le niveau européen doit être dépassée si l'on veut donner une vie nouvelle aux débats sur l'Europe. Un projet de réglementation du temps de travail ne doit pas pouvoir être débattu à Bruxelles ou à Strasbourg sans que les partenaires sociaux ne prennent position à Paris, Londres et Berlin. Les partis politiques doivent se saisir des grandes orientations de politique économique lorsqu'elles sont élaborées au niveau européen, s'ils ne veulent pas être condamnés à faire de la figuration le jour où leur pays sera rappelé à l'ordre. Les candidats aux plus hautes fonctions nationales ne doivent pas se contenter de professions de foi européennes ou de réflexions générales sur l'architecture institutionnelle : ils doivent expliquer comment ils entendent se positionner sur les grands dossiers européens du moment. Sans doute la plupart d'entre eux ne le feront-ils pas spontanément, car ils n'y sont pas préparés, mais la tâche de la presse, de la société civile, de l'ensemble des corps intermédiaires est alors de les y contraindre. En clair, la démocratisation demande un effort d'adaptation de l'ensemble des acteurs du jeu politique national.

Cette tâche, considérable en soi, se heurtera de toute façon à des limites structurelles. Dès lors qu'un certain nombre de décisions sont prises à la majorité au niveau européen, contrôler, même de la façon la plus démocratique qui soit, la politique d'un pays ne suffit pas. Il faut s'intéresser à la façon dont les citoyens pourraient peser de façon plus directe sur les choix européens. On peut ainsi espérer que les efforts de structuration de l'espace politique européen se poursuivent, avec l'émergence progressive de formations politiques plus homogènes. Néanmoins, tant que subsistera le système communautaire, ceux-ci ne pourront pas s'appuyer sur la perspective de conquérir le pouvoir ou de le conserver pour imposer une discipline à leurs membres.

Les réflexions sur la démocratisation du système politique européen doivent emprunter une autre voie, incontestablement plus étroite et moins familière. Il faut par exemple explorer les formes de démocratie directe qui pourraient être compatibles avec la logique anti-majoritaire du système. L'«initiative citoyenne» prévue par le projet de Constitution, qui permettrait à un million de citoyens «*issus d'un nombre significatif d'Etats membres*» d'inviter la Commission à présenter une proposition législative,¹⁹ va dans ce sens. L'expérience suisse montre également que le référendum abrogatif, par lequel les citoyens peuvent décider la suppression d'un texte législatif, n'a rien d'incompatible avec le caractère consensuel de la prise de décision, les plus faibles pouvant utiliser la menace d'un référendum pour inciter les autres à accepter un compromis²⁰. Et parler de référendum abrogatif aurait un sens dans un système où le pouvoir central se voit souvent reprocher un interventionnisme tatillon...

Quoi qu'il en soit, une chose est claire : sur ce terrain comme sur bien d'autres, l'Europe est condamnée à innover. Sans doute d'aucuns considéreront-ils cela comme un maigre remède à l'inaccessibilité de systèmes plus familiers, mais on ne peut ici qu'insister à nouveau sur le nœud de la question : l'Europe n'est pas un Etat-nation et ne peut pas être traitée comme telle.

¹⁸ Pour la presse, cf. O. BAINNEE, «Can political journalism exist at the European level?», in R. KUHN / E. NEVEU (dir.), *Political Journalism*, Routledge, Londres, 2002.

¹⁹ Art. 46 par. 4, Titre VI, première partie du Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Union européenne.

²⁰ A ce propos, cf. Yannis PAPADOPOULOS, «Implementing (and radicalizing) art. I-47 of the Constitution : is the addition of some (semi-)direct democracy to the nascent consociational European federation just Swiss folklore?», *Journal of European Public Policy*, vol. XII, n° 3, 2005, p. 448.

* *
*

Il n'est pas rare qu'un événement ne puisse être compris que bien après qu'il se soit produit. Ce sont ses suites qui en donnent le sens. Ainsi en ira-t-il sans doute de l'échec de la Constitution européenne. En y revenant dans vingt ou trente ans, qu'en diront les historiens? Y verront-ils la fin de l'Europe organisée, un coup de grâce au modèle communautaire ou au contraire le début d'une nouvelle phase de la construction européenne?

La crise marque-t-elle la fin du processus d'unification de l'Europe? On pourrait le croire si l'Union avait atteint un niveau de développement suffisant – mais rien n'est moins sûr. La répartition des tâches entre l'Europe et ses Etats-membres ne paraît pas idéale pour garantir l'existence de la monnaie unique. Elle ne permet qu'imparfaitement de répondre aux demandes nouvelles dont les votes du printemps 2005 étaient porteurs. Et l'Europe doit encore trouver une façon satisfaisante de donner la parole à ses citoyens. Les réponses à ces défis devront refléter la spécificité de l'Union, qui n'est pas un Etat et n'aspire pas à en devenir un. Son organisation et ses missions doivent être définies en tenant compte de ce qu'elle réunit de vieux Etats et des sociétés hétérogènes, qui n'entendent pas se couler dans un moule unique.

Un des pères de l'intégration, Paul-Henri Spaak, a dit qu'il en allait de l'Europe comme d'un vélo : lorsqu'elle n'avance pas, elle tombe. L'image est bien adaptée au moment que nous traversons, car il paraît douteux qu'à long terme l'Europe puisse tenir dans l'équilibre instable qu'elle a atteint. Cependant, elle ne nous dit rien sur le sens du mouvement. Et les événements récents viennent à point pour nous rappeler que, comme toute construction politique, l'Europe n'est ni inévitable, ni éternelle. Ce qui a été fait peut être défait.

Le rejet de la Constitution n'est pas à proprement la source d'une crise, il en est plutôt le révélateur. S'ils ne parviennent pas à donner une réponse adéquate au message des urnes, les gouvernants européens pourraient bien accélérer le déclin de l'idée d'Europe unifiée. En revanche, un échec peut révéler des possibilités inattendues. Les campagnes référendaires pourraient ainsi marquer la fin d'une longue période de désintérêt des citoyens pour l'Europe, voire les prémices d'un espace public transnational dont on a longtemps déploré l'absence. En fonction de la suite des événements, la crise apparaîtra comme le début d'une ère nouvelle ou un comme un coup de semonce qui n'a pas été entendu.