

EUROPE, QUELLE RELANCE ?

# Panne... Crise... Rupture...



Jean-Pierre Quentin

**D**epuis le *non* français et néerlandais au référendum sur la Constitution, l'Europe semble paralysée. Plus qu'une panne, c'est une vraie crise, dont ce rejet n'est pas le seul symptôme. Est-elle un signe de déclin ou un trouble de croissance dont la construction européenne sortira renforcée, comme de bien d'autres épreuves passées ? Côté diagnostic, aucun doute sur la crise de maturité : après des évolutions fortes et rapides, les vieux habits et anciens jeux de l'Union ne lui conviennent plus. Côté remède, c'est plus incertain : le changement est tel, par sa dimension mais aussi sa nature, qu'il appelle des réponses vraiment décalées. Or si la notion de rupture est en vogue, dans le discours politique elle ressemble souvent à un concept creux. Il n'est pas certain que l'imagination soit au pouvoir, tant pour analyser la situation que pour envisager des solutions. La rupture sera-t-elle choisie ou subie ?

Difficile de s'intéresser aux questions européennes, tantôt dénaturées dans de faux débats idéologiques, tantôt réduites à une laborieuse *Europe des projets* ni ambitieuse dans son inspiration, ni mobilisatrice dans son expression. À défaut de grand dessein adapté à la situation, c'est dans les réflexions des think tanks ou les travaux parlementaires qu'on trouve des perspectives plus élevées - voir notamment en encadrés des extraits d'un discours de Josep Borrell Fontelles, Président du Parlement européen (Bruges, 13/10/06). Mais les décomptes pragmatiques se vendent mieux que les vues prophétiques : faute de visions inspirées pour nous séduire, restent des analyses sérieuses pour nous convaincre, comme celles de Jo Leinen, parlementaire européen, sur les coûts de la non-Constitution ([www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)).

*Jean-Pierre Quentin, Docteur en Droit, Conseiller de synthèse, directeur général d'algoric, est professeur et consultant en stratégie, prospective et communication, [jp.quentin@algoric.com](mailto:jp.quentin@algoric.com)*

## UNE PANNE CAPITALE

Quelle est la nature, donc la gravité, de la panne actuelle : panne de carburant, de moteur, de pilotage ? Probablement un petit mélange de tout cela, sur fond de malentendus concernant la Constitution. Qu'aurait changé son entrée en vigueur, prévue au 1<sup>er</sup> novembre 2006 ? Prenons quelques exemples parmi les défis du moment.

La **lutte contre les catastrophes** comme les incendies ou inondations qui ont affecté plusieurs pays européens serait améliorée par la compétence que prévoit la Constitution en la matière et par la *clause d'assistance* - alors qu'actuellement, l'UE a des instruments pour fournir de l'aide partout dans le monde, mais pas dans ses États membres.

Les alertes terroristes dans les aéroports anglais ou les trains allemands seraient traitées plus efficacement dans le cadre de la **politique intérieure et judiciaire**, avec des décisions prises généralement à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité actuelle.

La **politique migratoire** - immigration et asile ou accueil des réfugiés - serait abordée en commun et coordonnée avec la politique de développement, permettant d'agir également sur les *causes* des migrations, dans les pays d'origine.

## Europe des projets ou Projet européen ?

Discours du président du Parlement européen Josep Borrell Fontelles au Collège d'Europe, à Bruges, le 13 octobre 2006.

« *Pendant les travaux, les affaires continuent !... Il faut que l'Europe continue à fonctionner et qu'elle produise des résultats tangibles... 61 % des citoyens sont favorables au moins au concept d'une Constitution. N'est-ce pas plutôt nos gouvernements qui n'ont pas confiance !? Qui ne se font plus confiance !?*

Certes, il serait faux de croire que l'Union ne fonctionne plus... Mais pour combien de temps si nous ne réformons pas nos procédures de décision ?

En revanche, d'autres choses, fondamentales, stagnent toujours. Les opinions publiques européennes perçoivent très bien qu'il y a des enjeux planétaires communs et elles attendent de l'Europe qu'elle joue un rôle plus actif...

Notamment : **la mondialisation de l'économie, les ressources énergétiques, les migrations, le terrorisme international, la criminalité transfrontalière...** Et j'en passe.

Dans ces domaines, nous ne donnons pas vraiment une image d'efficacité et de réelle volonté politique commune :

- **systèmes sociaux** : nous devrions travailler ensemble à les réformer, pour les préserver et les renforcer. Au lieu de cela, nos Etats membres et nos entreprises mettent nos systèmes sociaux en concurrence ;

- **compétitivité** : la stratégie de Lisbonne n'a pas encore eu les effets escomptés. Nous voulions combler nos retards dans la recherche. Nos investissements restent pourtant sous les objectifs et bien en-dessous de ceux de nos concurrents ;

- **immigration** : comme la population européenne vieillit, nous aurons besoin d'immigrants... Nous devons en accueillir 20 millions entre 2010 et 2020. Mais sept ans après les bonnes intentions de Tampere, nous nous refusons toujours les moyens d'une politique commune de l'immigration. Et nous nous reprochons les uns aux

autres nos politiques nationales ! Même chose pour la **justice pénale**.

L'Europe des projets, prônée par beaucoup pour rétablir la confiance, ne peut se réduire à un ensemble de **projets sectoriels qui ne s'attaquent pas aux objectifs fondamentaux**.

La réforme de nos systèmes sociaux, la recherche et l'innovation, l'immigration, l'approvisionnement en énergie : voilà de grands projets (et) **l'Europe des projets ne peut pas non plus se substituer au «projet Europe»...**

« *J'en reviens à la question principale. Que faisons-nous ici ? A mon avis nous nous trouvons à une étape assez curieuse de l'histoire humaine et en particulier européenne, où il s'est produit un écart entre la solidarité des faits et la solidarité des sentiments. En fait, peuples et nations sont maintenant liés par une solidarité de fait absolue, presque aussi absolue que la solidarité des gouttes d'eau dans un tuyau. Mais nos sentiments n'en sont pas là ».*

Qui a bien pu dire cela ?... Tony Blair au Sommet du Millénaire ? José Bové à Porto Allegre ? Giscard à Davos ? [C'est] Salvador de Madariaga, au Congrès de La Haye, en 1948...

Les hommes passent, mais les défis grandissent. Faisons en sorte que l'Europe ne passe pas, elle aussi. Qu'elle ne passe pas à côté de sa raison d'être dans le monde d'aujourd'hui : être un acteur global.

Nous sommes liés par des solidarités de fait plus grandes que nous ne le croyons. Notre futur et le futur de l'humanité dépendent de la façon dont la Chine et l'Inde vont se développer. Un Américain consomme 28 barils de pétrole par an ; un Européen 12 ; un Chinois 2 et un Indien un demi. Les citoyens européens doivent être conscients que le rôle de l'UE dans le monde va au-delà de ce qu'ils peuvent croire. La Constitution nous offre de nouveaux moyens.

Nous devons les mettre en œuvre tôt ou tard. Mieux vaut tôt que trop tard. »

Dans la crise libanaise, les gouvernements européens ont mis des semaines à s'accorder, pour aider le peuple libanais ou simplement pour défendre leurs propres intérêts, car il a fallu improviser et négocier (dans les capitales nationales) des modalités de concertation, faute de disposer (à Bruxelles) des institutions et instruments de **politique étrangère** européenne prévus par la Constitution. L'actualité internationale est riche d'autres cas bien connus, auxquels s'ajoutent des problèmes comme celui qui se pose entre autres au FMI où, faute d'existence juridique et institutionnelle de la Zone Euro, les décisions la concernant doivent être prises à l'unanimité des membres de l'Union. La Constitution prévoit une représentation unifiée de l'Eurogroupe, avec capacité de décision autonome et à la majorité qualifiée des membres de ce groupe.

Autre sujet sensible, la **politique énergétique** - pétrole ou gaz, prix ou stabilité d'approvisionnement, avec le Proche-Orient ou la Russie - et ses liens avec le climat ou l'écologie (Kyoto...) : la compétence européenne explicitement prévue et clairement organisée par la Constitution fait gravement défaut.

La **politique aérospatiale** relève des défis scientifiques et économiques ; s'y ajoutent bien des retombées technologiques, par exemple dans les matériaux ou les applications de systèmes satellitaires : navigation, prévention de catastrophes naturelles ou autres prévisions météorologiques. L'Europe se fait dépasser par la Chine et l'Inde...

## Quelle relance ?

Josep Borrell Fontelles, *ibid.*

« *La Constitution est caduque (1). La Constitution est dans le coma. Il faudrait la débrancher (2). La Constitution est morte (3)...* C'est ce qu'on entend aux Pays-Bas (3), à la Chambre des Communes britannique (2) ou dans les déclarations d'une candidate à l'élection présidentielle française (1)...

Les problèmes que la Constitution voulait résoudre sont toujours là... Rien n'annonce encore la révolution copernicienne dont l'Europe aurait bien besoin.

Au Conseil européen, le mot d'ordre est de poursuivre les ratifications. On verra après les élections présidentielles françaises comment relancer la machine... La Finlande espère clôturer sa ratification en décembre... Nous serions donc 18 sur 27 en janvier prochain. Exactement la majorité des deux tiers. Hélas ! Cela ne suffit pas. Et en cela, le terme de *Constitution* est sans doute abusif. L'unanimité est requise, comme pour un traité ordinaire...

*Eurobaromètre* (juillet) montre pourtant que 61 % des Européens soutiennent le concept d'une Constitution pour l'Europe, 22 % s'y opposent... 62 % des Français, 59 % des Néerlandais... partout, le *oui* l'emporte sur le *non*. Ces sondages valent ce qu'ils valent. Et c'est la seule chose que nous ayons tant que certains gouvernements n'auront pas le courage de poser la question à leurs citoyens...

### Quatre scénarios théoriques

**1. Maintenir le texte tel quel, avec l'un ou l'autre ajout.** Maastricht a été préservé malgré le *non* danois et Nice malgré le *non* irlandais... Des protocoles additionnels ont permis de sauver les traités sans modifier leur substance. Aujourd'hui, on parle d'une *fenêtre d'opportunité* de quelques semaines, pendant la présidence allemande, entre l'élection présidentielle française et le Conseil européen de juin 2007 (pour) aboutir avant les élections européennes de juin 2009. La balle rebondira dans le camp des présidences suivantes : Portugal, Slovénie, France... Mais je ne pense pas qu'un tel ajout puisse permettre de reposer la question aux deux peuples qui ont rejeté le Traité constitutionnel.

**2. Un « mini-Traité » non pas constitutionnel mais institutionnel.** Il s'agirait de reprendre rapidement dans un nouveau traité, plus court, la nouvelle architecture institutionnelle : le ministre des Affaires étrangères, l'extension de la majorité qualifiée et de la codécision, l'élection du président de la Commission par le Parlement... Beaucoup imaginent d'ôter la partie III, celle qui organise les politiques. C'est sur elle que se sont focalisées une majorité des critiques et elle reprend à plus de 80 % les traités existants. Mais renoncer à ces innovations, notamment dans le domaine de la sécurité et de la justice, serait extrêmement dommageable... Il faudrait un miracle pour que les 27 États membres aient exactement la même idée de ce qu'il faut préserver. (Et) la suppression de la Partie III ne se fera pas d'un trait de plume. Ce sera difficile sur le plan juridique. Mais ce sera aussi délicat sur le plan politique. Car la Partie III comporte des avancées qui équilibrent ou complètent d'autres dispositions de la Partie I : les services d'intérêt général ; la communautarisation du pilier *Liberté, Sécurité et Justice* ; la cohérence de l'action extérieure ; la base juridique d'une politique de l'énergie...

**3. La renégociation partielle.** Dans ce scénario, on imagine mal qu'on puisse aller vite sans convoquer une nouvelle Convention. Certains pays annoncent déjà leur volonté de remettre en cause certaines dispositions du Traité comme la pondération des voix au Conseil, ou de rediscuter de points fondamentaux comme les *racines chrétiennes*... L'Union élargie peut-elle se permettre un retard supplémentaire de quatre à cinq ans pour améliorer son efficacité ? Au Conseil européen de juin 2007, on fêtera les dix ans d'Amsterdam ! Et de son échec institutionnel...

**4. L'abandon du Traité constitutionnel.** (Ce scénario) ouvrirait la porte à des coopérations renforcées. Avec le risque de voir ces coopérations se développer en dehors du cadre communautaire et en négligeant le rôle du Parlement européen... Dans une Union à 27, avec une hétérogénéité accrue, des rapports économiques et sociaux plus déséquilibrés, l'intégration politique n'avancerait pas au rythme nécessaire. »

Éludons la **politique sociale**, redevable de développements d'autant plus nourris qu'on ne peut l'évoquer sans devoir récuser toutes sortes de contre-vérités aujourd'hui encore indéracinables. Certains mythes sont tenaces, surtout s'ils permettent d'agiter des spectres de sorcières !

Outre ces politiques et bien d'autres, le **fonctionnement démocratique** est aussi en cause. Dénoncer la technocratie bruxelloise reste le sport national des censeurs d'une Constitution qui pourtant augmente le contrôle du Parlement européen sur l'Exécutif ; qui renforce son rôle législatif et celui des parlements nationaux ; qui introduit plus de transparence, d'initiative citoyenne, de concertation avec les partenaires sociaux et autres instances de la société civile organisée ou collectivités locales.



### UNE CRISE SALUTAIRE ?

En un demi-siècle, la construction communautaire a connu bien des crises – il paraît même qu'elles la cimentent... N'allons pas jusqu'à décorer ceux qui les fomentent ! Mais sans cultiver le paradoxe, ne rejetons a priori ni le caractère stimulant des épreuves, ni l'opportunité que recèle toute crise.

Ce n'est pas le premier *non* français dans un processus européen pourtant initié par la France. On pense bien sûr au rejet par de Gaulle des demandes d'adhésion du Royaume-Uni. Ce qu'on disait des communistes avant guerre a souvent été transposé aux Britanniques : *on ne peut pas gouverner avec eux, on ne peut pas gouverner sans eux, on ne peut pas gouverner contre eux* - en remplaçant *gouverner* par *faire l'Europe*. Alors qu'ils nous tendaient enfin la main, cette crise était malvenue. Au moins à première vue. En fait, on a réalisé plus tard que cette fermeté avait permis de poser des principes fondateurs appliqués ensuite à tous les élargissements et sans lesquels la construction européenne se serait diluée dans un ensemble mou : adhésion à tout l'acquis communautaire, dérogations limitées à une période transitoire strictement définie... Quel enseignement en tirer dans la crise actuelle ? Qu'on n'est pas allé assez loin dans la logique intégratrice de la Constitution ?

Un autre *non* avait été le refus en 1954, cette fois par le Parlement, de ratifier le traité instituant la CED, Communauté européenne de défense. À première vue, ce coup d'arrêt brisait brutalement un bel élan. Pourtant, là encore, n'a-t-on pas stoppé une initiative incohérente ? La dynamique Monnet-Schuman était celle des petits pas : *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait* (déclaration du 9 mai 1950). Face à l'approche classique – des organisations dotées de larges domaines de compétences mais de peu de pouvoirs - on inventait un nouveau modèle, en rupture : des compétences limitées mais des pouvoirs réels. La CED revenait en arrière. Son échec n'a-t-il pas permis, quelques mois plus tard à la conférence de Messine, de relancer la dynamique communautaire qui sinon aurait été compromise ? Il reste que cette approche mal ficelée a contribué à faire de la défense un sujet tabou pendant des décennies.

Une crise est salutaire si elle suscite un nouvel élan. Derrière les replis frileux, y a-t-il aujourd'hui des germes de sursaut comme à Messine ? Rien n'est moins évident.

## UNE RUPTURE FATALE

Inéluctable, la rupture sera-t-elle irrémédiable ? Il ne s'agit plus de savoir si elle aura lieu, mais ce qu'elle sera : choisie ou subie ? Pour reprendre la main, on doit admettre que le jeu a changé. Si l'on s'obstine à jouer un jeu *virtuel*, on s'exclut du jeu *réel*. L'issue tient en trois questions qui n'interpellent pas uniquement la gouvernance européenne mais toute organisation sociale, publique ou privée, locale ou globale : quel projet a-t-on, conduit par quelle « autorité », dans quel cadre institutionnel ?

**Le projet** est une notion rare en politique depuis la Communauté européenne de Monnet ou la Nouvelle frontière de Kennedy...

### Centres de compétences :

\* algoric, cabinet de formation, conseil, études et coaching,  
tél : 05 46 56 77 10, info@algoric.com, www.algoric.com

Pour lire l'article en version hypertexte avec liens et références  
complémentaires : [www.algoric.com/ti/130.htm](http://www.algoric.com/ti/130.htm)

**L'autorité** ne peut se concevoir qu'à un niveau méta-national, tant la formule de Daniel Bell est actuelle : *les États sont devenus trop petits pour les grands problèmes et trop grands pour les petits problèmes* - mais ils ont la vie dure !

**Le cadre institutionnel** est nécessairement celui d'une gouvernance élaborée, associant

micro et macro, pouvoirs publics et société civile - à l'opposé des schémas réducteurs en vogue chez ceux qui confondent pragmatisme et courte-vue, démocratie et populisme : rétrécir la vision ne permet pas d'appréhender la complexité.

C'est avant tout d'un projet que l'Europe a besoin. La Constitution n'en proposait pas, même si on lui en a fait le procès infondé. Ce n'était pas son objet. Mais elle donnait des réponses en matière d'autorité et de cadre institutionnel. Désormais, tout est à faire.