

Union européenne : entre turbulences et somnolence

Union européenne se porte mal. Le constat n'est ni original ni récent. Aussi convient-il de situer le malaise actuel dans une histoire plus longue de la construction européenne, d'observer ses principales manifestations actuelles, d'analyser ses origines possibles, pour conclure avec les conditions d'un rebond, souhaitable à défaut d'être certain.

Ambiguïté constructive et incertitude structurelle

Depuis l'origine, le projet européen a été marqué par de profondes contradictions qui n'ont pas permis aux membres de fixer le but ultime de l'entreprise. Processus existentiel autant que dessein organisé, il a progressé par bonds et crises, sans sortir d'une ambiguïté fondamentale. Les grands États ont chacun leur conception propre, qui a pu au demeurant évoluer, les petits États veulent avant tout ne pas être dominés. Les uns et les autres cherchent à s'exonérer des disciplines de l'Union dès qu'elles leur pèsent.

Les quatre dimensions de l'Union – politique, économique, institutionnelle et juridique – ont bien du mal à être cohérentes. La dimension politique est intermittente, la dimension économique compétitive, la dimension institutionnelle labyrinthique. Seule la dimension juridique, celle du droit communautaire, développé par ses juridictions propres, préserve la continuité de l'ensemble et sauvegarde les acquis. Elle est la véritable colonne vertébrale de l'Union.

Elle ne peut toutefois résoudre la question fondamentalement politique qui conditionne l'avenir. L'Union peut-elle surmonter les divisions structurelles entre États membres, actuels et virtuels ? Créer une nouvelle entité politique, acteur autonome des relations internationales ? Ou bien n'est-elle vouée qu'à

être pour ses membres un instrument qui, par une ruse de la raison, leur permettrait de moderniser leurs structures, de pacifier leurs relations et de développer *a minima* une nouvelle forme de concert européen ?

Si tel devait être le cas, l'Union n'aurait rempli que des fonctions intérimaires, favorisant le retour sur la scène internationale d'États souverains plus assurés d'eux-mêmes. D'abord, accélérer la reconstruction des États détruits pas la Seconde Guerre mondiale et solidariser l'Europe occidentale, avec la bénédiction des États-Unis et l'assistance du plan Marshall, contre la menace soviétique – menace intérieure autant qu'extérieure en raison de l'influence communiste à laquelle le projet communautaire offrait une alternative positive. Puis, après la chute du mur de Berlin, encadrer l'Allemagne et offrir aux anciennes démocraties populaires une intégration dans le camp des démocraties libérales à économie de marché, et des États de droit.

L'Union vit depuis l'origine dans cette ambiguïté, qui n'a pas empêché, qui a même probablement favorisé ses développements. La période actuelle lui permettra-t-elle le même type de rebond ? Rien n'est moins certain, tant semble forte sa somnolence face aux turbulences qui l'assaillent. Rarement en effet tant de difficultés se sont présentées en même temps, qui sèment le doute sur la pérennité de l'entreprise elle-même. Elles résultent d'une accumulation de problèmes dont la solution n'apparaît pas. Certaines sont d'ordre interne à l'Union, d'autres extérieures – mais quelle que soit leur origine, elle semble avoir le plus grand mal à les surmonter, voire à les aborder.

Les deux ne sont pas sans lien : la pression extérieure accroît les risques d'implosion intérieure. La distinction entre le dedans et le dehors de l'Union devient au demeurant moins claire. Les élargissements ont conduit à une dilution de la cohérence communautaire.

La mondialisation économique a débouché sur la crise économique et financière que l'on connaît. Elle révèle l'effondrement des barrières protectrices et remet en cause un modèle européen qui constituait un exemple, unique dans l'histoire, de paix, de prospérité, de garantie des droits individuels et sociaux. Ces affaiblissements récents menacent en profondeur le projet européen lui-même.

Des turbulences aggravées

Une première turbulence marque l'année 2003, avec l'invasion de l'Irak par la coalition entraînée par les États-Unis. Juridiquement contestable et contestée, elle divise profondément les membres. Elle permet aux dirigeants américains d'ironiser sur l'opposition entre la « vieille Europe » – Allemagne, France – et la « nouvelle » – Royaume-Uni, membres récemment admis. Elle témoigne d'une tension forte entre ceux pour qui l'alignement sur les États-Unis est un impératif catégorique et ceux qui entendent conserver liberté de jugement et de comportement. Signe d'une divergence profonde et durable entre Européens, elle réactive et élargit des clivages anciens. Elle les modifie également puisque, à cette occasion, l'Allemagne se dissocie des États-Unis.

La turbulence la plus importante est cependant d'un autre ordre. Elle met en cause certains États fondateurs des Communautés, lorsque la France et les Pays-Bas rejettent par référendum, en 2005, le traité portant Constitution de l'Europe. Ce coup d'arrêt évoque l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) quarante ans plus tôt, il marque le blocage – peut-être structurel – qui semble interdire à l'Union la construction d'une entité politique. On fait souvent grief au peuple français de ce rejet. Il serait plus juste d'incriminer la présomption et l'aveuglement des « conventionnels », qui ont trop caressé le rêve d'être Washington à Philadelphie. Ils ont conçu et rédigé un texte profus, illisible et boursouflé, de surcroît plutôt vide au regard de sa prétention à mériter le nom de « Constitution ».

Si l'échec de ce malheureux traité n'a pas été le Waterloo de l'Europe, le traité de Lisbonne qui l'a remplacé n'en est certainement pas l'Austerlitz. La ligne modeste qu'il a choisie a permis son succès, mais il est loin d'avoir assuré la gouvernance d'une Union à 27, avant d'autres élargissements. Elle évoque le Directoire, de triste mémoire, ses divisions, la multiplicité de ses organes collégiaux, nouvelle polysynodie, son impuissance, ses débordements par des forces extérieures. Elle rappelle également sa déconnexion de l'opinion publique, son système oligarchique, la déconsidération des représentants, leurs ententes et mésententes obscures, le poids occulte des groupes de pression, l'essoufflement d'un projet révolutionnaire qui aboutit à son autodestruction. Il est vrai que dans ces institutions ne réside pas l'essentiel du pouvoir, et que la décision politique est ailleurs – on y reviendra.

Survient, à partir de 2008, la crise boursière, financière et économique, d'abord rampante puis violente. Elle est d'origine américaine mais elle frappe durement l'Europe. Elle met en péril des institutions privées, les banques, qui ont largement spéculé et engrangé des produits financiers « toxiques », utilisant – et dissipant – cyniquement l'argent des déposants, sans contrôle et sans limites. Les États membres concernés n'ont alors d'autre ressource que de financer massivement la recapitalisation des banques, ce qui accroît un endettement étatique déjà lourd. Il en résulte une perte de confiance dans la capacité de certains États à rembourser leurs dettes publiques, et la Grèce est en première ligne.

C'est l'euro qui se trouve ainsi attaqué, confronté à sa première grande crise, moins par lui-même que par l'inégalité des endettements de ses membres. La solidarité doit cette fois être le fait de l'Union, et surtout de l'Eurogroupe, mais dans l'improvisation et le mécontentement, sans certitude d'avoir durablement surmonté l'épreuve. Le doute sur la solidité de l'euro s'installe, en Europe et à l'extérieur, et les spéculateurs restent à l'affût. Ce doute est renforcé par le fait que c'est le Fonds monétaire international (FMI), institution extérieure à l'Union européenne, et non la Banque centrale

européenne (BCE), qui dirige la manœuvre pour rétablir le crédit des États membres menacés.

Plus généralement, l'Union européenne n'est plus guère en mesure de peser sur les grandes négociations internationales. Le concours acrobatique de la présidence française à l'apaisement du conflit russo-géorgien à l'été 2008 a été une exception. L'échec de la conférence de Copenhague sur le climat durant l'hiver 2009 souligne les limites de son influence universelle. Elle pèse peu dans les réunions du G8 ou du G20 face aux puissances émergentes – Chine, Brésil, Inde –, et les États-Unis ne semblent plus lui manifester qu'un intérêt limité. Cette indifférence américaine est particulièrement sensible au sujet du conflit israélo-palestinien, foyer de tension internationale le plus menaçant. L'Union européenne se tient pratiquement à l'écart des tentatives de règlement, alors même qu'elle y a un intérêt direct et assure des financements importants. Quant à l'Irak et à l'Afghanistan, les dossiers lui échappent totalement.

Dans ces diverses situations, les réponses de l'Union européenne ne sont à la hauteur ni des défis, ni de ses capacités. Elle évoque parfois un boxeur sonné qui encaisse les coups et ne sait comment répondre, ni même s'il le faut, s'il le peut ou s'il le veut. Chaque État membre tend à se replier sur ses intérêts propres et à ne plus guère se soucier des autres, sauf à en redouter de mauvaises nouvelles. Les institutions européennes semblent quant à elles dans une somnolence que la culture du consensus qui les domine ne suffit pas à expliquer, encore moins à justifier. En réalité, l'origine en est plus diverse et plus profonde, comme si la fuite en avant qui a parfois caractérisé la construction européenne trouvait son moment de vérité, et si cette vérité était la convergence d'une série d'impasses.

Une somnolence inquiétante

La raison la plus visible – mais pas la plus profonde – est d'ordre institutionnel. La nature même de l'Union n'est pas définie, et cet entre-deux de la « communauté d'États » prônée par les juridictions allemandes, intermédiaire entre la confédération d'États et la fédération, baptise la difficulté sans la résoudre. La polysynodie de sa gouvernance ralentit et complique toute

décision, tandis que la logique du consensus émousse leur pointe. Même si elle dispose de moyens de coercition virtuelle à l'encontre d'États membres récalcitrants, il lui est très difficile de les appliquer – que l'on songe au « pacte de stabilité » par exemple. Quant au nouveau Service européen pour l'action extérieure, ses débuts ne convainquent guère. Au fond, l'Union semble faite pour le petit temps, pour une entreprise posée, méthodique, progressive dans un contexte pacifique. Elle est prise à contre-pied par les poussées soudaines de violence guerrière qui caractérisent les relations internationales récentes, comme par les turbulences financières et économiques brutales qui les affectent.

Pour les opinions publiques, l'atmosphère tend parfois à devenir celle du *Rivage des Syrtes*, celle d'une décadence molle qui prélude à des catastrophes irrémédiables. L'une des conséquences les plus dangereuses de la situation actuelle est le climat de méfiance qui resurgit entre les peuples européens, le retour d'un refoulé historique conflictuel qui ne demande qu'à être réactivé. Certaines formules dédaigneuses de la presse anglo-saxonne frôlent le racisme. Sont redoutables la dénonciation des « PIIGS » (Portugal, Italie, Irlande, Grèce, Espagne) ou celle des « HELL » (Hongrie, Estonie, Lituanie, Lettonie) comme menaces pour l'Union ou comme Etats financièrement semi-défaillants. Ne le sont pas moins la référence allemande à l'Europe « Club Med » ou l'ironique suggestion de mise en vente de certaines îles grecques. Enfin, certains nouveaux membres ont bien du mal à entrer dans une logique d'apaisement avec leurs voisins. Si l'on veut détruire l'acquis communautaire moral, celui du dépassement du passé et de la réconciliation qui demeurent le socle de la construction européenne, continuons dans cette voie !

La question est dès lors celle de l'identité commune et de la légitimité même de la construction européenne. Quelle est son *affectio societatis*, si elle ne concourt plus à une protection sociétale contre la pression de l'Empire soviétique ou contre une mondialisation sans règles, et que son développement déplaît aux États-Unis ? Elle doit la trouver en elle-même, définir sa propre identité, alors que depuis soixante ans ne s'est pas formée une véritable culture européenne – où sont les

think tanks européens, où sont les universités européennes ?

L'Union se heurte là à une double difficulté. D'une part les identités nationales restent fortes, et elle n'a pu fournir une identité de rechange. Elle court à l'inverse le risque de décomposer sans recomposer, d'affaiblir les identités nationales non à son profit, mais à celui de régionalismes à prétention ethnique que l'ex-Yougoslavie – modèle inversé et négatif de la construction européenne – devrait pourtant inciter à la modération. D'autre part une identité s'affirme toujours autour, et au service, d'un intérêt commun. Quel est l'intérêt commun de l'Union européenne ? Les vues divergent entre ses membres. Au syndrome belge s'ajoute ainsi le risque de babélistisation de l'Union.

En outre, jusqu'à présent l'Union ne fait pas la force, armée s'entend. Son modèle de puissance douce, d'influence diplomatique, économique et financière sans outil militaire est remis en cause par une mondialisation dans laquelle la puissance militaire est active, et surtout sa perception – car en réalité on la voit très peu efficace. Mais un monde bismarckien, ou schmittien, convient bien aux États-Unis et à la supériorité de leurs armes, là où l'Union se veut kantienne. Elle est tiraillée entre le souhait de certains de se borner à des actions militaires de faible envergure au service d'opérations de paix, d'autres de développer une véritable politique de défense et de sécurité avec les moyens correspondants, d'autres enfin de se ranger totalement sous la bannière de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Elle semble en ce domaine vouée à la paralysie, ou alors à des mesures modestes et parcellaires, même si elles gardent ouvertes des options à long terme. En toute hypothèse, la situation économique de la plupart de ses membres conduit à un désarmement de fait de l'Europe.

L'OTAN est pour certains la solution, le symbole et l'instrument d'une communauté transatlantique dont l'Union européenne serait appelée à être un second pilier. Une zone de libre-échange transatlantique parachèverait l'ensemble. Le vieux projet britannique d'Association européenne de libre-échange reviendrait au premier plan de façon dialectique, après le détour communautaire. La conception anglaise de l'Europe triompherait, et les États-Unis avec elle. Déjà on n'imagine pas que

l'Union puisse élaborer ses propres normes bancaires, comptables, financières en dehors des États-Unis, dépasser l'hégémonie du dollar, ce qui promet à l'Europe de futures crises.

Le thème de l'Occident servirait de couverture idéologique à l'entreprise, formulant une nouvelle solidarité en identifiant de nouveaux ennemis. C'est une culture de la soumission qui est ainsi proposée à l'Europe. Ses élites tendent déjà à l'adopter, en s'en faisant sur place les parangons, en vivant dans une internationale de privilégiés exonérée de tout rattachement territorial, voire en s'expatriant.

*

Faut-il percevoir un dessein organisé dans cette dérive transatlantique de l'Union ? Cela supposerait de la part des États-Unis une vision du monde que l'on a bien du mal à discerner dans la politique de leurs dirigeants. On y pressent davantage le souci de sauvegarder et de promouvoir à court terme leurs intérêts nationaux, en mettant à leur profit tous les éléments de leur puissance. On les voit davantage soucieux des problèmes et échéances internes que de l'organisation harmonieuse de la société internationale. Le fond de leur politique semble être une ruée vers l'or sous toutes ses formes et couleurs. Dans ces conditions, intérêt américain et intérêt européen ne se confondent pas, ils peuvent converger mais s'opposent aussi sur de nombreux points.

Pour l'Union, il convient de revenir aux données de base. Elles ont été et sont politiques, elles ont reposé et reposent sur l'entente franco-allemande, qui a toujours aggloméré les membres autour d'elle, dès lors qu'elle était porteuse de projets européens. Sur ce point, les jeux ne sont pas faits. Les Français ont parfois le sentiment, à tort ou à raison, que l'Allemagne tend à se détourner de la construction européenne pour défendre ses intérêts particuliers, et qu'elle regarde seule vers le monde extérieur, Russie puis Chine étant des portes de sortie pour des ambitions purement nationales. S'il en était ainsi, ce serait la fin programmée de l'Union actuelle, dont le couple franco-allemand tient plus que jamais entre ses mains le destin – sa pérennité, son développement ou sa décomposition progressive. ■

Serge Sur