

OÙ VA L' EUROPE ?

Contribution au débat sur l'identité, les finalités et les compétences de l'Union

Au moment où se réunit la Convention chargée de préparer les institutions d'une Europe qui n'en finit pas de s'élargir, le débat sur l'identité, les finalités et les compétences de l'Union est plus nécessaire que jamais. Déjà forte de quinze pays membres, l'Union européenne s'apprête à en accueillir une dizaine de plus. Elle dépassera probablement la trentaine dans les dix ans à venir.

Qu'ont en commun des peuples qui s'incarnent dans un aussi grand nombre d'Etats ? Qu'est-ce qui les pousse à s'intégrer ? Que veulent-ils et que peuvent-ils faire ensemble ? Avec quels moyens et quelle organisation ? C'est ce que nous vous proposons d'examiner dans cette première contribution de *Notre Europe* au débat sur l'avenir de l'Union, avec l'espoir d'apporter, à défaut de réponses définitives, suffisamment d'éléments de réflexion pour que l'électeur national et européen comprenne où ses dirigeants le conduisent et qu'il sache où lui-même veut aller.

1 - En quête d'identité

Au jeu du qui fait quoi et comment en Europe, la question de l'identité - Qui sommes-nous ? - est souvent présentée comme un préalable incontournable. Comme si l'Union n'était possible qu'entre pays et entre peuples déjà largement identiques, alors que la diversité sous toutes ses formes - géographique, historique, climatique, linguistique, culturelle, religieuse, économique et politique - est la première remarque qui vient à l'esprit lorsqu'on parle de notre continent.

A l'époque de la première Communauté, celle de l'Europe dite carolingienne, on voyait sans peine ce qui rassemblait les six pays fondateurs et on pouvait négliger ce qui les distinguait. Avec l'Union à quinze, c'est déjà plus difficile. A trente ou à trente cinq, l'exercice devient de plus en plus acrobatique. Mais qu'entend-on exactement par identité européenne ? Faut-il assimiler l'identité à l'héritage, c'est à dire à la somme des données léguées par le passé depuis Charlemagne ? L'assimiler à ces témoignages souvent contradictoires d'une histoire qui dure depuis plus de mille ans : Europe des moines, des chevaliers et des Croisades ; Europe de la Renaissance, de la Réforme et du Concile de Trente ; Europe des Lumières qui s'égare dans celle des nationalités avant de sombrer dans les drames des deux Guerres mondiales ; Europe de l'Etat providence qui précède de peu celle des Droits de l'homme et du Devoir

d'ingérence. L'héritage est aussi riche que lourd mais, à trop tirer sur le tonneau, on ne sait plus très bien quel vin on boit dans son verre.

Non, entre le territoire et l'histoire, la continuité n'est pas convaincante. Au cours des siècles, l'Europe s'est déplacée du Sud vers le Nord, puis de l'Ouest vers l'Est. N'oublions pas non plus que les Arabes sont allés jusqu'à Poitiers et les Turcs jusqu'à Vienne, tandis que la Russie des grands ducs de Moscou, pendant plusieurs siècles, a servi de tampon entre la chrétienté européenne et les Mongols de la Horde d'or.

Pas plus que l'histoire, la géographie et la culture n'épuisent cette quête d'identité car les critères habituels ne résistent pas à l'examen dès qu'on les veut définitifs :

- Cherche-t-on à s'appuyer sur des frontières naturelles pour dessiner l'Europe de l'Atlantique à l'Oural ? Avec une Russie qui s'étend jusqu'à Vladivostok, la politique oblige à écarter le critère géographique qui, à lui seul, n'autorise pas non plus à décider si la Turquie, l'Ukraine ou les républiques caucasiennes de l'ancienne Union soviétique font partie de l'Europe.
- La culture n'est guère plus utile, même si l'on substitue aux anciennes valeurs chrétiennes celles plus contemporaines de la démocratie, car ces valeurs ne suffisent pas pour distinguer l'Europe d'autres ensembles, et d'abord de l'Amérique qui partage très largement une culture qualifiée aujourd'hui, non sans raison, d'occidentale, plutôt que d'européenne.

Alors, où regarder ? vers le passé, le présent, l'avenir ? Le concept d'identité est-il statique ou dynamique ? Pour nous, l'identité de l'Union s'inscrit d'abord dans son devenir. Peu importe finalement que les Européens n'aient jamais eu de lien identitaire plus fort que leurs racines communes. Il leur aura fallu mille ans, des centaines de guerres et de traités, autant de dynasties, de républiques, de codes et de constitutions, pour produire l'Europe que nous connaissons. Ce qui nous intéresse à présent, c'est ce qu'ils ont l'ambition d'en faire et il n'y a pas lieu, croyons-nous, de distinguer l'identité de l'Europe de l'ambition des Européens, c'est à dire des objectifs qu'ils entendent fixer à cette Communauté qu'ils ont commencé à construire il y a un demi-siècle.

Cela dit – et s'il est vrai que l'Europe partage avec le reste du monde occidental des valeurs essentielles à l'exercice de la démocratie - elle en détient en propre un certain nombre qu'on ne trouve pas ailleurs :

- d'abord la laïcité, c'est à dire l'exigence d'une séparation catégorique entre le temporel et le spirituel. Voilà qui nous distingue à la fois des Etats-Unis et de l'Islam et qui fait de notre civilisation l'une des moins dominées par les valeurs d'origine religieuse.
- Mais aussi l'attachement à une économie sociale de marché dans laquelle la solidarité sert de principe à l'organisation de l'économie comme à celle de la société. Quelle que soit la variété des dispositions adoptées dans les différents pays pour aider le citoyen à se défendre de l'ignorance et de la maladie, du chômage et de la vieillesse, toutes obéissent à un système de régulation qui oblige à la fois les particuliers, les entreprises et les pouvoirs publics à respecter un modèle social dont on dit de plus en plus volontiers qu'il n'appartient qu'à l'Europe.
- Enfin, une conception des relations internationales qui impose un cadre juridiquement organisé et une forme de coopération multilatérale à laquelle les Etats-Unis répugnent de plus en plus. Notons aussi que l'éloignement va croissant entre le code des valeurs spécifiquement européennes et celui des Américains.

2 - Définir l'Union

Finalement, l'identité des membres de l'Union repose essentiellement sur l'engagement de régler ensemble un certain nombre de problèmes, dès que le souci d'efficacité, le calcul des coûts ou le rapport de force international recommandent d'agir collectivement, au niveau européen. Pertinence, synergie, valeur ajoutée sont les mots-clés qui ouvrent la porte du sésame européen. Pour définir l'Europe, ou plus exactement l'Union européenne, on se référera donc :

- aux institutions elles-mêmes parce qu'elles sont révélatrices de l'objectif préalablement fixé : l'Europe de la Communauté charbon-Acier, du Marché commun, de la monnaie unique, des acquis communautaires
- mieux encore, aux ambitions qu'affichent à un moment donné les pays membres et qui leur imposent de trouver à la fois les ressources et les moyens institutionnels pour les remplir. A ce stade, faut-il parler de finalités, de projets, d'objectifs ou, plus simplement encore, de buts ? Nous ne voyons là qu'une querelle de mots. Constatons plutôt que ce sont les défis auxquels les Européens ont été confrontés depuis un demi-siècle, plutôt qu'un tracassin visionnaire ou le souci d'anticiper sur

l'Histoire, qui ont contribué à la construction communautaire au fil des ans et des décennies. Où l'on voit que l'identité de l'Europe coïncide le plus souvent avec les événements d'une nature ou d'une autre, internes ou externes, qui forcent les Européens à avancer ensemble.

Au chapitre des ambitions internes, nous inscrivons trois défis :

- L'achèvement du grand marché sans frontières confronte les pays qui l'intègrent avec trois questions : Jusqu'où faut-il faire jouer la concurrence à l'intérieur de l'Union ? Jusqu'où doit aller la régulation du marché - et par conséquent la subsidiarité ? – Enfin, jusqu'où faut-il étendre la solidarité ?
- Second défi, celui de la démocratie et de son exercice à l'échelle de l'Union : La Charte des droits élaborée par la première Convention et entérinée par le Conseil européen de Nice n'a donné qu'un début de réponse puisque les chefs de gouvernement n'en ont pas donné le mode d'emploi, évitant ainsi de se prononcer sur son pouvoir contraignant, et qu'ils ont remis à plus tard les réformes institutionnelles les plus importantes.
- Autre défi encore, celui de la sécurité, qui s'est glissé en quelques années au premier rang des préoccupations collectives, ce qui indique bien que l'identité européenne n'est pas une donnée préétablie, mais qu'elle prend forme au fur et à mesure que les problèmes se posent et que les citoyens prennent conscience de leur devenir dans un espace commun.

Au chapitre des ambitions et des défis externes, nous inscrirons la question

- Europe espace ou Europe puissance ? Objet de solides polémiques, elle est inséparable du choix des institutions, mais aussi des moyens financiers et des capacités militaires que l'Union peut mettre en oeuvre. N'y a-t-il pas en effet quelque contradiction à souhaiter, comme le fait la France, une Europe forte dont les institutions, privées de mécanisme de décision politique contraignant, resteraient faibles ? Et par ailleurs, en toute franchise, ne doit-on pas se demander si la puissance, quelle que soit sa nature, peut s'accommoder durablement d'un budget limité à 1,27% du produit intérieur brut (PIB) des pays membres ?

Dans ce débat, il arrive que les mots aient un pouvoir détonant qui dépasse les intentions de celui qui les emploie. C'est le cas du mot « puissance » qu'utilisent volontiers les Français mais qui évoque aux oreilles de leurs partenaires bruits de bottes et rêves de gloire militaire. On conviendra pourtant que l'Union européenne a bien pour objectif « la

puissance », en tout cas économique, commerciale et monétaire. Dans ce domaine, elle fait figure de mastodonte mais, à la différence d'autres acteurs de la scène internationale et surtout des Etats-Unis, elle n'entend pas pour autant mener « une politique de puissance ».

N'oublions pas que les Européens ont renoncé à placer leurs propres relations inter-étatiques sous l'empire de la force et qu'ils les ont soumises à un système juridique supérieur à celui de chacun de leurs Etats nationaux pour fabriquer un droit européen. Cette démarche n'a pas de précédent : Dans l'histoire de la Communauté, puis de l'Union européenne, c'est le droit qui précède l'Etat et c'est de lui que procède l'appareil institutionnel. Après l'avoir exclue pour construire leur propre Union, les Européens peuvent-ils encore recourir à l'usage de la force pour la projeter à l'extérieur ? La question mérite en tout cas d'être posée en ces termes, même si nous estimons que les dirigeants n'ont pas éliminé l'idée de puissance et qu'ils n'ont certainement pas basculé dans un angélisme irrémédiable.

3 - Les défis du 21^{ème} siècle

Nous voici donc devant une Europe plus que jamais en construction, fondée sur des critères dont aucun n'emporte à lui seul la conviction. Il est donc indispensable de les combiner en les projetant vers l'avenir, en sachant qu'il ne s'agit pas de replâtrer la Communauté des années cinquante - encore moins, le vieux concert européen - mais de bâtir une Union d'un nouveau type qui ne sera à la hauteur de ses ambitions qu'en faisant face aux défis du 21^{ème} siècle.

C'est sur ces défis qu'il faut braquer le projecteur pour éclairer à la fois la réflexion de la société civile et les travaux de la Convention. Ceux que l'Europe a déjà affrontés, dans sa structure communautaire à six, à neuf, à douze, ou à quinze, nous sont familiers et, quoique des divergences persistent entre Etats membres sur le tempo, le dosage ou le financement des politiques communes, nous savons à peu près ce qui reste à faire pour mener à bien le Marché commun ou l'Union économique et monétaire.

En revanche, les défis que le 21^{ème} siècle nous réserve et dont les événements du 11 septembre nous ont donné un avant-goût, c'est le saut dans l'inconnu. Cependant, tout nous porte à croire que les solutions et les remèdes dépasseront la capacité de réaction ou d'adaptation des Etats nationaux. Ceux-ci n'ont-ils pas déjà été amputés de certains de

leurs pouvoirs régaliens, depuis que le développement des richesses, la technologie, les communications, l'information, sans même parler de la course à l'espace, ne s'accroissent plus des limites territoriales qui sont les leurs ?

Certes beaucoup de problèmes relèvent d'échelons plus modestes, mais les plus difficiles sont aujourd'hui ceux de la planète et, en première instance en tout cas, les réponses devront être cherchées à l'échelle européenne, qu'il s'agisse :

- d'assurer la sécurité des personnes et des biens, en luttant contre la criminalité organisée, le blanchiment d'argent sale ou le terrorisme politique,
- d'éloigner les menaces qui pèsent sur l'écologie du globe, sur le climat en particulier, ou sur l'utilisation de certaines ressources naturelles comme l'eau, la pêche ou la forêt,
- de concilier la croissance économique, la richesse et la prospérité avec un développement durable, tout en préservant un modèle de démocratie sociale compatible avec la compétitivité,
- de lutter contre les effets négatifs de la mondialisation en faisant de l'Union le laboratoire d'une forme de gouvernance qui associe les représentants de la société civile et de nouveaux pouvoirs intermédiaires à l'élaboration des décisions aux différents niveaux : local, régional, national et européen.

A cette liste déjà bien remplie, on ajoutera le sentiment à première vue paradoxal qu'une Europe convenablement structurée peut seule préserver la diversité du paysage humain et culturel européen, menacée de dissolution dans le grand tout de la globalisation. Du même coup, elle favoriserait l'épanouissement des identités et des fidélités, du village à l'Union, en passant par la région, ou le *Land* dans les Etats à système fédéral, et par la nation. N'a-t-on pas vérifié depuis longtemps que la fidélité à sa petite patrie n'exclut pas chez le citoyen d'autres obédiences démocratiques et culturelles, d'autres solidarités concrètes plus proches de lui.

4 - Le choix des actions communes

Dans cette Union fondée à la fois sur des valeurs propres aux Européens et sur des projets qui font l'objet d'engagements précis, identité, finalités et compétences apparaissent comme les maillons d'une même chaîne. A défaut d'unanimité, il ne nous paraît pas

impensable d'obtenir des gouvernements de l'Union un minimum de cohérence entre les buts qu'ils disent poursuivre et les moyens qu'ils se proposent de leur consacrer.

Sans entrer aujourd'hui dans le détail de la mécanique institutionnelle qui fera l'objet d'un autre texte, nous estimons qu'il serait dangereux de commencer par répartir catégoriquement les compétences entre les différents niveaux de pouvoir. Dans un premier temps, c'est l'accord sur le pacte qui est essentiel, c'est à dire le choix des actions communes, que celles-ci ne soient que le prolongement de politiques engagées depuis longtemps, en matière économique ou monétaire, ou qu'elles relèvent de domaines nouveaux, par exemple celles actuellement incluses dans le second et le troisième pilier. Essentiel également un accord sur le principe d'institutions solides. Que le pacte soit plus étendu ou plus restreint, nous avons tous besoin d'un exécutif européen efficace et, à ceux qui sont partisans de limiter les compétences de l'Union, nous dirons que ce n'est pas en le faisant mal qu'elle en fera moins.

Nous avons des raisons de craindre que la puissance financière de l'Union ne soit pas à la hauteur de sa puissance économique et que ses ambitions n'en soient que plus fortement limitées. De cela aussi les électeurs doivent être avertis, avec d'autant plus de soin que leur attente d'Europe se fait plus vive, en matière de sécurité ou de protection de l'environnement par exemple. Plaidons aussi au passage pour que la répartition des ressources obéisse de son côté, en bonne logique, à la répartition des compétences.

L'Union doit-elle adapter ses ambitions à ses moyens ? Ceux qui la dirigent actuellement partagent pour la plupart leur casquette européenne avec une casquette nationale qui reste la source première de leur pouvoir. Dans ces conditions, ils peuvent être tentés de limiter les engagements européens pour ne pas augmenter les contributions nationales au budget européen. Inutile de dire qu'ils trouveront toujours de bonnes raisons pour le faire.

Ce devrait être pourtant aux citoyens de décider en dernier ressort et d'apprécier les objectifs immédiats ou plus lointains qu'il faut assigner à l'Union. Le choix, pour les proposer, d'une Convention répond à ce souci puisque, composée de parlementaires européens et nationaux ainsi que de représentants des gouvernements et de la Commission, elle est chargée d'associer à ses travaux des organismes représentatifs de la société civile. Ce recours à la Convention ne garantit pas pour autant que la démocratie l'emporte sur les bureaucraties, mais il invite à faire circuler la réflexion et l'innovation, ce qui, en tout état de cause, ne peut qu'encourager l'opinion publique à prendre une mesure plus exacte des enjeux à court terme comme à long terme.

Bismarck et Wilson

L'Union européenne deviendra-t-elle une Suisse gigantesque, ou une Scandinavie à l'échelle du continent, et sera-t-elle heureuse de l'être ? A première vue, cette perspective a de quoi étonner. C'est pourtant la plus vraisemblable au cas où les dirigeants européens renonceraient à développer leurs ambitions, condamnant ainsi l'Union à se satisfaire d'institutions plus faibles que celles des principaux acteurs internationaux, de moyens financiers insuffisants pour soutenir des projets d'envergure et développer une solidarité active, et d'une capacité militaire très inférieure à celle de ses grands concurrents.

Que ferait alors l'Union sur la scène internationale ? Aussi longtemps qu'elle le pourrait, elle jouerait le rôle des riches qui refusent d'être puissants. Elle irait au bout de cette évolution qui veut que Jean Monnet ait introduit en Europe les principes du président Wilson tandis que l'Amérique de Kissinger importait ceux de Bismarck. Elle soutiendrait l'ONU et ses institutions spécialisées. Elle limiterait ses moyens militaires à sa propre sécurité et participerait, à l'occasion, à certaines opérations de maintien de la paix. Elle défendrait les droits de l'homme, l'environnement, le développement du Tiers et du Quart monde. Elle proposerait à ses partenaires un modèle de gouvernance à sa façon et elle plaiderait pour une structure multipolaire du monde.

L'Union afficherait ainsi un programme bénéfique pour la planète, qui a de quoi séduire plus d'un Européen et rassurer nombre de leurs gouvernants en leur laissant l'illusion de préserver leurs marges de manœuvre nationales.

Pourtant, il ne suffit pas d'appeler de nos vœux un monde multipolaire pour en occuper à coup sûr un des pôles. En réalité, en renonçant délibérément à la course à la puissance, les Européens s'exposeraient à se retrouver, sans y prendre garde, sur le bord de la route, loin derrière le peloton de tête. Notre suffisance traditionnelle nous porte à croire que nous continuerons, quoiqu'il arrive, à peser du même poids dans les affaires du monde. Il n'en est rien. La détermination récente des Etats-Unis à exercer leur leadership en solitaire, sans attendre le consentement de leurs alliés, en témoigne.

A nous, Européens, de prendre la mesure de ces changements géopolitiques et de ne pas attendre. Aujourd'hui, qui n'avance pas recule. Le vieux dicton est plus actuel que jamais. En ce début de millénaire, nous pouvons rêver d'une Suisse à l'échelle d'un continent, mais le vrai défi auquel nous sommes confrontés est ailleurs : C'est celui de nous maintenir, nous et notre vieux continent, à la nouvelle échelle du monde.