

L'Europe, pour quoi faire ?

Philippe Moreau Defarges

En 2005, à la suite des « non » français puis néerlandais au projet de Traité constitutionnel, l'Union européenne (UE) s'installe dans une crise profonde et, autour d'elle, sa périphérie attend. Tout contribue à l'incertitude. En juin 2006, le projet de traité, qui ne peut entrer en vigueur que si l'ensemble des États membres de l'Union l'approuvent, est ratifié par 15 d'entre eux, deux l'ont rejeté et huit ne se sont pas prononcés, quatre – Danemark, Pologne, Royaume-Uni et République tchèque – étant dominés par une opinion publique plutôt hostile à la construction européenne¹.

L'accord budgétaire pluriannuel (2007-2013), obtenu à l'arraché au Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, représente un compromis extrêmement compliqué, modelé par des revendications contradictoires : mieux aider les pays d'Europe centrale et orientale mais toucher le moins possible aux avantages acquis de certains États membres (politique agricole commune [PAC] pour la France ; contribution financière « aménagée » pour le Royaume-Uni). Quant à l'euro, qui représente l'avancée majeure de l'intégration européenne au cours de la décennie écoulée, il souffre de ne

pas être complété par une approche budgétaire européenne ; notamment, les trois « grands » de la zone euro – Allemagne, France et Italie – ne parviennent pas à respecter les plafonds du pacte de stabilité et de croissance. Enfin, le bilan de l'agenda de Lisbonne (2000), qui devait faire de l'économie européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde d'ici 2010 », se révèle bien décevant. La machine économique européenne continue de fonctionner mollement : entre 2000 et 2005, la croissance annuelle de l'Union oscille entre 1 et 2 %, alors que l'objectif fixé à Lisbonne est de 3 %.

Pourtant, depuis les années 1950, l'Europe fascine en se faisant le laboratoire d'une expérience historique toujours unique : transformer irréversiblement les rapports entre les États européens et instaurer entre eux, selon le vocabulaire kantien, une « paix perpétuelle ». Depuis plus d'un demi-siècle, l'organisation du continent européen n'a cessé de se développer. En 1989, la chute du rideau de fer et ses conséquences contrastées (ralliement à

1. La Finlande a rapidement ratifié le projet de traité par voie parlementaire. La Suède utilisera la même voie, les six autres (Danemark, Irlande, Pologne, Portugal, Royaume-Uni et République tchèque) ayant recours au référendum.

la démocratie des pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi éclatement sanglant de la Yougoslavie), loin de casser la dynamique organisatrice, lui donnent une nouvelle raison d'être : ce qui, pour l'essentiel, se limitait à l'Europe occidentale devient pleinement européen (notamment grâce à l'élargissement du 1^{er} mai 2004).

L'ensemble de la partie dite thématique de ce *RAMSES* a pour fil directeur « l'Europe et le monde ». Afin de cadrer ce thème, il paraît essentiel de commencer par poser la problématique de l'Europe et, plus précisément, de l'Union européenne. Les multiples relations de l'Europe avec l'extérieur sont en partie modelées par ce qu'est l'Europe aujourd'hui.

Dans cette perspective, ce chapitre procède en trois étapes. Tout d'abord, il rappelle les facteurs clés du monde actuel – mutations et permanences –, ces facteurs fournissant à l'Europe des vecteurs de remise en cause et de rénovation. Ensuite, sont mis en lumière les caractères fondamentaux de l'Europe aujourd'hui, en insistant sur sa nature ouverte ; selon la formule bien connue, attribuée à Jacques Delors, l'Europe est un « objet politique non identifié ». Enfin, ce chapitre recense les interrogations qui se posent à l'Europe et les défis qu'elle doit relever.

1. Un monde en mutation qui reste organisé autour d'États « souverains »

L'Europe, comme le reste de la planète, se trouve bousculée, déstabilisée par quatre mutations à la fois distinctes et entremêlées. Chacune perturbe les processus européens et contribue à contraindre l'Europe à se demander de nouveau ce qu'elle veut et peut être.

L'« ÉCONOMIE DE LA CONNAISSANCE »

Les grands changements historiques résultent d'abord des révolutions techniques, celles-ci bouleversant toutes les structures économiques, sociales et politiques. Or le monde des dernières décennies du xx^e siècle est emporté par l'épanouissement d'une *économie de la connaissance*, fondée sur l'électronique, l'informatique et les télécommunications.

Pour l'Europe, continent où est née la révolution industrielle, il est vital de ne pas manquer ce saut, afin de garder un niveau de vie élevé et de se maintenir dans la course économique mondiale. L'agenda de Lisbonne, même s'il n'est guère réalisé, indique une Europe tenant à rester dans le peloton des nations développées. Or ce nouvel âge technique n'est plus le monopole de l'Europe, ni même de l'Occident. Si, pour certains, il confirme l'écart entre Nord et Sud – matérialisé dans *la fracture numérique* qui les séparerait –, il offre surtout aux pays émergents des moyens de rattrapage.

De même, dans le sillage du colosse américain, l'Europe peine à suivre et craint de se laisser irrémédiablement distancer. « La croissance potentielle (c'est-à-dire celle qu'un pays peut atteindre durablement, en moyenne, sur le cycle économique sans risques inflationnistes) est supérieure à 3,5 % aux États-Unis contre environ 2 % en Europe². » Face aux mutations technologiques, l'Europe ne manque pas d'atouts ni d'inventivité, mais elle paraît maladroite dans leur exploitation³.

L'« économie de la connaissance » agit bien comme l'un des révélateurs des contradictions de l'Europe, riche d'un bel héritage, mais prisonnière de ses inerties et de ses fragmentations⁴.

2. Larosière (2005), p. 409.

3. *Financial Times* (2005).

4. Voir, dans cet ouvrage, le chapitre de L. Miotti et F. Sachwald, « Mutations industrielles mondiales : quelle place pour l'Europe ? ».

LA MONDIALISATION DU SYSTÈME ÉCONOMIQUE

Les premières décennies de la construction européenne (1950, 1960, 1970 et 1980) se font au sein d'un système économique international limité à l'Occident (États-Unis, Canada, Japon et Europe occidentale). *L'émergence de pays du Sud, la chute du bloc soviétique, le ralliement à l'économie de marché et à l'ouverture des colosses du Tiers-Monde (Chine, Inde, Brésil) élargissent spectaculairement le paysage économique mondial.* En même temps, des secteurs, plus ou moins protégés, parfois subventionnés, sont attirés irrémédiablement dans une compétition de plus en plus rude : le textile avec, le 1^{er} janvier 2005, la fin de l'accord multifibres (AMF) ; l'agriculture avec la mise en cause de plus en plus agressive de la PAC.

Face à cette mondialisation, l'Europe a des cartes à jouer. Plusieurs de ses économies demeurent parmi les plus compétitives du monde : Finlande, Suède, Danemark, Norvège, Suisse, Royaume-Uni, Pays-Bas. Elle dispose également d'entreprises leaders dans des secteurs dits stratégiques : hydrocarbures, pharmacie, télécommunications, banque, assurances, etc. L'ouverture mondiale des marchés bénéficie notamment aux services, où l'Europe se montre très performante.

Mais ce choc de la mondialisation frappe l'Europe à un moment difficile pour elle. L'État providence, autour duquel, à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, les régimes ouest-européens ont bâti leur légitimité, est fatigué : trop de charges, trop d'ayants droit. Les populations européennes vieillissent inexorablement, alourdissant encore le fardeau de la solidarité sociale. Les États ont laissé leur endettement dériver⁵, les dettes publiques représentent plus de 100 % du produit intérieur brut (PIB) pour l'Italie ou la Grèce et plus de 60 % pour l'Allemagne, l'Autriche, la France ou le Portugal.

La mondialisation du système économique montre à l'Europe qu'elle n'est plus une zone au-dessus des autres. Elle fait encore partie des régions riches, mais des pays du Sud la talonnent en Asie maritime et aussi en Amérique latine⁶.

LES DYNAMIQUES DÉMOCRATIQUES

L'Europe se présente comme un laboratoire démocratique. Les organisations européennes reposent sur l'égalité des États, ceux-ci développant entre eux des cadres et des règles démocratiques. Tout est discuté et négocié, rien n'est imposé. L'Europe se compose de communautés de droit : l'Union européenne, la Convention européenne des droits de l'homme et même l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). L'Europe est le premier continent où l'individu peut bénéficier de droits supranationaux : faculté de recours devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ; citoyenneté de l'UE.

Or l'idée démocratique, elle aussi, pose à l'Europe et à ses organisations des questions redoutables. Ainsi :

– De quelle manière, au sein de l'Union européenne, concilier égalité des individus et égalité des États ? L'UE implique l'égalité de ses États membres, mais comment prendre en compte l'inégalité de leur poids ? Plus précisément au nom de quel principe un Luxembourgeois « pèserait-il » beaucoup plus lourd qu'un Allemand ? Selon le traité de Nice, le plus petit État, le Luxembourg (400 000 habitants), dispose de 4 voix au Conseil des ministres (sur un total de 321 voix) et de 6 députés au Parlement européen (sur un

5. Larosière (2004).

6. Voir, dans cet ouvrage, les chapitres de P. Defraigne, « L'Europe dans la gouvernance économique mondiale », de V. Niquet, « L'Europe et l'Asie », et de J. Santiso et C. Quenan, « L'Europe et l'Amérique latine ».

total de 682 députés) ; l'Allemagne, le plus peuplé des Vingt-Cinq, a 29 voix au Conseil et 99 députés. Un député européen luxembourgeois « pèse » donc près de 10 fois plus qu'un député allemand⁷ !

Encadré 1 Comment l'Europe se construit-elle ?

- **1945-1949** : L'Europe s'installe dans la division Est-Ouest. À l'ouest, tenu par le rideau de fer et la protection américaine, la première unification européenne à prendre forme est euro-atlantique : en 1948 est créé l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) pour l'exécution du plan Marshall ; en 1949 naît l'OTAN. En 1949, une première tentative d'Europe européenne voit le jour : le Conseil de l'Europe, tout de suite enlisé par l'opposition entre intergouvernementalistes (Royaume-Uni) et intégrationnistes (France).
- **1950-1973** : C'est le temps de l'Europe des Six : France, République fédérale d'Allemagne (RFA), Italie, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg (Benelux). La raison d'être politique de cette Europe est la réconciliation franco-allemande dans un cadre européen. Le cœur de la construction européenne s'installe : édification d'un marché unique et d'un espace de libre circulation (marchandises, services, capitaux et travailleurs), délimités par une frontière commune.
- **1973-1989** : Les Communautés européennes tendent à inclure l'essentiel de l'Europe occidentale (avec des exceptions, principalement les États dits neutres). Cette période confirme que la colonne vertébrale de la construction européenne est le marché unique (échéance 1992).
- **1989-...** : La problématique de la construction européenne est bouleversée tant par la décomposition du bloc soviétique que par l'épanouissement de la mondialisation. L'Europe unie, de composante du camp occidental, doit se repenser comme pôle d'organisation d'un immense espace, allant de l'Atlantique à la Russie, du pôle Nord à la Méditerranée.

– Quelle légitimité démocratique pour l'UE ? La construction européenne, bien qu'inspirée par des principes démocratiques, reste menée par des technocrates : fonctionnaires de la Commission, fonctionnaires nationaux et même magistrats de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). Le Parlement européen, même s'il est élu au suffrage universel direct, demeure loin des peuples qui l'ignorent plus ou moins⁸. Quant aux parlements nationaux, ils sont contraints d'incorporer telles quelles les directives européennes dans les législations nationales, ces directives résultant d'accords intergouvernementaux qui ne sauraient être renégociés.

– L'idée démocratique, qui sous-tend l'unification européenne, ne menace-t-elle pas les États membres ? Les revendications indépendantistes (Pays basque, Catalogne, Écosse) s'expriment au nom de la démocratie (droit des peuples à disposer d'eux-mêmes), considérant souvent que l'Union européenne leur offre un cadre plus conforme à leur identité.

Les principes démocratiques constituent un autre révélateur des questions que soulève l'Europe en construction : quels équilibres entre l'Union, les États membres et les régions ou provinces de ces États ? Surtout, que peut être une Europe démocratique ? La démocratie peut-elle exister sans une communauté nationale, sans un peuple assurant que les citoyens se sentent liés par des éléments communs forts ?

7. Le projet de Traité constitutionnel procède à un rééquilibrage pour les votes au sein du Conseil. La délibération est acquise si elle recueille au moins 55 % du nombre total des États. Dans le traité de Nice, la France « pèse » 9 % du total (France plus Allemagne : 18 %). Dans le projet constitutionnel, la France « pèse » 13,4 % (France plus Allemagne : 31,4 %).

8. Depuis 1979, le taux moyen d'abstention est non seulement élevé mais il augmente : 50,1 % en juin 1999 ; 54,5 % en juin 2004. Il est vrai que des démocraties vivent fort bien avec des abstentions importantes (ainsi les États-Unis).

VERS UN ESPACE PUBLIC PLANÉTAIRE

La mondialisation est un processus global : l'une de ses manifestations réside dans la formation d'*un espace public planétaire*, processus chaotique donnant naissance à toutes sortes d'enceintes allant des réunions très officielles entre gouvernements à des forums associant des acteurs très divers : États, organisations non gouvernementales (ONG), etc.

L'Europe, grande exportatrice de paix et de coopération, peut se présenter comme le premier continent à avoir mis sur pied un tel espace public dans toute sa richesse : assemblées parlementaires (Conseil de l'Europe, Organisation du traité de l'Atlantique Nord [OTAN], UE, etc.), débats de tous types, droits de recours. Jusqu'à présent, aucune autre région du monde n'a développé des systèmes aussi complexes.

Cependant l'exemplarité européenne s'érode. Durant les années 1990, la dynamique de paix se brouille en ex-Yougoslavie, rappelant le poids des haines et des tensions nationales. L'Europe, tout en s'élargissant à l'est, redoute de se dissoudre dans sa vaste périphérie et cherche à se protéger, donnant d'elle-même l'image d'une forteresse anxieuse et vieillissante. Aujourd'hui, l'exemplarité est indissociable d'une ouverture, d'une volonté et d'une capacité d'accueillir l'Autre⁹.

Le monde reste organisé en États souverains, responsables d'un territoire et d'une population et lieux de la légitimité politique. *L'Union européenne souffre de ne plus être une organisation internationale et de ne pas être un État.*

– Une organisation internationale classique, comme l'Organisation des Nations unies (ONU) ou l'OSCE, a pour mission d'établir des principes, des règles du jeu entre ses États membres et d'assurer leur respect. L'UE a aussi de telles missions (ainsi le marché unique et

Encadré 2 Europe et Union européenne

L'Europe et l'Union européenne sont souvent confondues, l'Union étant fréquemment appelée Europe. Or les deux ne coïncident pas.

L'UE est loin de rassembler tous les États européens. Les « non-membres » sont nombreux et significatifs : Norvège, Suisse, Islande, États balkaniques (Croatie, Serbie, Macédoine, etc.), également États issus de l'URSS (Ukraine, Biélorussie, etc.).

Elle est une organisation européenne parmi d'autres : Alliance atlantique, Conseil de l'Europe, OSCE. Parmi ces organisations, l'UE est la plus développée et la plus ambitieuse, visant à être beaucoup plus qu'une alliance ou un espace de règles. En même temps, l'Union peut se trouver en concurrence avec ces autres organisations (avec la Convention européenne des droits de l'homme pour les droits de l'homme ; avec l'Alliance atlantique pour la défense).

sa surveillance), mais elle semble aspirer à être plus : une union politique, soudée par un projet commun au contenu ouvert.

– Un État est une entité souveraine, maître de la nationalité donc de la citoyenneté. L'Union européenne n'est pas un État¹⁰, mais elle en a des éléments : elle a un territoire ; elle est, depuis le traité de Maastricht, un espace de citoyenneté ; elle est dotée d'une monnaie – qui, certes, n'est celle que de 12 États membres – d'une ébauche de politique étrangère.

Alors comment exister lorsque l'on est « entre les deux » ?

9. Voir, dans cet ouvrage, le chapitre de C. Bertossi, « L'Europe en mal de migrations ? ».

10. Le projet de Traité constitutionnel (article I-7) prévoit de conférer à l'Union européenne une personnalité juridique mais ne la définit pas comme un État.

2. L'Europe, objet politique non identifié

L'Europe demeure une aventure ouverte, pouvant tout aussi bien accoucher d'une fédération européenne que tourner court. Au stade actuel, elle paraît marquée par trois dominantes.

LA FIN DE L'EXCEPTIONNALITÉ EUROPÉENNE

Des grandes découvertes (xvi^e siècle) à la fin de la guerre froide (1989-1991), l'Europe est exceptionnelle. Jusqu'aux deux guerres mondiales, elle est le continent où se fait l'histoire et qui fait l'histoire. Qui tient l'Europe tient le monde ! Tout au long de la guerre froide, l'Europe, mise sous tutelle par les deux principaux vainqueurs de 1945, les États-Unis et l'Union soviétique, est toujours à part, au centre des équilibres stratégiques, ne serait-ce que parce que s'y font face les armées et les alliances des deux colosses.

Dans le monde de l'après-guerre froide, l'Europe n'est plus centrale. La configuration géopolitique n'a plus la simplicité, la netteté, la stabilité du bras de fer Est-Ouest. Plusieurs parties (Europe, Moyen-Orient, Asie centrale, Asie-Pacifique, etc.) se jouent simultanément : le Moyen-Orient, du fait du terrorisme et du pari américain de transformer cette zone ; l'Asie-Pacifique, en raison notamment de Taiwan...

L'Europe n'est plus exceptionnelle, d'où deux sources de vulnérabilité et de mise en cause.

- L'Europe est-elle toujours la protégée privilégiée des États-Unis, celle pour laquelle ils sont prêts à faire la guerre à tout moment¹¹ ?
- Devra-t-elle payer le prix de son hégémonie passée ? Les puissances européennes ont

conquis, occupé et exploité le monde. Les anciens colonisés évoquent la nécessité de réparations¹².

LES ÉTATS ET L'EUROPE

Jean Monnet rêvait, semble-t-il, d'une construction européenne qui contournerait et ligoterait les États européens, devenus incapables de faire la guerre du fait des innombrables interdépendances les contraignant à travailler et à vivre ensemble. *Toutefois l'Europe a été et reste construite par les États participants.* Depuis les années 1940 jusqu'à aujourd'hui, toutes les avancées majeures dans son organisation résultent de traités, accords conclus par les États et ratifiés par chacun d'eux selon leurs procédures constitutionnelles respectives. Le projet de Traité constitutionnel est un traité tout à fait classique, devant être ratifié par tous les États membres de l'Union européenne et ne pouvant être modifié que si tous sont d'accord.

Il en résulte une relation complexe entre l'unification européenne et les États participants, pour lesquels le projet européen est fondamental. À l'issue des deux guerres mondiales, et de la faillite qui en résulte pour les puissances européennes, la construction européenne contribue à donner aux États européens une nouvelle légitimité, fondée sur la croissance économique, le plein-emploi, la paix et la coopération. Au lendemain de l'effondrement communiste, les pays d'Europe centrale et orientale cherchent tout de suite à rejoindre notamment ce « club » qu'est l'UE¹³, perçue comme un ancrage, une garantie que le cauchemar du passé ne se répétera plus.

11. Voir, dans cet ouvrage, les chapitres de J. Howorth, « L'Europe et la sécurité mondiale », et de S. Hoffmann, « L'Europe et les États-Unis ».

12. « Les blessures de la colonisation » (dossier), *Le Monde*, 21 janvier 2006. Voir, dans cet ouvrage, le chapitre de D. Moïsi, « L'Europe, continent de la mémoire ».

13. Ces pays, marqués par leur histoire, veulent être membres certes de l'Union européenne mais aussi de l'OTAN, la protection américaine étant regardée comme indispensable.

Pour tous les États participants, la construction européenne signifie une rupture historique. Ces entités souveraines, souvent imbues de leur grandeur, acceptent librement de s'intégrer dans des structures qui les dépassent, les disciplinent, leur adressent des injonctions. Le statut étatique ainsi que la substance nationale se trouvent radicalement perturbées : ces totalités closes et homogènes se découvrent contradictoires, opposant notamment ceux qui voient dans l'Europe leur avenir et ceux qui n'admettent pas de se perdre dans un régime supranational.

DES CHANTIERS ENCHEVÊTRÉS

L'Europe demeure un ensemble de chantiers inégaux : Alliance atlantique, OSCE, Europe des droits de l'homme, Union européenne, autant d'édifices en évolution permanente. Chacun suit sa propre dynamique mais est également affecté par les autres, comme les droits de l'homme – terrain possible de concurrence entre la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice des Communautés européennes – ou la défense, entre l'OTAN et l'Union européenne.

L'Europe unie est fondamentalement inachevée. Ainsi sa réalisation, sans doute majeure, de la décennie 1990 est-elle l'euro, mais celui-ci reste inachevé de bien des manières. Il n'associe que 12 des États de l'Union. L'Union monétaire est boiteuse, la monnaie unique étant accompagnée d'un simple carcan budgétaire européen (pacte de stabilité et de croissance), la question d'une politique budgétaire européenne se trouvant laissée de côté¹⁴. De même le pôle monétaire qu'est la Banque centrale européenne (BCE) n'est pas équilibré par un authentique pôle politique, l'Euro-groupe (réunion des ministres des Finances de la zone euro) constituant une enceinte informelle, dépourvue de réels pouvoirs.

L'Union européenne doit-elle et peut-elle rester un objet politique non identifié ?

3. Les interrogations que l'Europe ne pourra escamoter

Trois interrogations paraissent incontournables pour l'Europe. Elles sont liées et concernent surtout l'UE, le pôle à la fois le plus cohérent et le moins inachevé de la réconciliation européenne.

QUELLE MISSION HISTORIQUE ?

La raison d'être des unifications européennes est la *paix*. Ce qu'illustre le demi-siècle de construction européenne, c'est que la paix doit être positive, avoir un contenu au-delà d'elle-même : pour l'Europe, le développement d'un espace économique organisé, l'ébauche d'un projet politique.

Or, en ces années 2000, le sens historique du projet européen se révèle pris entre deux grandes approches.

– *L'approche franco-allemande ou continentale* a pour ambition une sorte de super-État européen, une « fédération des États-nations », une « Europe-puissance ». Cette vision est modelée (consciemment ? inconsciemment ?) par le « modèle » des États-Unis : bâtir des États-Unis européens, prenant certes en considération les spécificités européennes, mais affirmant une Europe-acteur, soudée par des solidarités.

Cette approche insiste sur la *cohésion* de l'Europe unie. Les États membres doivent adhérer à un avenir partagé : être « unis d'une manière sans cesse plus étroite, [...] forger [un] destin commun¹⁵ ». Dans cette perspective, les élargissements doivent se combiner avec l'exigence de cohésion.

14. Non seulement le budget de l'Union européenne est d'un montant modeste (entre 1,1 et 1,2 % du revenu brut européen) mais il doit être toujours en équilibre.

15. Préambule du projet de Traité constitutionnel, 29 octobre 2004.

– *L'approche britannique* assigne, elle aussi, à l'Europe en unification une tâche historique : être un mécanisme d'insertion des États européens dans la mondialisation. Pour cette vision, l'essentiel n'est pas la cohésion de l'Europe unie mais sa capacité à accueillir des États et à contribuer à leur métamorphose en « États normaux », démocratiques, ouverts à l'échange et se ralliant aux contraintes de la mondialisation.

Ces deux approches s'opposent incontestablement. La première recherche plus ou moins une Europe close, existant par elle-même, se définissant comme un grand parmi les grands. La seconde approche privilégie la solidarité occidentale, l'Europe unie devant rester ouverte et participer à l'accouchement de la « fin de l'histoire » : le triomphe planétaire de l'économie de marché et de la démocratie.

L'Union européenne peut-elle ne pas choisir entre ces deux conceptions ? Peut-elle en faire une synthèse ? Peut-être, mais peut-elle se contenter de n'être qu'une *communauté de valeurs*, ignorant ou oubliant les données géopolitiques : par exemple, quelles responsabilités doit-elle assumer en ex-Yougoslavie ou dans la zone méditerranéenne ? Quelle forme de défense européenne ?

QUEL CONTENU DÉMOCRATIQUE ?

Les unifications européennes sont inspirées par des principes démocratiques.

Ici aussi, l'UE se montre partagée entre deux approches antagoniques.

– Pour *les souverainistes*, au sens le plus large du terme, la légitimité démocratique ne peut exister que dans les États membres, le politique européen ne pouvant être qu'intergouvernemental. Faire une Europe démocratique, c'est veiller à défendre les compétences nationales, ramener vers les États membres ce qui a été européanisé.

– Pour les *européistes* ou les *fédéralistes*, l'avènement d'une Europe démocratique requiert l'édification d'une légitimité démocratique européenne, s'ajoutant aux légitimités nationales. Ainsi le traité de Maastricht sur l'Union européenne (7 février 1992) crée-t-il une citoyenneté de l'Union et met-il à égalité le Parlement européen, représentant les peuples, et le Conseil des ministres, composé de représentants des gouvernements (procédure dite de codécision).

Entre ces deux visions, l'UE peut-elle ne pas choisir ? N'a-t-elle pas déjà choisi, en ébauchant une légitimité européenne propre ? Par exemple, comment l'Europe peut-elle être démocratique, alors que les traités organisent un mécanisme de responsabilité gouvernementale (éventuelle mise en cause de la Commission par une motion de censure du Parlement européen), visant ce qui n'est pas le gouvernement de l'Union, mais un morceau de gouvernement¹⁶ ?

QUELLES FRONTIÈRES ?

La question des frontières de l'Europe – plus précisément des Communautés européennes, puis de l'Union européenne – se pose dès les débuts de la construction européenne (dans les années 1960, il s'agissait d'intégrer ou non le Royaume-Uni). Cette question – l'Europe, jusqu'où ? – ne cesse de s'amplifier, du fait, notamment, de la fin de la coupure Est-Ouest et de la multiplication des candidatures.

Une réponse simple, manichéenne semble s'imposer : établir une liste des États ayant vocation à appartenir à l'UE, les autres étant voués à rester hors de l'Union. Cependant, cette réponse ne saurait fonctionner. Dans

16. Au sein de l'Union européenne, la fonction gouvernementale est éclatée entre la Commission (proposition et exécution), le Conseil des ministres (décision) et le Conseil européen (orientations générales, règlement des dossiers épineux).

l'hypothèse où une proposition de liste serait faite, elle susciterait d'interminables controverses entre les États membres – les uns soutenant tel ou tel candidat, d'autres le rejetant – mais aussi déchaînerait la virulence des recalés, qui s'empresseraient de solliciter tel ou tel État membre afin de faire rectifier la liste envisagée.

Le débat sur les frontières de l'Union ne se sépare pas de celui sur sa conception. L'approche « continentale » préférera une Europe bien délimitée ; l'approche « britannique », elle, soutiendra des frontières dynamiques, sans cesse repoussées.

L'Union européenne est protégée par ses procédures. Tout État candidat ne peut être admis dans l'Union qu'après de longues négociations, conclues par un traité d'adhésion entre l'État candidat, l'UE et les États membres. Ce traité doit être approuvé par tous les États membres, selon leurs procédures constitutionnelles respectives. En outre, l'Union européenne doit-elle déplorer d'être bousculée par des demandes d'adhésion ? N'est-ce pas un signe de son succès ?

Comme le montrent tous les élargissements déjà accomplis, chacun d'entre eux entraîne une redéfinition de l'UE, les nouveaux États membres créant, par leur venue même, de nouveaux équilibres et, en outre, apportant avec eux leurs conceptions de la construction européenne. De ce point de vue, la question des frontières paraît triple :

– Quels États prendre (ou ne pas prendre) dans l'Union européenne¹⁷ ?

– L'Union peut-elle, à plus ou moins long terme, promouvoir des formules différenciées d'adhésion ou d'association (partenariats pri-

vilégiés), acceptables par des États à la périphérie de l'Union ?

– Les élargissements vont-ils contribuer à affecter les structures mêmes des États membres (en clair, revendications indépendantistes de telles ou telles régions, légitimées par l'accueil de nouveaux États membres, comme ceux issus de la Yougoslavie) ?

Examiner les relations entre l'Europe et le monde, c'est s'interroger sur des réalités en évolution profonde. L'Europe d'aujourd'hui demeure un ensemble de chantiers et, simultanément, le Vieux Continent doit faire face aux mutations du monde actuel, qui, toutes, le « banalisent » : l'Europe devient une région parmi d'autres. L'héritage est superbe, mais le passif n'est pas négligeable. L'Europe ou, plus précisément, l'Europe occidentale devra-t-elle payer pour son passé ?

Cette partie sur l'Europe et le monde ne vise pas à fournir des réponses définitives mais à donner des clés, à mettre en lumière les interactions entre l'Europe, ensemble en mouvement, et d'autres réalités en mouvement, d'où deux catégories de chapitres : certains portent sur l'Europe face à tel ou tel grand enjeu (mémoire, sécurité mondiale, gouvernance économique mondiale, mutations industrielles, migrations) et d'autres traitent des relations entre l'Europe et telle ou telle région du monde (futurs élargissements, ex-Union soviétique, Moyen-Orient, Afrique¹⁸, États-Unis, Amérique latine, Asie).

17. Voir les chapitres de Cl. Demesmay et E. Saunier, « Odysée 2014 : l'UE et ses futurs élargissements », d'A. Daubenton, « L'Europe et l'ex-URSS les paradoxes d'une reconfiguration », et de D. Schmid « L'Europe au Moyen-Orient : une présence en mal de politique ».

18. Voir le chapitre d'A. Antil, « Europe/Afrique : la fin d'un modèle ? ».

Bibliographie

D Dehousse, R. (2005), *La Fin de l'Europe*, Paris, Flammarion.

F Ferry, J.-M. (2005), *Europe, la voie kantienne. Essai sur l'identité postnationale*, Paris, Le Cerf.

Financial Times (2005), « Reforming Europe », 7, 8, 10, 11, 15 et 21 mars.

K Kahn, A. (2006), « Innovation : la France continue de perdre du terrain », *Le Monde*, 13 janvier.

L Larosière, J. (de) (2005), « L'Europe peut-elle rattraper l'économie américaine ? », *Commentaire*, n° 110, été, p. 409-417.

Larosière, J. (de) (2004), « Dérives budgétaires et Pacte de stabilité », *Commentaire*, n° 105, printemps, p. 34-45.

M Moreau Defarges Ph. (2006), *Où va l'Europe ?*, Paris, Eyrolles.