EUROPE : LA PORTE ENTROUVERTE

Trois scénarios pour l'Europe en 2015

L'Europe vit une crise existentielle. Après avoir accéléré considérablement le rythme de son intégration au cours des quinze dernières années — achèvement du marché unique, réalisation de l'union monétaire, extension de ses compétences —, elle doute aujourd'hui tout à la fois de ses finalités, de la nature de son projet, et de la méthode à mettre en œuvre pour le réaliser. En dépit d'une succession impressionnante de réformes des traités fondateurs (Acte unique européen en 1987, traité de Maastricht en 1992, traité d'Amsterdam en 1997, traité de Nice en 2001, et perspective de nouvelles réformes d'ici 2004), elle n'est pas parvenue à résoudre la question du modèle poursuivi. Dans quel système politique et économique voulons-nous vivre ? La question n'est pas institutionnelle ou technocratique. Elle peut se traduire de la manière suivante : quelle aventure les peuples d'Europe souhaitent-ils vivre ensemble ? Ainsi se résume la question fondamentale de l'avenir européen.

Par Christophe Degryse

Mais quelle réponse ? Au moins un début de réponse ? La Commission croit pouvoir enthousiasmer les foules en présentant le marché unique comme une « formidable opportunité pour les consommateurs », et la réalisation de l'euro comme un « énorme avantage pour le touriste qui ne devra plus changer son argent lorsqu'il passe la frontière ». Désespérément court et creux en termes de projet politique... Le souci, certes légitime, d'être « proche des citoyens » aboutit dans ce cas-ci à une catastrophique carence du politique, à un pragmatisme au ras des pâquerettes totalement incapable de donner sens.

De leur côté, les gouvernements des États membres paraissent devenus étrangement schizophréniques, présentant à leurs peuples l'Europe comme

une contrainte externe mais se gardant bien de leur rappeler qu'ils en sont les principaux acteurs. Et l'on s'interroge alors sur les finalités de cette « Europe », devenue une sorte d'objet politique étranger, dont on oublie qu'il est un objet politique en construction entre nos mains.

Cette équivoque et l'absence d'un projet politique clairement défini aboutissent à faire l'Europe par à-coups, en fonction de l'actualité et de la nécessité du moment. Tel un bateau qui, sans port ni boussole, se laisserait guider par les flots. Aujourd'hui, les nouveaux « pères fondateurs » de l'Europe sont des évènements externes qui la contraignent à prendre attitude et décision : la chute du mur de Berlin, les guerres du Golfe et de Yougoslavie, le « non » danois au traité de Maastricht et l'irruption du refus de l'Europe dans l'opinion publique, la crise économique et le chômage des années nonante, les crises alimentaires, la perspective de l'élargissement, la mondialisation de l'économie et du commerce. Autant d'évènements qui se présentent à l'Europe comme des contraintes politiques et la poussent à l'intégration : embryon de politique étrangère et de défense commune pour faire face à la guerre, stratégie européenne pour l'emploi pour faire face (après quinze années de crise) au chômage, politique de sureté alimentaire pour faire face à la vache folle, euro pour faire face aux crises monétaires, etc. L'impression qui se dégage n'est pas celle d'un projet d'ensemble, mais celle d'une logique d'actions-réactions dictées par l'évènement. Le moteur actuel de l'Europe est la contrainte externe. Se maintenir à flot semble être son seul projet.

Sans doute faut-il considérer que l'unification du continent au sein de l'Union est une circonstance atténuante. L'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale est un tournant historique. Mais, comme tout virage, il cache l'horizon suivant. Quels seront le modèle, la méthode et le projet de l'Europe des Vingt-sept ? Nul, aujourd'hui, ne peut le prédire. Comment se comporteront les États membres dans la grande Europe, quelles seront les nouvelles alliances, les rapports de force, les ambitions politiques, les nouveaux équilibres ? Nul ne le sait. Il faudra sans doute vivre avec cette Europe-là pendant quelques années avant de pouvoir répondre à ces questions. Le brouillard est, au-delà de 2010, tellement épais que personne ne s'y aventure. En témoigne notamment le refus actuel de lancer le débat politique sur les frontières géographiques de l'Europe.

Sans boussole, il serait néanmoins intéressant d'imaginer un port. De se livrer à un exercice d'utopie qui aurait pour seul but de lancer le débat sur la finalité de la construction européenne. À quoi pourrait bien ressembler l'Union européenne en 2015 ? Quelles seraient ses dynamiques ? Pour alimenter la réflexion, trois scénarios sont présentés ci-dessous. On aurait pu en écrire vingt, mais là n'est pas l'important. Ce qui compte, c'est d'imaginer des perspectives à moyen terme construites sur la base des réalités actuelles, de projeter la dynamique des acteurs politiques, institutionnels, économiques, sociaux dans un avenir pas trop éloigné. Et ensuite, mais cela est laissé aux autres auteurs de ce dossier, de réagir librement aux divers éléments.

PREMIER SCÉNARIO : SANS FLEURS NI COURONNES

L'axe franco-allemand est vermoulu. On s'en est rendu compte à Nice. C'était inévitable : contrairement à Kohl et Mitterrand, et à leurs prédécesseurs (Giscard d'Estaing, Schmidt), le couple Chirac-Schröder est bancal. La fin de la Seconde Guerre mondiale et la recherche de la paix ne suffisent plus à justifier la construction européenne. La France se cherche d'autres alliés (outre-Manche) et d'autres alliances. L'Allemagne, qui a proposé à trois reprises une grande ambition pour l'Union (le document de Karl Lamers à l'automne 1994, le discours de Joschka Fischer au printemps 2000, le projet de réforme de l'U.E. du chancelier Schröder en avril 2001), s'est en définitive trouvée isolée. L'élargissement a constitué un projet de rechange pour Berlin : devenir le pôle économique et commercial de l'Europe centrale et orientale. Elle ne se détourne pas de l'U.E., mais a fait son deuil de tout projet d'union politique. Ce deuil est survenu au moment où, sans doute, l'Europe avait le plus besoin de visionnaires pour se perpétuer. Ils ne furent pas au rendez-vous, et le résultat est logique : le choc de l'élargissement a fait voler en éclat la politique de cohésion économique et sociale, financièrement ingérable dans l'Europe des Vingt-sept. À l'effet de nombre s'est ajouté un effet de fragmentation économique auquel la « solidarité communautaire » n'a pas résisté. La mondialisation et l'élargissement ont fait voler en éclat la politique agricole commune, indéfendable selon l'Organisation mondiale du commerce et, elle aussi, ingérable dans l'Europe élargie — le chancelier allemand n'avait-il pas appelé à sa renationalisation ? Les crises alimentaires des années nonante et début 2000 ont également abouti à une renationalisation de certaines politiques communes. L'Europe, aujourd'hui, n'existe plus que par deux piliers : le marché unique et la monnaie unique, gérés respectivement par la Commission et par la Banque centrale européenne. L'effet d'entrainement espéré de l'union monétaire (coordination des politiques budgétaires, fiscales, salariales) ne s'est pas produit. Mais, après tout, tout le monde s'en passe. Certains économistes affirment même que la concurrence fiscale, sociale et environnementale à laquelle se livrent dès lors les États membres de l'U.E. contribue comme jamais auparavant à la compétitivité de notre économie commune.

Malgré de très laborieux efforts, la politique étrangère et de défense commune ne répond pas aux ambitions affichées. C'est un constat d'échec, lié sans doute à la vigueur du lien transatlantique, ainsi que, tout simplement, aux traditions et liens particuliers des chancelleries. Comment faire comprendre aux Lettons l'importance accordée par la Belgique à la situation au Congo ? Comment faire comprendre aux Belges l'importance accordée par les Baltes à la situation en Biélorussie ? On soulignera de surcroit que la diplomatie du poing sur la table et des sanctions est quasi impossible dans une Europe qui connait de telles différences d'histoire, de traditions, d'intérêts.

En ce qui concerne l'évolution institutionnelle, la Commission européenne est en quelque sorte devenue le secrétariat général de la Communauté. Depuis le départ de Jacques Delors, qui avait été considéré au début des

années nonante comme un vrai chef « d'État », on a senti le vent tourner. Aujourd'hui, le successeur de Prodi apparait davantage comme le pâlot secrétaire général d'une organisation internationale telle que l'O.M.C. ou le F.M.I. que comme un dirigeant politique. Disons qu'il est le concierge du marché unique. Aux vraies commandes, on retrouve les chefs d'État et de gouvernement (c'est-à-dire le Conseil européen, devenu une sorte de super-G7, dans lequel les plus puissants – Allemagne, Grande-Bretagne, France, Italie — dominent), et, comme exécutant, le Conseil de l'U.E. Le Parlement et le Conseil sont parvenus à trouver un modus vivendi. L'accroissement du pouvoir de l'Assemblée, bien que limité, a été de pair avec une diminution de son « européisme » et de son ambition politique; il l'a rendue pragmatique — les méchantes langues disent « médiocre et politicienne ». Cette évolution a été de pair avec la fin de l'alliance avec la Commission, une alliance qui avait longtemps été le moteur de l'Europe. Il faut dire que cette ancienne Europe réglementaire, harmonisatrice, en un mot, bureaucratique, est bel et bien morte. Aujourd'hui, les dynamiques qui animent l'Europe sont davantage centrées sur la coopération et, lorsque cela s'avère nécessaire, la coordination volontaire entre États. Finis les règlements et directives tatillonnes qui prétendaient harmoniser le bruit des tondeuses à gazon ou le fromage au lait cru. Il n'est plus question non plus de grandes idées, d'harmonisation fiscale, de coordination sociale, etc. Comme dans la zone de libre-échange nord-américaine (la monnaie unique en plus), tous se contentent de pouvoir faire du business. N'était-ce pas devenu la dernière ambition de Prodi : faire de l'U.E. la zone du monde où il est le plus aisé de faire des affaires ? Comme le disait il y a longtemps le député européen Jean-Louis Bourlanges : « L'Europe communautaire est bien morte à Nice, le 11 décembre 2000, à 4 h 24 du matin. »

Dernière remarque : la fin des grandes ambitions coïncide avec la prise de conscience qu'en définitive, le projet « européen » de Paris n'était rien d'autre qu'une grande France; le projet « européen » de Berlin, rien d'autre qu'une grande Allemagne, etc. Autrement dit, l'idéal-type européen était vu par chaque gouvernement comme l'élargissement à l'Europe des caractéristiques du modèle national. Pendant quarante ans, la fausse idée d'une sorte de nation européenne a agité des milliers de fonctionnaires, mais elle s'opposera encore longtemps à une réalité plus têtue qu'un lord maire : les peuples et les nations. On sait aujourd'hui que les plus fédéralistes des pères fondateurs poursuivaient des moulins à vent. L'Europe n'est rien d'autre que notre porte d'entrée dans la mondialisation.

DEUXIÈME SCÉNARIO : LA VICTOIRE DU PRAGMATISME FONCTIONNEL

« À tout problème, sa solution. » Cet adage a permis, au début du XXIe siècle, de mettre fin aux controverses interminables entre fédéralistes européens et souverainistes. Aux problèmes locaux existent des solutions locales. Aux problèmes nationaux existent des solutions nationales. Aux problèmes européens existent des solutions européennes. Foin des accablants débats idéologiques entre pro- ou antieuropéens. Les pronostics sur

la fin des États paraissent aujourd'hui presque risibles. La construction européenne n'est pas contre les États. Elle ajoute simplement un niveau de pouvoir au-dessus des États, pour régler les problèmes qui nécessitent des solutions communes.

Ce pragmatisme fonctionnel s'est en réalité imposé dans l'Europe des Vingt-sept. Élargir l'acquis – et la dynamique – communautaire à l'ensemble du continent européen constituait en soi un projet très ambitieux dont les contempteurs du traité de Nice n'avaient à l'époque apparemment pas pris la mesure. Aujourd'hui, le continent est réuni, et l'on peut dire que la construction européenne est achevée. La Bulgarie est dans le marché unique, la Lettonie dans l'euro... : une réalité encore impensable dans la dernière décennie du siècle passé. Certes, comme dans tout édifice, des améliorations sont toujours possibles, mais dans l'ensemble, le projet est réalisé. Il fonctionne à trois niveaux. Le premier est celui des politiques gérées exclusivement par l'Europe, à savoir principalement le marché unique, la politique de concurrence, la politique agricole commune, et l'euro. Le deuxième est le lieu d'encadrement des politiques nationales par des « lignes directrices » européennes : politiques économiques et budgétaires, politiques sociales (emploi, sécurité sociale...), protection de l'environnement, etc. Le troisième est le niveau des coordinations intergouvernementales : politique étrangère, coopération judiciaire, etc.

Que demander de plus ? L'harmonisation de la fiscalité et de la sécurité sociale, qui fut longtemps débattue au siècle dernier, s'avère impraticable pour des raisons systémiques. Chaque pays a progressivement construit son système (fiscal, social) dans un contexte qui lui était propre, avec des acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux spécifiques, avec des traditions particulières. Ceux qui ont un moment cru voir le processus d'harmonisation s'appliquer à la sécurité sociale ou à la fiscalité des entreprises se sont fourvoyés. Ou alors, ce sera l'affaire de deux ou trois siècles. Quant à la politique étrangère, les institutions militaires mises sur pied au niveau européen (état-major, force de réaction rapide, Eurocorps) ont certes permis à l'U.E. de prendre le relais des actions des Nations unies ou de l'Otan menées aux abords du Vieux Continent. Mais, à ce jour, elles n'ont pas favorisé l'émergence d'une vision européenne de la géopolitique. Ce n'est pas la truelle qui fait le maçon, les Quinze auraient dû le savoir.

Sur le plan institutionnel, les aménagements de Nice ont plutôt bien résisté à l'élargissement. La Commission, dont l'autorité politique avait été sérieusement écornée dans les années nonante, est malgré tout demeurée l'institution communautaire centrale. Certes, suite à sa reprise en main par les capitales, elle a été élaguée de certaines de ses prérogatives, pour lui permettre de mieux se concentrer sur sa mission fondamentale : la gestion du marché unique et des politiques communes, et l'animation de la coordination entre États membres. Elle fait son job. Parlement et Conseil de l'U.E. sont devenus colégislateurs, presque sur un pied d'égalité. Quant au Conseil européen, c'est lui qui donne l'impulsion politique à l'U.E. Bref, la mécanique est bien huilée. L'Europe fonctionne; elle régule ce qui doit l'être au niveau du continent. Tout le reste n'est que du vent.

TROISIÈME SCÉNARIO : APRÈS LA CRISE, PASSER LE GUÉ

La crise est intervenue fin 2004. Alors que les États membres de l'U.E. s'étaient lancés, pour la cinquième fois en moins de vingt ans dans une nouvelle réforme des traités (après l'Acte unique, Maastricht, Amsterdam et Nice), ce qui devait devenir le « traité de La Haye », en décembre 2004, sous présidence néerlandaise, a finalement provoqué la plus importante crise qu'ait connue l'U.E. En principe, les négociations de 2004, prévues dans les annexes du traité de Nice de décembre 2001, devaient être longuement préparées par un débat public dans l'ensemble de l'U.E, et aboutir à une redéfinition des finalités essentielles de l'U.E. En pratique, ce débat avait cependant mis en lumière, d'une manière éclatante et sous un jour particulièrement cru, les divergences de vue fondamentales entre capitales sur l'avenir politique de l'Europe. On s'attendait à ce que les Quinze s'acheminent petit à petit, comme à leur habitude, vers de savants compromis chèvrechoutistes. Mais cette fois, quelques pays prirent le risque de la crise, de la rupture. L'Allemagne, chef de file avec son projet d'Europe fédérale soutenu par le chancelier Schröder, les pays du Benelux, l'Italie, dans une moindre mesure la France, le Portugal, la Grèce et l'Autriche décidèrent de faire front commun. Selon eux, il était temps que cesse l'occultation permanente des objectifs politiques de l'U.E., ainsi que les reculades dues à la multiplication des concessions faites aux Britanniques, aux Danois et, demain, à certains pays d'Europe centrale et orientale. Un mémorandum commun avait été rendu public par ces neuf pays, qui cachait une sorte d'ultimatum : soit les négociations de 2004 aboutissent à la redéfinition d'un projet politique tangible pour l'Europe élargie, soit ces pays constituent entre eux une sorte de noyau dur, à vocation fédérale. On connait la suite : Londres, Copenhague, et d'autres chancelleries plus discrètes ont opposé une fin de non-recevoir à l'approfondissement européen et, pour la première fois dans l'histoire de la Communauté européenne, un sous-groupe — une avant-garde — s'est détaché du peloton. L'affaire n'a pas été mince; elle a provoqué une véritable crise diplomatique, du type de la crise de la chaise vide, mais au cube ! D'un certain point de vue, cette crise fut en définitive salutaire car elle renforça l'ambition et l'esprit de corps des neuf « échappés ». Après la multiplication de gesticulations et menaces diplomatiques dans les deux camps, elle s'est finalement apaisée grâce au fait que les négociateurs d'Amsterdam et de Nice avaient prévu les conditions, mécanismes et modes de fonctionnement d'une telle avant-garde, ce qui permit de dégager un accord honorable pour les deux parties.

Aujourd'hui, l'Europe fonctionne donc à deux vitesses. Le noyau dur, qui demeure ouvert à la participation de tout État membre, compte actuellement les six pays fondateurs ainsi que les pays méditerranéens et l'Autriche. Il est probable que, d'ici plusieurs années, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne rejoignent ce noyau. Ce qui réunit ces pays correspond, fondamentalement, à ce qui avait été effacé en dernière minute du traité de Maastricht (en décembre 1991), à savoir la reconnaissance de la vocation fédérale de l'Union européenne. Certes, il n'a jamais été question pour eux

de saborder les institutions nationales et de se fondre dans de très hypothétiques États-Unis d'Europe, mais plutôt de prendre la mesure du « destin partagé » prédit par les fondateurs de la Communauté.

Le chantier de la « gouvernance », pour cette avant-garde, n'est pas mince. Sur le plan économique, il s'agit de compléter l'union monétaire dans ses aspects budgétaires et fiscaux : coordination des politiques budgétaires, harmonisation de la fiscalité indirecte (T.V.A., accises), convergence de l'impôt des sociétés, etc. Sur le plan social, un ingénieux processus de convergence des systèmes de sécurité sociale a été mis en place, qui fonctionne un peu comme le système monétaire des années septante. Des objectifs sociaux sont fixés en commun et, lorsqu'une crise régionale ou nationale survient, entrainant une brutale augmentation du chômage ou de la pauvreté, un fonds de solidarité créé entre ces pays intervient afin de venir en aide sur le plan financier à la région touchée. Du système monétaire à la monnaie unique, il avait fallu trente ans; peut-on envisager un certain parallélisme, et penser que d'ici une trentaine d'années, ces pays auront unifié leurs systèmes de protection sociale ? La perspective n'est en tout cas pas taboue; mais l'adaptation des systèmes prendra encore du temps. Notons que la reconnaissance, au sein de ce noyau dur, du droit de grève transnational a favorisé l'émergence d'une conscience sociale commune auprès des travailleurs. En somme, ces pays ont réalisé entre eux un modèle politique et économique intégré, inspiré du capitalisme rhénan, qui offre aujourd'hui une alternative au modèle ultralibéral - conservateur des États-Unis d'Amérique.

Quant aux pays qui ont choisi de ne pas faire partie de ce noyau dur, ils se satisfont du *business as usual*. Le marché unique et, pour certains d'entre eux, la monnaie unique leur apportent les débouchés commerciaux et la stabilité nécessaire au développement de leur commerce. Ni plus ni moins.

ET ENSUITE...

Comme tout scénario, ceux-ci n'intègrent pas l'inattendu, l'imprévisible. Ils sont inspirés des dynamiques actuelles des acteurs. Mais que seront les dirigeants européens de 2015 et qu'est-ce qui les animera ? Le seul objectif de l'exercice est de montrer que, contrairement à la plaisanterie de Jacques Delors, l'Europe n'est pas un OPNI (objet politique non identifié). Elle est un chantier permanent où le choix politique se révèle fondamental. Revenons à la question de départ : quelle aventure les peuples d'Europe veulent-ils vivre ensemble (si tant est qu'on leur demande leur avis !) ? Dans le premier scénario, la réponse est : aucune. L'Europe n'est utile que comme porte d'entrée dans le commerce mondial. Elle en est, en quelque sorte, une base avancée qui offre un environnement propice aux entreprises exportatrices. Dans le deuxième scénario, la réponse est un peu plus complexe : les Européens veulent réguler le niveau transnational, mais essentiellement afin de pouvoir préserver les caractéristiques principales de leurs modèles nationaux (au niveau économique et social). Dans le troisième scénario, la réponse est plus audacieuse : convaincus de leur « destin partagé », certains

Européens se mettent à construire un modèle de « vivre ensemble » inédit et restant largement à inventer.

Enfin, n'oublions pas qu'un acteur caché, mais pourtant très influent, s'est toujours profilé dans l'ombre de la Communauté européenne, en en déterminant parfois les contours : la Maison-Blanche. Quelle sera la nature du lien États-Unis - grande Europe d'ici quinze ans ? Voilà une question subsidiaire susceptible d'influencer, elle aussi, les perspectives...

Christophe Degryse