



Contre-jour

# L'Europe n'est-elle que stratégie ?

par Sylvie Goulard

Lors du sommet d'Helsinki, en décembre dernier, les quinze chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont décidé

d'ouvrir des négociations d'adhésion avec un nouveau groupe de pays (la Bulgarie, la Roumanie, la Lituanie, la Lettonie, la Slovaquie et Malte). Ils ont également considéré que « la Turquie est un pays candidat qui a vocation à rejoindre l'Union sur la base des mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux autres pays candidats ». La « grande Europe » à vingt-huit est donc lancée. Ces décisions sont lourdes de conséquences même si, pour parler d'élargissement comme Stendhal parlait de l'amour, elles ne sont en réalité que la « cristallisation » d'évolutions antérieures plus ou moins perceptibles jusqu'à présent.

## L'Union européenne comme instrument de stabilisation

L'idée qui sous-tend le grand élargissement est *a priori* louable : elle consiste à réutiliser une « boîte à outils » qui a permis la pacification et le développement économique de l'Europe occidentale. La perspective d'adhésion peut rendre supportables, pour les populations concernées, les efforts qu'exige d'elles la mise en place de l'économie de marché et l'État de droit. Ainsi conçu, l'élargissement peut contribuer à la stabilité et à la prospérité du continent.

De fait, l'Union européenne a fait ses preuves. Tout d'abord, l'intégration est un indéniable succès, probablement la plus grande innovation jamais accomplie dans les relations internationales, la seule forme de coopération qui, tout en respectant les États qui la composent, leur permet de mettre librement en commun un certain nombre de compétences. C'est dans le cadre de la communauté européenne que s'est produit le rapprochement inédit de la France et l'Allemagne. Cette coopération a beau nous paraître banale, c'est un acquis inestimable. Il n'est pas illégitime de chercher à étendre la « méthode européenne » au différend gréco-turc, aux questions de minorités en Europe centrale, à la situation explosive dans les Balkans...

Les transitions démocratiques menées au sein de la Communauté européenne puis de l'Union (Espagne, Portugal, Grèce) ont également été des succès et incitent à garder bon espoir pour les États qui doivent sortir de cinquante ans de

communisme (voir les évolutions positives en Slovaquie par exemple). La perspective de l'adhésion est ainsi un formidable levier entre les mains de l'Union, l'un des éléments les plus concrets de ce qui, sans relever de la PESC, constitue en réalité le cœur de sa politique étrangère. *A contrario*, exclure d'emblée certains pays du cercle européen aurait pu avoir pour conséquence des radicalisations regrettables.

L'Union a également prouvé qu'elle savait être une véritable « enceinte de discipline » économique : pour ne prendre que deux exemples, c'est grâce à ses institutions – Commission et Cour de justice – que les États membres ont réduit la distribution d'aides publiques nocives pour la concurrence. C'est grâce à l'euro que les Onze ont assaini leurs finances publiques et obtenu la convergence de leurs économies. Les premiers candidats reconnus comme tels par le Conseil de Luxembourg en 1997 (Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovaquie, Estonie et Chypre) sont engagés dans la « reprise de l'acquis communautaire », ce socle du grand marché qui constitue aujourd'hui la « solidarité de fait » voulue par les pères fondateurs. Tous les esprits eurosceptiques qui croient malin de critiquer les règles imposées par la libre circulation des marchandises (les fameuses directives qui imposeraient la courbure du concombre) commettent un grave contresens : même si l'on peut toujours contester telle ou telle mesure marginale, il n'y a pas, d'un côté, des règles tatillonnes absurdes qu'on pourrait jeter par dessus bord et, de l'autre, un miracle de la concorde spontanée et « politique » entre les États membres. L'Union au quotidien, telle que la Commission ou la Cour de justice la font vivre, ce sont des batailles pour que des produits tout à fait quelconques franchissent les frontières sans distorsion de concurrence, ce sont des normes et des règles pas plus technocratiques que celles dont fourmillent les réglementations nationales, mais suffisamment harmonisées pour que la liberté du commerce, la liberté d'établissement ou de prestation de services donnent partout leur chance aux acteurs économiques les plus compétitifs. C'est là-dessus que repose notre stabilité.

Pour la Turquie, le raisonnement qui a conduit à la décision d'Helsinki est encore plus clairement « géostratégique » : sous la pression américaine, la conception qui a prévalu est celle de « l'ancrage » de la Turquie à l'Europe. Ce pays est trop grand, trop dynamique, c'est une place stratégique et un marché trop importants pour qu'on le laisse dériver vers l'Asie ou le Proche-Orient.

Le sommet d'Helsinki a ainsi eu deux mérites. Il a d'une part rappelé que l'Union européenne ne repose pas sur des ostracismes religieux *a priori*. On peut débattre, j'y reviendrai plus bas, sur l'importante question de savoir s'il n'appartient pas aux Européens de définir avec qui ils veulent vivre l'aventure communautaire, sur quelles solidarités ils entendent construire leur avenir, pour qui ils sont prêts à payer et, le cas échéant, à mourir. Il n'en demeure pas moins que l'Europe, qu'elle se considère comme chrétienne ou pas, n'a pas à exclure qui que ce soit pour des motifs raciaux ou religieux. Si elle le faisait, elle se renierait elle-même.

D'autre part, le sommet a clarifié une situation qui, depuis l'accord d'association (1963) entre la CEE et la Turquie, était d'une rare ambiguïté. Certes, à l'époque, l'Europe n'avait pas, en droit, pris d'engagement ferme vis-à-vis de ce pays. Mais le signal était donné. Les Turcs ne pouvaient se bâtir un avenir sur une « vocation européenne » sans consistance. En matière de droits de l'homme, la carotte aidant, l'effet de levier pourra désormais jouer plus nettement que par le passé.

Restent néanmoins de nombreux doutes.

---

## Le risque d'une fuite en avant

Le raisonnement consistant à réutiliser la boîte à outils européenne serait parfait si la simple extension de l'Union était possible ou si nous étions prêts à en payer le prix et à procéder aux transferts de pouvoirs que le gouvernement d'un tel ensemble impose. Jusqu'à preuve du contraire, il semble malheureusement que ce ne soit pas le cas.

Le succès de l'intégration européenne tient, comme on l'a dit, à l'équilibre qu'elle a préservé entre les différentes formes d'exercice de la souveraineté nationale : certaines compétences relèvent de l'État, d'autres des institutions supranationales auxquelles elles sont volontairement transférées. Avec trente États membres, comment préserver cet équilibre ? À dire vrai, l'élargissement est en route sans que quiconque en ait la moindre idée. Des deux impératifs – élargir et approfondir – qui, à en croire toutes les conclusions des sommets européens depuis celui de Corfou en 1994, devaient aller de pair, on a, implicitement ou par défaut, donné la priorité au premier sur le second.

En la matière, les réflexions intéressantes abondent pourtant. La question d'une éventuelle « avant-garde » a été posée en septembre 1994 par W. Schäuble et K. Lamers. Pour ne citer que des travaux récents, le groupe des sages mis en place par la Commission (Weizsäcker, Dehaene, Simon) comme les travaux du Commissariat au plan français (rapport Quermonne) ont conclu à la nécessité de réformer l'Union en profondeur et de lui redonner un élan avant le prochain élargissement<sup>1</sup>.

La mise en place de l'euro a démontré que bon nombre d'États ne voudront pas être exclus d'une éventuelle avant-garde : il y va de leur prestige. Chez les futurs États membres, la volonté de ne pas être des participants de « seconde classe » sera probablement très forte. Si avant-garde il y a, elle sera assez nombreuse. La question est donc plutôt de savoir qui pourra exercer la force de traction nécessaire au mouvement de ce pachyderme. *A priori* on ne saurait exclure personne. Cette fonction exige cependant l'implication des « grands », pour des raisons évidentes de poids politique et financier.

Or la Grande-Bretagne hésite : si, il y a quelques mois encore, on pouvait penser qu'une dynamique irréversible serait enclenchée par les progrès de l'Europe de

la défense et la perspective de rejoindre l'euro, rien n'est moins sûr à présent. On en revient donc toujours à la France et à l'Allemagne. La question est moins d'ordre strictement institutionnel (on peut imaginer tous les montages juridiques) que de fond : la France et l'Allemagne ont-elles la volonté de poursuivre la construction communautaire telle qu'elle a été menée depuis 1957 ? Toute réflexion sérieuse sur le fonctionnement de l'Europe élargie ramène en effet à ces deux pays : pourquoi l'élargissement de l'Union s'est-il imposé ? Parce qu'il est la conséquence de l'unification allemande. Cet événement, dont la France a mal pris la mesure, est, comme on dirait en droit civil, un « changement fondamental des circonstances » dans lesquelles s'est conclu le pacte fondateur européen. Non pas que l'Allemagne serait devenue cette puissance impériale menaçante avec laquelle quelques Français, au mépris des faits, jouent à se faire peur mais parce que, depuis dix ans, la France et l'Allemagne n'ont pas su donner naissance à un véritable projet pour une grande Europe englobant une grande Allemagne.

Par facilité, par réticences d'élites françaises qui connaissent mal leur partenaire ou refusent l'évolution du monde, par volonté des Allemands de ne pas s'enfermer dans un tête-à-tête un peu pesant avec ce partenaire difficile, peu présent aux heures fortes de l'unité, « la boutique tourne », sans plus. Rien n'a été remis en cause, bien sûr, mais la routine qui s'est installée est insuffisante pour donner à l'Europe une vision commune de son avenir. Certes, la France et l'Allemagne ont porté l'euro, ce qui n'est pas une mince affaire. Mais c'était un projet ancien, conçu avant la fin du rideau de fer, accouché au forceps sur fond d'événements en RDA. Depuis 1990, le « paquebot » communautaire a continué sur sa lancée plus qu'il n'a pris un cap.

Si, au plan des grands principes (« construction d'un ordre de paix européen », stabilité du continent), personne ni en France ni en Allemagne ne remet en cause la vertu de l'intégration communautaire, les coups de boutoir se multiplient contre les institutions ou les règles communautaires. Pour ne prendre que quelques exemples, la Commission est désormais l'objet de critiques aussi virulentes en Allemagne qu'en France. La « discipline libérale » des traités est aussi bien rejetée au nom de la souveraineté nationale française que des compétences locales des Länder, renforcés par la révision constitutionnelle de 1994. Les règles environnementales européennes adoptées avec le consentement des gouvernements des États membres pour préserver un espace naturel commun sont présentées comme des délires réglementaires bruxellois (voir l'attitude des députés français sur la chasse aux oiseaux migrateurs par exemple). L'application du droit communautaire par les tribunaux nationaux, les délais de mise en œuvre des directives ne nous placent ni les uns ni les autres en position de bons élèves européens. Dans ces conditions, comment entendons-nous prêcher la vertu aux nouveaux venus ? La conception britannique de l'Europe n'a-t-elle pas ses charmes ? On a suffisamment d'intérêts

communs pour ne plus s'entre-tuer, on finira toujours par se mettre d'accord sur un plus petit dénominateur commun – au besoin en s'affrontant, comme sur l'Agenda 2000. Les abandons de souveraineté, trop coûteux en termes électoraux, sont évités. On essaie d'assurer un bon « retour sur investissement » budgétaire et pour le reste, comme pour la PESC et le Kosovo, on fait de l'intergouvernemental à quelques-uns sans avoir de comptes à rendre aux autres...

En bref, nos gouvernants croient-ils encore en une Europe solidaire et ambitieuse, la seule à même de régler les vrais problèmes qui se posent à nous – pour n'en citer que deux : la détérioration de l'environnement à l'échelle de la planète ou la scandaleuse injustice qui nous enrichit au détriment d'une immense humanité indigente ? Ou espèrent-ils que l'élargissement desserrera le « carcan » ?

Au fil des déclarations d'intention non suivies d'effet sur la nécessité d'approfondir (le déroulement de la précédente CIG est à cet égard édifiant), force est de se poser la question qui dérange : l'élargissement est-il vraiment cette « obligation morale » vis-à-vis des Européens victimes du communisme, est-il le moyen d'étendre à d'autres le bénéfice de règles et de disciplines dans lesquelles nous croyons, ou est-il aussi une fuite en avant dont on espère obtenir une certaine « renationalisation » de la politique ? Le moyen pour l'Allemagne de ne pas trop céder de sa souveraineté recouvrée après des décennies difficiles. Le moyen pour la France de jouer encore un peu avec les attributs de sa splendeur passée (arme nucléaire, siège de membre permanent au Conseil de sécurité de l'ONU...). Les « stratèges » qui développent une vision géopolitique de l'élargissement ne sont-ils pas précisément ceux qui, étant aux commandes des appareils nationaux, ont plus à perdre qu'à gagner à la construction européenne ? N'est-il pas frappant, au moment où nombre de grandes entreprises estiment devoir recruter des équipes internationales de managers, où le mélange des cultures et des origines est considéré comme un atout, que les appareils d'État restent nationaux ? L'un des paradoxes de la construction européenne actuelle est qu'on demande à des personnes qui, majoritairement, ont été formées et vivent dans des moules monochromes, qui conçoivent pour l'essentiel leurs perspectives de carrière et de vie à l'échelle nationale... de construire l'Europe unie. C'est attendre des politiques et des hauts fonctionnaires une vertu peu commune. Et, contrairement aux générations précédentes marquées par la guerre, la génération au pouvoir n'a pas l'aiguillon idéaliste du « plus jamais ça ». Le résultat pourrait bien être catastrophique, la fuite en avant dissimulant l'espoir secret d'un retour en arrière.

Même les Européens les plus convaincus cèdent à la nostalgie d'un âge d'or perdu, celui de la « petite Europe » : Jacques Delors a récemment proposé<sup>2</sup> de repartir à zéro et de reconstruire, à côté de l'UE, un cercle intime plus étroit, sur une base fédérale. Faute de volontaires au sein même des pays qui devraient en être les fers de lance, ce scénario ne risque guère de s'accomplir : les Six d'aujourd'hui n'ont

rien de commun avec ceux des débuts de la Communauté. Peu de dirigeants français seraient séduits par cette Europe fédérale. Peu d'Allemands borneraient leurs désirs à un petit club du passé. Enfin et surtout, cette démarche est moralement impossible à justifier : est-on crédible lorsqu'on envisage de prendre de nouveaux engagements parce qu'on n'a pas su remplir les précédents ? Cette attitude me fait penser à l'un des plus beaux poèmes de Rainer Maria Rilke, « Amour et mort du cornette Christoph Rilke ». On y voit un chevalier allemand demander à un jeune marquis français pourquoi il chevauche ainsi, à travers des pays en guerre, vers « ces chiens de Turcs » (pardon pour la *political correctness*). Et le Français de répondre : « Pour revenir en arrière ».

Pas plus que le fonds poétique européen, la question du financement de l'ensemble à naître n'incite malheureusement à l'optimisme. Lors des discussions sur l'Agenda 2000 (financement de l'UE jusqu'en 2006), un glissement est nettement apparu entre l'objectif de départ, qui était de préparer l'élargissement, et les préoccupations internes à l'Union à Quinze, qui ont dominé les débats à partir de l'automne 1998. De ce point de vue, quels que soient les mérites de la présidence allemande qui est parvenue à mener à terme ces négociations au Conseil européen de Berlin de mars 1999 et malgré les sacrifices que l'Allemagne a consentis pour conclure à temps, le « paquet final » n'est pas un succès. La perpétuation de la logique nocive du « retour » sur contribution, qui est à l'opposé de la solidarité communautaire – notamment par la reconduction, dans des conditions extrêmement avantageuses et juridiquement douteuses, de la contribution britannique – tout comme l'absence de réformes de fond sur la PAC peuvent nourrir les plus sérieux doutes quant à la préparation de l'élargissement. Or l'entrée de cinq à six nouveaux États dans l'Union était, à l'époque, déjà programmée. La perspective ouverte à Helsinki de faire adhérer des États encore moins développés et, à terme, l'immense Turquie, laisse penser qu'il faudra rapidement remettre l'ouvrage sur le métier et ne plus éluder les vrais sujets.

La vérité est que personne n'est prêt à assumer le prix réel de l'élargissement. Les Allemands ont pris conscience, avec la seule RDA, de ce que coûte la restructuration d'une économie qui était censée être le fleuron du bloc de l'Est (en gros 150 milliards de DM ont été transférés chaque année, depuis dix ans, en ex-RDA par la RFA). Les difficultés internes liées à la remise en cause de la péréquation fédérale par les Länder les plus riches n'inciteront pas les gouvernements fédéraux, de quelque couleur qu'ils soient, à beaucoup de générosité. La France a campé à Berlin sur une position extrêmement conservatrice en matière agricole alors même que la PAC absorbe, à des fins dont on devrait pouvoir débattre plus librement en France, plus de la moitié des fonds communautaires.

La boîte à outils de l'intégration pourra-t-elle être d'un grand usage si l'on en exclut la PAC, condamnée dans sa forme actuelle par les contraintes multilatérales

(OMC) et par l'élargissement à des pays comme la Pologne ou la Roumanie, pour ne citer que ceux-là ? Si les fonds structurels, qui n'ont pas peu contribué à la transition de pays comme l'Espagne et le Portugal, sont réduits comme une peau de chagrin ? Si les efforts à fournir pour rejoindre la zone euro ne sont que peu ou pas soutenus par des fonds de cohésion ? Il est vrai que l'Agenda 2000 a commencé à réorienter les critères d'attribution de l'argent communautaire, et que ces perspectives financières ne valent, au plus, que jusqu'en 2006. Au pied du mur, les positions des uns et des autres évolueront peut-être vers la raison. En tout état de cause, l'Union que nous faisons miroiter aux yeux des candidats ne doit pas être un simple mirage, car la désillusion serait désastreuse. L'élargissement est et doit demeurer une chance. Il est sûrement porteur d'évolutions positives que nous ne soupçonnons pas aujourd'hui. Faute d'évoluer nous mêmes, nous risquons de n'en voir que les mauvais côtés.

---

### L'Union européenne n'appartient pas aux stratégies

Ces doutes conduisent à se demander si le principal défaut de la décision d'Helsinki ne réside pas dans le fait qu'elle confisque l'avenir des Européens. Pour des motifs « stratégiques » dont on a vu qu'ils étaient en partie légitimes, en partie en trompe-l'œil, les chefs d'État et de gouvernement ont pris des décisions qui engagent profondément l'avenir de chacun. Certes, il ne s'agit à ce stade que d'ouvrir des négociations, voire, pour la Turquie, de reconnaître un statut de candidat. Il n'empêche que la décision est prise. Cette étape a été franchie sans débat, sans discussion préalable, presque en catimini. L'exemple de l'accord d'association de 1963 avec la Turquie m'incite à penser que des décisions du Conseil engagent beaucoup plus qu'on ne le dit ou que les gouvernements ne le croient. L'Union risque fort de se retrouver dans un entonnoir. Sauf à admettre qu'on a pris ces décisions avec le secret espoir que l'ensemble du processus capote au moment de la ratification des accords d'adhésion, ce qu'on ne peut pas exclure, on l'a vu, il est clair que l'Union comptera prochainement un grand nombre d'États membres. Et si le processus échouait en effet au stade de la ratification, le résultat serait piteux : comment expliquer cet affront aux candidats ? Comment éviter la frustration de populations qui auront fait des efforts pour reprendre l'acquis ? L'« ancrage » n'aurait pas résisté au premier grain.

On peut voir les choses avec humour et dire que l'Union commence à être une vraie démocratie si, dans ce cas comme pour beaucoup de décisions nationales d'envergure, le principe qui a prévalu est « après moi le déluge »... Mais les citoyens européens n'auront pas forcément envie de rire : avec l'euro, avec l'Europe de la défense qui est en marche, avec la mise en place d'un espace de justice et de sécurité intérieure, il s'agit de savoir avec qui nous voulons vivre, pour qui nous souhaitons que l'argent de nos impôts soit dépensé et, le cas échéant, pour qui ou à

côté de qui nous accepterions de mourir. Malgré les critiques dont elle est l'objet, l'Europe est porteuse d'espoir : espoir de préserver quelque chose de nos traditions dans un village global ouvert à tous les vents, espoir d'influencer un monde si peu pacifié, si pauvre, si violent...

Les mêmes gouvernements qui ont écrit à Helsinki que les candidats doivent partager les « valeurs et objectifs de l'Union européenne tels qu'ils sont énoncés dans les traités » ne sont-ils pas ceux qui réagissent négativement à l'idée qu'une Constitution européenne fasse apparaître clairement quelles sont ces « valeurs » ? Ou même à la simple allusion à un « pacte constitutionnel fondateur », pour reprendre l'expression prudente du rapport Quermonne ? Peut-on afficher des objectifs tels que le renforcement de la légitimité européenne – la tarte à la crème de la plupart des discours des gouvernements en place en Europe – et décider, sans débat préalable, l'élargissement de l'Union à sept États dont la Turquie ? Peut-on jeter l'anathème sur le gouvernement autrichien en feignant de découvrir que le précédent élargissement s'est fait sans que soit remise à plat la situation que ce pays a héritée d'un passé gelé par la guerre froide ? Sans qu'il lui soit demandé de comptes sur la manière dont il entendait revenir sur son histoire ? Ne devrait-on pas en conclure que le précédent élargissement aurait gagné à porter *aussi* sur des sujets politiques au lieu de se borner à faire entrer dans l'Union des contributeurs nets ?

Quelle leçon en tirons-nous pour tous ceux que nous nous déclarons prêts à accueillir ? Sont-ils conscients de l'enjeu ? Et nous, sommes-nous décidés à placer la barre aussi haut que nos prétentions démocratiques l'imposent ? La CIG en cours devrait être l'occasion d'une discussion de fond, ouverte et complète, sans que l'ordre du jour soit restreint à des sujets techniques. L'étendue du champ géographique de l'Europe doit être au centre de ce débat, sans ostracisme *a priori*, sans mauvaise foi non plus sur les difficultés que représente, pour la population des États membres actuels, le projet en gestation. Les Parlements nationaux – sans parler d'éventuels référendums – accepteront-ils d'autoriser la ratification de traités d'adhésion apportant plus de problèmes que de solutions, qui tarissent les crédits et brouillent l'image de l'Europe ? Et le Parlement européen va-t-il pouvoir prendre position sur l'élargissement et toutes ses implications notamment financières, éducatives ou migratoires ? Enfin l'adhésion à l'Union européenne est-elle la panacée, le remède à tous les maux ? Au-delà du *limes* de l'UE, n'y a-t-il donc que des Barbares ? Ce serait donc la guerre ou l'acquis ?

Non, l'Union européenne n'appartient pas aux seuls stratèges. Elle appartient aux Européens et relève de la politique intérieure.

**I**l est clair que le facteur temps jouera un rôle décisif dans le succès ou l'échec du processus d'élargissement : si les adhésions sont échelonnées sur des durées suffisamment longues pour laisser les pays candidats évoluer, si la « carotte » de

l'adhésion se révèle à long terme suffisante pour appuyer les mesures impopulaires qui s'imposent et si, surtout, cet intervalle est mis à profit pour faire changer l'Union et pour que les États membres changent eux-mêmes en profondeur, une grande Europe « substantielle » pourra naître. Pourquoi serait-il trop tard ?

---

1. Rapport Schäuble-Lamers : document du groupe parlementaire CDU-CSU au Bundestag, 1<sup>er</sup> septembre 1994 ; Rapport Weizsäcker-Dehaene-Simon : rapport à la Commission européenne sur les implications institutionnelles de l'élargissement, 18 octobre 1999 ; *L'UE en quête d'institutions légitimes et efficaces*, rapport du groupe de réflexion sur la réforme des institutions européennes sous la présidence de Jean-Louis Quermonne, Commissariat au Plan, octobre 1999.

2. « L'Européen Delors critique l'Europe », *Le Monde*, 19 janvier 2000.