

POINT DE VUE

Un cœur fort pour l'Europe

par Giuliano Amato

LE grand historien Jacques Le Goff a écrit : « L'Europe a un nom depuis vingt-cinq siècles, mais elle en est encore au stade de projet. » Et c'est à ce stade – non pas d'un seul, mais de nombreux projets – qu'elle restera probablement encore longtemps. Car c'est ainsi que procède l'action créatrice de la politique, au sens élevé du terme, à laquelle nous devons les passages décisifs de la construction européenne. Mais il faut justement avoir des projets et des visions stratégiques, aujourd'hui particulièrement car l'Europe paraît s'égarer : incertitudes sur le cours de l'euro, perspective d'un très grand élargissement de ses frontières et premiers signes d'une crise de confiance de la part de ses citoyens.

Le récent discours du ministre des affaires étrangères allemand, Joschka Fischer, a eu, de ce point de vue, un mérite fondamental : le débat sur l'avenir de l'Europe et l'organisation de l'Union « élargie » a finalement retenu l'attention des médias et de l'opinion publique. Il n'est plus limité aux instances académiques et aux *think*

tanks, ni circonscrit aux bureaux des diplomates qui, depuis maintenant plusieurs semaines, négocient la révision du traité d'Amsterdam. Et c'est un bien que les citoyens européens soient informés et impliqués dans une confrontation publique plus vaste sur la « finalité politique » de l'Union, au-delà des réformes – certes essentielles – des mécanismes décisionnels actuellement en discussion.

Avant Fischer déjà, Jacques Delors – en relançant sa proposition de faire de l'Europe une « fédération d'Etats-nations » guidée par une avant-garde regroupée autour des six pays fondateurs de la Communauté – puis Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt – avec leur idée de remettre en marche le processus d'intégration à partir des « euro-européens » – avaient essayé d'ouvrir le débat sur le « Quo vadis Europe ? ».

Lire la suite et le point de vue de Sami Nair page 19

Le Monde 25/5/2000
p 19

Un cœur fort pour l'Europe

Suite de la première page

C'est de là qu'est aussi parti Fischer avec un discours qui a été, de plusieurs côtés, vu comme une relance de grand style des principes inspireurs de la tradition fédéraliste. Tradition noble qui, en Allemagne - comme en Italie - a eu un enracinement solide et durable dans les élites publiques et parmi les citoyens, abstraction faite de leurs respectives préférences politiques et appartenances de parti.

En fait, au-delà des mots utilisés, les propositions qu'a illustrées Fischer (ne serait-ce qu'à titre personnel) visent à actualiser les vieilles idées-forces du fédéralisme européen à la lumière des changements de la fin du XX^e siècle et, surtout, de la perspective de l'élargissement. « *L'architecture européenne que nous avons mise sur pied, soutenait Altiero Spinelli à la veille de l'Acte unique, a été le produit de la tension entre la vision radicale des fédéralistes et l'approche pragmatique des hommes d'Etat. Sans cette tension, on n'aurait rien obtenu : la vision des fédéralistes serait restée une utopie et le pragmatisme essentiellement conservateur des hommes d'Etat n'aurait mené nulle part.* »

C'est dans ce mélange entre positions idéales et leur agencement en décisions compatibles et institutions fonctionnelles que réside le véritable moteur du processus d'intégration. Processus qui, à l'instar de l'analyse freudienne, est probablement interminable. Il n'a pas de point d'abordage préétabli et partagé ; il ne procède pas de façon linéaire ; il n'est pas auto-référentiel mais interagit avec l'environnement intérieur et extérieur pour des accommodements, des rétroactions et de nouveaux apports.

C'est pourquoi le véritable problème n'est pas d'accélérer en direction d'un débouché « fédéral » plus ou moins préfixé. Souhaité par certains, craint par d'autres, il consisterait, au fond, à transférer au niveau européen - de l'Union européenne - des compétences et

Sans la Grande-Bretagne, l'éventuel « centre de gravité » serait peut-être plus compact, mais aussi plus faible politiquement, financièrement et militairement, et plus pauvre culturellement

des attributions des Etats nationaux. Paradoxalement, les années au cours desquelles la Communauté s'est le plus accrue et développée ont justement été celles où les Etats nationaux ont été les plus forts, grâce à l'expansion de la main publique et à la création de l'Etat-providence.

Aujourd'hui, en revanche, les Etats nationaux tendent plutôt à se retirer de l'économie et de la société elle-même, à exercer un rôle régulateur plutôt qu'interventionniste. Il est par conséquent difficile de penser récupérer au niveau supranational ce pouvoir de « commande » désormais perdu, alors qu'aujourd'hui les marchés ne coïncident plus avec les Etats et que les « réseaux » mondiaux déterminent non seulement la *new economy* mais le spectre tout entier de nos relations publiques et personnelles.

D'ailleurs, même Fischer ne se pose pas cet objectif. Il est vrai qu'il tend un peu à voir l'Europe du futur comme une grande *Bundesrepublik*, avec les mêmes niveaux de gouvernement et de « division de souveraineté » que le système allemand. Mais il ne lui échappe pas que les traditions civiques, même celles des 15 membres actuels, sont trop différentes les unes des autres pour pouvoir être ramenées à un seul modèle, valable pour toutes.

L'Union, au fond, reste une *joint venture* hardie entre partenaires, qui procède par avancées et adaptations successives, en combinant intégration et coopération, structures communes et compromis intergouvernementaux classiques, standards à atteindre et actions de contrôle réciproque. Les décisions sont de plus en plus « bruxelloises », mais les opinions publiques sont encore essentiellement nationales,

alors que certains des thèmes qui les mobilisent (les droits de l'homme, par exemple) ne sont pas spécifiquement européens, mais plutôt universels.

Plus que par « division de souveraineté », l'Union procède par « souverainetés partagées » où la « souveraineté » n'est pas une quantité fixe et indivisible mais fonction d'un ensemble complexe et changeant. Intégration et coopération n'y sont pas des jeux anodins entre les Etats et les institutions, mais déplacent le siège et, surtout, modifient la nature des pouvoirs publics. Légitimité politique, identité culturelle et intégration économique seront inévitablement multiples, même au sein de chacun des pays membres : compétences et pouvoirs seront répartis et en partie dispersés à plusieurs niveaux - vers le bas et vers le haut - avec des solutions tour à tour différentes.

C'est dans ce contexte, celui de la construction d'un système de gouvernement à niveaux multiples qu'il faut absolument sauvegarder la préoccupation centrale et originelle du fédéralisme : indiquer aux citoyens et aux élites du continent les « coûts de la non-Europe » (Jacques Delors), les conséquences potentiellement destructrices d'un réflexe de défense et d'un repli conservateur face aux défis de l'époque.

Les trois principales questions à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale sont apparemment techniques ; mais, inscrites justement dans une perspective stratégique, elles auront un impact décisif sur la manière dont l'Union pourra fonctionner dans les prochaines années. La composition de l'exécutif communautaire, le poids décisionnel de chaque pays et les domaines où il faudra passer du vote unanime à celui à majorité qualifiée sont des éléments-clés pour définir l'équilibre entre démocratie et efficacité, représentativité et efficacité dans l'UE élargie.

Il est toutefois évident que des négociations-affrontements limi-

tées à ces seuls points risquent d'exacerber les différences qui ont déjà empêché une entente à Amsterdam et d'accroître la méfiance réciproque entre les partenaires. Par contre, inscrits dans une perspective à plus grande portée, ils peuvent indiquer une issue aux difficultés qui affligent déjà l'Union à quinze. En d'autres termes, de nouvelles règles démocratiques sont indispensables pour faire fonctionner les institutions d'aujourd'hui, et plus encore celles de demain.

Les pays qui veulent l'élargissement doivent se rendre compte qu'il n'y en aura pas sans quelques renoncements, en termes d'attributs de pouvoir formels de la part de chacun et de tous, qu'il s'agisse d'un deuxième commissaire, de quelques sièges à Strasbourg, de votes « pondérés » au Conseil ou de politiques sur lesquelles exercer un veto. Les pays qui veulent entrer dans l'Union et qui, aujourd'hui, considèrent avec grande méfiance les négociations institutionnelles, doivent se rendre compte que sans structures décisionnelles et administratives plus souples ils n'entreront pas de sitôt ou pourront tirer moins de bénéfices de leur entrée. Tout cela est sans doute vrai pour la dimension strictement communautaire de l'intégration : marché unique, union monétaire et politiques communes gérées par la Commission.

Et les pays qui veulent un véritable « approfondissement » ? C'est là, à cette jointure délicate, que viennent se souder – ou se heurter – les visions des uns et les impératifs immédiats des autres. Il est hors de doute que les 6 pays fondateurs de la Communauté ont le droit/devoir de relancer la discussion et l'initiative sur la « finalité politique » de l'Union. Et il est hors de doute que l'Europe,

par le passé, a eu – ô combien ! – une sorte d'« avant-garde », ou de « moteur » : c'était l'axe franco-allemand, ou plutôt Paris-Bonn, autour et à côté duquel l'Italie, et les pays du Benelux, ont exercé une importante fonction de socialisation et de médiation. Par la suite, d'autres pays – en commençant par l'Espagne et Portugal – se sont associés à ce groupe leader de l'intégration, même si le lancement de l'Union monétaire a temporairement créé des tensions en son sein.

Aujourd'hui, toutefois, la situation n'est plus la même. Une relance de l'entente franco-allemande, sans et contre laquelle il est impossible de faire avancer l'intégration, est sans aucun doute souhaitable – je dirais même indispensable. En même temps, l'Union actuelle et, plus encore, future, a besoin d'un « centre de gravité » (qui est plus qu'un axe mais aussi plus qu'un « noyau dur ») plus large et mieux organisé. Plus large tant en ce qui concerne sa composition et sa portée, et mieux organisé : avec les accords de Schengen et la création de l'espace commun de liberté et de justice, et surtout avec le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), l'Union a en effet considérablement élargi ses domaines d'activité et ses ambitions d'intervention.

Mais les pays les plus intéressés à coopérer et à s'intégrer dans ces nouvelles politiques (y compris la nouvelle dimension de la défense) ne sont pas toujours et nécessairement les mêmes, encore qu'il y ait, par exemple, de nombreuses analogies entre les adhérents à l'euro, à Schengen et à l'UEO/OTAN. La principale différence – pas la seule – est représentée par la Grande-Bretagne qui, sur initiative de Blair, s'est, depuis un peu plus d'un an, mise à la tête de l'effort européen pour arriver à une « capacité autonome » de gestion européenne des crises, y compris militaires – mais est en dehors de l'euro, comme de Schengen.

Une des grandes interrogations de l'UE d'aujourd'hui est justement « Quo Vadis Britannia ? » : sans la Grande-Bretagne, l'éventuel « centre de gravité » serait peut-être plus compact, mais aussi plus faible politiquement, financièrement et militairement et plus pauvre culturellement. Par ailleurs, le « centre de gravité » dont nous parlons devrait, pour être crédible et efficace, être fondamentalement homogène et relativement uniforme, autrement dit associer plus ou moins les mêmes dans toutes les politiques principales. Pour ouvrir la voie à une perspective de ce genre, il est essentiel que la CIG affronte avec courage une révision des dispositions sur la flexibilité, ou plutôt sur les coopérations dites « renforcées ». Celles actuellement en vigueur, péniblement négociées à Amsterdam, sont peu utilisables : en garantissant tous, elles finissent justement par ne garantir personne et par encourager les coopérations en dehors des traités et des institutions communes.

Néanmoins, paradoxalement, les coopérations renforcées ne sont pas aussi importantes pour le « pilier » communautaire pour lequel elles avaient été conçues en un premier moment : au fond, si nous élargissons le recours au vote à majorité qualifiée, le marché unique imaginé il y a cinquante ans par Jean Monnet et Robert Schuman et les politiques et institutions communes qui l'accompagnent seront vraiment complétés pour pouvoir être bientôt étendus aux pays candidats. Les coopérations renforcées sont en revanche cruciales dans les nouveaux chantiers du processus d'intégration – justice, immigration, sécurité et défense –, où l'acquis est encore entièrement à construire et où, comme il y a vingt ou trente ans pour la Communauté, un certain niveau d'homogénéité et de convergence initial est fondamental.

La grande Europe élargie a besoin d'un cœur : comme outil d'intégration et non de division ; et comme outil ouvert aux pays intéressés à y entrer. Telle fut la Communauté des dernières décennies. Il s'agirait donc en quelque sorte d'un retour au futur, nourri de visions mais aussi d'expériences concrètes, d'une nouvelle étape dans l'interminable chemin de l'Europe.

Giuliano Amato
Traduit de l'italien par