

## Perspectives

L'année 2005 peut donner lieu à deux lectures fondamentalement contradictoires de la construction européenne, la première en terme de rupture avec le projet initial, la seconde en terme de redéfinition du projet.

Selon la première lecture, cette année aurait été celle de la remise en cause de tous les acquis communautaires : rejet du projet de traité constitutionnel, rejet des fondements mêmes de la construction européenne (libéralisme économique et supranationalisme), remise en cause d'un « modèle social européen » qui ne serait plus adapté au contexte actuel de concurrence et de globalisation, remise en cause des politiques communes et particulièrement la politique agricole commune et la politique de cohésion économique et sociale, polémiques au sujet des futurs élargissements de l'Union à la Turquie, la Croatie... Dans le prolongement des référendums français et néerlandais, c'est jusqu'à l'union monétaire qui fut remise en question dans certains discours politiques. Les « non » français et néerlandais auraient ainsi ouvert la boîte de Pandore.

Selon cette lecture, un contexte aussi incertain aurait un impact majeur sur la dynamique des acteurs institutionnels : une Commission européenne en retrait, incapable de proposer un *leadership* politique dans cette situation de crise, et usant davantage de son droit d'initiative pour défaire que pour faire, au nom de la lutte contre la bureaucratie et la paperasserie... ; un Conseil divisé en clans (« anciens » membres, « nouveaux », « conservateurs », « progressistes », « contributeurs », « bénéficiaires », etc.), qui ne parviendraient à s'entendre qu'au prix de multiples contorsions diplomatiques et de compromis alambiqués – voir la saga des perspectives financières 2007-2013. Enfin, un Parlement

européen qui, bien qu'il s'affirme davantage dans le processus législatif, se voit contraint de réviser son règlement intérieur en raison de la multiplication d'incidents en son sein – provocations, altercations, insultes et coups (!) ! Une telle approche aboutit inmanquablement au constat de la fin de l'esprit européen tel qu'il animait, il y a cinquante ans, les fondateurs de la Communauté. Un esprit de solidarité entre membres, lié à la conscience d'un destin partagé. Il n'y aurait dès lors plus qu'à refonder l'Europe autour d'un nombre réduit de pays, la zone euro étant parfois présentée comme le lieu le plus adapté pour une intégration politique plus poussée.

Mais une autre lecture retiendrait de l'année 2005 que l'Union européenne s'est employée à stabiliser les institutions démocratiques, économiques et dans, une moindre mesure, sociales des nouveaux États membres tout en renforçant sa compétitivité économique. Que, contrairement aux prédictions des Cassandre, les conséquences de l'élargissement ont été dans une grande mesure maîtrisées. Elle soulignerait que les « non » français et néerlandais au projet de traité constitutionnel auraient eu pour vertu d'ouvrir enfin un nouveau débat sans tabou sur le projet européen, sur son mode d'intégration. En quelque sorte, le débat absent de l'élargissement de 2004 serait revenu en 2005 « par la fenêtre ». Le débat sur l'intégration de la Turquie aurait aussi ouvert celui sur les limites géographiques et culturelles de l'Europe. Débat difficile mais indispensable pour le futur du projet européen et son identité. Qu'est-ce que le « nous » européen ? À partir d'où est l'« autre » ? Quelles solidarités décidons-nous entre nous ? Et avec l'extérieur ?

Les institutions de l'Union élargie seraient encore en cours de rodage mais auraient fait la démonstration de leur capacité à fonctionner, avec l'accord sur les perspectives financières au Conseil européen de décembre. Finalement, les négociations budgétaires sont-elles réellement plus difficiles aujourd'hui que dans les années 1970 et 1980 ?

---

<sup>1</sup> Parlement européen (2006), Rapport sur des modifications à apporter au règlement du Parlement européen relatives à des règles de conduite applicables aux députés européens, Rapport final A6-0413/2005, Commission des Affaires constitutionnelles, Rapporteur : Gérard Onesta, 16 décembre 2005.

Dans cette vision optimiste, l'Europe serait désormais appelée à se réformer afin de s'adapter aux exigences du contexte de concurrence économique et de globalisation tout en maintenant les caractéristiques fondamentales de son modèle social propre, alternatif au modèle américain. Un modèle qui, loin de dépérir, est pris en exemple dans de nombreuses régions du monde et appelé à s'élargir progressivement.

De ces deux lectures schématiquement présentées, un même constat s'impose : le projet initial de l'Europe des Six ne permet plus de répondre aux défis de l'Europe des 25. Ce qui entraîne soit l'enlisement, soit la redéfinition des objectifs et modalités de la construction européenne, le premier scénario étant inévitable si le second ne se réalise pas (mais le second ne garantissant pas l'évitement du premier...).

S'il est donc devenu indispensable de redéfinir le projet européen, c'est notamment parce qu'une partie des rêves d'après-guerre de réunification pacifique et commerciale de l'Europe est réalisée. C'est également parce que la réalisation d'un marché intégré est quasiment achevée – le marché intérieur, « routinisé », n'est plus un moteur politique. Certes, les thuriféraires du libéralisme économique mettront en évidence les retards de transposition de directives liées au marché intérieur, les tracasseries bureaucratiques, les « obstacles » à la compétitivité européenne. Mais, fondamentalement, force est d'admettre que vingt ans après le Livre blanc sur le marché intérieur, le plus gros a été réalisé ; voire plus que prévu, en ce qui concerne les dérégulations et mises en concurrence des entreprises en réseau (2). C'est enfin parce que les enjeux mondiaux sont différents.

La redéfinition d'un projet européen s'est, selon nous, esquissée de deux manières antinomiques en 2005. La première fut la tentative de donner à l'Union élargie un traité constitutionnel. Au-delà des limites inhérentes à tout compromis, ce projet contenait essentiellement une redéfinition des grands principes de la construction européenne ainsi qu'un

---

<sup>2</sup> Notons toutefois que, contrairement au marché intérieur, l'euro n'a pas encore trouvé son point d'équilibre, comme le montrent d'une part la renégociation des règles du jeu (pacte de stabilité), de l'autre, le souhait de certains d'en faire le cœur de coopérations renforcées.

renforcement institutionnel. Il s'agissait bel et bien d'un compromis – ce qui entraîne d'inévitables insatisfactions – mais qui donnait aux acteurs politiques, économiques et sociaux de l'Europe des règles du jeu clairement définies dans un cadre de valeurs et d'objectifs communs. L'instabilité politique de ce compromis était probablement liée au fait que l'élaboration institutionnelle que représente ce projet précédait l'émergence d'un « démos » européen, indispensable au vivre ensemble. Autrement dit, ce qui manque à cette constitution est sa vision sociale d'un vivre ensemble qui aurait pu contribuer à forger, à moyen terme, une identité européenne.

La seconde esquisse d'un nouveau projet européen nous paraît plus insidieuse : c'est celle que portent discrètement en elles la directive service (avant amendements du Parlement européen) et l'initiative *Better Regulation*. Quel est le projet européen sous-tendu par ces deux éléments ? La directive services incluait au départ une vision de la construction européenne qui, au-delà de l'établissement d'un grand marché des services, proposait la mise en concurrence non des entreprises entre elles mais des législations nationales entre elles. Ce qui modifie de fond en comble les règles du jeu et, partant, le comportement des acteurs politiques, économiques et sociaux. De même avec *Better regulation* ce qui est en jeu est moins une amélioration qualitative de l'action publique que la délégitimation de la régulation politique elle-même.

On peut donc observer que, dans leurs idéaux-types, ces deux projets politiques pervertissent rien de moins que les deux fondements de la construction européenne, à savoir le libéralisme économique, d'une part, et le supranationalisme, de l'autre. En ce qui concerne la directive services : dans son idéal-type, au nom d'une certaine conception du libéralisme économique, on met les législations nationales – notamment sociales – en compétition, c'est-à-dire qu'on détruit les notions de solidarité et de destin partagé, à la base de la construction européenne. En ce qui concerne l'initiative *Better Regulation* : dans son idéal-type, au nom de la compétitivité européenne, on abandonne la régulation supranationale en faisant primer l'intérêt économique sur l'action publique.

Ces deux initiatives qui émanent de la Commission européenne, sous la pression de certains États membres, portent donc en elles le germe de perversion des deux fondements communautaires. Il n'est guère étonnant, dans ce contexte, que dans plusieurs États membres, 2005 soit l'année d'un retour au « patriotisme économique » – si l'Europe devient une compétition, c'est le chacun pour soi qui prévaut –, ainsi que d'un rejet de l'autre – si l'Europe ne garantit pas les mêmes droits, que le « plombier polonais » et le terrassier estonien restent chez eux !

Il est un autre point que nous voulons mettre en évidence ici. Conséquence de l'élargissement et de la globalisation, un changement fondamental dans l'agenda européen nous semble être intervenu au cours des dernières années. Schématiquement, nous serions passés d'un agenda interne (politique agricole commune, marché intérieur, euro...) à un agenda externe (rôle de l'Europe dans le monde, commerce international, asile et immigration, politique étrangère et de défense commune, etc.). L'Europe est aujourd'hui bien plus qu'hier plongée dans le monde.

L'élargissement implique la gestion de nouvelles frontières avec la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie, et des responsabilités nouvelles dans la stabilisation régionale. De même, les flux migratoires sont devenus plus complexes et la responsabilité européenne vis-à-vis de l'Afrique est plus importante. Ceci ne peut que s'accroître avec le lancement des négociations d'adhésion avec la Turquie. Une telle évolution pose bien entendu la question du modèle européen – y compris le modèle social – dans le cadre de la globalisation. La nomination de M. Pascal Lamy à la tête de l'Organisation mondiale du commerce peut être le révélateur de la capacité, ou de l'incapacité, des Européens à développer un agenda consensuel propre. L'émergence de la Chine et, dans une moindre mesure, de l'Inde ouvre une période où tant les relations diplomatiques que commerciales externes deviennent centrales.

En quelque sorte, si vingt ans après le lancement du marché intérieur, l'Europe est arrivée à s'intégrer économiquement et, partiellement, politiquement, il lui revient aujourd'hui de démontrer sa capacité à projeter vers l'extérieur son modèle d'intégration politique, encore incomplet et fragile. Face à ce nouveau défi, deux scénarios sont envisageables. Dans le premier cas, le choc des enjeux externes

contribue à lézarder l'acquis politique interne. En d'autres termes, il n'y a pas de solidification suffisante pour faire face aux défis externes et ceux-ci contribuent à miner l'intégration politique (scénario de la dilution politique dans la globalisation commerciale). Dans le second cas, ces défis contribuent à renforcer la dynamique interne en permettant à l'Europe de trouver un rôle spécifique au niveau mondial. Ceci ne veut pas dire que les défis externes conduiront à une Europe fédérale dans sa vision classique du terme, mais que les préférences européennes pour la résolution de conflits par le dialogue et l'établissement de normes communes se retrouveront au niveau international (3).

Quelle sera, dans les dix ans à venir, la place de l'Europe dans le monde, quelle contribution apportera-t-elle à la stabilisation de celui-ci, quelle ouverture vis-à-vis des migrations acceptera-t-elle, quelle vision d'un développement global proposera-t-elle ? Alors que l'intégration économique et monétaire est toujours en cours, les enjeux politiques externes forceront le projet européen à se redéfinir.

Dans ce contexte nouveau, la question du *leadership* est centrale. Hier, des personnalités comme MM. Mitterrand et Kohl avaient réussi à trouver des compromis pour finaliser le marché intérieur et la monnaie unique ; aujourd'hui et demain, quels seront les dirigeants européens qui pourront indiquer une vision européenne cohérente face à ces défis externes ? À défaut d'une telle vision, le risque est que les dirigeants actuels se replient sur une approche de l'Union qui servirait à déréguler les économies nationales et à forcer les citoyens à accepter des changements et contraintes au nom d'une Europe dans laquelle ils ne se reconnaissent plus. *Better regulation* et la directive service en ont été, en 2005, les exemples marquants.

---

<sup>3</sup> Laïda, Z. (2005), *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences Po, Paris.