

LE PASSAGE À L'EUROPE. HISTOIRE D'UN COMMENCEMENT

Michel Mangenot

L'Harmattan | *Politique européenne*

2012/3 - n° 38
pages 210 à 216

ISSN 1623-6297

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2012-3-page-210.htm>

Pour citer cet article :

Mangenot Michel, « Le Passage à l'Europe. Histoire d'un commencement »,
Politique européenne, 2012/3 n° 38, p. 210-216.

Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

© L'Harmattan. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Luuk van Middelaar, *Le Passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*, Paris, Gallimard [coll. « Bibliothèque des idées »], 2012, 479 pages (traduit du néerlandais par Daniel Cunin et Olivier Vanwersch-Cot), prix du Livre européen 2012 (catégorie Essais).

Michel Mangenot

Université de Strasbourg

Nous sommes en présence d'un grand livre sur l'Europe. Un grand livre car il est à contresens de la littérature académique sur la construction européenne depuis vingt ans. Un grand livre car il est inclassable et fondamentalement atypique, empruntant à la fois à l'histoire et à la philosophie mais traitant d'un objet de science politique : la genèse d'un ordre politique. Au-delà d'un propos rafraîchissant et souvent ironique – qui fait penser à Alan Milward¹ se gaussant du culte des Pères (ou Saints) de l'Europe –, Luuk van Middelaar propose une conceptualisation très riche d'une question majeure et pourtant délaissée : l'appartenance des États à la Communauté puis à l'Union. Pour cela, il distingue trois sphères : externe, interne et surtout intermédiaire. Cette « trilogie », si l'on

peut dire, permet de sortir définitivement de la dichotomie qui a (trop) longtemps sclérosé les études européennes entre fonctionnalisme et intergouvernementalisme, formant deux points de vue irréconciliables sur l'Europe.

Certes, on pourra rétorquer à juste titre que cette contestation de l'opposition stérile entre courants d'analyse ou écoles de pensée qui renvoie largement à une querelle idéologique, n'est pas nouvelle. Plusieurs courants (comme le constructivisme à l'échelle internationale ou la sociologie des acteurs dans une perspective plus française) ont tenté de la dépasser. Mais ce qui est salutaire dans ce cas est le renversement de perspective : alors que la zone grise entre les États et Bruxelles restait un trou noir de l'analyse, depuis le concept

- 1 Alan Milward, « The Lives and Teachings of the European Saints », In *The European Rescue of the Nation-State*, Los Angeles, University of California Press, 1992.
- 2 Wolfgang Wessels « An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes », *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, n° 2, 1997, p. 267-299.

de fusion de Wolfgang Wessels², elle devient ici l'objet central. Alors que les études européennes, en autonomisant un sous-objet sur l'europanisation, ont contribué finalement à creuser le fossé entre d'un côté les États (ou les espaces nationaux) et de l'autre Bruxelles (comme le territoire des institutions européennes ou de « l'européen » plus généralement), on dispose ici d'une analyse du point de jonction, essentielle à la compréhension de l'édifice.

L'intérêt (et l'originalité) de l'ouvrage provient du parcours singulier de son auteur. Néerlandais, L. van Middelaar a fait une thèse de philosophie à l'Université d'Amsterdam dont il a tiré un ouvrage en 2009. Mais selon la 4^{ème} de couverture, il est depuis janvier 2010 « la plume du premier président du Conseil européen ». La formule doit être corrigée par « premier président *stable* du Conseil européen ». En clair, il est membre du cabinet d'Herman Van Rompuy³. Aussi ce n'est pas un ouvrage purement académique : il rejette par exemple le jargon – rendant l'ouvrage très agréable à lire – et les innombrables notes de bas de pages. Il entend ainsi se distinguer des manuels sur les institutions européennes par un exercice de style assez réjouissant, sans tomber dans le pamphlet⁴.

Si l'auteur est bien devenu « *insider* » après son ouvrage en néerlandais, le propos n'est pas basé sur cette expérience mais est le fruit d'une longue réflexion entamée sur les bancs de l'EHESS. La version française est ainsi une mise à jour de son travail inaugural, remis en perspective au regard de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui eut pour conséquence l'arrivée de son auteur au cabinet du premier président permanent du Conseil européen.

D'un ton volontiers critique et décalé, Luuk van Middelaar ne conte pas une chanson de geste institutionnelle à destination de son héros et nouveau chef – Herman Van Rompuy – à la différence d'autres intellectuels, devenus, comme lui, conseillers du Prince, comme le vénérable Dusan Sidjanski auprès du président de la Commission, José Manuel Barroso.

À l'image du triangle institutionnel européen ou d'une nouvelle forme de Trinité, l'ensemble de l'ouvrage est découpé en trois temps : trois parties, trois sphères, trois discours et trois stratégies. Le prologue revient tout d'abord sur la délimitation des trois sphères, que l'on peut synthétiser de la façon suivante :

3 Sur les multiples formes de la présidence du Conseil ou des présidences des Conseils, nous renvoyons le lecteur au n° 35 de cette revue, *Présider l'Union européenne*, que nous avons dirigé avec Ana Mar Fernández Pasarín.

4 Comme peu de temps auparavant et toujours chez Gallimard, *Le doux monstre de Bruxelles ou l'Europe sous tutelle*, de Hans Magnus Enzensberger, Paris, NRF, 2011, 80 pages.

<i>Les trois sphères</i>			
	Externe	Intermédiaire	Interne
Nature	Concert des nations	« Cercle des membres »	Institutions communautaires
Légitimité	Diplomatique	Co-responsabilité d'une entreprise commune	Traité
Mode	Marchandages	Échanges	Procédures

Mais il faut tout de suite préciser que la sphère intermédiaire n'est pas simplement ce qui est « entre » la vieille sphère diplomatique des États et la nouvelle sphère bruxelloise des bureaux lancée par Jean Monnet. Elle est une sphère invisible presque interstitielle : celle liée à la participation des chefs d'État ou de gouvernement, des ministres et fonctionnaires, à la « table », celle des « membres ». Bien avant l'heure dans *The Uniting of Europe*, Ernst Haas en avait eu l'intuition, voyant dans le pourtant bien faible Conseil de ministres (et non pas des ministres) un puissant vecteur de socialisation, à défaut de convergence. Désormais, c'est le Conseil européen qui est « l'expression institutionnelle la plus haute » de la sphère intermédiaire (p. 55). À la différence des deux autres sphères, qui ont chacune leurs éternels thuriféraires, la sphère intermédiaire n'est pas portée politiquement et n'avait jusqu'ici que des éléments épars d'analyse. Il lui manquait sa théorisation : c'est chose faite. Il est fort à parier qu'elle ne trouvera pas de porte-parole politique, à

moins de considérer que la discrétion d'H. Van Rompuy en soit plus tard le témoin. En effet, il apparaît bien difficile de l'incarner. Car il est politiquement plus commode de se penser comme le gardien du temple de la souveraineté étatique ou le porteur de l'intérêt général (et de l'orthodoxie) communautaire. Les propos où l'auteur renvoie dos à dos les héros de ces deux sphères sont savoureux et on ne peut s'empêcher d'y déceler une analogie avec la double trilogie de Star Wars et ses deux faces de la (même) « force » ! C'est en effet l'usage de la force qui en détermine la nature. Pour symboliser cette sphère intermédiaire sortie des limbes, l'auteur file l'heureuse métaphore de la *naissance du purgatoire* de Jacques Le Goff⁵. La comparaison est particulièrement heuristique, tant ce « troisième lieu » est le fruit de représentations croisées et fluctuantes de l'enfer (intergouvernemental) et du paradis (communautaire, ou inversement). Comme J. Le Goff qui nous proposait une nouvelle géographie de l'autre monde, L. van Middelaar réinvente le territoire du pouvoir européen.

Dans ce long prologue, l'auteur éclaire également le moment de basculement du projet européen, en 1973, au sommet de Copenhague. Avant, le mot magique était « la paix » : il fallait abolir les Nations et briser la souveraineté des États. Les ressortissants étaient des « citoyens du monde apatrides ». Après 1973, le projet européen endosse également un rêve de puissance : il s'agit désormais de fondre les Nations et de rassembler la puissance des États. Ses ressortissants deviennent des Européens, fiers de leur identité.

La première partie est un survol de l'histoire institutionnelle européenne depuis 1950, un peu comme Andrew Moravcsik dans *The Choice of Europe*⁶, mais à la différence près qu'une seconde lecture, chronologico-thématique, suit. L'histoire fournit en effet à l'auteur plusieurs clés d'interprétation du processus européen et non une vision unidimensionnelle comme chez le pape de l'intergouvernementalisme libéral. Ce premier temps, de la déclaration Schuman (de 1950) au « moment constitutionnel » (de 2002-2005), s'interroge sur la nature du dessein (et du dessin) institutionnel européen. Des analyses fines réinscrivent les États dans leur place singulière : ils ne sont pas « les maîtres du Traité » comme on le dit trop souvent, mais sont *ensemble* « le maître du Traité » (p. 165). Des comparaisons enrichissent le propos, comme la nais-

sance des États-Unis et le bond politico-juridique de l'unanimité à la majorité entre 1787 et 1791, sans chercher néanmoins à établir une comparaison historique globale entre la formation de l'État américain et l'unification européenne (p. 140). De ce point de vue, la situation apparaît inverse : « alors qu'en 1787, à Philadelphia, un seul État défendait l'unanimité (le Maryland), dans l'Europe de 2004, seul un État plaide en faveur de la majorité (le petit Luxembourg). » (p. 159). Par moments, la focale change et l'on entre dans le récit plus micro d'événements, comme par exemple le Conseil européen de Milan en 1984 et son « putsch » causé par la demande de passer pour la première fois au vote par Craxi, président (tournant) du Conseil.

La deuxième partie revient sur les vicissitudes de l'histoire en confrontant le projet européen aux « caprices de la fortune ». Cette réinscription de la contingence est salutaire. C'est en effet la crise qui fait vivre la Communauté puis l'Union. Elle permet de saisir les conditions d'invention de la sphère intermédiaire, avec la naissance en 1974-1975 du Conseil européen, quand le cercle s'émancipe de ses membres. En 1991, c'est la transformation partielle de la sphère intermédiaire en Union qui se joue lors du lundi noir (30 septembre) qui marqua la défaite des partisans de l'extension de la

sphère interne, en l'occurrence ici la présidence néerlandaise du Conseil, les Pays-Bas étant à cette époque un bastion de l'orthodoxie communautaire. Celle-ci voulut en effet revenir en arrière dans les négociations et « fondre la politique étrangère dans le moule communautaire » (p. 295). La bronca des chancelleries (à l'exception de la Belgique) fut sans appel. Le cercle devient l'Union. L'auteur distingue en effet trois discours, que l'on peut recomposer ainsi :

paux champs disciplinaires. Au niveau institutionnel, chacun de ces discours est porté par un élément du fameux *triangle*. On pourrait ajouter que ce triangle est élargi à un quatrième côté avec le Conseil européen, élevé au rang d'institution par le traité de Lisbonne.

Dans la troisième partie, l'auteur achève sa démonstration par une comparaison entre trois stratégies en matière de relations avec le public. Là encore, ces trois stratégies sont à l'œuvre au gré

Les trois discours			
	Europe des États	Europe des citoyens	Europe des bureaux
Rapport au temps	Passé	Avenir	Présent
Dimension	Politics	Polity	Policy
Instrument	Pouvoir du prince	Esprit citoyen	Lettre administrative
Idéal-type institutionnel	Conseil	Parlement	Commission
Logique disciplinaire	Coopération (histoire et relations inter)	Construction (droit)	Intégration (éco., sociologie et science politique)
Figure(s) tutélaire(s)	Roi de Bohême	Victor Hugo	Monnet Hallstein
Auteurs de référence	Hoffmann Milward Moravcsik	Weiler Habermas	Haas Majone Scharpf

L'originalité de la construction européenne est de mêler ces trois dimensions qui constituent finalement autant d'idéaux-types et permettent des interprétations divergentes selon les princi-

des transformations européennes et se cristallisent toutes dans les années 1970, véritable laboratoire ou « nébuleuse réformatrice », selon la formule de C. Topalov⁷ :

7 Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999.

Les trois stratégies			
	Allemande	Romaine	Grecque
Mot d'ordre	« Notre peuple »	« Notre intérêt »	« Notre affaire »
Finalité	Forger une identité culturelle et historique	Obtenir des avantages du système	Évaluer nos représentants
Objectif	Devenir un	Du « pain et des jeux »	Le public dispose d'une voix
Instrument	Décerner des prix	Octroyer des subventions	Organiser des élections
Événements	Déclaration de Copenhague (1973)	Rapport Tindemans (1975)	Décision d'élire le Parlement au suffrage universel direct (1974)

On comprend mieux alors les inflexions de certaines politiques européennes, comme la politique culturelle. Le tournant s'opère entre 1973 (sommet de Copenhague) et 1993 (critères de Copenhague). Si l'objectif initial de cette action culturelle était d'œuvrer à une culture unique (par la dimension européenne de l'enseignement), en vingt ans, on est passé à un objectif radicalement différent de diversité culturelle (par l'échange et la reconnaissance). La finalité de construction d'une « nation unique » est devenue le développement des liens entre les peuples des États membres. Le produit de ce tournant ou de cette incertitude est une symbolique vide, illustrée par exemple par le drapeau européen.

Luuk Van Middelaar revient ensuite sur le double rôle des leaders politiques nationaux. Considérons un chef d'État ou de gouvernement : comme chef de gouvernement, il représente son pays en Europe, mais comme membre du

Conseil européen, il représente l'Europe dans son pays. C'est le cas aujourd'hui d'Angela Merkel, qui en rentrant en Allemagne doit assumer la responsabilité du résultat : « Au nom de l'Union, nous avons pris telle décision ». Dans cette perspective, le *Folketing* devient une « excellente institution européenne » (p. 446) car il flotte au-dessus de la table de négociation à chaque fois que le gouvernement danois y siège. Ce mécanisme est assez puissant, avec un « pouvoir croissant du cercle au complet sur les membres individuels » (p. 448), comme si le cercle constituait une force autonome, indépendamment de l'attraction irrésistible des deux autres sphères. Tous les acteurs nationaux sont désormais concernés : les ministres depuis 1952, les chefs de gouvernement depuis 1974 mais également, dans une moindre mesure, les parlements nationaux depuis 2009. C'est bien à une émancipation de la sphère intermédiaire à laquelle on assiste.

Étant donné l'éclectisme de son auteur, l'ouvrage, foisonnant, apparaîtra assez déconcertant pour nombre d'européanistes. Les spécialistes de la sphère interne seront agacés par la qualification de celle-ci « d'usine à mots » (p. 66). On peut avoir une crainte sur sa réception dans le champ académique : entre l'histoire, la philosophie mais aussi au final la science politique, il court le risque de ne satisfaire aucune de ces disciplines et de rester inaudible. Seule sa version anglaise, en préparation, permettra de le savoir. Félicitons-nous au passage de l'audace de l'auteur (et/ou de l'éditeur) d'avoir privilégié en terme chronologique la version française à l'édition anglaise..

Affichant de telles ambitions et suscitant autant d'attentes, l'ouvrage, enfin, aurait pu être plus précis d'un point de vue méthodologique : on se demande parfois quelles sont les règles d'administration de la preuve. Un index aurait été utile.

Un choix moins parcimonieux de travaux universitaires, pourtant désormais importants sur plusieurs cas empiriques traités, aurait donné davantage de force à la démonstration. On note des erreurs comme sur les juridictions : le Conseil d'État n'ayant rendu les armes qu'en 1989. L'absence de recours aux archives et même la méfiance revendiquée contre l'usage de celles-ci⁸ sont dommageables. Les archives auraient permis en effet de descendre davantage dans les « soutes » et de tester le soubassement organisationnel des sphères, et singulièrement de la sphère intermédiaire : en l'état, on ne fait qu'entrouvrir la boîte noire de celle-ci. Les interactions entre les sphères mériteraient d'être davantage creusées. Mais ce *Passage à l'Europe* dessine bien un nouveau cadre de compréhension de l'ordre politique européen et inspirera de nombreux travaux. Sur cette base, on peut construire ou reconstruire une analyse organisationnelle de l'Europe, moins désincarnée.

8 « En tentant de cerner l'histoire du commencement européen, je me suis, autrement dit, senti peu d'affinités avec les biographes ou les historiens qui attendent impatiemment l'ouverture d'archives prometteuses dans l'espoir de traiter un sujet précis de façon définitive » (p. 471).

Michel Mangenot

Maitre de conférences à l'Université de Strasbourg, membre du laboratoire SAGE (UMR 7363), Sociétés, Acteurs et Gouvernement en Europe
Michel.Mangenot@misha.fr