

BIBLIOTHÈQUE DE LA FONDATION
PAUL-HENRI SPAAK

LES RELATIONS
TRANSATLANTIQUES :
UN AN APRÈS
LE 11 SEPTEMBRE 2001



*Actes du Colloque organisé
les Samedi 7 et Dimanche 8 septembre 2002
au Palais d'Egmont (Bruxelles)*

BRUYLANT
BRUXELLES

2 0 0 3

L'EUROPE SANS ILLUSIONS

PAR

ANDREW MORAVCSIK

PROFESSEUR ET DIRECTEUR
EUROPEAN UNION CENTER
UNIVERSITÉ DE HARVARD

Les futurs historiens pourront considérer rétrospectivement les années 90 comme la décennie au cours de laquelle les Européens ont commencé à voir l'Europe sans illusions.

Pendant presque cinquante ans après la seconde guerre mondiale, des impératifs géopolitiques — la démocratisation de l'Allemagne et de l'Italie, la menace communiste interne et externe et l'omniprésence de la puissance militaire américaine — ont masqué les fondements sur lesquels l'intégration européenne de l'après-guerre s'est construite, à savoir la gestion de l'interdépendance commerciale et financière.

Le support en faveur de l'Europe unie reposait sur un « consensus permissif » d'une opinion publique favorable qui a permis à des partis politiques centristes de satisfaire les demandes économiques de puissants groupes de production en justifiant leurs actions avec des arguments basés sur le rôle de l'Union européenne dans la promotion de la démocratie et de la paix. A l'exception de quelques épisodes spécifiques — le débat français sur la Communauté européenne de défense et le référendum britannique de 1975 viennent à l'esprit —, les hypothèses fondamentales sur la forme et la substance de l'intégration économique européenne ne furent presque jamais débat-

tues publiquement. L'avenir de l'Europe était plutôt entre les mains d'Hommes d'Etat de premier plan, Paul-henri Spaak en étant un exemple prestigieux, qui ont tracé la voie à suivre. Ainsi furent bâtis les piliers essentiels de l'Union européenne : l'union douanière, la politique agricole commune, les procédures de régulation et les institutions monétaires successives.

Ce style élitiste de conduite des affaires européennes a pris fin il y a une décennie. Dans la foulée de l'Acte unique européen de 1986, du Traité de Maastricht de 1991 et de l'élargissement visant à l'adhésion de trois nouveaux membres, les fondements originels de l'intégration européenne ont commencé à être mis en question. Les referendums de 1991 au Danemark, en France et en Irlande, ont fait émerger un débat public très large même si parfois démagogique. Les Cours constitutionnelles nationales, particulièrement en Allemagne, ont placé la question au cœur des débats nationaux de nature juridique. La discussion a ensuite été stimulée par de nouveaux défis — la stabilisation régionale, la démocratisation, l'élargissement — ayant surgi du monde de l'après guerre froide.

Alors un large débat a été lancé sur les objectifs plus fondamentaux, sur l'efficacité technique, sur la justesse du modèle institutionnel et sur la légitimité démocratique de l'Union européenne. Dans un livre largement lu, Larry Siedentop demandait récemment, « Où sont les Madison pour l'Europe? » (1). Et une question encore plus appropriée est : « Pourquoi y a-t-il autant de Madison? ». Parce que le débat sur l'avenir de l'Union européenne a impliqué un nombre extraordinaire d'intellectuels, de journalistes et d'hommes politiques européens de premier plan. Jürgen Habermas, Alain Minc, Anthony Giddens, Joseph Weiler et Timothy Garton Ash sont en

(1) Larry SIEDENTOP, *Democracy in Europe* (New York : Columbia University Press, 2001).

tête de la liste de centaines d'universitaires qui débattent de cette légitimité démocratique. Les journaux européens de qualité consacrent des sections entières pour proposer des dispositions pour une Constitution européenne. Depuis récemment, on aurait des difficultés pour trouver un homme politique de premier plan qui n'a pas proposé un plan détaillé de réforme de l'ordre constitutionnel européen. Ces deux dernières années seulement, les Premiers Ministres Tony Blair du Royaume Uni et Jose-Maria Aznar d'Espagne, le Président français Jacques Chirac, le Ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer, l'ancien Premier Ministre italien Giuliano Amato et le Président de la Commission européenne Romano Prodi — pour n'en nommer que quelques uns — l'ont fait. L'actuelle Convention constitutionnelle doit élaborer quelque chose qui tienne la route à partir de toutes ces idées.

Cela ne veut pas dire que l'intégration européenne est chancelante. En effet, la décennie s'étendant de 1992 à 2002 est peut-être la plus empreinte de réussite dans son histoire, marquée par l'approfondissement du marché intérieur, la réalisation de la monnaie unique, l'élargissement à l'Autriche, à la Suède et à la Finlande, des activités croissantes dans les domaines de la politique sociale, de défense et d'immigration et le lancement ou la conclusion, que nous attendons prochainement, des négociations pour un élargissement visant à inclure de 5 à 8 nouveaux membres provenant de l'Est et du Sud. En tout état de cause, l'Union européenne a été et reste l'organisation internationale volontaire qui a connu la plus grande réussite dans l'histoire mondiale. La compréhension de sa dynamique spécifique est devenue essentielle pour tout analyste sérieux de la politique mondiale.

Il est donc justifié que de 1994 à 2000 la Chaire Paul-Henri Spaak à l'Université de Harvard ait été occupée par cinq orateurs — Roy Jenkins, Renato Ruggiero,

Ralf Dahrendorf, Uffe Ellemann-Jensen et George Papandreou — dont tant le sujet que le ton ont été différents de ceux de leurs prédécesseurs des quinze années précédentes (1). Trois de ces différences illustrent la profondeur des récents changements dans les modes politiques prévalant en Europe.

Premièrement, alors que les orateurs précédents se concentraient en priorité sur l'OTAN et les relations transatlantiques, les cinq orateurs du groupe actuel ont à peine mentionné ces sujets. En effet, à l'exception de l'évocation par Papandreou des Balkans, ils ont à peine effleuré les problèmes de sécurité en tant que tels. Quatre des cinq orateurs se sont plutôt concentrés sur des questions politiques touchant directement l'UE alors que le cinquième, Ruggiero, a porté son regard sur les relations entre institutions régionales telles qu'entre l'UE et le GATT/OMC. Ce n'est pas seulement indicatif d'une mutation de l'attention du public de la relation transatlantique vers les affaires spécifiquement européennes. C'est également le signal d'un changement plus fondamental de la primauté jusqu'alors non contestée des problèmes de sécurité pendant la guerre froide vers une attention plus équilibrée aux interactions économiques et

(1) Pour les précédentes conférences, voir Richard C. EICHENBERG, *Drifting Together or Apart? U.S. — European Relations in the Paul-Henri Spaak Lectures*, Harvard University, 1981-1984 (Lanham, MD : University Press of America, 1986); Center for International Affairs, *Allies or Adversaries? U.S. — European Relations in the Paul-Henri Spaak Lectures*, Harvard University, 1985-1992 (Lanham, MD : University Press of America, 1993). Les cinq dernières conférences sont : Lord Roy JENKINS, «The Disappointing Partnership between British Governments and Europe : Why the Paul-Henri Spaak Tradition Rarely Embraces London» (Cambridge : Center for European Studies, Harvard University); Renato RUGGIERO, «The Global Challenge : Opportunities and Choices in the Multilateral Trading System» (Cambridge : Center for European Studies, Harvard University); Ralf DAHRENDORF, «From Europe to E.U. : A Story of Hope, Trial and Error» (Cambridge : Center for European Studies, Harvard University); Uffe ELLEMANN-JENSEN, «The New Europe : How to Overcome 40 Years of Division» (Cambridge : Center for European Studies, Harvard University); George PAPANDREOU, «Europe and the Balkans : The Role of Greece» (Cambridge : Center for European Studies, Harvard University).

sociales entre les pays après la période de la guerre froide.

Deuxièmement, comme en conviennent les commentateurs dans toute période de transformation fondamentale, chaque orateur cherche à situer l'état actuel de l'UE dans une perspective historique. C'est particulièrement évident dans le cas de Roy Jenkins et de Dahrendorf, qui ont consacré la plus grande partie de leur contribution à l'histoire de l'UE. Ellemann-Jensen, Ruggiero et George Papandreou ont aussi avancé des références historiques.

Troisièmement, alors que chacun des cinq orateurs, se proclame sincèrement être un « Européen », la plupart sont très critiques quant à la politique présente et passée de l'UE. Ceci reflète l'un des développements les plus intrigants de l'Europe contemporaine — l'émergence parmi les élites politiques nationales de positions plus sceptiques à l'égard de l'UE. Avant 1991, il aurait été très difficile de trouver, à l'exception des gaullistes français du début des années 60 et des conservateurs britanniques des années 80, un parti de gouvernement en Europe qui est ouvertement critique sur un aspect majeur de l'intégration européenne. (Je mets à part les querelles sur le budget agricole). Beaucoup de dirigeants européens étaient bien sûr plus que sceptiques en privé — Helmut Schmidt et Valéry Giscard d'Estaing en sont des exemples — mais de telles préoccupations restaient en dehors du débat public si ce n'est pour les représentants de l'extrême droite et de l'extrême gauche. Les hommes politiques invoquaient plutôt un ensemble de symboles et de mythes, d'une opportunité et de d'une précision d'ailleurs variables, sur les conséquences positives de l'intégration et sur le besoin persistant d'une « union toujours plus étroite ».

Après 1991; comme nous l'avons déjà vu, les principaux hommes politiques européens ont commencé à émettre une série des critiques et de propositions subtile-

ment différenciées en vue d'une réforme de l'UE, certaines étant d'ailleurs tout à fait inorthodoxes. Les contributions de Dahrendorf, Ellemann-Jensen et Ruggiero illustrent cette tendance. Prises ensemble, elles remettent en question presque chacune des convictions de la génération de Spaak : la nécessité de l'intégration pour prévenir la guerre en Europe, l'utilisation des idéaux européens comme antidote au nationalisme, la nécessité de l'« européenisme » comme rempart contre le communisme à l'intérieur et à l'extérieur, le fait qu'il est inévitable de « déborder » vers de nouvelles activités ; la vocation de l'Europe à devenir un État fédéral centralisé, l'idée que les fonctionnaires européens sont des administrateurs impartiaux de l'intérêt commun, et un objectif plus élevé justifiant l'absence d'institutions traditionnellement démocratiques en Europe. Tout cela a été remis en question par ces auteurs comme cela a été le cas dans les récents débats européens.

Pour tous les orateurs, comme pour beaucoup d'Européens, la question centrale pour l'avenir est la suivante : *Comment pouvons-nous justifier l'intégration européenne dans une période où elle est de plus en plus examinée sans l'appui de ces illusions ?*

Chaque auteur contribue de manière intéressante à cette discussion. J'ai agencé leurs idées et mon propre commentaire de manière à rencontrer une série de questions critiques pour comprendre quelle sorte d'argumentation publique est requise pour justifier l'intégration européenne. La première section aborde la cas du Royaume Uni, un pays qui a une longue tradition d'attitudes frileuses à l'égard de l'UE. La seconde section évoque le rôle historique des mythes et croyances européennes sur le continent. La troisième section examine si les mythes fondateurs de l'UE, en particulier la croyance que l'intégration économique empêchera la guerre et

mènera à l'union politique, sont valables. La quatrième section évalue les thèses selon lesquelles le récent approfondissement de l'intégration européenne a été trop loin. J'examine trois de ces critiques : l'approfondissement entraînerait l'insularité et le protectionnisme, il générerait la division et les conflits et il exacerberait la perception que l'UE est démocratiquement illégitime. Je les rejette toutes les trois, estimant en particulier que l'UE est démocratiquement légitime telle qu'elle est — et les efforts déployés pour la réformer dans une direction plus participationniste ou majoritaire, notamment au sein de la convention constitutionnelle actuellement au travail, sont en conséquence injustifiés. Les dix dernières années n'ont, en fait, pas confirmé les préoccupations émises par les plus critiques d'entre nous.

La vie sans illusions : le rôle exceptionnel du Royaume Uni

Certains pays ont toujours été frileux à l'égard de l'intégration européenne et le Royaume Uni est le premier d'entre eux. C'est certainement en Grande Bretagne que l'on trouve la minorité « eurosceptique » la plus bruyante et la mieux ancrée (1). C'est pourquoi l'intégration européenne a été plus mise en exergue et plus controversée que dans presque tous les autres pays. Dans sa conférence Spaak en 1994 intitulée « Le partenariat décevant entre les gouvernements britanniques et l'Europe : pourquoi la tradition Paul-Henri Spaak attire rarement Londres », l'homme politique britannique et ancien Président de la Commission, Roy Jenkins, maintenant Membre de la Chambre des Lords, évoque le casse-tête de

(1) Pour un aperçu des opinions eurosceptiques, particulièrement en France, voir Ronald TIERSKY, *Euroskepticism : A Reader* (Lanham : Rowman and Littlefield, 2001). Jenkins cite Thatcher comme quelqu'un qui ne dit jamais rien de positif sur l'UE. Il cite son jugement amusant sur ses collègues continentaux : « une bande de nuls, à l'exception peut-être de Schmidt », JENKINS, p. 9.

la politique britannique à l'égard de l'Europe au cours de la dernière moitié du siècle dernier : comment pouvons-nous rendre compte du « semi-détachement persistant et défaitiste de la Grande Bretagne » (1) ?

C'est un double casse-tête. Le premier casse-tête résulte de la tendance britannique à rester en retrait des nouvelles initiatives européennes, depuis la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) jusqu'à maintenant. Le second casse-tête réside dans la tendance britannique (pour reprendre la métaphore utilisée par Jenkins) de courir le long du train qui est parti, en essayant de monter à bord au prochain endroit qui convient. C'est une habitude, note-t-il à juste titre, « qui ne contribue ni au confort, ni à la dignité nationale » et qui, en termes pratiques, « garantit que nous ne jouerons jamais un rôle effectif dans le modelage des institutions que nous rejoignons ensuite » (2). Au cours des dernières décennies, le résultat en a été une politique totalement « illogique », dans laquelle le gouvernement britannique supporte des politiques *à la carte* ou à plusieurs vitesses et s'oppose avec véhémence aux efforts des autres pour aller de l'avant sans le Royaume Uni (3). De telles demandes semblent impliquer un sens de « particularisme britannique » et, inutile de le dire, n'engendre que peu de sympathie auprès des autres gouvernements européens.

Jenkins est à la recherche d'une « théorie générale » pour expliquer ce phénomène. Il commence par réfuter, succinctement et avec un résultat dévastateur, certaines explications erronées (4). Ce semi-détachement britannique, conclut-il, est trop constant pour être attribué seulement à quelques individualités, trop bien ancré pour être le résultat d'une nostalgie de l'empire et trop en conflit

(1) JENKINS, p. 13.

(2) JENKINS, p. 7.

(3) JENKINS, p. 12.

(4) JENKINS, pp. 12-14.

avec la politique des Etats-Unis pour se détacher d'un grand désir après une relation transatlantique particulière. Il ne peut pas être attribué aux piètres capacités linguistiques des Britanniques (parce que celles des Français sont pires), ni à un scepticisme « Lockéen » à l'égard du cartésianisme continental à *la française* (parce que les Irlandais, au moins jusqu'à récemment, se sont plutôt bien débrouillés en Europe).

Quelle est alors l'explication? Assurément, c'est avec quelque déception que l'on se tourne vers la dernière page de la contribution de Jenkins et qu'on trouve en conclusion un court paragraphe commençant par : « Je suis désolé de ne pas vous donner une réponse plus définitive... » (1). Encore, sa recherche n'aborde pas deux directions très prometteuses.

La première a trait à ce que Jenkins nomme les « *étranges rigidités du système politique britannique* » (2). Le support parlementaire britannique pour l'Europe doit être trouvé dans une coalition située entre le centre droit et le centre gauche. Ceci, bien sûr, n'est pas très original dans la mesure où dans la plupart des systèmes politiques européens, l'opposition à l'idée européenne a réuni la gauche radicale (par exemple les communistes français et italiens, l'aile gauche du parti travailliste britannique et même les partis sociaux-démocrates de Scandinavie) et la droite nationaliste (par exemple les poujadistes, les conservateurs britanniques thatchériens, parfois les gaulistes français et actuellement les partis opposés à l'immigration). Ce qui est différent en Grande Bretagne, observe à juste titre Jenkins, c'est une incapacité particulière à gérer cette situation politique délicate afin de permettre au gouvernement d'agir.

Cette incapacité persistante à gérer ce conflit domestique nous invite à réfléchir plus avant sur les caractéristi-

(1) JENKINS, p. 14.

(2) JENKINS, p. 11.

ques du système politique britannique. Beaucoup d'éléments peuvent contribuer à cette pathologie (1). Le facteur le plus important par rapport à notre objectif est peut-être l'absence d'une large opposition communiste organisée, une caractéristique qui différencie la Grande Bretagne de l'Italie, de la France et (quoi qu'indirectement) de l'Allemagne. Dans ces pays, la menace d'une gauche radicale bien organisée s'appuyant dans une certaine mesure sur des vues internationalistes a fait en sorte que les centristes de l'après guerre se sont appropriés l'intégration européenne en tant que conception alternative à l'idéalisme cosmopolite (2). L'absence d'une telle menace est une caractéristique que la Grande Bretagne partage avec d'autres pays moins fédéralistes, notamment le Danemark, la Suède, la Norvège, la Suisse et l'Irlande et cela donne à l'intégration européenne moins de force idéologique.

La seconde particularité soulignée par Jenkins est la *tendance britannique à voir l'intégration européenne comme relevant principalement du commerce*. Le commerce, dit-il, n'est par définition pas une source d'inspiration. Cela consiste en la gestion d'offres dont, un siècle et demi plus tôt, le jeune et ambitieux Gladstone, relégué peu avant à la tête du Board of Trade, se plaignait amèrement. Aujourd'hui encore, cela reste insuffisant pour recueillir

(1) L'un est le manque de gouvernement présidentiel, une caractéristique institutionnelle qui semble avoir beaucoup contribué au support français à l'UE tant sous la droite (de Gaulle et Chirac) que sous la gauche (Mitterrand). Un autre est le système électoral dit du « le premier a le poste », qui rend difficile l'accès au pouvoir des partis politiques centristes, — on pense au FDP en Allemagne, à l'UDF en France et à d'autres sur le continent —, qui souvent participent à des coalitions parlementaires centristes pro-européennes. Le rôle positif des Libéraux-Démocrates en Grande-Bretagne, bien qu'ils soient affaiblis, est frappant à cet égard. La sélection décentralisée de candidats pour les élections parlementaires, notamment au Parti Conservateur, tend à encourager la sélection de plus de candidats moins centristes.

(2) La trajectoire du parti chrétien-démocrate français, le MRP de Jean Monnet et Robert Schuman, est un bon exemple. Dans l'après-guerre, le MRP a d'abord été eurosceptique mais a changé en grande partie pour rivaliser avec les Communistes dans l'électorat rural.

un large support public. « L'Europe est et doit être une affaire d'hommes et de femmes, de paix, de politique, de sécurité, d'art et de vie, de constructions et d'écologies, avec des objectifs plus larges que des offres » (1).

Jenkins a tout à fait raison de dire que les intérêts économiques ont dominé le processus politique britannique au cours de la deuxième partie du siècle dernier. En effet, des documents confidentiels récemment publiés révèlent que les préoccupations commerciales étaient de loin plus importantes que la plupart des gens, y inclus Jenkins, ne l'imaginait. En 1955, le choix du gouvernement britannique en faveur du maintien du commerce avec le Commonwealth plutôt qu'avec les Six avait tout son sens ; le premier représentait 52 % des exportations britanniques et le second seulement 12 %. (La France et l'Allemagne, par contre, exportaient deux à trois fois plus vers les Six). Comme le poids relatifs du commerce britannique avec le Commonwealth et le continent s'est inversé entre 1955 et 1965, la politique britannique a fait de même. Nous savons maintenant que la première motivation d'Harold Macmillan en lançant la première demande d'adhésion en 1961 était qu'il estimait que le commerce allait rapidement se réorienter du Commonwealth vers le continent. Éviter une exclusion commerciale de l'Europe devint la priorité la plus importante de la politique britannique. Si la Grande-Bretagne n'était plus en mesure d'exporter, ni le beurre, ni les canons ne seraient plus abordables (2).

Des préoccupations commerciales ont continué à dominer la politique britannique pendant les décennies qui ont suivi. Le résultat positif du referendum de 1975, par

(1) JENKINS, pp. 10-11.

(2) Pour une argumentation détaillée, voir Andrew MORAVCSIK, *The Choice for Europe : Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca : Cornell University Press, 1998), pp. 122-135, 164-176, 274-285. Aussi Jacqueline TRATT, *The Macmillan Government and Europe : A Study in the Process of Policy Development* (New York : St. Martin's Press, 1996).

exemple, fut en très grande partie dû à l'intervention du monde des affaires britannique qui permit à la campagne pour le « oui » — dans laquelle Jenkins joua un rôle de premier plan — de ramener les opposants dans une proportion de 10 à 1 (1). Dans les années qui ont suivi, le principal problème qui suscita l'opposition britannique fut la PAC, qui accablait les contribuables britanniques en ne créant que très peu de partisans dans le minuscule secteur agricole britannique. Jenkins note aussi l'ironie particulière de Margaret Thatcher, le dirigeant britannique le plus eurosceptique de l'après-guerre, qui présida à l'avancement du marché intérieur — « le seul pas majeur vers l'intégration pris dans la dernière moitié du siècle où la Grande-Bretagne n'est pas restée en arrière » — dans une large mesure du fait de son engagement en faveur du libre échange (2).

Le résultat : la Grande Bretagne fut constamment contrainte par intérêt économique de poursuivre ce processus que ce soit doucement ou durement. Aux principaux moments clés, comme le suggère Jenkins, l'intérêt économique plutôt qu'un calcul géopolitique ou un idéalisme fédéraliste a dicté la participation britannique à l'Europe. L'absence d'une justification politique rationnelle d'une telle action — en particulier, l'absence d'une opposition communiste organisée dans le pays — a fait que le support de l'opinion publique a été faible. La participation britannique a donc été moins enthousiaste (et

(1) David BUTLER et Uwe KITZINGER, *The 1975 Referendum* (London : Macmillan, 1976); Anthony KING, *Britain says Yes — The 1975 Referendum* (Washington, American Enterprise Institute, 1977).

(2) JENKINS, p. 10. C'était vrai quand JENKINS parlait. Maintenant, il faut ajouter les récentes propositions de Tony Blair en matière de politique étrangère et de sécurité.

souvent plus lente à émerger) que sur le continent. (1) La nature non idéologique de l'approche britannique envers l'Europe peut bien expliquer cette pathologie particulière.

On peut cependant percevoir que, depuis la fin de la guerre froide, l'attitude britannique envers l'Europe est beaucoup moins exceptionnelle qu'avant. C'est en partie dû au fait qu'une diplomatie créative a déplacé la Grande-Bretagne au centre de l'Europe. Bien que la Grande-Bretagne reste toujours opposée à l'UEM, le Premier Ministre Tony Blair a placé la Grande Bretagne au centre des efforts en vue de la construction d'une politique étrangère et de sécurité. Il a brillamment usurpé la position traditionnelle française en avançant des propositions sur la coopération en matière de politique étrangère qui reposent sur un soupçon d'idéalisme et non pas sur la défense d'un petit intérêt personnel de manière telle qu'il est impossible à la France ou à l'Allemagne de s'y opposer.

La position britannique est aussi devenue moins particulière parce que l'Europe est devenue plus britannique. Le débat public dans les autres Etats membres, même au sein des six pays fondateurs, s'est déplacé dans une direction plus sceptique. Sur le continent, la fin de la guerre froide et la disparition d'une opposition communiste interne (avec d'anciens électeurs communistes se dispersant dans les autres partis) apparaissent avoir légitimé les opinions plus eurosceptiques. L'adjonction de nouveaux membres avec des traditions politiques très différentes, surtout en Scandinavie, n'a fait que renforcer cette tendance. Pour mesurer l'ampleur de ces change-

(1) On peut aussi défendre l'idée que la Grande-Bretagne a bénéficié moins largement de son adhésion en termes économiques, ce qui a affecté le support de son opinion publique. Pour une interprétation économique éclairée du support de l'opinion publique à l'égard de l'UE, voir Matthew GABEL, *Interests and Integration : Market Liberalization, Public Opinion, and European Union* (Ann Arbor : University of Michigan Press, 1998).

ments, revoyons l'histoire des illusions concernant l'Europe sur le continent.

La puissance des mythes européens

Dans sa conférence, en octobre 1996, intitulée « De l'Europe à l'EUrope : une histoire d'espoir, d'essai et d'erreur », le collègue de Jenkins à la Chambre des Lords, Lord Dahrendorf, souligne le rôle de l'idéologie politique dans la motivation en faveur de l'intégration européenne sur le continent. Pour Dahrendorf, comme pour la plupart des Allemands, la principale préoccupation n'était pas seulement l'anticommunisme mais aussi la volonté de contenir l'Allemagne.

Depuis 1945, l'intégration européenne s'est toujours faite en fonction de l'Allemagne... Au moins trois chancelliers allemands — Adenauer, Schmidt et Kohl — ont montré un sens profond du besoin de la *Selbsteinbildung* allemande... Tout le cheminement vers l'union monétaire, l'une des principales motivations pour l'intégration européenne, s'est toujours fait avec le désir de maintenir l'Allemagne dans la famille... des démocraties libérales de la planète... La démocratie interne est la garantie la plus solide qu'on peut espérer contre une agression extérieure (1).

Cette opinion est reprise par le Ministre danois des Affaires étrangères, Ellemann-Jensen, dont la conférence Spaak en 1997 était intitulée : « La nouvelle Europe : comment surmonter 40 ans de division ». Il défend, en effet, également une interprétation politique de l'intégration européenne dans sa forme la plus affirmée.

Vous devez savoir ce qui se trouve réellement derrière l'idée d'intégration européenne... Du désespoir (de la seconde guerre mondiale) est née l'idée qu'une Europe unie rendrait la guerre impossible... Bien que l'accord sur ce concept ait progressivement évolué d'un processus principalement dominé par les problèmes économiques vers des préoccupations politiques, l'objectif fonda-

(1) DAHRENDORF, pp. 4-5.

mental restait le même : l'intégration devrait mener à la paix et à la liberté. Cela a toujours été l'objectif.

L'intégration économique — la mise en commun des ressources — était toujours un moyen, non une fin en soi... Il est très important de garder cela à l'esprit : *l'intégration européenne est d'abord et avant tout un projet politique* (1).

Selon Ellemann-Jensen, l'intégration européenne devait rendre impossible la guerre entre les gouvernements européens, appuyer l'Ouest dans un continent « divisé entre deux systèmes idéologiques » et, depuis plus récemment, renforcer les nouvelles démocraties en Europe méridionale et orientale. Dans sa conférence prononcée en 1995 et intitulée : « Le défi global : les opportunités et les choix dans un système commercial multilatéral », Renato Ruggiero partage la même opinion, non seulement sur l'UE mais sur le système commercial global. Il a été élaboré, avant tout, pour promouvoir la paix et la sécurité (2).

Est-ce réellement le cas ? Il y a en fait de bonnes raisons de douter de cette sagesse communément répandue. Nous avons déjà vu que les principaux revirements de la politique britannique ont été motivés en premier lieu par des préoccupations commerciales. Jenkins estime que ce n'était pas le cas sur le continent et, dans l'esprit du public, c'est sans doute vrai. La publication de documents confidentiels a montré que les décideurs au sein des Six étaient également obsédés par des intérêts économiques (3). L'historiographie la plus récente montre que l'intégration européenne s'est, en fait, toujours bien plus

(1) ELLEMANN-JENSEN, p. 4.

(2) RUGGIERO, p. 1.

(3) Je veux dire par là des intérêts économiques tels que définis par de puissants groupes d'intérêt nationaux. Beaucoup d'économistes estiment que si l'UE ne peut pas être justifiée économiquement, une évaluation économique rigoureuse devrait alors plutôt favoriser un système commercial multilatéral parce qu'il domine les impératifs politiques nationaux de politique commerciale.

réalisée par rapport à des gains et des pertes commerciaux que par rapport aux idées de paix et de liberté ainsi que le prétendaient publiquement les hommes politiques. Des arguments non économiques en faveur de l'intégration étaient souvent plus utilisés en tant que justification de politiques qui reflétaient plutôt des intérêts économiques propres.

Considérons par exemple le Plan Schuman du début des années 50 (qui deviendra plus tard la CECA) et qui est probablement l'exemple le plus évident d'une proposition indubitablement motivée par le désir de stabiliser la paix et la démocratie. Même dans ce cas, des recherches historiques récentes font apparaître combien la CECA était aussi motivée par des intérêts économiques propres, en particulier, parmi ceux-ci, les efforts de Jean Monnet, alors dirigeant du Bureau du Plan en France, pour obtenir les ressources naturelles nécessaires pour accomplir ces plans industriels (1). Même si on peut admettre dans ce cas la prédominance des préoccupations géopolitiques, les choses ont fondamentalement changé cinq ans plus tard.

On oublie souvent que les plans concernant l'union douanière entre 1955 et 1957, qui ont donné naissance à la Communauté économique européenne (CEE) étaient perçus par les « pères fondateurs » de l'UE comme une rupture fondamentale avec la conception originale de l'intégration économique en tant que moyen d'empêcher la guerre. Lorsque les discussions débutèrent en 1955, Spaak, Monnet et Pierre Uri ont proposé, dans l'esprit de la CECA, de réguler plutôt des secteurs « stratégiques » qui pourraient supporter un état de guerre, notamment les transports et l'énergie atomique. En quelques jours,

(1) Alan S. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951* (Berkeley, University of California Press, 1994); Francis M.B. LYNCH, *France and the International Economy : From Vichy to the Treaty of Rome* (London, Routledge, 1997).

cependant, les leaders patronaux allemands, qui subissaient les interventions dirigistes de la Haute Autorité de la CECA et avaient développé une compétitivité internationale suffisante pour pouvoir être en faveur de la libéralisation du commerce, se sont opposés à une telle proposition. La proposition de création d'une union douanière était plutôt une idée du Ministre néerlandais des Affaires étrangères, Willem Beyen, pas particulièrement connu pour ses opinions pro-européennes, et elle ne fut acceptée qu'à contrecœur par Spaak et Monnet comme un *qui pro quo* pour conserver les plans concernant les transports et l'énergie atomique. En 1955 et en 1956, Monnet rendit plusieurs fois visite en secret à Adenauer pour l'inviter à tuer la CEE, en défendant l'idée qu'elle était non seulement irréaliste mais, aussi, par nature, de nature non politique (1). La CEE, en tant que seule proposition acceptable par rapport aux plus importants intérêts économiques en jeu, resta au centre des discussions alors que la coopération en matière de transports et Euratom subsistèrent seulement sous une forme symbolique et atténuée.

Au cours de la suite de l'histoire de la CEE, les gouvernements européens ont continué à être plus préoccupés par le beurre que par les canons. A nouveau, des documents prouvent à présent — de manière non ambiguë, selon moi — que le veto de de Gaulle contre la Grande-Bretagne en 1963 était essentiellement motivé par la volonté de protéger les prérogatives commerciales de la France, particulièrement dans le domaine agricole, plutôt que par une rivalité géopolitique avec une Grande-Bretagne « atlantique ». Cette motivation était certainement

(1) Cette interprétation n'est pas controversée. Voir l'excellente biographie de Monnet par son ancien collaborateur : François DUCHÊNE, *Jean Monnet : The First Statesman of Interdependence* (New York, Norton, 1995). Aussi MORAVCSIK, *Choice for Europe*, pp. 145, aussi 140, 151-152.

suffisante pour justifier un veto (1). De même, on est généralement d'accord aujourd'hui pour dire que la volonté de surmonter l'« eurosclérose » économique fut la première motivation sous-tendant l'Acte unique européen de 1986 (2). On peut également défendre raisonnablement que le support à l'intégration monétaire de dirigeants tels que Helmut Schmidt et François Mitterrand relevait plus de la défense d'intérêts économiques de leurs nations respectives que de la géopolitique. L'intégration monétaire n'a pas simplement réduit le coût des transactions en matière d'investissements en Europe, elle a aussi libéré les politiques monétaires européennes des contraintes imposées par un dollar instable et par une Bundesbank allemande irresponsable — ou du moins perçue comme telle (3).

Par dessus tout, les hommes politiques européens ont toujours été des pragmatiques très attentifs aux considérations commerciales, même si des considérations géopolitiques et idéologiques se sont surajoutées à l'appui de leurs positions. Bien que les économistes empruntent rarement cette piste, des groupes de producteurs croyaient que l'UE présentait des avantages considérables sur le système commercial multilatéral du GATT et de l'OMC parce qu'elle permettait une libéralisation

(1) Andrew MORAVCSIK, « De Gaulle between Grain and *Grandeur* : The Economic Origins of French EC Policy, 1958-1970 (Parts I and II) », *Journal of Cold War Studies* (Spring 2000 and Fall 2000). Disponible sur : <http://muse.jhu.edu/journals/cws/toc/cws2.2.html>, <http://muse.jhu.edu/journals/cws/toc/cws2.3.html>. Voir aussi MORAVCSIK, « Le grain et la grandeur : les origines économiques de la politique européenne du général de Gaulle (Partie I et II) », *Revue française de science politique* (août 1999 et février 2000).

(2) E.g. Wayne SANDHOLTZ et John ZYSMAN, « 1992 : Recasting the European Bargain », *World Politics* 42 (December 1989), pp. 95-128.

(3) Thomas H. OATLEY, *Monetary Politics : Exchange Rate Cooperation in the European Union* (Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997); Jeffrey FRIEDEN, « The Impact of Goods and Capital Market Integration on European Monetary Politics », *Comparative Political Studies* 29 (1996), pp. 193-222; Kathleen McNAMARA, *The Currency of Ideas : Monetary Politics in the European Union* (Ithaca, NY : Cornell University Press, 1997); MORAVCSIK, *Choice for Europe*, Chapitres 4, 6, et, pour une évaluation équilibrée des préoccupations économiques et géopolitiques, chapitre 7.

du commerce aussi approfondie mais ajustée aux intérêts européens. Il est certainement vrai, comme le note Dahrendorf, que des préoccupations géopolitiques ont rendu l'Allemagne plus ouverte que ne l'auraient imposé seulement des intérêts économiques. Lors des crises nombreuses avec l'Union soviétique et son « Etat client » sur le sol allemand, Adenauer, Brandt et Kohl ont effectivement utilisé l'intégration européenne pour rassembler des appuis au sein des alliés occidentaux (1). Comment expliquer autrement la volonté allemande de financer dans les années 50 la politique agricole commune (2). La plupart du temps, cependant, l'intégration européenne a été renforcée par la recherche pragmatique de bénéfices économiques dans le continent du monde le plus interdépendant économiquement.

Les mythes européens ont-ils une réalité?

Certains peuvent voir dans ce débat une sorte de détournement des motivations au fil de l'histoire. Après tout, du *Sonntagsreden* allemand aux analyses abstraites des universitaires américains, presque tous les commentateurs de la politique européenne des 50 dernières années ont perçu l'UE comme une force décisive pour empêcher une guerre en Europe. Le lecteur peut donc normalement conclure que, si les hommes politiques croyaient réellement ce qu'ils disaient ou simplement utilisaient des préoccupations géopolitiques comme justification pour des bénéfices commerciaux, l'intégration européenne a quand même eu un impact stabilisateur certain sur la politique européenne. N'est-ce pas la vraie contribution de l'UE à l'ordre régional de l'après-guerre ?

(1) DAHRENDORF, pp. 4-5.

(2) Bien que, bien sûr, le gouvernement allemand ait demandé et reçu des aides au maintien de prix élevés comme un *quid pro quo*, avec comme résultat que ce pays, qui n'avait presque pas exporté de produits agricoles pendant les années 50, est devenu le 6^{ème} exportateur mondial agricole.

A cet égard, Dahrendorf trouve des raisons pour le moins étranges qui sont même empreintes d'un profond scepticisme. Même si les hommes politiques croyaient que la libéralisation économique favorisait la démocratie et la paix, Dahrendorf croit que ce lien n'a jamais existé. Pire, l'idée que l'intégration économique peut « déborder » sur la géopolitique, ainsi que le croyaient les pères fondateurs comme Robert Schuman, Spaak et Monnet, n'est pas seulement fausse — c'est la « tare congénitale » de l'UE. Dahrendorf défend l'idée que cette idéologie communément admise est basée sur deux liens douteux entre l'intégration économique et la stabilisation géopolitique, l'un direct et l'autre indirect.

L'intégration économique européenne promeut-elle la paix en faisant disparaître les incitations à la guerre? Cette idée, développée d'abord par Schuman et Monnet, reste largement répandue. Elle est avancée dans sa forme classique par Ellemann-Jensen qui défend l'idée que l'UE a réussi à rendre la guerre entre ses membres « non seulement improbable mais inimaginable et également impossible pour des raisons pratiques » (1). Ruggiero exprime ses préoccupations concernant la possibilité d'un régionalisme excessif avec « toutes les conséquences que cela impliquerait pour la stabilité politique et la sécurité ». Il conclut : « si nous diminuons nos importations en provenance des pays développés, nous diminuons leur croissance et donc la nôtre aussi... et nous ne ferons qu'accroître l'instabilité, la violence, la guerre et le terrorisme » (2).

Dahrendorf ne reprend rien de tout cela. « Il est permis de se demander », écrit-il, « si c'est l'intégration européenne qui a empêché la guerre, du moins parmi les

(1) ELLEMANN-JENSEN, p. 4, défend l'idée qu'« aujourd'hui la guerre entre les Etats membres de l'Union européenne est non seulement improbable et impensable, mais également impossible pour des raisons pratiques » — un résultat qu'il attribue à l'UE.

(2) RUGGIERO, p. 16.

membres des Communautés européennes après 1945 » (1). Et il n'est pas le seul à exprimer son scepticisme sur ce lien. Cette idée a été débattue publiquement, avec une sophistication considérable, lors du referendum français sur le Traité de Maastricht et elle est mise en question de manière croissante.

Tant l'histoire que l'analyse scientifique sociale semblent confirmer le scepticisme de Dahrendorf, en tout cas pour ce qui est de l'Europe de l'après-guerre. Presque tout ce que nous savons sur les questions de sécurité internationale nous suggèrent que la gouvernance démocratique suffit à empêcher la guerre; le commerce a un impact secondaire et encore moins la participation à des organisations internationales (2). Dans le cas particulier de l'Europe de l'après-guerre, la preuve est apportée que l'UE a simultanément empêché la guerre et soutenu la démocratie parmi les Six. Du début à la fin, jamais aucun gouvernement européen (membre ou non de l'UE) n'a jamais menacé un autre d'une attaque militaire. La résolution du conflit territorial de la Sarre et l'intégration de l'Allemagne dans les alliances occidentales, les dernières questions qui auraient pu mener à une guerre, se firent avant la création de la Communauté européenne en 1957. A ce moment-là, la démocratie en République fédérale avait été consolidée et il faut aller chercher loin pour défendre l'idée que la CECA, lancée en 1952, a plus contribué au processus de démocratisation en Allemagne que la débâcle nazie, l'occupation alliée, la menace soviétique et la forte position d'Adenauer. Dahrendorf, qui est aussi qualifié que n'importe quel universitaire pour défendre une telle idée, a raison de « douter du fait que le rôle des institutions européennes en créant une solide

(1) DAHRENDORF, p. 4.

(2) Pour une discussion détaillée, voir John R. O'NEAL and Bruce RUSSETT, *Triangulating Peace : Democracy, Interdependence, and International Organizations* (W.W. Norton & Company, 2001).

base sociale pour des institutions politiques démocratiques en Allemagne était plus que marginal » (1).

L'intégration économique européenne va-t-elle, le cas échéant, « déborder » sur une coopération politique et dans le domaine de la sécurité? Certains croient que les succès rencontrés dans le domaine économique, disons du commerce, vont nécessairement induire un support politique ou institutionnel pour des coopérations dans d'autres domaines. C'était l'avis de Monnet, de Spaak, de Walter Hallstein et d'autres personnes de cette génération — bien que la plupart d'entre eux avaient tendance à croire que les domaines stratégiques avec un contenu élevé de régulation gouvernementale tels que l'énergie atomique fonctionneraient le mieux.

Dahrendorf est à nouveau isolé. « Si nous voulons l'union politique, dit-il carrément, aucun subterfuge économique ne nous est nécessaire » (2). A nouveau, il soulève à juste titre un point (3). L'intégration économique semble avoir peu contribué au cours des années à faire avancer la coopération européenne dans des domaines non économiques. Il y a eu des succès notables dans le déploiement d'institutions internationales pour stabiliser l'Europe de l'après-guerre — le Plan Marshall, l'OTAN, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en

(1) Dahrendorf va même plus loin en contestant le lien entre croissance économique et démocratie : « Il est tentant d'interpréter l'histoire de l'Europe après la guerre comme une période de stabilisation politique due à la croissance économique et à la prospérité. Dans ce cas comme pour le reste, il faut éviter la confusion élémentaire entre la conséquence et la cause. Les miracles économique et politique se sont produits à peu près au même moment mais l'un n'est pas la cause de l'autre », DAHRENDORF, p. 12.

(2) DAHRENDORF, p. 12.

(3) Cette conclusion est sûrement un peu exagérée parce que le « débordement » existe également dans le domaine économique — disons du commerce vers la monnaie — et a eu d'importantes conséquences économiques. Par exemple, la création d'un marché unique a contribué à l'investissement et aux mouvements des capitaux qui ont encouragé l'union monétaire — quoique, même dans ce cas, les plus récentes recherches suggèrent que le haut niveau des flux commerciaux et de capitaux en Europe n'est, pour la plus grande partie, pas induit par l'intégration européenne mais est largement fonction des dotations sous-jacentes et des tendances économiques globales.

Europe et la Convention européenne sur les droits de l'homme viennent à l'esprit — mais ceci s'est fait en dehors de l'UE et toutes sauf une l'ont précédée (1). Les succès de l'UE dans la coordination des politiques étrangères apparaissent avoir été parallèles à l'intégration économique plutôt qu'un résultat de celle-ci.

Dahrendorf va plus loin. Il dit que l'intégration économique, non seulement ne promet pas la démocratie, la liberté et l'union politique parce que l'idée erronée qu'elle peut le faire — le mythe du débordement — est pernicieuse. Cette idée n'est rien d'autre que croire que c'est une sorte de fatalité (une « loi fatale ») qui aurait sérieusement dévoyé l'UE. La quête illusoire pour l'union politique par l'intégration économique, affirme-t-il catégoriquement, est devenue « un obstacle plutôt qu'une force de motivation pour une réelle coopération politique » (2). Dahrendorf croit que ceci est la première raison pour laquelle l'intégration est allée au-delà des plans initiaux limités à une union douanière — la source des difficultés auxquelles doit actuellement faire face l'UE.

Sur cela, nous devons être sceptiques. Est-ce que le mythe de l'union politique a eu un tel impact négatif sur la politique européenne dans la deuxième moitié du siècle dernier? Devrions-nous faire marche arrière par rapport à l'Acte unique européen et son programme d'abaissement des barrières non tarifaires? Devrions-nous rejeter le récent mouvement de l'UE vers une politique étrangère et de sécurité plus forte qui a déjà été bien au-delà de la modeste proposition de Dahrendorf de procéder à une rénovation distincte de l'UEO? Au-delà de tout cela, Dahrendorf, qui est lui-même un supporter fervent de l'élargissement, veut-il dire qu'il faut rejeter l'intégration

(1) Même les institutions de coordination de la politique étrangère se situent en dehors du « premier pilier » supranational.

(2) DAHRENDORF, pp. 9-10.

économique en tant que moyen pour stabiliser les démocraties voisines en Europe centrale et orientale? Après tout, ceci est un argument classique de « lien » à supposé qu'il y en ait un, comme l'affirme Ellemann-Jensen.

Si le support populaire pour les réformes politiques et économiques s'affaiblit, cela ne peut nous ramener aux bons vieux jours de la confrontation Est-Ouest avec sa menace de destruction mutuelle parce que cela peut déchaîner les forces nationalistes sur le sol de l'Europe... Si nous devons faire face à une situation de troubles... avec de nouveaux mouvements massifs de réfugiés et d'immigrés, les coûts seraient plus grands que ceux nécessaires pour les empêcher (1).

En 1999, dans sa conférence Spaak intitulée « l'Europe et les Balkans : le rôle de la Grèce », Papandreou a ajouté sa voix importante à ceux qui voient l'UE comme un moyen efficace pour stabiliser les démocraties naissantes. Il esquisse une vision de l'Europe unie basée sur la gouvernance démocratique.

La pratique démocratique, le renforcement de nos institutions, la réduction des inégalités économiques et le principe de l'Etat de droit sont les fondements d'une adhésion à l'UE et à l'OTAN... Tous les pays du Sud-Est de l'Europe... devraient [rejoindre] l'UE... C'est la seule voie unificatrice pour aller du totalitarisme vers la démocratie, de la violence vers la paix, de la pauvreté vers la prospérité. Chaque pays du Sud-Est de l'Europe peut aujourd'hui se trouver dans une posture différente mais tous vont dans la même direction. C'est la seule manière de faire partie de l'Europe (2).

Papandreou dit que c'est le meilleur moyen d'éliminer les conflits nationalistes et les autres causes de guerre.

Cette justification persuade de nombreuses personnes aujourd'hui en Europe. Bien que l'on puisse raisonnablement avoir des doutes sur le fait que l'UE soit de manière décisive à l'origine de la stabilisation de l'Allemagne après la guerre ou qu'elle ait empêché une guerre franco-allemande, il est très clair que l'Europe a

(1) ELLEMANN-JENSEN, p. 11.

(2) PAPANDREOU, p. 7.

contribué à la stabilisation de l'Espagne après Franco et de la Grèce après les colonels. C'est certainement une force positive pour la stabilisation en Europe aujourd'hui. En effet, la promesse d'adhésion à l'UE est peut-être l'instrument le plus puissant et le seul d'ailleurs de la politique étrangère européenne. L'accès au vaste marché européen, avec beaucoup moins d'exceptions et de limitations que dans le cadre de l'OMC, crée un élan quasi irrésistible pour des réformes politiques et économiques. En 1996 en Roumanie, en 1997 en Bulgarie, en 1998 en Slovaquie et en 2000 en Croatie, en Serbie et au Montenegro, des gouvernements intolérants et corrompus ont perdu les élections en faveur de coalitions démocratiques, qui sont en faveur de l'économie de marché et dont le dénominateur commun est principalement la promesse d'une éventuelle adhésion à l'UE. La Serbie et le Montenegro titubaient à deux doigts d'une guerre civile et de la sécession jusqu'à ce que le « tsar » de la politique étrangère de l'UE, Javier Solana, les menaça récemment du fait qu'ils ne pourraient pas être pris en compte pour une adhésion s'ils ne la présentaient pas ensemble. Sans un élan de nature politique et militaire, on peut se demander si l'élargissement aurait pu avoir lieu aussi vite.

Dahrendorf remet-il vraiment tout cela en question ? Allons-nous vraiment rejeter tout usage de l'idéologie politique pour supporter des politiques pragmatiques ? Je ne le crois pas. Après tout, Dahrendorf lui-même considère l'élargissement comme la première priorité pour l'Europe d'aujourd'hui. Ce n'est sûrement pas parce que ces frères économies, dont le PNB total est seulement 3 % de celui de l'Europe des 15, sont d'une importance économique critique. Comme Ellemann-Jensen le dit, l'un des premiers objectifs de l'élargissement vers la Méditerranée et maintenant vers l'Europe orientale a été de « renforcer leurs démocraties en les introduisant vers... les possibilités d'une intégration européenne plus

large » (1). Finalement, il me semble que la critique de Dahrendorf ne concerne pas tellement le lien entre l'économique et le politique en tant que tel, qu'il soit mythique ou non, mais plutôt l'évolution de l'Europe pendant la dernière décennie. Dahrendorf, rejoint sur ce point par Ellemann-Jensen, est profondément déçu par les récentes réformes entreprises au sein de l'UE tant sur la procédure que sur la substance, en particulier en ce qui concerne l'UEM. Dahrendorf et Ellemann-Jensen sont comme par hasard des porte paroles éminents de partis politiques libéraux, qui ne sont pas favorables à la régulation gouvernementale et à la bureaucratie centralisatrice. Avec cette observation, nous allons passer de l'évaluation de l'Europe d'hier à une projection vers l'Europe du futur.

L'intégration européenne a-t-elle été trop loin ?

Trois des conférenciers — Dahrendorf, Ellemann-Jensen et, du moins implicitement, Ruggiero — ont souligné les dangers d'un approfondissement excessif, ce qui est une autre préoccupation centrale dans le débat européen actuel. Tous tendent à faire preuve de scepticisme à propos de l'union monétaire, de la politique agricole commune et de la tendance générale vers une coopération économique plus intense entre les États membres actuels. Le débat parmi eux tourne autour du statut de trois valeurs européennes centrales : des marchés libres, l'unité européenne et la légitimité démocratique. Considérons à présent chacune d'entre elles.

(1) ELLEMANN-JENSEN, p. 5.

Des marchés libres et la menace de protectionnisme

Le premier danger de l'approfondissement est la perspective d'un plus grand protectionnisme européen. Dahrendorf, Ellemann-Jensen et Ruggiero soulignent que de nouvelles réformes menacent d'isoler l'Europe du reste du monde. Des économistes libéraux, dont certains d'entre eux sont des professionnels, ont longtemps vu avec suspicion les compromis prudemment élaborés par l'UE entre le libre échange et la stabilité politique domestique. Leurs propres intérêts ont mené les gouvernements britannique, danois et néerlandais, pour ne pas mentionner le gouvernement américain, à partager cette opinion. Le plus gros conflit réside dans l'agriculture et dans d'autres secteurs sensibles.

Les développements actuels font craindre un nouveau protectionnisme. Dans l'UEM et d'autres projets récents, Dahrendorf détecte « un parti pris pour le repli sur soi » et avertit que « le protectionnisme et l'esprit de clocher » seraient la fin d'une Europe qui compte dans le monde (1). Ruggiero explique dans quelle mesure saisissante les aspirations cosmopolitaines d'un système commercial global sont en conflit avec les exigences des accords régionaux.

Depuis la création du GATT il y a 50 ans, 108 accords régionaux ont été notifiés. 80 accords existants ont été examinés et six ont été estimés conformes aux règles que je viens de mentionner (l'UE n'est pas l'un d'entre eux)... Il existe certainement la nécessité d'améliorer les règles et les procédures en vertu desquelles les membres de l'OMC évaluent cette relation cruciale... Ce sont des éléments qui peuvent rompre le parallélisme entre les progrès régionaux et multilatéraux (2).

Vu de Genève, le choix est clair.

(1) DAHRENDORF, pp. 11,14.

(2) RUGGIERO, pp. 14-15.

C'est la question fondamentale du type de système économique que nous souhaitons : un système global basé sur le principe de non-discrimination forgé dans des règles agréées et mises en œuvre, ou un monde divisé en blocs régionaux avec toutes les conséquences que cela implique pour la stabilité politique et la sécurité (1).

Ellemann-Jensen demande à l'UE d'offrir aux gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale « l'accès à nos marchés — même dans des secteurs sensibles comme les produits agricoles, le textile et l'acier » (2). Il a des doutes sur le fait que l'UE réformera la PAC et considère l'OMC comme un moyen de pression opportun à cet égard.

Après une décennie, la tension entre le régionalisme et la globalisation, apparente au milieu des années 90, semble, cependant, s'être quelque peu réduite. Le protectionnisme de l'UE, qui est certainement une préoccupation constante, ne s'est pas aggravé. L'Acte unique européen et, de manière surprenante, l'UEM ont été mis en œuvre avec des perturbations minimales pour le commerce mondial et les systèmes financiers. La politique agricole européenne reste un obstacle majeur pour la prospérité des pays en développement mais le signal existe qu'un nouveau round commercial, ainsi que les politiques internes de l'UE, entraînent une évolution lente vers la renationalisation de la PAC à moins, bien sûr, que cela ne soit empêché par les pressions des nouveaux adhérents.

Peut-être plus important est l'acceptation croissante — en grande partie du fait de l'expérience de l'UE — du fait que la politique commerciale reconnaît la légitimité d'une protection réglementaire interne. Cet effort, les Européens l'ont appris, ne peut pas être poursuivi par la seule reconnaissance mutuelle parce qu'il requiert une

(1) RUGGIERO, p. 16.

(2) ELLEMANN-JENSEN, p. 10.

certaine harmonisation des réglementations. En effet, en matière d'environnement, de protection des consommateurs, de concurrence, de politique monétaire ou sociale, la dérégulation sans « régulation » est souvent ni faisable, ni désirable. L'approfondissement est donc requis. C'est le point de vue de Jenkins et Papandreou qui par instinct sont plus favorables à la régulation que leurs trois collègues plus libéraux. Ils appuient le besoin d'un équilibre en faisant attention à des questions telles que l'art, l'écologie, l'éducation et le développement et, selon les mots de Jenkins, « d'un objectif plus large que seulement des propositions » (1). Pour cette raison aussi, l'UE apparaît avoir poursuivi avec succès l'approfondissement sans succomber à la tentation protectionniste.

L'unité européenne et la menace de fragmentation

L'approfondissement présente aussi un sérieux danger de fragmentation. En créant des différenciations parmi les Etats dans l'UE et en érigeant des barrières pour entrer dans l'UE, les sceptiques craignent qu'un approfondissement excessif augmente les divisions et les conflits en Europe. Dahrendorf attire l'attention sur « ceux qui sont dedans » et « ceux qui sont dehors » (2). A cet égard, la préoccupation principale de Dahrendorf et d'Ellemann-Jensen est que l'approfondissement ralentisse ou bloque les efforts pour élargir l'UE. Dahrendorf déplore que « l'Europe occidentale ait trahi ses principes et ses promesses quand, au lieu de tendre les mains vers l'Europe centrale, elle s'est concentrée sur son propre *approfondissement* à Maastricht » (3). Ellemann-Jensen attire l'attention sur le fait que des questions critiques —

(1) JENKINS, pp. 10-11; PAPANDREOU, p. 9ff.

(2) DAHRENDORF, p. 11.

(3) DAHRENDORF, pp. 5-6.

telles que le poids relatif des votes des différents Etats membres, le nombre de Commissaires et la réforme de la PAC — n'ont pas encore été résolus (1).

Alors qu'il y a une décennie beaucoup croyaient que les plans pour approfondir les politiques monétaire, sociale et étrangère pouvaient ralentir ou faire dérailler l'élargissement, cette crainte a aussi reculé. L'UE a évolué avec une rapidité surprenante. Cette critique n'est sûrement pas défendable à l'aube d'un élargissement ayant l'allure d'un « big bang » avec l'inclusion de 5 à 8 nouveaux membres. Assurément, les négociations avec les membres adhérents ont été difficiles et ont été conduites sur base de termes très avantageux pour les Etats membres actuels de l'UE. Ce réel danger d'un contrecoup dans certains pays adhérents ne peut pas être ignoré. Nous ne devrions, cependant, pas oublier que les pays d'Europe orientale prennent part à ce laborieux processus d'adhésion premièrement parce que la participation à l'UE leur apporte de considérables bénéfices économiques et géopolitiques, en particulier par comparaison avec les coûts imprévisibles et potentiellement catastrophiques entraînés par le fait de rester en arrière alors que les autres vont de l'avant. La plupart a déjà évolué vers un commerce plus ouvert avec l'Europe sur une base bilatérale et ils cherchent même à établir une relation plus étroite. Alors que les candidats pouvaient se plaindre des exigences de l'UE et de certains termes de négociation peu favorables, l'adhésion à l'UE reste vraiment pour chacun d'entre eux du domaine de l'intérêt national. C'est précisément pourquoi leur marge de négociation est si faible. De plus, les sacrifices qui leur sont demandés semblent entièrement en ligne avec les ajustements et bénéfices considérables impliqués. Conformément à l'analyse de Papandreou qui souligne les transformations politiques et économiques fondamentales

(1) ELLEMANN-JENSEN, p. 6.

requis pour une démocratie stable, le développement et l'adhésion à l'UE, la plupart de ces exigences motivent les gouvernements des pays de l'Europe orientale à entreprendre les réformes requises sans nul doute pour améliorer les structures de l'Etat et accroître le bien être économique (1). S'opposer à ce processus apparaîtrait de mauvais goût même si ce n'est pas nécessairement dans le propre intérêt des actuels Etats membres.

Un autre coût de l'approfondissement a été une plus grande fragmentation à l'intérieur de l'UE. Pendant la dernière décennie, des nouvelles formes de coopération au sein de l'UE ont été possibles par la conclusion d'arrangements « à plusieurs vitesses » ou « flexibles », signifiant effectivement que des pays pouvaient y entrer ou en sortir. Nous voyons de telles dispositions dans de nombreuses politiques. Les décisions initiales d'aller de l'avant dans le domaine de la politique sociale avec 14 des 15 Etats membres et dans celui de la politique monétaire avec 11 des 15 Etats membres furent prises à Maastricht. La coordination de la politique étrangère et de défense rassemble des « coalitions volontaires » dans lesquelles les gouvernements qui souhaitent poursuivre une politique particulière vont de l'avant sans l'engagement à part entière des autres. Dans les domaines du transport, de la R&D et des fonds structurels, des arrangements *ad hoc* similaires existent depuis longtemps. L'accord de Schengen établissant un espace sans contrôles douaniers a été progressivement intégré dans l'UE bien qu'il ne comprenne pas tous les Etats membres de l'UE et que tous les participants n'appartiennent pas à l'UE. Il y aura très probablement de longues périodes de transition pour étendre la politique agricole commune (PAC) à l'Europe orientale. Des dispositions générales pour la

(1) Pour une analyse plus détaillée, voir Andrew MORAVCSIK and Milada Anna VACHUDOVA, « National Interests, State Power, and EU Enlargement », *East European Politics and Society* (à paraître).

flexibilité ont été prévues dans le Traité de Rome amendé avec l'intention de résister aux gouvernements eurosceptiques et (on le suspecte) aux demandes de redistribution de la part des gouvernements récemment admis. De telles dispositions gênent certains pays, mais pas ceux (comme la Grande Bretagne) sujets à des menaces d'exclusion.

La base d'une objection fondamentale à des arrangements flexibles reste peu claire. Comme avec l'élargissement, le bilan de la dernière décennie est tout à fait positif. Un sous-ensemble de pays s'est avancé vers la monnaie unique, une tendance apparue « diviseuse » six ans auparavant apparaît maintenant plutôt mineure et non conflictuelle — d'autant que le nombre de membres a augmenté (1). Les pronostics pessimistes de Dahrendorf — « non viabilité politique » —, des heurts faisant dérailler la transition, une agitation intérieure massive, ne sont tout simplement pas survenus. De même manière, les politiques communes sur l'immigration, la protection sociale ou la politique étrangère peuvent-elles réellement être vues comme un facteur de division ?

Une telle position est particulièrement singulière pour un sociologue pragmatique et ouvert aux idées comme Dahrendorf. On associe ses idées de sociologie libérale avec le présupposé fondamental qu'une certaine dose de désaccords politiques et de conflits est une caractéristique souhaitable et désirable de la politique moderne. L'idéal professé par Dahrendorf d'une « Europe d'essai et d'erreur » semble plus conforme avec des politiques qui encouragent la flexibilité et la diversité — le « laboratoire

(1) DAHRENDORF croit aussi que l'union monétaire était tout simplement une mauvaise politique, ce qui peut bien être vrai. Mais ce n'est pas le fondement de sa critique globale de l'UE. Sur des opinions sceptiques, voir Peter HALL and Robert FRANZESE, « Central Bank Independence, Coordinated Wage-Bargaining, and European Monetary Union », *International Organization*, 52 (Summer 1998), pp. 505-35; Torben IVERSEN, « Wage Bargaining, Central Bank Independence and the Real Effects of Money », *International Organization*, 52 (Summer 1998), pp. 469-504.

de démocratie » des Etats-Unis parmi les pays qui ont l'obligation et la volonté de coopérer sur le plan international — qu'avec l'uniformité centralisée d'un système avec droit de veto individuel (1). A nouveau, Jenkins offre un contrepoint utile. Comme il le fait remarquer, l'acceptation d'une Europe ouverte à plusieurs vitesses est sûrement plus conforme avec les objections pragmatiques britanniques contre la centralisation européenne que ne l'est l'insistance dogmatique à avoir un droit de veto sur les actions collectives des autres gouvernements (2).

La démocratie européenne et la menace d'un mécontentement populaire

Finalement, le danger suscité par l'approfondissement de l'UE s'est réduit à l'idée qu'il exacerbe le « déficit démocratique » en Europe. La légitimité démocratique est bien sûr le problème principal dans l'Europe d'aujourd'hui et le principal sujet pour la convention constitutionnelle. Il est approprié d'achever sur ce point notre discussion.

Aujourd'hui, l'Europe est largement vue comme démocratiquement illégitime. Ellemann-Jensen défend l'idée (par essence libérale) que ce manque de popularité provient de l'ambition de l'Europe de se lancer dans de nouvelles politiques et d'étendre sa bureaucratie.

Un certain « sens de l'objectif commun » a été perdu lorsque l'intégration s'est accélérée pour répondre aux changements en Europe et a répandu de manière significative, je crois, l'idée que l'Europe est un repaire de bureaucrates et une organisation centralisée avec peu de contrôle démocratique. C'est pourquoi *la décentralisation, la participation, l'ouverture, l'information et la démocratie*

(1) DAHRENDORF, p. 14.

(2) Voir fn. 5 ci-dessus.

sont devenus des concepts clés dans le débat sur la réforme... de l'UE (1).

Comme beaucoup d'observateurs européens, la première preuve en est l'attitude des électeurs et pas seulement au Danemark.

Les développements dans mon propre pays peuvent être pris en exemple. Les Danois ont voté non au « Traité de Maastricht » en 1992, ce qui a entraîné de grands délais au processus, mais d'autres pays ont manifesté un mécontentement populaire grandissant à l'égard de l'Union européenne... Les referendums danois et français sur Maastricht ont clairement montré que les gens souhaitent être informés et peser sur les décisions de l'UE, mais *pas* qu'il étaient contre une Europe unie... Il est largement admis que la Communauté est devenue trop centralisée, trop bureaucratique et trop éloignée de la vie des citoyens ordinaires (2).

Dahrendorf critique également le « manque sérieux de responsabilité démocratique » de l'UE (3). Son évaluation des années 70 (« un démocrate doit être honteux d'assister à la farce jouée par les parlementaires dix fois par an à Strasbourg et à Luxembourg ») paraît avoir peu changé au cours des 25 dernières années (4).

Cette idée est communément admise en Europe aujourd'hui. Les réglementations arbitraires appliquées par les bureaucrates nationaux et supranationaux — le « bureaucratisme despotique » par un « super État » à Bruxelles est l'expression utilisée — est une préoccupation largement partagée parmi les hommes politiques européens contemporains (5). Les journaux tabloïdes britanniques en font leurs choux gras, souvent par ignorance de ce que l'UE fait mais cela cache aussi une préoccupation plus légitime, en particulier dans le chef de ceux qui se trouvent du côté libertaire du spectre politique. Cette préoccupation semble gagner en réalité du

(1) ELLEMANN-JENSEN, p. 10.

(2) ELLEMANN-JENSEN, p. 9.

(3) DAHRENDORF, p. 11.

(4) DAHRENDORF, p. 10.

(5) SIEDENTOP, *Democracy in Europe*.

fait de la nature ouvertement technocratique de la plupart des réglementations de l'UE, du rôle joué cartes sur table par des fonctionnaires non élus à Bruxelles et du fait de la distance culturelle et géographique entre ces régulateurs et l'« homme de la rue » en Europe. Tout ceci donne lieu à des suspicions reposant sur l'argumentation classique des libéraux qu'il faut contrôler et canaliser le pouvoir arbitraire et potentiellement corrupteur de l'Etat. C'est tout à fait dans l'esprit des critiques énoncées par Dahrendorf et Ellemann-Jensen.

Néanmoins, il est étrange — et, je crois, profondément erroné — de considérer l'UE comme démocratiquement illégitime et encore moins comme un « super Etat » centralisé et arbitraire (1). Il n'en n'est rien. La menace de l'arbitraire par un super Etat européen est une illusion. Des contraintes précises, fiscales, administratives, légales et procédurales sur le processus de prise de décision dans l'UE sont prévues dans le Traité de Rome. Elles vont bien au-delà des limitations les plus sévères imposées par les systèmes nationaux que ce soient des démocraties « consociationales » ou consensuelles (comme avant les Pays-Bas ou l'Autriche), des systèmes fédéraux (la Suisse ou le Canada), des systèmes basés sur la séparation des pouvoirs (les Etats-Unis) ou des systèmes avec de faibles compétences fiscales (les Etats-Unis ou la Suisse). Pour voir précisément comment et pourquoi il en est ainsi, considérons à présent les caractéristiques les plus spécifiques du processus de décision politique européen.

1. Les activités actuelles de l'UE se limitent à un nombre minime par rapport à la multitude d'activités substantielles menées dans les Etats et touchent princi-

(1) Cette section suit MORAVCSIK, « In Defense of the Democratic Deficit : Reassessing Legitimacy in the European Union », *Journal of Common Market Studies* (40th Anniversary Edition) (publication en décembre 2002); et MORAVCSIK, « Federalism in the European Union : Rhetoric and Reality », dans Robert HOWSE et Kalypso NICOLAIDIS, eds. *The Federal Vision : Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU* (Oxford : Oxford University Press, 2002).

palement la régulation des externalités politiques résultant des activités économiques transfrontalières. Le cœur de l'activité de l'UE et ses prérogatives institutionnelles les plus fortes résident presque exclusivement dans le seul domaine du commerce des biens et des services, le mouvement des facteurs de production, la production et le commerce de produits agricoles, les taux de change et la politique monétaire, l'aide au développement, l'environnement, la protection des consommateurs et la politique de concurrence (1). Dès lors, sont exclus du programme politique de l'UE la taxation et la fixation de priorités fiscales, la politique culturelle, le droit civil non économique, la promotion et la régulation en matière de culture, le financement d'infrastructures civiles et la plupart des autres politiques régulatrices non liées aux activités économiques transfrontalières. L'UE a naturellement entrepris de modestes incursions dans certains de ces domaines mais seulement lorsque c'était directement lié aux flux transfrontaliers (2). Même parmi les compétences de base de l'UE, les gouvernements sont autorisés à s'exempter pour maintenir des normes de protection élevées (en matière d'environnement et de politique sociale par exemple) ou d'agir unilatéralement tant que l'UE n'a pas effectivement légiféré (dans le transport aérien par exemple).

(1) Naturellement, il y a des exceptions. Il existe un modeste financement des infrastructures régionales et structurelles, principalement à l'appui des politiques de base. Dans certains domaines, les contrôles régulateurs excèdent les fonctions d'organisation du marché. Et les politiques d'immigration et étrangère sont émergentes. Mais ces dernières tendent à être traitées selon des procédures plus intergouvernementales alors que les prérogatives constitutionnelles les plus solides de l'UE résident principalement dans la régulation des marchés.

(2) La littérature académique sur l'intégration européenne paraît accorder une importance disproportionnée à des situations exceptionnelles de « débordement » dans des cas tels que la discrimination en fonction du sexe, les premières expériences en matière d'environnement et de fonds structurels, la jurisprudence sur la suprématie et l'effet direct du droit communautaire, l'utilisation par la Commission de l'art. 90 et les effets possibles, mais pas encore vérifiés, de la « méthode ouverte de coordination ». Ce sont des tendances intéressantes mais atypiques par rapport à l'ensemble de l'UE.

2. La capacité institutionnelle de l'UE à agir dans de nouveaux domaines est limitée par la disponibilité de ressources fiscales minimales. La possibilité de taxer et de dépenser est ce qui distingue de la manière la plus éclatante l'Etat européen moderne de ses prédécesseurs parce que la possibilité pour l'UE de lever des impôts est minime. C'est plafonné à plus ou moins 2-3 % des dépenses gouvernementales nationales et locales (1,3 % du PNB) et il est peu probable que cela change prochainement. En outre, l'affectation de ces fonds est explicitement prévue pour un petit nombre de politiques — la politique agricole commune, les fonds structurels et l'aide au développement — et elle doit périodiquement faire l'objet de nouvelles décisions qui exigent le consentement unanime des Etats membres. L'UE est donc, selon les termes de Giandomenico Majone, un « régulateur politique », disposant d'instruments légaux mais avec une faible capacité fiscale (1). Les bureaucrates de Bruxelles disposent de peu de marge de manœuvre pour des dépenses discrétionnaires qui exigent généralement un accord unanime des gouvernements. Ce n'est pas une coïncidence si les politiques absentes des compétences de l'UE — surtout la protection sociale, la défense, l'éducation, la culture et l'infrastructure — sont celles qui exigent un haut niveau de dépenses gouvernementales.

3. Les analystes font souvent remarquer que l'essentiel de l'action politique réside dans la mise en œuvre des réglementations, ce qui est rarement le cas de l'UE. A l'exception de la politique monétaire, de la politique de concurrence et de la conduite, sans en avoir le contrôle ultime, des négociations commerciales externes, exceptions sur lesquelles je reviendrai, les pouvoirs de gestion et d'exécution de l'UE sont en fait exceptionnellement faibles. Comment pourrait-il en être autrement étant donné la très petite taille de la bureaucratie bruxelloise ?

(1) Giandomenico MAJONE, *Regulating Europe* (London : Routledge, 1996).

L'UE emploie moins de personnes qu'une petite ville européenne. Cela correspond à un 1/40^e du nombre de fonctionnaires fédéraux comparables aux Etats-Unis, qui ont une zone de compétence de taille comparable mais qui sont pourtant déjà considérés comme peu nombreux. A l'exception de quelques domaines, la tâche de mise en œuvre légale ou administrative des réglementations de l'UE relève plutôt des administrations et des parlements nationaux. De plus, l'UE n'a pas de police, d'armée ou de capacité d'investigation significative et ce n'est pas demain qu'elle en disposera. Même si, par exemple, les plans les plus ambitieux actuellement sur la table concernant la défense européenne étaient pleinement réalisés, l'UE contrôlerait seulement 2 % des forces européennes de l'OTAN et ces forces ne pourraient être employées que pour des actions et des tâches de maintien de la paix précisément définies.

4. La capacité de l'UE à agir, même dans les domaines où elle dispose d'une compétence évidente, est jugulée par des contrôles et des équilibres institutionnels, notamment la séparation des pouvoirs, une structure de prise de décision à plusieurs niveaux et un exécutif à plusieurs têtes. Cela rend une action arbitraire — en fait, toute action — difficile et tend à donner le pouvoir de veto à des groupes qui s'arrogent une partie des pouvoirs des gouvernements nationaux. De telles procédures institutionnelles sont l'outil normal pour protéger l'intérêt des minorités en danger, un système supposé le plus approprié pour des ensembles politiques, tels que l'UE, qui doivent accommoder des intérêts culturels et substantiels hétérogènes (1). La contrainte la plus importante est l'exigence de l'unanimité pour amender le Traité de Rome, qui doit être suivie par une ratification parlementaire ou administrative, ce qui constitue une norme d'un

(1) Arend LIJPHART, *Patterns of Democracy* (New Haven : Yale University Press, 1990).

niveau très élevé pour tout acte fondamental de modification des compétences ou de délégation institutionnelle. En conséquence, l'UE s'est développée, ces dernières 20 années, en se concentrant sur ses compétences de base qui font l'objet d'un consensus très large appuyé par les aides financières substantielles pour persuader les Etats membres récalcitrants. Même si des décisions judiciaires comme le célèbre arrêt *Cassis de Dijon*, qui a précédé le marché intérieur, ont aidé à lancer des initiatives telles que le marché unique, l'union monétaire ou l'élargissement, il n'y a pas d'accord dans la littérature académique sur le fait que cela aurait pu se faire sans un support quasi consensuel de tous les Etats membres. Même les directives de l'UE « de tous les jours » doivent être promulguées selon des règles qui requièrent au Conseil des Ministres l'accord d'entre 74 et 100 % du poids territorial en termes de droits de vote, un niveau de support plus élevé que celui requis aujourd'hui au niveau national pour légiférer ou amender une constitution.

5. L'UE n'est pas un système basé sur la souveraineté parlementaire mais sur la séparation des pouvoirs, ce qui signifie que le pouvoir est divisé horizontalement entre la Commission, le Conseil, le Parlement et la Cour de Justice et, verticalement, entre les niveaux locaux, nationaux et transnationaux. Des majorités concurrentes y sont requises. Pour la législation, la Commission doit proposer; le Parlement doit approuver; le Conseil doit décider; les parlements nationaux ou les fonctionnaires doivent transposer en droit national et les bureaucraties nationales doivent mettre en œuvre. Au sein de chaque entité ou niveau de ce système de prise de décision propre à l'UE, on rencontre un extraordinaire pluralisme. La Commission elle-même est un exécutif pluriel, tellement d'ailleurs que des experts se demandent même si elle est un exécutif. Le PE requiert de manière exceptionnelle des majorités élevées pour décider.

6. Dans les matières importantes de réglementation des marchés, l'UE est directement responsable devant le PE et indirectement devant les parlementaires nationaux. Au fil des décennies, le PE s'est progressivement substitué à la Commission vis à vis du Conseil dans le processus législatif de l'UE. C'est maintenant le PE qui, à la fin du processus législatif, accepte, rejette ou amende la législation de manière telle qu'il est plus difficile au Conseil de les rejeter que de les accepter, une prérogative qui était traditionnellement accordée auparavant à la Commission. Le PE est directement élu, généralement à la proportionnelle au sein de chaque Etat membre, et agit souvent indépendamment des partis nationaux. Bien qu'on puisse critiquer le fait que ces élections ne soient pas de manière évidente basée sur la défense de programmes, le PE dispose néanmoins d'un système efficace de coopération entre partis avec des votes se divisant le plus souvent en fonction des lignes des partis et dans lesquels on discerne les clivages idéologiques qui déterminent les partis. Parmi les plus grandes différences entre le Parlement européen et les parlements nationaux, la tendance au PE de décider avec de larges majorités est la plus évidente. Cela souligne la tendance de l'UE à décider par consensus, ce qui n'est pas surprenant compte tenu des majorités élevées requises au Conseil, et cela nous donne une raison d'avoir confiance dans le fait qu'on légifère dans l'intérêt « européen » (1).

Une voie encore plus importante de responsabilité se trouve se trouve dans le chef des gouvernements des Etats membres démocratiquement élus qui dominent largement la structure territoriale et intergouvernementale de l'UE. Au Conseil européen, qui a consolidé sa position d'institution dominante de l'UE, les Chefs d'Etat et de

(1) Simon HIX, Abdul NOURY, and Gerard ROLAND, • 'Normal' Parliament? Party Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001 • (Paper presented at the Public Choice Society conference, San Diego, 21-23 March 2002).

gouvernement élus assument directement le pouvoir (1). Au Conseil des Ministres, qui impose les contraintes obligatoires les plus importantes dans la législation de l'UE, les représentants permanents, les fonctionnaires ministériels et les Ministres de chaque pays agissent sous instruction permanente de leurs exécutifs nationaux, plus que ce ne serait le cas dans leurs pays. Les contrôles sont étroits : ces représentants peuvent être rappelés ou recevoir de nouvelles instructions à tout moment, souvent plus facilement que des parlementaires dans les systèmes nationaux. De plus, les parlements nationaux examinent et donnent leur avis sur la plupart des politiques de l'UE bien qu'en fait, leur capacité de les influencer varie considérablement selon les pays.

7. Le processus de prise de décision dans l'UE est transparent. En contraste avec l'image largement répandue d'un cadre de gnomes travaillant en secret à Bruxelles, les fonctionnaires supranationaux travaillent sous un étroit contrôle public — en partie parce qu'il exercent une fonction de large représentation. Le processus législatif est lent, sans aucune possibilité de gouverner par décret de l'exécutif ou de faire avancer les législations rapidement dans un parlement bien disposé. L'information sur les politiques de l'UE et le processus réglementaire, au moins à Bruxelles, apparaît aussi large que dans presque tous les Etats membres. Avec 20 Commissaires et leurs administrations, 15 représentations nationales, plus de 600 parlementaires, 100 Ministres et 1000 fonctionnaires nationaux, le contrôle parlementaire *ex ante* dans certains pays et *ex post* dans la plupart, combiné avec la nécessité d'une mise en œuvre administrative au niveau national, on ne peut absolument pas parler d'un monopole de l'information dans l'UE. Même s'il est vrai que certains aspects du système, comme les discussions préliminaires au dessous du niveau du Core-

(1) Peter LUDLOW, *The Laeken Council* (Brussels : Intercommunity, 2002).

per, ont lieu dans un certain secret, on peut en dire de même *de facto* pour la préparation des législations dans les systèmes nationaux. De récentes recherches tendent à faire apparaître que le processus régulateur dans l'UE est assez ouvert pour permettre des inputs de la société civile et aussi contraignant que le système (relativement ouvert) de pays comme la Suisse ou les Etats-Unis. De récentes recherches montrent que même les discussions réputées secrètes dans le cadre de la *comitologie* prennent en compte des considérations d'intérêt public (1).

Les racines du mécontentement à l'égard de l'UE

S'il en est ainsi, on peut se demander pourquoi l'UE est si souvent perçue comme non démocratique? De nombreux facteurs contribuent à cette perception. La plupart des institutions gouvernementales sont aujourd'hui perçues négativement (2). L'UE ne parvient pas à offrir cette sorte d'interaction politique contradictoire qui prévaut dans de petits pays comme le Danemark. La forme de gouvernement décentralisée de l'UE, avec sa complexe séparation des pouvoirs horizontale et verticale, apparaît étrangère à la plupart des Européens qui sont habitués à un modèle différent de gouvernance. Il y a encore deux autres points particulièrement intéressants pour notre discussion.

Le premier point critique pour comprendre le mécontentement public à l'égard de l'UE est que la distinction est difficile à établir entre « européen » et « supranational » en ce qui concerne le type de délégation aux fonctionnaires que nous observons dans l'UE. (Sauf que,

(1) Christian JOERGES and E. VOS, eds. *EU Committees : Social Regulation, Law and Politics* (Oxford : Hart Publishing, 1999).

(2) Joseph S. NYE, Philip D. ZELIKOW and David C. KING, eds. *Why People Don't Trust Government* (Cambridge : Harvard University Press, 1997).

comme nous l'avons vu, ces fonctionnaires sont beaucoup moins nombreux que leurs collègues nationaux et avec un rôle beaucoup plus circonscrit!). Dans presque toutes les démocraties industrielles avancées, la fin du 20^e siècle a connu une période de « déclin des parlements » et la montée en puissance des tribunaux, des administrations publiques et du « noyau dur de l'exécutif ». La responsabilisation s'est imposée de manière croissante, pas par une participation directe dans des processus de décision majoritaires mais par des systèmes complexes de représentation indirecte, de sélection des représentativités, de socialisation professionnelle, de contrôle *ex post* et d'équilibre entre les différentes branches de gouvernement.

Le point important pour comprendre l'UE est : dans le système de gouvernance à plusieurs niveaux qui prévaut en Europe, les fonctionnaires européens (ou les représentants nationaux isolés) jouissent d'une autonomie précisément dans ces domaines — la banque centrale, la décision constitutionnelle, les poursuites pénales et civiles, l'administration technique et la diplomatie économique — que de nombreuses démocraties industrielles avancées, incluant la plupart des Etats membres de l'UE, isolent des contestations politiques directes. *La nature apparemment « non démocratique » de l'UE en tant que telle est largement fonction de l'étrange choix des tâches qui lui ont été déléguées.*

Le type de délégation donnée à ces autorités isolées donne l'impression d'une institution non démocratique, d'où la critique publique. Mais elle peut en fait être tout à fait justifiée, comme il en est ainsi dans la plupart des Etats-nations, en se référant à des considérations de légitimation normative et pragmatique. Les plus importantes de celles-ci sont : (a) le besoin d'une plus grande attention, d'une plus grande efficacité et d'une plus grande expertise dans des domaines où la plupart des citoyens restent « rationnellement ignorants » ou choisissent

sent de ne pas participer; (b) le désir de promouvoir la justice, l'égalité et les droits individuels ainsi que ceux des minorités; et (c) le besoin de doter les majorités d'un représentation impartiale. Prenons l'exemple suivant : l'utilisation de dispositions « fast-track » au Congrès américain pour adopter les législations commerciales. Le procédé institutionnel a pour but de servir les intérêts des consommateurs et des futurs producteurs, qui sont inorganisés et faibles, contre l'opposition de minorités exceptionnellement bien mobilisées et puissantes comprenant des protectionnistes organisés sectoriellement. Les Européens tendent à favoriser l'utilisation de telles techniques aux Etats-Unis faute de quoi la libéralisation du commerce serait autrement impossible. Les mêmes analystes ont souvent tendance à estimer que l'UE, du fait de son isolation, remplit tout à fait la même fonction en Europe. En ce sens, l'UE est plus « représentative » précisément parce qu'elle est, au sens précis du terme, moins « démocratique ». Ceci peut aider à expliquer pourquoi, dans ces démocraties industrielles avancées où elles jouent un rôle important, les branches non élues du gouvernement, plus particulièrement le pouvoir judiciaire, sont souvent parmi les plus populaires.

Le second point important pour comprendre le mécontentement en Europe est que les questions traitées par l'UE, et encore plus les choix institutionnels sur comment les traiter, apparaissent comme accessoires aux électeurs européens. Des cinq plus importantes questions dans la plupart des démocraties européennes occidentales — la prise en charge des soins de santé, l'éducation, la loi et le maintien de l'ordre, les pensions, la politique de sécurité sociale et la fiscalité —, aucune n'est principalement une compétence de l'UE. Parmi les dix questions suivantes, seules quelques unes (la gestion de l'économie, l'environnement, avec la question de l'Europe elle-même) peuvent être considérées comme des préoccu-

pations majeures au niveau de l'UE mais pas de manière exclusive (1). Par contraste, les questions qui relèvent de l'UE — la libéralisation du commerce, la politique monétaire, l'élimination des barrières non commerciales, la réglementation technique en matière d'environnement et dans d'autres domaines, l'aide au développement, la coordination générale de la politique étrangère — n'inspirent pas les électeurs. Il est, donc, raisonnable de penser que le manque d'intérêt, pas le manque d'opportunité, impose une contrainte forte sur la participation politique européenne. Ceci explique pourquoi les citoyens européens n'exploitent même pas les opportunités qu'ils ont d'influencer les politiques européennes — même lorsque les sondages montrent qu'ils reconnaissent que l'UE est puissante et que leur propre influence est considérable (2).

Les referendums, les élections parlementaires ou les conventions constitutionnelles sur de telles questions suscitent des débats peu informatifs et non structurés institutionnellement, ce qui encourage des politiques plébiscitaires instables dans lesquelles les personnes individuelles ne trouvent aucun incitant pour réconcilier leurs intérêts concrets avec leurs choix immédiats. Dans de telles circonstances, l'opinion publique et l'attitude politique des masses sont naturellement instables. Un résultat typique en est la débâcle lors du récent referendum irlandais sur le Traité de Nice au cours duquel l'opinion publique s'est écartée en réponse à un incident fâcheux mais mineur impliquant la Commission. Ceci montre non seulement l'existence de contraintes substantielles sur la politique de l'UE, mais cela implique — comme nous allons le

(1) Je suis reconnaissant au Professeur Bonnie Meguid, de l'Université de Rochester, de m'avoir donné accès aux données collectées sur les problèmes posés dans les démocraties européennes.

(2) Jean BLONDEL, Richard SINNOTT, and Palle SVENSSON, *People and Parliament in the European Union : Participation, Democracy, Legitimacy* (New York : St. Martin's Press, 1998).

voir — que même si une « identité » commune européenne et toute la panoplie des procédures démocratiques existent, qu'il serait très difficile d'obtenir une participation importante des citoyens sur des questions de peu d'importance. Le résultat en est que l'opinion publique et l'attitude des électeurs dans les campagnes référendaires tendent à être volatiles — avec un grand nombre d'électeurs indécis et un gros pourcentage de modifications de vote par rapport à des événements relativement insignifiants.

Afin de donner aux gens une raison de s'intéresser à la politique européenne, il serait nécessaire de leur donner un plus important point d'ancrage par rapport à elle. Les projets les plus intéressants à cet égard ne reposent pas sur la création de nouvelles opportunités politiques mais sur l'émergence de clivages politiques tout à fait nouveaux basés sur l'intérêt. Philippe Schmitter défend l'idée que les aides à l'agriculture et les fonds structurels devraient être remplacés par un revenu minimum garanti pour le tiers le plus pauvre des Européens; les systèmes de sécurité sociale devraient être rééquilibrés afin de ne pas favoriser les gens âgés; les immigrants et les étrangers devraient recevoir l'ensemble des droits (1). Avec une Europe agissant comme un immense moteur de redistribution, les personnes individuelles et les groupes réorienteraient leurs attitudes politiques en fonction du fait qu'ils sont bénéficiaires ou perdants par rapport à ce système. C'est un plan cohérent ciblé précisément sur ces groupes les plus mécontents de l'intégration européenne actuelle — grosso modo, les plus pauvres, les moins éduqués, les femmes et le secteur public — mais son infaisabilité manifeste montre le manque d'alternative cohérente à la responsabilisation démocratique indirecte actuellement pratiquée en Europe.

(1) Philippe SCHMITTER, *How to Democratize the European Union... And Why Bother?* (Lanham, MD, Rowman and Littlefield, 2000).

Conclusion

Au cours de la dernière décennie, nous avons été les témoins de l'émergence d'un équilibre institutionnel stable qui sert *de facto* de constitution pour l'Europe. L'actuelle division du travail — utilisons le terme d'« arrangement constitutionnel européen » — place la régulation du marché largement au niveau européen, laisse les politiques d'éducation, sociale, et d'infrastructure largement au niveau national et elle suspend la politique étrangère dans des institutions intergouvernementales qui chevauchent les deux niveaux. Comme nous l'avons vu, un système complexe de contrôles institutionnels et d'équilibres maintient le système dans un carcan serré. L'Europe est démocratiquement légitime même si elle n'est pas perçue comme telle.

Ce pourrait bien être l'ordre constitutionnel qui gouvernera l'Europe, empêchant une grave crise dans un futur prévisible. Les Traités d'Amsterdam et de Nice n'ont pas été en mesure d'altérer cette structure de manière significative. La convention constitutionnelle actuellement en cours d'élaboration, bien qu'étant très chargée avec une rhétorique madisonienne, ne pourra probablement pas faire mieux. Les propositions les plus ambitieuses encore en grande discussion — expansion différentielle des votes à la majorité qualifiée, création d'un forum pour les parlementaires nationaux, restructuration du Conseil européen et de sa présidence par exemple — consolident des tendances vieilles de plusieurs décennies plutôt que n'en lancent de nouvelles. Les mouvements pour approfondir la coopération en matière de politique étrangère, de justice et de politique monétaire semblent ne requérir que des réformes institutionnelles minimales et peu d'autres questions fonctionnelles d'une certaine signification sont visibles à l'horizon. Le mélange actuel est tout à fait fermé par rapport aux

attentes du public (1). En tout cas, l'intégration avancera probablement plus lentement dans la mesure où le stock de *grands projets* est épuisé.

Il peut sembler paradoxal que les critiques populaires à l'égard de l'Europe surviennent précisément au moment où elle a atteint un équilibre satisfaisant. Ceci est tout à fait logique parce que c'est précisément quant une politique est stabilisée que ses supporters osent commencer à la critiquer. La génération de Paul-Henri Spaak n'aurait pas osé, même si elle y était encline, émettre les critiques que nous avons discutées dans ce papier. La génération actuelle des Conférenciers Paul-Henri Spaak considère que c'est son devoir civique. Il est encourageant que les débats sur le futur de l'Europe — comme les délibérations au Parlement européen — reflètent le clivage fondamental entre libéraux et sociaux-démocrates sur les buts mêmes de gouverner. L'UE est devenue une entité politique normale.

Il est néanmoins surprenant que des critiques émanent de libéraux pluralistes tels que Dahrendorf, Ellemann-Jensen ou Ruggiero. On aurait pu penser qu'ils devaient être satisfaits de ce qu'ils voient aujourd'hui. Depuis le début — en tout cas depuis 1957 —, les dirigeants nationaux en Europe ont été plus pragmatiques que l'on ne leur en a donné crédit, en prenant des décisions largement basées sur des considérations concrètes tels que des intérêts commerciaux ou géopolitiques. Ils ont donc construit l'UE par un processus croissant d'« essai et d'erreur » tel que recommandé par Dahrendorf. Le résultat en est un système politique qui n'est contraignant que quand c'est nécessaire, notamment pour mettre en œuvre un noyau dur de réglementations des marchés, et plutôt flexible pour le reste. C'est une organisation qui,

(1) Voir les données sur l'opinion publique reprises dans Richard C. EICHENBERG, « Europe and the United States in a Perplexing World », dans Center for International Affairs, *Allies or Adversaries?*

au cours de la dernière décennie, s'est approfondie sans encourager le protectionnisme, sans déclencher trop de conflits politiques, sans ralentir l'élargissement, sans ébranler la légitimité démocratique et sans générer les autres désavantages qu'on lui attribue souvent. Pour ces raisons et d'autres, nous devons considérer avec beaucoup de scepticisme la critique selon laquelle l'intégration européenne est allée trop loin — même si l'UE atteint les limites de son développement économique et institutionnel. Au cours de la dernière décennie, même si elle s'est approfondie, l'UE est devenue — peut-être en partie du fait des critiques des libéraux — plus ouverte et flexible, ainsi qu'ils le souhaitent.

Finalement, tout cela relève peut-être du tempérament. Certains se sentent très inconfortables avec des justifications idéologiques pour des politiques pragmatiques — ou une gestion élitiste même quand l'opinion publique est suspicieuse. Il est alors tentant — au moins pour les universitaires comme nous — de partager les aspirations de Dahrendorf visant à justifier l'Europe seulement « comme une question de tête plutôt que de cœur » et donc de « combler le fossé entre les réalités et les aspirations » (1). Pourquoi ne pas appeler l'UE ce qu'elle est : le système de régulation des marchés le plus réussi au monde, sans l'aspiration à être les États-Unis d'Europe — et abandonner pour de bon les illusions ? Si, comme je l'ai suggéré, l'intégration ralentit, les coûts des justifications idéologiques antérieures ne peuvent pas être élevés. A cet égard, Roy Jenkins a une réponse. L'opinion publique en général est rarement ébranlée par des arguments techniques complexes pour justifier une politique optimale. Pour paraphraser Walter Hallstein, le diable se cache seulement dans les détails. Convaincre l'opinion publique européenne d'accepter des réformes fondamentales de l'UE, tel que l'élargissement actuel,

(1) DAHRENDORF, p. 13.

peut souvent être, même aujourd'hui dans une Europe sans illusions, une affaire de cœur.