

Europe, la grande hésitation par Yves Mény

UNE fois de plus, l'Europe traverse une période d'inquiétudes, de tourments et d'interrogations. Le contexte bien entendu est là pour justifier et expliquer les états d'âme des Européens : conjoncture économique morose ; inquiétudes liées à l'émigration, à l'élargissement, au terrorisme international ; divisions profondes en matière de politique étrangère et de défense. Et, se greffant sur cet éventail disparate de préoccupations économiques, politiques et sociales, la question de la Convention et de l'enfant qui en est né, le futur traité constitutionnel actuellement soumis aux chefs d'Etat et de gouvernement.

L'opinion publique n'a été mobilisée ni en faveur ni contre le projet de la Convention et la belle occasion des élections européennes a été perdue. Au mieux, le projet de Constitution ne sera adopté - s'il l'est - qu'après la consultation électorale.

Un ouvrage américain publié il y a quelques décennies avait parlé de l'élaboration de la Constitution américaine de 1787 (la fameuse Convention de Philadelphie) en la qualifiant de « *moment constitutionnel* » : un bref laps de temps durant lequel se crée l'his-

toire, se détermine l'évolution d'un pays ou d'une société pour les siècles à venir.

Cet instant est-il venu en Europe ? Rien n'est moins sûr. A ce jour, rien n'évoque l'agitation, le débat, les conflits qui agitent en général les périodes « *constitutives* ». Rares sont les Constitutions qui sont nées dans l'indifférence ou l'apathie. Au mieux, elles susci-

logique, politique ou émotionnelle. Bien au contraire, elle aurait pu être la victime d'un violent trauma externe survenu au milieu des paisibles délibérations conventionnelles, la guerre en Irak. Le monde est tragique, les défis globaux, mais la plupart des Européens ne relient pas ou pas encore ces secousses telluriques externes aux problèmes internes

mobilisation est difficile à mettre en œuvre pour plusieurs raisons :

- la première résulte de l'absence de perception d'un lien étroit entre les difficultés externes (économiques ou militaires) et la capacité interne à les résoudre. Non pas que l'opinion publique soit ignorante des faiblesses des Etats-nations dans ce domaine. Mais au constat des insuffisances ne vient pas s'opposer une solution alternative claire et crédible. Les institutions européennes, caractérisées par leur dépolitisation relative, leur consensus de bon ton, leur collégialité, ont une attractivité très faible, trop faible dans un univers marqué par le manichéisme, le leadership charismatique et la communication ;
- la deuxième réside dans l'apparente absence d'enjeux, matériels ou symboliques. Seuls les militants les plus mobilisés - pro ou antieuropéens - perçoivent le rejet ou l'approbation du futur traité comme un réel progrès (de l'intégration) ou comme la désolation des désolations (pour les souverainistes). Entre ces deux franges extrêmes, l'opinion publique se partage entre l'attente et l'indifférence, prête, le cas échéant, à se mobiliser si des enjeux précis lui sont offerts. Et là réside le problème : autant il est facile aux mouvements populistes et protestataires

de détourner l'attention du public sur des problèmes symboles, autant il est difficile pour les gouvernements auteurs du traité d'en expliquer l'importance et la complexité.

Il est donc de première importance pour les promoteurs du projet de définir et proposer des enjeux compréhensibles et identifiables, en particulier en cas de ratification populaire. L'idéal eût été sans nul doute un référendum paneuropéen permettant d'indiquer clairement les conséquences d'un éventuel échec, soit pour l'Union dans son ensemble, soit pour tel ou tel Etat minoritaire. Mais ce ne sera pas le cas ;

- la troisième raison tient à la faiblesse ou à l'absence de courroies de transmission entre les élites européennes qui promeuvent le projet et l'électorat. Les partis européens n'existent pas. Il y a bien une transnationalité économique, une porosité des frontières, voire une « internationale »

On peut se demander s'il sera possible de poursuivre l'intégration européenne en continuant la trajectoire héritée du passé

tent de forts conflits politiques ou idéologiques. Au pire - c'est l'hypothèse la plus fréquente - les Constitutions naissent aux fers, dans le trouble qui suit une révolution, la chute d'une dictature, la fin d'un conflit, l'achèvement d'une guerre civile, extérieure ou coloniale, l'effondrement d'une classe sociale.

La future et éventuelle Constitution européenne ne résulte donc pas d'une pression ou d'une obligation dramatique. Elle n'est pas le fruit d'une intense activité idéo-

de l'Union européenne en tant que telle.

Le « *moment constitutionnel* » est resté une affaire de raison entre gens raisonnables, et il faudrait se réjouir de cette victoire conjugée des Lumières et d'Habermas réunis si, malheureusement, cette situation ne manifestait la tragique absence ou l'indifférence du peuple, des peuples. Le « *moment constitutionnel* » ne sera atteint que lorsque la mobilisation politique - donc populaire - aura pleinement joué. Or cette

Une invention de la Communauté européenne, puis de l'Union : la fixation de l'agenda politico-bureaucratique

des mouvements sociaux, mais rien de tel au niveau politique en dépit de quelques efforts balbutiants.

On peut donc se demander s'il sera possible de poursuivre l'intégration européenne en continuant la trajectoire héritée du passé.

La constitutionnalisation de l'intégration est un processus qui, depuis le traité de Rome, s'est effectué par étapes et en combinant ensemble ou à tour de rôle la politique (les traités) et le juridique (la Cour de justice). C'est ce qui explique son caractère de chantier permanent mais inachevé et justifie frustrations et critiques qui préparent la vague de réformes successives.

En dépit de son caractère plus ambitieux et de la rationalisation qu'il introduit, le projet de Constitution confirme (pour la dernière fois ?) que le « *code génétique* » de l'UE reste déterminant. Elle s'est développée dans une grande mesure sous couvert d'un voile d'ignorance et cette stratégie l'a toujours contrainte à beaucoup d'ambiguïtés. Le projet en élimine un certain nombre mais en crée d'autres. Dans une Union à 25 où cohabitent les opinions les plus hétérogènes sur ce qu'est ou devrait être l'UE, la clarté des visions et des définitions est généralement réservée aux groupes les plus radicaux ou minoritaires quelles que soient leurs orientations ou préférences idéologiques.

Le premier élément de ce code est la quête constante du compromis sous peine de blocage et d'échec. Certes, ce choix est source de résultats heureux (une culture du consensus, le refus de passer en force par des mesures majoritaires non négociées préalablement, etc.). Mais la recherche du compromis systématique à travers des accords entre gouvernements ou des ententes parlementaires au sein d'une grande coalition centrale est lourde de périls potentiels. Les accords au sommet entre élites responsables sont une bonne chose à condition qu'elles ne finissent par être ou apparaître comme des cartels garantissant les princes contre le peuple. Les évolutions observables au sein des systèmes nationaux trop consensuels devraient inciter à la prudence : trop d'accords entre élites restreintes favorisent l'extrémisme radical ou le populisme. Il n'est pas surprenant que l'opposition la plus virulente à l'Europe épouse aujourd'hui avec quelque succès ces deux variantes du répertoire de l'action politique.

La seconde caractéristique stable du système communautaire - qui le différencie du mode de fonctionnement des systèmes politiques nationaux - est son « *modus operandi* » spécifique en matière de réformes. Dans les systèmes nationaux, le rythme et l'ampleur de la mise en œuvre des politi-

YVES MÉNY est président de l'Institut universitaire européen de Florence.

ques sont en grande partie déterminés par la « *respiration* » du système démocratique : élections d'une part, mobilisations sociales d'autre part.

Rien de tel encore au niveau européen. Certes, l'élection du Parlement est censée proposer des perspectives européennes aux électeurs consultés nationalement. Mais dans la pratique, le découplage entre débats, programmes électoraux et politique européenne est presque total, à la fois en raison de la faiblesse - de l'inexistence, diraient certains - d'une opinion publique européenne, de la faiblesse du Parlement et de sa médiocre influence sur une partie de l'exécutif européen, de l'absence de lien entre l'organe conseil des ministres et l'électorat.

Quoi qu'on puisse dire de l'impact relatif des élections sur le gouvernement des démocraties, elles demeurent encore vitales tant d'un point de vue symbolique (légitimité) que substantiel (orientation des politiques). Faute de posséder cette ressource et ce moteur, la communauté européenne, puis l'Union se sont inventé une solution alternative fonctionnelle : la fixation de l'agenda politico-bureaucratique.

Puisque les élections ont un impact quasi nul sur les choix décisifs, puisque les mobilisations sont rares et principalement dirigées vers ou contre les gouvernements nationaux (à charge pour eux de faire pression sur Bruxelles), le moteur de l'action est à chercher ailleurs. Il résulte d'une complexe alchimie où interviennent le pouvoir de proposition de la Commission, les pressions plus ou moins articulées du Parlement et des groupes, les engagements ou paris pris par les présidences semestrielles des Etats membres, etc.

Ces différents facteurs qui mettent en jeu les bureaucraties, les groupes, les hommes politiques nationaux s'agrègent et s'articulent autour de la fixation de l'agenda. Le processus de décision, d'instance en instance, d'un semestre à l'autre se « *durcit* » peu à peu, passant de la déclaration à la résolution pour finir, au terme d'un processus lent et complexe, par une décision qui nécessitera encore beaucoup d'efforts pour être appliquée.

L'élargissement de l'Europe a suivi cette méthode. L'éventuelle adhésion de la Turquie prend le même chemin, au risque de prises de décisions souvent fondées sur le malentendu ou le quiproquo.

L'Union est plus que toute autre communauté politique dans une situation d'incertitude, d'inachèvement, d'interrogations sur son avenir et sur les formes de son organisation. En soi, cette situation n'a rien d'original sauf pour ceux - s'il en reste ! - qui croient encore en la fin de l'histoire. Mais cette angoisse constitutive de l'existence des individus et des institutions est sans doute encore plus grande quand il s'agit de créatures jeunes et fragiles. Les aléas de la Constitution (ou de la non-Constitution) européenne sont l'illustration de cette hésitation où la peur d'avancer est seulement neutralisée par la crainte encore plus grande de retomber dans l'abîme.

Les textes proposés à la page Débats du Monde peuvent être transmis :
- par voie postale : **Le Monde**, page Débats, 21 bis, rue Claude-Bernard, 75242 Paris ;
- par télécopie : 01-42-17-21-22 ;
- par courriel : opinions@lemonde.fr
Dans tous les cas, nom, adresse et numéro de téléphone des auteurs doivent accompagner ces envois.






Le Revenu

TROPHÉE D'OR

2004 : Meilleure performance globale sur 3 ans

Le Revenu

TROPHÉE D'OR

2004 : Meilleure gamme de fonds obligations euro sur 3 ans

Le Revenu

TROPHÉE D'OR

2004 : Meilleure gamme de fonds obligations internationales sur 3 ans

Le Revenu

TROPHÉE de BRONZE

2004 : Meilleure gamme de fonds actions euro sur 3 ans

4 bonnes nouvelles pour les retraites.

Aujourd'hui, chacun sait que la retraite se prépare sur le long terme. Mais comment faire la différence entre les diverses offres du marché ? **Groupama Asset Management**, société de gestion d'actifs du groupe Groupama, n'a pas attendu aujourd'hui pour être récompensée de la qualité et la régularité de ses performances de gestion de fonds. Cette année encore, Groupama Asset Management obtient trois trophées d'or et un trophée de bronze pour sa performance sur trois ans. Maintenant, pour préparer votre retraite, adressez-vous aux conseillers Groupama et Gan.



Groupama

www.groupama.com