

Retro OURS : Les improvisations de l'Europe face aux crises, par Alain Bergounioux (2018)

🕒 13 avril 2020 📁 Actualité, L'OURS hors-série, Publications Éditions 👤 Alain

Bergounioux

Le sentiment dominant est bien aujourd'hui que l'Union européenne vit une « crise



existentielle ». Le Brexit – aux conséquences incertaines – l’interroge sur son sens même. Luuk Van Middelaar dans son livre *Quand l’Europe improvise. Dix ans de crises politiques* (Gallimard Le Débat, 2018, 412p.) propose son diagnostic.

Article paru dans le dossier « Les crises de l’Europe, 1945-2018 », piloté par Gérard Bossuat et Maurice Braud, [L'OURS hors-série Recherche socialiste 84-85](#), juillet-décembre 2018.

Les problèmes et les défis qui se sont accumulés dans la dernière décennie, crise de l’euro, crise ukrainienne, crise migratoire, dans un contexte international rendu (et pas seulement par l’effet Trump) au jeu sans fard des grandes puissances, mettant à mal la patiente construction d’un multilatéralisme maîtrisé, posent inévitablement la question de savoir si l’Union européenne survivra à ces chocs, minée de l’intérieur par des visions politiques fortement antagonistes.

C’est dire que le livre de Luuk Van Middelaar arrive à point pour susciter notre réflexion. Il analyse, en effet, la décennie présente – depuis la

grande crise financière et économique de 2007-2008 – pour mettre au jour la manière dont les Européens ont fait face et ce qu'ils ont fait de la construction européenne par leurs « improvisations » politiques. C'est le titre de l'ouvrage, *Quand l'Europe improvise*, qui prend la suite d'une précédente étude de 2012 qui avait déjà retenu l'attention : *Le passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*¹. Il y mettait bien en évidence la coexistence dans cet « objet non identifié » – pour reprendre une expression de Jacques Delors – de plusieurs logiques, fédérale, confédérale, juridique, pour l'essentiel qui s'entremêlent et créent une inévitable complexité. Les évolutions, cependant, l'amenaient à se réinventer pragmatiquement. Et l'effort du livre était de décrire un « espace intermédiaire » qui s'est créé peu à peu entre les États et la communauté, une « table des États » en quelque sorte, qui a pris de plus en plus de consistance. Aucune logique, toutefois, ne l'emportait clairement.

La politique de l'événement

Le livre actuel repart de ce jugement et le passe au crible des crises de la décennie. L'auteur fait le constat que l'Union européenne passe progressivement d'un système européen dominé par « la politique de la règle » à un système dans lequel l'Union européenne doit mener, de plus en plus, « une politique de l'événement ». Les transformations que cela implique dans les conceptions et les pratiques de l'action européenne font l'objet du livre. Comment la politique saisit la construction européenne ? Pour ce faire, deux séries d'analyses sont présentées, la première fait le récit des crises que vient de connaître l'Union européenne pour en tirer les enseignements, la seconde examine la manière dont le pouvoir est exercé à travers les différentes institutions européennes et le jeu des acteurs.

Les Européens ont su sortir de leurs schémas préétablis pour faire face à la crise bancaire de 2008 par l'action des États – Nicolas Sarkozy, il faut le dire, avec l'appui du travailliste Gordon Brown, réussira à entraîner une Allemagne réticente. Les graves difficultés de l'euro de 2010 à 2012 et la crise grecque qui en a été le prolongement ont montré les insuffisances de l'union monétaire et la réalité de l'interdépendance financière. Le chemin a été chaotique de sommet en sommet européens pour doter l'Union moné-

taire d'un fonds de stabilité, il a été ponctué de crises et de malentendus. L'engagement de la Banque centrale européenne et de son président, Mario Draghi, a eu une influence décisive et qui n'était pas attendue à la seule lecture de ses statuts. Un nouveau traité budgétaire, de mars 2012, a réitéré l'empire de la règle. Mais une Union bancaire, pas totalement achevée, permet désormais une supervision centralisée des activités bancaires. Le fait qu'un « Grexit » n'ait finalement pas eu lieu s'explique par la crainte d'une extension de la crise mais surtout par un choix politique qui a réuni la France et l'Allemagne. La crise ukrainienne a pris en défaut la diplomatie européenne qui misait sur la force d'attraction de son « soft power ». La Russie de Poutine a rappelé la réalité de la force militaire. François Hollande et Angela Merkel ont fait malgré tout entendre les intérêts européens en négociant les accords de Minsk, indépendamment des États-Unis.

Jusqu'à présent, les 27 pays européens maintiennent une ligne unie face aux demandes des Britanniques après le référendum du Brexit. Mais c'est aussi la preuve que l'Union n'est pas irréversible et qu'un meilleur équilibre doit être trouvé entre l'ouverture et la protection qui ne peut se faire seulement par le jeu du marché et du droit. La crise migratoire qui est loin d'être finie montre toutes les difficultés de la solidarité européenne. Les propositions de la Commission européenne se sont heurtées aux divisions des États qui ont rendu impossible un effort commun. La décision d'Angela Merkel d'accueillir un million de réfugiés syriens a été unilatérale. Des décisions ont certes été prises pour renforcer l'agence FRONTEX aux frontières. Mais la plus efficace a sans doute été le pacte avec la Turquie pour le contrôle d'une part des flux migratoires. La « realpolitik » domine à l'évidence. L'Union européenne entame ainsi une mue qui demande de poser, à frais nouveaux, les questions de la solidarité et de la responsabilité. L'Union européenne doit s'émanciper de son passé – de sa représentation d'elle-même quelque peu eschatologique d'une intégration continue – pour épouser un avenir où l'action doit primer pour sauvegarder son apport historique, mais sans qu'il soit dessiné par avance.

Repenser les relations entre les États

La nature des défis actuels demande de discuter

de ce qui était considéré encore récemment comme des « tabous » : le rôle pérenne des États, la réalité de la puissance, l'importance des frontières. Luuk Van Middelaar voit désormais une tension claire entre la « Communauté » et « l'Union » des États. Maastricht avait paru consolider un monde dépolitisé. Mais les relations entre États – et tout particulièrement entre la France et l'Allemagne – ont acquis une importance de plus en plus grande pour organiser une puissance en commun. La dernière partie du livre examine comment l'autorité politique du Conseil de l'Europe, le pouvoir législatif partagé entre le Conseil et le Parlement, l'action politique et administrative de la Commission, la compétence juridique de la Cour de justice se combinent et s'opposent plus ou moins explicitement. Le Conseil européen, créé en 1974 à la demande de Valéry Giscard d'Estaing, remplit de plus en plus les fonctions d'un pouvoir exécutif. Mais il le fait sur le mode du compromis et dans un enchevêtrement d'instances (la présidence, le Conseil des ministres, l'eurogroupe, etc.). Et la Commission continue de revendiquer le fait d'être un « exécutif européen », porteur de l'intérêt général, mêlant initiatives proprement politiques et actions administratives. Elle est responsable devant le Parlement européen, et cela amène les fédéralistes européens à y voir l'esquisse d'un gouvernement européen. Mais elle n'est pas élue et dépend, pour sa formation, des gouvernements européens. C'est le Conseil européen qui prend les initiatives les plus importantes, et lui n'est pas responsable devant le Parlement. Il y a donc, pour l'heure, malgré les évolutions en cours, deux pouvoirs exécutifs. Et cela, qui plus est, ne rend pas compte du rôle de la Banque centrale européenne et, désormais, de l'Union bancaire, et des agences européennes qui ont toutes un pouvoir d'influence dans leurs domaines.

Quelle place pour les oppositions ?

Un point particulièrement intéressant du livre est la réflexion menée sur ce que devrait être le rôle des oppositions. L'Union européenne a longtemps voulu écarter cette question pour présenter une construction fondée sur le consensus apparent. Mais ce n'est plus possible. Ne pas faire sa place aux oppositions, c'est affaiblir l'Union européenne. Le meilleur moyen de mettre un terme au « déficit démocratique » tant dénoncé est de reconnaître la contradiction

dans les institutions européennes elles-mêmes. Sinon la seule option est de rester ou quitter l'Union. Le *Brexit* montre que cela est possible. Il faut se rappeler qu'il s'est fait autour de deux mots d'ordre : « Assez des experts » et « Reprenons le contrôle ». L'auteur plaide pour que les Européens renoncent à l'idée que la « dépolitisation » seule peut réunir les intérêts pour établir un meilleur équilibre. Il avance quelques propositions, pour intégrer l'opposition dans l'expertise, revenir sur les traités pour les limiter à leur noyau constitutionnel, permettant ainsi au Conseil et au Parlement de modifier la jurisprudence, donner plus de lisibilité aux procédures de décisions pour sortir des enchevêtrements actuels.

On voit bien que l'auteur – qui a été un collaborateur du premier président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, et ceci explique un peu ses positions – pense que le Conseil européen doit être le véritable pouvoir exécutif et le Parlement être la Chambre législative. En tout cas, l'Union ne pourra pas être un État ni un espace post-national. Être lucidement une Union d'États (Jacques Delors parlait d'une fédération d'États nations) demande de faire apparaître clairement les lignes de clivages idéologiques et nationaux. Ce constat est convaincant d'un point de vue intellectuel. Mais la difficulté de faire advenir un pouvoir constituant européen est réel. Les difficultés de traduire dans les faits la notion de « souveraineté européenne » avancée dernièrement par Emmanuel Macron en est un exemple. Et pas seulement parce que la proposition vient de la France... Jusqu'à présent, aucune proposition à froid (rappelons-nous le projet constitutionnel de 2004 !) n'a réussi. Les évolutions notables ne se sont faites que dans des crises. Certes, elles ne manqueront pas à venir. Mais peut-on s'en remettre à des « improvisations » ? Qu'elles aient été positives jusqu'à présent n'est pas une garantie pour la suite. La lecture de ce livre donne à penser que pour mettre sur pied un nouveau modèle européen – dans une troisième refondation peut-être – il faudra accepter une différenciation plus forte. Mais c'est alors un débat politique qu'il faut porter clairement dans toutes les opinions et qui soit mené par des mouvements politiques notables qui prennent à témoin toutes les opinions européennes.

(1) Luuk Van Middelaar, *Le passage à l'Europe.*

Histoire d'un

commencement, NRF

Gallimard, 2012, 480 p.

Voir notre article dans

L'OURS n° 419, juin 2012.