



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2005, volume VI
Editions Bruylant, Bruxelles

LEFEBVRE Maxime, "Et si l'Europe se déconstruisait...", AFRI 2005, volume VI

Disponible sur http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI2005_lefebvre.pdf

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

ET SI L'EUROPE SE DÉCONSTRUISAIT...

PAR

MAXIME LEFEBVRE (*)

La construction européenne a réussi jusqu'à présent à concilier l'élargissement et l'approfondissement dans un processus d'«européanisation» (1) qui gagne l'ensemble du continent. La spécificité du modèle européen apparaît à trois niveaux :

- un socle de valeurs communes constitué de la démocratie et de la protection des droits fondamentaux : la construction européenne a ainsi contribué à ancrer la démocratie en Allemagne et en Italie, puis dans les pays méditerranéens et, à présent, dans les pays de l'Est; elle a permis la réconciliation entre la France et l'Allemagne et la réunification entre l'Ouest et l'Est de l'Europe, même si subsistent encore de nombreux clivages hérités du passé;
- la solidarité économique et sociale : le budget européen a financé la modernisation de l'agriculture dans des pays comme la France et a permis le rattrapage économique de l'Irlande, de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce; c'est aujourd'hui le rattrapage économique des pays de l'Est qui est engagé et apparaît comme le défi majeur des prochaines années; un modèle social européen se met en place, même si l'équilibre avec les principes du libéralisme n'est pas facile à trouver;
- l'affirmation internationale : les Européens ont commencé à mutualiser leur action extérieure en développant une politique commerciale commune, une politique de développement commune, une coopération politique, puis une politique étrangère et enfin une politique de défense commune; ainsi, l'«Europe» peut envisager de transfigurer le déclin des nations européennes sur la scène internationale et d'équilibrer la dérive souverainiste des Etats-Unis.

Cette «européanisation» est-elle irréversible? Après un demi-siècle de construction européenne, la dynamique pourrait-elle s'inverser et l'Europe pourrait-elle se déconstruire? Quelle est au fond la solidité du modèle européen et que faut-il faire pour le renforcer? Pour répondre à ces questions,

(*) Maxime Lefebvre a écrit cet article en tant que chargé des affaires européennes à l'Institut français des relations internationales (IFRI, France). Ses propos n'engagent que lui.

(1) Le mot «européanisation», dans l'univers académique, désigne le processus d'appropriation nationale de la contrainte européenne (c'est-à-dire les conséquences de la politique européenne sur la politique intérieure : dans les valeurs, les mentalités, les institutions, les procédures, le discours, *etc.*).

nous examinerons plusieurs scénarios de «déconstruction» de l'Europe qui nous aideront peut-être, comme la philosophie de Jacques Derrida, à trouver des parcelles de vérités.

LES CHOCS EXTERNES

L'évolution du système européen ne peut être appréhendée sans prendre en compte son environnement mondial. Des chocs externes peuvent survenir qui auront en retour des répercussions sur la construction européenne.

Prenons d'abord les chocs désintégrateurs. Le scénario qui vient le plus aisément à l'esprit est celui des années 1930 : une grande crise mondiale suivie de la montée du protectionnisme et du nationalisme dans le monde entier et d'un recul de la démocratie et de la sécurité collective. On peut penser que le monde est suffisamment armé aujourd'hui pour empêcher la répétition d'un tel scénario : le keynésianisme est passé par là, la mondialisation des échanges est encadrée et la montée des forces nationalistes et antidémocratiques déclencherait sans doute, au moins en Europe et au Japon, de puissants antidotes.

Un autre scénario, proche du précédent mais plus original, serait une évolution anarchique du monde. Le «*choc des civilisations*» prophétisé dès 1993 par Samuel Huntington pourrait se réaliser notamment par l'affrontement entre Occident d'une part, Islam et Chine de l'autre. L'épuisement des ressources naturelles et énergétiques pourrait être la cause de conflits géopolitiques, aiguës par la prolifération des armes de destruction massive : l'Iraq hier et l'Iran aujourd'hui nous montrent le lien dangereux entre approvisionnement énergétique et prolifération. Le pourrissement du conflit israélo-palestinien pourrait déstabiliser l'ensemble du Moyen-Orient et se répercuter sur les sociétés occidentales (montée de l'antisémitisme par exemple). Le terrorisme pourrait continuer à se développer. *Etc.*

La politique étrangère américaine elle-même pourrait encourager cette évolution en suivant un cours plus patriotique, plus unilatéral, plus militariste, plus imprévisible, comme elle en a montré la tentation après l'élection de George W. Bush et les attentats du 11 septembre. L'exceptionnalisme américain, qui a historiquement débouché sur l'isolationnisme puis sur le messianisme, pourrait accentuer dans l'avenir ses tendances unilatéralistes et souverainistes. Les Européens risqueraient alors de se diviser entre partisans et adversaires de la politique américaine, comme ce fut le cas en 2003.

Plus généralement, la montée d'un climat plus nationaliste dans le monde pourrait gagner aussi les nations européennes, moins enclines alors à favoriser le multilatéralisme international et européen. Si les Américains se mettent à négliger l'Europe et l'OTAN, comme ils le font depuis quelques

années, les conséquences pourraient être néfastes pour les Européens eux-mêmes. N'oublions pas que ces derniers n'ont pas réussi à endiguer seuls le conflit yougoslave au début des années 1990 et qu'il a fallu l'intervention de la puissance américaine pour y mettre fin. Aujourd'hui encore, la paix est loin d'être enracinée dans les Balkans et l'Europe orientale est loin d'être complètement stabilisée.

On pourrait certes imaginer à l'inverse une variante optimiste de ce scénario. Les Européens pourraient se sentir de plus en plus solidaires face au développement de menaces communes : le terrorisme, la prolifération, la montée de puissances menaçantes comme la Chine. La politique américaine unilatérale pourrait aussi créer chez les Européens un sentiment de rivalité avec les Etats-Unis, un besoin de s'unir pour mieux défendre les libertés et le multilatéralisme et contrebalancer les effets néfastes de la politique de Washington.

Tous ces scénarios extrêmes ne sont pas en vérité les plus plausibles. La puissance américaine est un fait, notamment sur le plan militaire, mais les Etats-Unis ont aussi besoin d'alliés pour répondre aux défis mondiaux : l'encadrement de la mondialisation, la sécurité collective, la dégradation de l'environnement, la gestion des ressources naturelles et énergétiques. Nous ne sommes plus à l'ère des guerres entre princes européens, mais à l'âge du nucléaire, de la mondialisation et d'un progrès technique jamais atteint dans l'histoire de l'humanité. On peut espérer que ce n'est pas le scénario suicidaire du «*choc des civilisations*» qui l'emportera en définitive, mais que la planète sera sauvée par une coopération constructive entre les nations, par un dialogue approfondi entre les cultures et par la victoire des valeurs de tolérance et de liberté. Reste à savoir si et comment l'Europe peut travailler à ce scénario optimiste.

LA PERTE D'IDENTIFICATION DANS L'EUROPE ELARGIE

C'est moins des chocs extérieurs que de sa propre dynamique interne que pourrait venir la «déconstruction» de l'Europe. L'Europe a toujours eu un problème d'identification. On a souvent dénoncé son «déficit démocratique». La question d'une meilleure implication des citoyens et des parlements nationaux dans le fonctionnement des institutions européennes a conduit à de nombreuses réformes : le renforcement du rôle du Parlement européen, l'instauration du principe de subsidiarité, la définition d'une «citoyenneté européenne», le contrôle systématique des propositions législatives de la Commission par les parlements nationaux, le droit de pétition d'un million de citoyens européens (2).

(2) C'est la Constitution européenne qui introduit ces deux dernières innovations.

Reste que l'élargissement continu de l'Europe pose un problème d'identité croissant. L'Union européenne compte aujourd'hui 25 Etats membres et 20 langues officielles. En comptant les pays auxquels elle a promis l'adhésion, on arrive à 32 Etats membres, 33 avec la Turquie. La Pologne exerce déjà des pressions très fortes pour l'adhésion de l'Ukraine et on peut penser que la Roumanie fera de même pour l'adhésion de la Moldavie. On pourrait imaginer qu'à long terme l'Union européenne finisse par rassembler l'ensemble des pays membres du «Conseil de l'Europe» (qui sont aussi parties à la Convention européenne des droits de l'homme) : c'est-à-dire 46 pays, dont la Russie, la Turquie, l'Ukraine et les pays du Caucase. Certains vont même jusqu'à penser qu'une fois la Turquie admise au nom des valeurs européennes, il sera difficile de fermer la porte à des pays du bassin méditerranéen se réclamant des mêmes valeurs (Israël, Maroc, *etc.*). Quelle serait l'identité du citoyen européen dans un ensemble multinational aussi vaste comptant 700 millions d'habitants ou plus ?

De plus, la nature et le fonctionnement de l'Union européenne ne favorisent guère l'avènement d'une «démocratie européenne» et d'un «espace public européen», malgré l'existence d'un parlement européen et de partis politiques européens. Depuis le début des années 1990, les droits du Parlement européen dans la nomination de la Commission, qui était initialement composée uniquement par les Etats membres, ont été constamment renforcés. Le Traité de Maastricht (1992) a introduit un vote d'investiture de l'ensemble de la Commission par le Parlement et la possibilité de censurer la Commission (ce qui a abouti à la démission de la Commission Santer en 1999). Le Traité d'Amsterdam (1997) a ajouté l'élection préalable du président de la Commission par le Parlement, après le choix fait par les chefs d'Etat et de gouvernement à l'unanimité. Le rôle du Parlement a encore été accru à Nice (2000) puisque les chefs d'Etat et de gouvernement désignent désormais à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité le président de la Commission et la Commission (mais chaque Etat membre garde un droit de regard sur la nomination de son Commissaire). La Constitution européenne, malgré les idées allemandes de politiser davantage la Commission en la faisant élire directement par le Parlement européen, n'a pratiquement rien changé au fonctionnement actuel : elle prévoit seulement que le Conseil européen tienne compte des élections européennes en désignant le Président de la Commission et que le Parlement européen puisse rejeter le candidat qu'on lui propose (ce qui n'est que la réciproque logique du pouvoir d'approbation qui lui a été attribué à Amsterdam...).

L'élection de la Commission Barroso en 2004 a bien montré comment ce système fonctionne. Le candidat proposé par la France et l'Allemagne pour la présidence (le Premier ministre belge Guy Verhofstadt, un libéral) a été récusé par le Parti populaire européen (PPE), premier parti de l'assemblée, et les autres chefs d'Etat et de gouvernement. Le conservateur britannique

Chris Patten, poussé par le gouvernement travailliste du Royaume-Uni et par le PPE, a à son tour été refusé par la France et l'Allemagne. Le Conseil européen s'est finalement rallié par consensus à Manuel Barroso, un conservateur issu d'un petit pays (il était Premier ministre portugais), qui a ensuite obtenu un large assentiment du Parlement européen (y compris celui des socialistes espagnols, des sociaux-démocrates allemands et des travaillistes britanniques). Par la suite, M. Barroso a constitué sa Commission en accord avec les Etats membres, ce qui conduit à un grand pluralisme politique (elle est composée à parts à peu près égales de chrétiens-démocrates, de socialistes et de libéraux). C'est la rupture du consensus par Rocco Buttiglione (le commissaire italien pressenti, mis en cause notamment pour ses propos sur l'homosexualité) qui a obligé M. Barroso à reculer juste avant le vote d'investiture et à soumettre au Parlement européen une nouvelle Commission ne comprenant plus la personnalité controversée.

Le système européen fonctionne ainsi comme une «*démocratie de consensus*» (3). La Commission européenne doit pouvoir travailler avec tous les Etats membres (d'où l'importance du consensus dans sa composition) et doit pouvoir s'appuyer sur une majorité très large au Parlement européen (même si cela n'exclut pas la polarisation sur certains dossiers précis). Les votes des partis politiques européens sont d'ailleurs loin d'être disciplinés : ils le sont plus que les votes au Congrès américain, mais ils sont sans cesse traversés par des clivages nationaux qui entraînent des divergences d'appréciation et de positionnement politique entre composantes d'une même famille politique (*cf.* par exemple le soutien des sociaux-démocrates allemands aux réformes structurelles du gouvernement Schröder et à la «stratégie de Lisbonne» et, à l'inverse, le plaidoyer des socialistes français pour une «Europe sociale»). En outre, les institutions européennes subissent l'influence d'un grand nombre de groupes d'intérêt (lobbies, syndicats, collectivités locales, *etc.*).

Sur le fond, le système européen est avant tout un système de règles et de compromis qui reflète la tendance dominante du consensus européen : plutôt régulateur dans la période fondatrice de la construction européenne (années 1950, 1960, 1970), plutôt libéral depuis les années 1980. La concentration croissante des décisions économiques à Bruxelles ne cesse de réduire les marges de manœuvre des politiques nationales. Jean-Paul Fitoussi oppose ainsi «*la règle et le choix*» et déplore la faiblesse de la démocratie européenne face à ce système de règles défini par le droit, par les technocrates, par les élites (4). C'est particulièrement flagrant dans la gestion de la monnaie unique, où l'indépendance de la Banque centrale n'est pas contrebalancée par un véritable «gouvernement économique». Ce sont les règles

(3) *Cf.* l'excellent ouvrage de Paul MAGNETTE, *Le Régime politique de l'Union européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003.

(4) Jean-Paul FITOUSSI, *La Règle et le choix*, Seuil, Paris, 2002.

du Pacte de stabilité budgétaire qui font office de gestion économique de la monnaie unique. Tout ce que peuvent faire en l'état les pays européens, c'est interpréter plus soupagement les règles du Pacte de stabilité (prendre en compte l'endettement plus que le déficit en lui-même, justifier le dépassement du déficit en qualifiant la stagnation économique de «circonstances exceptionnelles»).

Face à cette Europe de règles, de consensus, de contraintes, les opinions peuvent être de plus en plus tentées par l'euro-scepticisme, voire par l'euro-critique. Les dernières élections européennes de juin 2004 ont montré le progrès des partis hostiles à l'Europe dans certains pays (Royaume-Uni, Suède, Pologne), mais globalement elles ont surtout frappé par l'abstention croissante (55 % en moyenne dans les Vingt-cinq et jusqu'à 70-80 % en Pologne, en Slovaquie, en Estonie, en République tchèque). Cette abstention traduit l'indifférence de l'opinion par rapport à l'Europe, qu'elle associe à un espace de non-choix. Certes, on peut constater une certaine harmonisation européenne au niveau des valeurs et de l'opinion (*cf.* l'interdiction de la peine de mort, le progrès de la défense des droits fondamentaux, le rejet de l'intervention américaine en Iraq, *etc.*). Certains débats transeuropéens émergent, par exemple sur l'«Europe sociale», sur les délocalisations, sur la constitution, sur la crise iraquienne, sur la Turquie (5). Cependant, globalement, les débats politiques nationaux ne sont pas synchronisés, les différences nationales demeurent fortes et les élections européennes restent essentiellement des tests électoraux nationaux. Aux dernières élections, le Parti socialiste européen (PSE) a gagné des voix en France, en Espagne, en Italie; il en a perdu en Allemagne et au Royaume-Uni. Au total, le rapport PPE/PSE s'est déplacé d'à peine quelques sièges, ce qui confirme la grande inertie de ce qui devrait être la «démocratie européenne» (6). Les élargissements, en multipliant les clivages nationaux, ne peuvent que renforcer cette pesanteur.

Cette situation peut conduire au rejet de l'Europe, y compris au sein de partis démocratiques qui n'acceptent plus la contradiction entre l'Europe et la démocratie. La ratification de la Constitution européenne pourrait ainsi être rejetée par un des nombreux pays qui organisent des référendums. Or, l'échec de la Constitution européenne créerait probablement un électrochoc au niveau européen : il entraînerait soit une inversion du courant de la construction européenne et une marche vers la renationalisation, soit un rebond vers une Europe alternative plus petite, fondée sur un «noyau dur».

(5) *Cf.* les travaux de l'historien allemand Hartmut Kaelble, «The Historical Rise of a European Public Sphere?», *Journal of European Integration History*, 2002.

(6) Le grand gagnant est cependant le Parti des libéraux (88 sièges dans la nouvelle assemblée, contre 66 dans la précédente) qui, en raison de son rôle de parti charnière entre les deux grands partis, peut faire basculer les majorités vers la gauche (avec les socialistes et les Verts) ou vers la droite (avec le PPE). La «neutralisation» des voix des partis souverainistes, d'extrême-droite, voire d'extrême-gauche, renforce la nécessité de larges majorités au Parlement.

De fait, la Constitution européenne est un plus petit commun dénominateur taillé sur mesure pour être acceptable par la Grande-Bretagne et par les États les plus «souverainistes» : elle ne mentionne pas le mot «fédéral»; elle maintient le vote à l'unanimité dans les domaines essentiels de la souveraineté étatique (fiscalité, politique étrangère et de défense, politique économique et politique sociale); elle empêche une interprétation trop extensible de la Charte des droits fondamentaux.

Cependant, les solutions alternatives à la grande Europe élargie (un «noyau dur», une «union franco-allemande») ne paraissent pas très crédibles. Comment s'articulerait une Europe resserrée avec cette grande Europe, ses institutions, ses politiques communes? Et qui ferait partie de ce «noyau dur»? Dans l'euro, il y a déjà douze États parties. Quand la France et l'Allemagne ont envisagé, en décembre 2003, de lancer un «noyau dur», plusieurs États ont aussitôt manifesté leur intérêt (Autriche, République tchèque, Hongrie...). Il est significatif également que l'Allemagne n'ait pas vraiment répondu aux diverses propositions françaises d'«union franco-allemande» lancées durant les dernières années (7).

Le risque est bien réel qu'un échec de la Constitution sonne l'incapacité de l'Europe élargie à trouver un équilibre optimal entre le niveau européen et les nations. Un sursaut fédéral n'est nullement garanti : on risque d'avoir au mieux une stagnation de la construction européenne, au pire le début d'un processus de dissolution progressive de l'Union. Il faut se souvenir à cet égard de la «théorie de la bicyclette» de Jacques Delors : quand l'Europe n'avance pas, elle tombe.

LE DÉCROCHAGE DES GRANDES NATIONS

Les nations ont un rapport ambivalent à la construction européenne : elles veulent en retirer le maximum d'avantages, mais en acceptent difficilement les contraintes. Les grandes nations en particulier, qui ont été jusqu'à présent porteuses du projet, pourraient juger qu'elles ont plus à gagner en préservant leur liberté qu'en l'aliénant dans un système trop contraignant.

L'Angleterre a toujours eu «un pied dedans, un pied dehors». Elle pourrait rejeter la Constitution européenne et même se retirer de l'Union. Une clause de retrait est d'ailleurs prévue par le traité constitutionnel, mais sa mise en œuvre suppose que le traité entre en vigueur. Si l'Angleterre décrochait du projet européen, cela pourrait éventuellement avoir un effet intégrateur sur l'Europe «continentale». En tout cas, l'Angleterre ne serait plus là pour freiner les fédéralistes et les défenseurs du modèle social européen.

(7) Cf. Maxime LEFEBVRE, «Une union franco-allemande : pour quoi faire?», *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, fév. 2004.

Toutefois, il est aussi admis généralement qu'une Europe de la défense sans l'Angleterre aurait peu de chance de s'imposer.

L'Allemagne a trouvé dans le projet européen le moyen de se sortir des impasses nationalistes du passé (le *Sonderweg*). Pour des raisons historiques évidentes, ce pays a jusqu'à présent été largement épargné par les courants populistes ou anti-européens. Tous les partis établis en Allemagne approuvent la construction européenne, mais ils en critiquent aussi certains aspects (le libéralisme pour les ex-communistes du PDS, la bureaucratie bruxelloise et la contribution nette allemande pour les autres partis). L'Allemagne, confrontée à d'importantes difficultés sociales (notamment les séquelles de la réunification à l'Est, où le taux de chômage est deux fois plus élevé qu'à l'Ouest), pourrait connaître un jour un retour du nationalisme qui s'accompagnerait d'une critique accrue de l'Europe. Les analyses montrent un déclin de l'adhésion européenne depuis la réunification : selon les sondages semestriels «Eurobaromètre», les Allemands croient de moins en moins que leur pays a bénéficié de son appartenance à l'Union européenne; les «pour» équilibrent les «contre», ce qui classe les Allemands parmi les plus eurosceptiques avec les Anglais, les Suédois, les Autrichiens, les Finlandais. Les Allemands sont aussi ceux qui sont devenus les plus hostiles à l'élargissement, devant les Autrichiens, les Français, les citoyens du Benelux et les Anglais. Ce scepticisme croissant de l'opinion allemande est sans doute lié aux difficultés économiques mais aussi à d'autres facteurs (peur de l'immigration, contribution nette au budget européen, retour du fait national, etc.).

Si l'on reprend les analyses d'Emmanuel Todd sur les modèles anthropologiques, le modèle de la «famille souche» germanique, à la fois inégalitaire et autoritaire, conduit à la domination de trois courants idéologiques : la démocratie-chrétienne favorisée par le catholicisme, la social-démocratie dominante en pays protestant déchristianisé et le nationalisme ethnique éliminé par les vainqueurs de 1945 (8). La poursuite de la déchristianisation en pays catholique, la déception de l'électorat social-démocrate face aux réformes menées et la levée des tabous du passé pourraient favoriser la renaissance d'un nationalisme allemand comme il en existe dans d'autres pays : bien des signes le laissent pressentir et bien des analyses électorales montrent l'existence d'un électorat minoritaire mais non négligeable (comparable à celui de Le Pen en France) qui pourrait être capté par un leader charismatique habile.

Si l'Allemagne reprenait un cours plus national, soit au niveau de ses responsables gouvernementaux, soit sous la pression de tendances nationalistes dans l'électorat, cela pourrait raviver des tensions dans toute l'Europe. La méfiance s'instillerait dans les relations avec la République tchèque et la

(8) Emmanuel TODD, *L'Invention de l'Europe*, Pluriel, 1995.

Pologne : on a vu l'ampleur qu'ont prise en 2002 la polémique sur les «décrets Benes» (ces décrets qui ont justifié l'expulsion des Allemands des Sudètes en 1945 et dont la droite allemande demande l'abrogation) et en 2004 la polémique sur les droits de propriété des Allemands expulsés des territoires devenus polonais après la guerre (ce qui a conduit la diète polonaise à formuler à l'unanimité des demandes de réparation de guerre à l'Allemagne). Le partenariat franco-allemand serait également remis en cause. On pourrait aller jusqu'à imaginer une Allemagne souhaitant acquérir l'arme nucléaire pour se mettre à parité stratégique avec la France (malgré la forte hostilité de l'opinion allemande vis-à-vis du nucléaire) (9) ou une réactualisation de la problématique de l'*Anschluss* avec l'Autriche. L'affaire Haider, en 2000, n'aurait d'ailleurs sans doute pas pris la proportion qu'elle a prise sans le lien avec la question du nationalisme germanique et le passé du Troisième Reich.

Ce retour aux fantômes du passé n'apparaît pas très probable en raison de l'intérêt bien compris des Allemands et des peurs qui continuent à les hanter. L'Allemagne est un pays déclinant et vieillissant, à l'image de toute l'Europe d'ailleurs. Elle n'est plus une nation ascendante qui, comme au temps de Guillaume II, cherchait à se faire sa «place au soleil» : si elle reste le pays le plus peuplé et l'économie dominante du continent (un PNB supérieur de 40 % et des exportations deux fois supérieures au niveau de la France), elle est handicapée par une faible croissance et une faible démographie (il y a moins de naissances en Allemagne qu'en France). Les expulsions d'après guerre ont réglé, dans des conditions dramatiques certes, les questions des minorités. L'Allemagne a toujours besoin de l'Europe pour s'épanouir dans un environnement pacifique, pour assurer le fonctionnement de sa puissance économique (approvisionnements, débouchés), pour achever la réconciliation avec la République tchèque et la Pologne dans les mêmes conditions qu'avec la France, pour se protéger contre les problèmes de la mondialisation et contre les risques d'instabilité. Malgré tout, la relation de l'Allemagne avec l'Europe garde sa part d'inconnu. A mesure que l'Allemagne est plus absorbée par ses difficultés internes, qu'elle ne se pense plus dans un cadre exclusivement «occidental», qu'elle retrouve sa «normalité», elle rend son importance à la nation et laisse jouer plus librement les rouages de la puissance. On l'a nettement vu depuis l'accession de Gerhard Schröder aux responsabilités (1998), même si ce dernier a, de son côté, appris à mieux prendre en compte les sensibilités des pays voisins héritées du passé.

Le décrochage de la France n'est pas non plus exclu. La France continuera-t-elle à suivre une Europe perçue comme libérale, mondialiste, pro-américaine, antidémocratique, et où son influence se réduit de surcroît ? La

(9) C'est par exemple la thèse de John MEARSHEIMER («Back to the future»), qui envisage le retour à l'équilibre des puissances dans le monde (*The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York, 2001).

France est dominée, toujours selon Emmanuel Todd, par le modèle de la famille nucléaire égalitaire, qui a abouti à la Révolution française et favorise l'épanouissement de deux idéologies : le libéral-militarisme (la droite « bonapartiste », le gaullisme) et l'anarcho-socialisme (la gauche). La France peut finir par se rebeller contre les règles que lui impose l'Europe : elle l'a montré une fois avec le rejet de la Communauté européenne de défense en 1954. Le « Pacte de stabilité budgétaire, imposé par l'Allemagne, a suscité et continue de susciter beaucoup de critiques. L'élargissement a été subi plus que voulu par la France, les positions pro-libérales et pro-atlantiques des nouveaux membres y sont mal vues et la question turque y soulève des débats plus virulents qu'ailleurs. Dans ces conditions, les Français peuvent être tentés de se défouler contre la Constitution, jugée pas assez sociale et ne répondant pas à leur rêve d'Europe puissance. Comme le pense Marcel Gauchet, s'ils ne se retrouvent plus dans une Europe qui cesse d'être à leur image, les Français cesseront d'être européens. Zbigniew Brzezinski a brillamment défini l'équilibre du moteur franco-allemand en Europe, dans laquelle l'Allemagne cherche la « *rédemption* » et la France la « *réincarnation* » (10). Une Allemagne « *normalisée* » qui n'a plus besoin de rédemption, une France qui ne croit plus en la réincarnation européenne : cette évolution risquerait de mettre fin aux illusions européennes et de casser le partenariat franco-allemand.

Par rapport à ces trois principaux pays, les autres « grands » que sont l'Italie, l'Espagne et la Pologne ne sont pas dans une situation aussi décisive. L'Italie est, comme la Belgique d'ailleurs, un pays qui a besoin de l'Europe pour pallier la faiblesse de son Etat ; elle est gagnée, comme la Belgique là aussi, par des tendances centrifuges. Quant à l'Espagne, on l'a vue se retourner entièrement en 2004, après la crise iraquienne et les attentats de Madrid, et faire un choix résolu en faveur de la « vieille » Europe. La Pologne, pays demandeur de subventions, paraît aussi avoir tout à gagner d'un choix pro-européen, même si les tendances nationalistes et souverainistes y sont fortement présentes ; entraînée par l'Espagne, la Pologne a finalement renoncé à bloquer la Constitution européenne en 2004, bien que le nouveau décompte de la majorité qualifiée accentue le « décrochage » de ces deux pays par rapport aux quatre plus grands.

Ce qui est en jeu derrière l'adhésion des grands pays à l'Europe, c'est la solvabilité des identités nationales dans une identité européenne en gestation. Les modèles familiaux d'Emmanuel Todd expliquent bien les phénomènes passés, mais quelle est leur actualité dans des sociétés modernes de plus en plus semblables, composées de consommateurs, de populations citadines, d'individus atomisés ? Les clivages culturels et linguistiques subsistent, mais ils paraissent se relativiser et coexister harmonieusement au sein

(10) Zbigniew BRZEZINSKI, *Le Grand Echiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Bayard, 1997.

de l'«auberge espagnole» qu'est devenue l'Europe. Ne nous prédit-on pas l'avènement d'un monde «post-national» dont l'Europe serait la préfiguration (11)? Ce phénomène peut cependant être plus superficiel qu'on ne le croit. Sans retour à une Europe de l'équilibre des forces, comme on l'a connue dans le passé, on pourrait imaginer la rétrogradation vers une Europe plus large et moins contraignante, faite de coopération économique et de maintien de la paix : un Conseil de l'Europe et une OSCE qui auraient réussi, plutôt que la poursuite du rêve fédéral.

LA TENSION ENTRE GRANDS ET PETITS ETATS

Non seulement les grands Etats, mais aussi les petits pourraient être à l'origine d'une remise en cause du projet européen. *A priori*, les petits Etats ont intérêt à préserver une structure fédérale, qui apparaît plus protectrice pour les faibles que l'équilibre ou le concert des puissances. C'était le cas dans le Saint-Empire romain germanique après les traités de Westphalie, où les petits Etats catholiques défendaient les institutions impériales face aux grands Etats protestants. L'équilibre du système institutionnel européen consiste précisément à trouver un compromis entre l'inégalité de puissance et l'égalité juridique des Etats, que ce soit dans la taille de la Commission, dans la définition de la majorité qualifiée au Conseil ou dans la répartition des sièges au Parlement européen.

La proposition de la Convention européenne, voulue par plusieurs grands Etats (Royaume-Uni, France, Espagne), d'instaurer un président stable du Conseil européen était destinée à renforcer la cohérence du pôle intergouvernemental, qui est celui où les grands Etats pèsent le plus. Dans le même temps la Constitution tente de renforcer le pôle communautaire, en accroissant la légitimité démocratique de la Commission européenne et en étendant les domaines régis par la méthode communautaire (initiative de la Commission, codécision par le Parlement européen et par le Conseil à la majorité qualifiée). La «double majorité» au Conseil est censée faire la synthèse entre le poids des grands Etats (la majorité démographique, 65 % de la population) et la défense des petits (la majorité numérique, 55 % des Etats).

On ne saurait exclure l'accroissement des tensions entre les petits et les grands dans une Europe où les six grands représentent moins du quart des Etats mais les trois quarts de la population. La Commission européenne ne devrait plus comporter en 2014 (si la Constitution entre en vigueur) qu'un nombre de commissaires égal aux deux tiers du nombre d'Etats membres, avec rotation égalitaire entre les Etats; les trois petits Etats baltes, bien

(11) Cf. les thèses de l'Allemand J. Habermas et du fonctionnaire britannique Robert Cooper, qui est chargé des relations extérieures au Secrétariat du Conseil.

moins peuplés que la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, seront représentés aussi fréquemment. Les grands États accepteront-ils l'autorité et la légitimité de cette Commission où ils ne seront plus systématiquement présents? On a vu les pressions que le Chancelier Schröder a faites pour obtenir un «super commissaire» allemand chargé du marché intérieur dans la Commission Barroso (ce en quoi il n'a obtenu que partiellement satisfaction) ou les polémiques sur la «perte d'influence» de la France, qui n'a obtenu que le poste des transports. Le gouvernement de Berlin a aussi multiplié les pressions sur la Commission pour maintenir le régime spécial d'actionnariat de la société Volkswagen ou sur bien d'autres dossiers chers aux intérêts économiques allemands.

L'affaire du Pacte de stabilité à la fin 2003 a montré la tentation des grands (notamment la France et l'Allemagne) de faire prévaloir leur poids politique sur le respect de la règle communautaire. Le Conseil a refusé de suivre les recommandations de la Commission en matière de réduction du déficit budgétaire et a «suspendu» l'application du Pacte. La Cour de justice des communautés européennes a annulé cette décision en rendant un jugement équilibré : le Conseil ne pouvait adopter ses propres recommandations, mais il était fondé à rejeter celles de la Commission; c'est donc dans une négociation entre le Conseil (votant à la majorité qualifiée) et la Commission que doit se décider l'application du Pacte de stabilité.

A côté de la rébellion des grands face à la loi communautaire, on peut aussi craindre la révolte des petits face aux efforts des grands de leur imposer un «directoire». C'est notamment vrai dans tous les domaines qui ne sont pas complètement communautarisés et qui restent régis par la logique intergouvernementale : fiscalité et politique économique, coopération policière ou pénale, politique étrangère et de défense. Les réunions du «G5» des ministres de l'Intérieur (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne) depuis 2003 suscitent l'irritation des petits. L'initiative des trois grandes puissances européennes (France, Allemagne, Royaume-Uni) dans la crise iranienne a aussi entraîné des critiques. Le «moteur franco-allemand» a également souvent agacé les partenaires des deux pays (qui ne sont d'ailleurs pas tous des petits et qui étaient parfois les premiers à se plaindre de la mésentente passée entre les deux États).

Ces tensions entre petits et grands sont révélatrices d'un problème fondamental d'orientation de l'Europe élargie. L'Union européenne pourrait tenter de surmonter ces tensions par un surcroît d'intégration, par le développement d'une sphère publique européenne et d'une démocratie européenne supranationale. Cependant, cet objectif apparaît inaccessible dans le cadre d'une Union de plus en plus large et hétérogène et, de fait, la Constitution européenne ne marque pas de grands reculs du vote à l'unanimité. Le risque est donc que le système évolue vers un consensus paralysant, avec une situation pire qu'en Belgique ou en Suisse, ou qu'il finisse par se tendre

et exploser parce que la tentation du retour au «concert européen» deviendrait trop forte. Dans ce cas, la Commission pourrait être remise en question et dégénérer progressivement en secrétariat de la coopération intergouvernementale. Le droit communautaire lui-même pourrait ne pas résister aux pressions unilatéralistes des grands Etats. Cette tension entre la puissance des grands et le droit protecteur des petits n'est pas sans faire écho aux thèses de Robert Kagan opposant la puissance américaine et la faiblesse d'une Europe qui défend le droit et le multilatéralisme (12).

L'ÉCHEC DE LA SOLIDARITÉ ET DE L'EURO

Avec l'élargissement à l'Est, l'Union européenne est confrontée à un redoutable défi de solidarité. Les nouveaux membres représentent la moitié du PIB par habitant des anciens membres en parité de pouvoir d'achat et même le quart en PIB nominal. Les conséquences sur le budget européen sont considérables : les nouveaux Etats membres vont en effet absorber une part croissante des crédits de la politique agricole commune et de la politique régionale. Selon les estimations faites par l'IFRI sur la base des propositions de la Commission pour le cadre financier pluriannuel 2007-2013, le «coût net de l'élargissement» pour les anciens membres devrait passer de 15 euros par habitant et par an sur la période 2004-2006 à 75 euros en 2013 (13).

La négociation sur le financement de l'Union, qui durera jusqu'en 2005 ou 2006, s'annonce d'ores et déjà très difficile. Six des principaux contributeurs du budget communautaire ont annoncé leur volonté de plafonner ce budget à 1 % du revenu national brut de l'UE (c'est-à-dire à peu près son niveau actuel). Si les crédits de la politique agricole paraissent «sanctuarisés» par l'accord Chirac-Schröder de la fin 2002 (avalisé par leurs partenaires), la bataille fait rage pour les crédits de la politique régionale et les autres politiques communes. Une polémique s'est développée en France sur la crainte des délocalisations et le *dumping* fiscal des nouveaux membres, le ministre de l'Economie et des Finances allant jusqu'à faire un lien entre l'harmonisation du taux d'impôt sur les bénéfices et la distribution des aides régionales (lien que l'Allemagne récuse).

Le risque est qu'une approche trop minimaliste du budget européen freine le nécessaire effort de solidarité et aboutisse à une renationalisation des politiques communes. Même l'avenir de la PAC ne peut être garanti, la France n'ayant plus, du fait de l'élargissement d'intérêt financier direct à la préserver. Il n'est pas certain que, si les aides sont limitées, les pays de

(12) Cf. Robert KAGAN, *La Puissance et la faiblesse*, Plon, 2003.

(13) Cf. l'étude coordonnée par M. LEFEBVRE, «Quel budget européen à l'horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie», *IFRI/CEES*, 2004.

l'Est parviennent à rattraper les pays de l'Ouest aussi rapidement que prévu. En supposant que la Pologne suive le même rythme de rattrapage que l'Espagne depuis la fin des années 1980 et qu'elle soit donc aidée de la même manière, on estime aujourd'hui qu'il lui faudrait 40 ans pour rattraper Madrid. On peut aussi se demander si le processus de rattrapage suivi par les pays méditerranéens est définitif et si, avec la réduction des aides dont ils bénéficient, les écarts de développement ne vont pas de nouveau s'accroître avec les pays plus riches.

L'arrêt du processus de convergence économique entre les pays européens pourrait difficilement ne pas avoir de conséquences sur la solidité du marché unique, sur la cohésion de la politique commerciale et même sur la préservation de la monnaie unique. Les États pourraient être tentés de retrouver des marges d'action nationales et de redevenir maîtres de leur politique commerciale et monétaire. Déjà, on voit bien les clivages qui séparent les États membres dans la mise en œuvre de la «stratégie de Lisbonne» visant à accroître leur compétitivité : une Allemagne qui s'impose une cure d'austérité pour restaurer sa compétitivité et accroître sa puissance exportatrice; une France qui veut préserver sa cohésion sociale et le rôle de la puissance publique dans l'économie; des nouveaux membres prêts à adopter les recettes libérales.

Des facteurs spécifiques d'échec de l'euro peuvent être identifiés. La zone euro est loin de constituer une «zone monétaire optimale» telle que la définissent les économistes (14). Elle ne connaît ni véritable mobilité du travail, ni possibilité d'importants transferts budgétaires depuis Bruxelles. Des chocs économiques asymétriques pourraient survenir et frapper différemment les États membres sur le plan de l'inflation et de la croissance. Le Pacte de stabilité pourrait être remis en cause, les gouvernements ne supportant plus l'austérité budgétaire et ne parvenant pas à construire un gouvernement économique commun. Certains pays pourraient vouloir sortir de l'euro. Si l'euro venait à faillir, ce serait un choc psychologique majeur pour l'Union européenne. Un échec de l'euro serait un échec de l'Europe. Il précipiterait la fin du marché unique et des politiques communes.

CONCLUSION :
QUE FAIRE POUR QUE L'EUROPE
NE SE DÉCONSTRUISE PAS ?

A travers ces différents scénarios de «déconstruction» de l'Europe, on peut identifier un certain nombre de risques auxquels il faut répondre.

(14) Cf. Anthony GRIBE/Laurent JACQUE, «Les jours de l'euro sont-ils comptés?», *Le Monde*, 15 janvier 2004.

Le risque premier est celui de la contagion du nationalisme, qui peut venir d'évolutions intérieures pour le moment maîtrisées (contagion nationaliste dans les Balkans, vagues populistes, tensions centrifuges dans certains Etats, *etc.*) et qui peut aussi être encouragée par des chocs extérieurs (y compris de la politique américaine). L'Europe a failli deux fois se suicider à cause du nationalisme. «*Le nationalisme, c'est la guerre*», avait encore averti François Mitterrand à la fin de sa vie. L'unité européenne est la réponse des Européens au nationalisme qui les a fourvoyés. C'est aussi la volonté de préserver et d'enraciner le socle commun et fondateur de nos valeurs démocratiques.

Le deuxième risque est celui de l'incapacité du système européen à surmonter ses tensions intérieures : tensions institutionnelles, tensions économiques, perte du soutien de l'opinion. Pour parer à ce risque, il faut retravailler chaque jour, comme Pénélope, au consensus européen. La Constitution européenne est un compromis qui ne satisfait pas tout le monde, mais elle permet d'avancer et il faut réussir sa ratification. Il faut réussir la délicate négociation du budget européen, qui conditionne le niveau d'ambition des politiques communes et la nécessaire solidarité vis-à-vis des nouveaux membres. Il faut aussi consolider l'euro par une réelle gouvernance économique et la définition d'un modèle social européen. Il faut enfin renforcer le lien entre la gouvernance européenne et les débats démocratiques nationaux, afin que les citoyens se sentent plus impliqués dans le fonctionnement de l'Europe et ne se contentent pas de la subir.

Le troisième risque vient du monde extérieur. L'Europe a perdu sa vitalité d'antan et pèse de moins en moins sur la scène internationale : 25 % de la population mondiale en 1900, 12 % aujourd'hui, 6 ou 7 % en 2050. La relation entre l'Union et le monde extérieur peut être stable ou instable. Si elle est instable, si l'Union importe de l'instabilité, cela ne peut que la fragiliser. C'est pourquoi l'Union doit contribuer à la rendre stable en défendant le multilatéralisme et en renforçant sa capacité commune à maîtriser la mondialisation et à répondre aux défis de sécurité. Lucien Febvre, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, jetait un regard d'historien désabusé sur les chances d'une unification européenne (15), mais, analysant ce que l'Europe avait fait pour porter la civilisation occidentale au monde et constatant la transition insensible de l'Europe vers l'Asie à travers la Russie et la Turquie, il en déduisait cette formule mathématique et mystérieuse à la fois : «*l'Europe, s'il faut la faire, c'est en fonction de la planète*». Sur ce second point, il a encore plus raison aujourd'hui qu'il y a soixante ans.

(15) Lucien FEBVRE, *L'Europe. Genèse d'une civilisation*, Perrin, 1999 (édition d'un cours professé au Collège de France en 1944-1945).