

Discours inaugural de Luuk van Middelaar, Université de Leyde, 23 septembre 2016 ; <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/oratie-van-middelaar.pdf>

Paru dans *De Groene Amsterdammer*, 29 septembre 2016 ;

Version française abrégée parue dans *Courrier International Belgique*, octobre 2016.

Un migrant, c'est pas de la morue

Face à des événements imprévus comme la crise de l'euro, celle de l'Ukraine et l'afflux de migrants, l'Union européenne manque de ressort et de fermeté. Pareilles situations commandent en effet d'agir et non de suivre ou d'imposer des règles.

Luuk van Middelaar

Voici un an, j'ai donné à Bruxelles un masterclass à de hauts fonctionnaires de la Commission européenne. Je leur ai demandé de comparer le marché intérieur de Jacques Delors (1985) avec le nouveau grand défi auquel l'Europe doit faire face : l'afflux de migrants. Il me semblait manifeste que, dans cet intervalle de trente ans, l'Europe était entrée dans un nouveau monde. Or, cela ne parut pas vraiment évident à ces personnes qui considèrent les choses à travers la lorgnette bruxelloise. Au moins la moitié de mon auditoire ne saisissait pas la différence entre patiente élaboration des règles du marché et action aux frontières de l'Union, entre conflits d'intérêt prévisibles et secousses soudaines. Beaucoup ramenaient la question à leurs propres tours de passe-passe : répartir objectivement efforts et charges, atténuer différends et divergences, dépolitiser.

Je poussai notre affaire à son paroxysme : n'y a-t-il vraiment aucune différence entre des quotas de pêche et le redéploiement de 160 000 migrants selon des quotas de droit d'asile ? Entre une décision qui offre un cadre économique à des entreprises et une autre qui touche les électeurs nationaux quant aux notions de solidarité et d'identité ? Le doute s'installa, se renforça, mais deux des fonctionnaires n'en démordaient pas : aucune différence entre la morue et les migrants, même technique de prise de décision.

L'Union européenne est engagée dans une métamorphose. Non pas recherchée, plutôt aiguillonnée par le monde en ébullition qui est le nôtre. De là ma thèse : l'Union change, passant d'un régime exclusivement axé sur une politique de la règle à un régime qui lui permet de mener, par ailleurs, une politique de l'événement. Oui, une véritable métamorphose.

Schématiquement, la « politique de la règle » consiste à fixer des lois, arrêter une stratégie, répartir des richesses, organiser des services publics. Un système fantastique qui produit un consensus et une assise solide. Seul bémol : tout doit se dérouler dans un cadre bien défini. L'homme politique qui, grâce à son tempérament et à son savoir, a les qualités pour participer à ce jeu d'équilibriste connaît la réussite. En Mark Rutte, l'actuel ministre-président des Pays-Bas, on a un excellent politicien de la règle.

En revanche, dans la « politique de l'événement », l'enjeu consiste à avoir prise, en tant que société, sur des événements imprévus. Cette forme d'action politique ne se déroule pas dans un cadre réglementaire donné, mais lorsque celui-ci est remis en cause, le cas extrême étant la survenue d'une guerre ou d'une catastrophe majeure. Ou il suffit de songer à la crise bancaire de 2008. Nous voyons alors à l'œuvre des politiciens qui se doivent d'appriivoiser des événements imprévus. N'ayant pas la possibilité de retomber sur des règles, des lois ou un accord gouvernemental, les voici dans l'obligation d'improviser. Forcés par ailleurs de chercher le soutien de leur parlement et de leur public en leur servant un récit convaincant. L'autorité, le gouvernant la conquiert en évaluant correctement la situation et en faisant preuve d'initiative et de courage au bon moment. Quant au tempérament, on a en Nicolas Sarkozy un politicien de l'événement caractéristique ; Angela Merkel, pourtant de nature plutôt « politicienne de la règle », a montré au cours des dernières années qu'elle n'était pas forcément en reste.

Depuis ses origines, l'Union européenne est exclusivement axée sur la politique de la règle en vue de construire un marché et de le maintenir en équilibre ; elle a élaboré une variante ingénieuse, une pacification magistrale. La politique de l'événement ne semblait en rien nécessaire ; durant la Guerre froide, en cas de perturbations de l'ordre établi, nous nous réfugions sous le parapluie américain.

Par le moyen d'un processus de consultations et d'évaluations, d'arbitrages et de compromis, l'usine à réglementations de Bruxelles fabrique pour tous des règles et normes contraignantes, un marché intérieur supposant une coordination politique. Un système génial donc, à ceci près que l'usine européenne en question est mal préparée à faire face à l'adversité, aux dangers ou à des événements imprévus, bref à des situations de crise. Lors de périodes de menaces, de dangers, il est nécessaire d'agir vite, de dégager une vue d'ensemble et de pouvoir s'en remettre à un pilote. Autrement dit tout le contraire de la réussite bruxelloise qui repose sur l'émiettement du pouvoir.

C'est bien cela qui rend la métamorphose européenne dont nous parlons si compliquée ; et voilà pourquoi cette transformation se fait, au besoin, par à-coups.

Crise de l'euro : mai 2010 ; crise ukrainienne : mars 2014 ; crise des migrants : depuis l'été 2015. Trois exemples récents qui ont nécessité l'intervention des institutions et dirigeants européens alors que le système n'y était pas préparé : prendre des décisions et agir sans disposer du temps pour lisser les différends, pour ajuster les avis, se concerter et rédiger qui des livres verts, qui des livres blancs... Ces crises n'avaient pas (et n'ont pas) pour enjeu du fromage de chèvre ni des céréales, mais des milliards d'euros et la solidarité, la guerre et la paix, l'identité et la souveraineté, sachant que dans chaque cas le compte à rebours avait commencé.

Sous la pression de tels événements, nous voyons des formes de politique de l'événement s'élaborer au sein de l'Union, non pour se substituer à la politique de la règle, mais pour se manifester à côté d'elle et en plus d'elle.

L'Histoire ne cesse d'envoyer sur notre continent secousses et défis – mondialisation, révolutions technologiques, guerres et terreur en provenance du Moyen-Orient, flots de migrants, glissements géopolitiques, lutte pour les ressources énergétiques et alimentaires. Et comme c'est loin d'être fini, mieux vaut attacher sa ceinture.

C'est sous cette pression qu'agit, bon gré mal gré, l'Europe. Bien entendu, la politique de l'événement n'a pas grand-chose à voir avec un concours de beauté. Elle

fonctionne par à-coups, ne peut éviter querelles et conflits, échecs et tensions. Sans compter que le public, autrement dit l'électorat, de la Grèce aux Pays-Bas, de la Hongrie à la France en passant par la Grande-Bretagne, grogne. Étant donné qu'aucune instance gouvernementale, dans l'Union, n'a été conçue pour prendre les devants en cas de nécessité, les dissensions portent, outre sur le quoi et le comment, sur le qui. Il n'empêche, on ne reste pas sans bouger : qu'y a-t-il de pire, en effet, que de ne rien faire dans une situation d'urgence ? De la sorte se cristallisent des formes de pouvoir exécutif, voire de nouvelles institutions, dans certains cas à la périphérie de structures existantes. Une nouvelle Europe se profile.

Il est frappant de constater qu'en dépit de l'existence, à Bruxelles, d'un parlement bien en vue dont les origines remontent à plus de soixante ans, un tabou demeure : demander ce qu'il en est du *gouvernement* au sein de ce système. Cette répugnance donne parfois lieu à des polémiques. Chaque fois que Paris dit vouloir un « gouvernement économique » pour l'euro, La Haye et d'autres capitales rétorquent : donnez-nous plutôt une « gouvernance économique ». Cette controverse atteignant un point culminant lors d'un sommet de crise au printemps 2010, le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, dans sa magnanimité belge, recommanda : que chacun choisisse, selon sa langue, le mot qui lui convient le mieux : « gouvernement » ou « gouvernance », servez-vous !

Où se trouve cet exécutif politique ? Relevons l'apparition de trois nouvelles présidences permanentes du Conseil. Depuis 2009, les ministres des Affaires étrangères sont présidés par le Haut Représentant (actuellement Federica Mogherini). En 2005, le cercle informel des ministres des Finances des pays de l'euro, l'Eurogroupe, s'est lui-même doté d'un président permanent (actuellement Jeroen Dijsselbloem). Enfin, à compter de 2009, le Conseil européen des chefs d'État ou de gouvernement a suivi cet exemple (le président étant actuellement Donald Tusk). Depuis 2008, qu'il s'agisse de la crise bancaire, de la crise de l'euro, de l'Ukraine ou du Brexit, chocs ayant réclamé des décisions rapides, tous ont fini par être traités par ces trois cercles. Interlocuteurs fixes, les présidents en exercice offrent une assurance de continuité dans un système qui reste bien entendu régi par la collégialité. Les prémices d'un gouvernement, dirait-on.

Le Conseil européen est le seul organe de l'Union doté de compétences et de pouvoirs exécutifs au sens plein des termes ; il est par ailleurs soumis à des limites et des restrictions moindres que les autres. Échappant au corset de l'usine à réglementations, les chefs d'État ou de gouvernement peuvent défricher un territoire inexploré et entrer ensemble (temporairement), hors traité, dans l'avenir. Un atout indispensable quand il s'agit de conduire une politique de l'événement. Réunis, ces dirigeants ont en conséquence joué les premiers rôles pour contenir les tempêtes depuis 2008 ; bon gré mal gré pour certains d'entre eux.

De son côté, la Commission connaît depuis toujours une tension entre, d'une part, son fondement (le traité) et sa pratique (fondée sur les règles), et, d'autre part, sa vocation de futur gouvernement ; il est amusant de constater qu'elle use de l'ambiguïté du mot « exécutif » en se présentant comme « l'exécutif européen », mais fait machine arrière au moment d'employer le grand mot « gouvernement ». La Commission dominant la politique de la règle au service du marché, elle se révèle indispensable sans pour autant pouvoir acquérir une position équivalente dans la politique de l'événement. Envoyer des troupes au Mali, on ne saurait le décider depuis le Berlaymont. Le président de la Commission ne fait pas moins partie de

l'exécutif politique européen, de cette poignée de politiciens qui prennent le vent de plein fouet. De même que la Commission est et demeure l'organe central de la vieille politique de la règle, de même le Conseil européen est le véhicule de la politique de l'événement. Aucun des deux ne pouvant agir sans l'autre, un mot d'ordre doit prévaloir : la collaboration et non la rivalité.

La force de la politique de la règle réside dans la construction d'un marché, en d'autres mots un espace juridique au sein duquel entreprises et consommateurs, employeurs et employés concluent des transactions conformément à des règles fixées au préalable. Les institutions bruxelloises ont pour tâche de créer « un terrain de jeu » équitable. Sur cette scène, les joueurs sont les entreprises, les consommateurs, etc., - ce sont eux qui agissent et non les pouvoirs publics. Considéré depuis La Haye, Paris, Varsovie, etc., à travers les yeux des différents gouvernements nationaux, ce marché unique est un lieu où ceux-ci se lient de propos délibéré les poignets, par exemple en s'interdisant d'offrir une aide d'État à leur industrie. Restant en retrait, ils voient et vivent la sphère communautaire comme une impuissance organisée.

Dans la politique de l'événement, l'action prime sur les règles. En ce domaine, les États membres se tiennent eux-mêmes sur la scène politique des événements qui surviennent. Ensemble, ils sont les acteurs. D'eux procède l'action, par exemple le contrôle du respect des mesures de sécurité intérieure ou extérieure. Après tout, n'ont-ils pas à leur disposition armées, diplomates, forces de sécurité, services secrets... ?

Mener une action commune, il faut et le vouloir et le pouvoir. Or que se passe-t-il dans l'Union ? Certains États membres ne veulent pas participer à tout (le problème des Britanniques jusqu'à il y a peu, ou encore des Hongrois), certains États membres ne peuvent prendre part à tout (le problème des Grecs ou, dans certains cas, des Luxembourgeois). Ce n'est pas un hasard si l'après « Maastricht » - après la percée de l'Union - marque le début de l'ère des *opt-outs* (options de retrait), des *opt-ins* (options d'adhésion), du « peloton de tête », des coopérations renforcées, des procédures à plusieurs vitesses et autres joyeusetés. Les experts eux-mêmes râlent. Il se trouve que ces phénomènes s'inscrivent presque tous dans la métamorphose, la transformation de la politique de la règle en politique de l'événement.

Quelle est donc la conséquence de ce changement que nous avons du mal à reconnaître ? Le retour de l'inégalité entre les États membres, des différences de pouvoir et de culture entre les uns et les autres. Dans la politique de la règle, on pouvait remiser ces inégalités derrière un rideau juridique - le Luxembourg est l'égal de l'Allemagne, la Grèce de la France. Le beau côté de la chose : l'utile, la commode fiction de l'égalité devant la loi. Fiction qui fonctionne très bien quant à la production de règles juridiques : en 1950, le droit constituait le seul ciment valable pour favoriser une alliance entre des États qui ne pouvaient tirer aucune force contraignante de la langue, de la culture, de l'Histoire... Quelle différence dans la politique de l'événement ! En l'espèce, il convient et de vouloir et de pouvoir, l'apport de chacun se révélant hautement pertinent. Dans le domaine de la politique étrangère en particulier, l'inégalité saute aux yeux - entre grands et petits, riches et pauvres. Certains s'affirmant contre des voisins agressifs, d'autres en tant qu'île. Certains étant d'anciennes puissances coloniales, d'autres ayant subi durant des siècles une domination étrangère. Certains disposant d'une armée de premier plan, d'autres se

présentant pour ainsi dire les mains vides. Certains membres de l'OTAN, d'autres militairement neutres. Se manifester ensemble en tant qu'Union ne peut se faire sans tenir compte de ces différences qui portent tant sur l'expérience que sur les moyens ou les intérêts de chacun ; il convient de les reconnaître et de les accorder.

En réalité, ainsi qu'on le constate aujourd'hui, la même chose vaut dans d'autres domaines. Prenons l'union monétaire. Elle a été fondée sur les principes de la politique de la règle ; une fois en pleine crise de l'euro, on a découvert que surmonter celle-ci ne pourrait se faire sans recourir à la politique de l'événement. Élément révélateur : l'amer regret d'avoir admis la Grèce dans la zone euro en 2000. En fait, déjà à l'époque, tout le monde avait des doutes. Pourquoi ? Parce que la monnaie unique a été conçue pour les économies d'Europe occidentale et septentrionale hautement développées, et que la Grèce, État aux structures clientélistes, avait une économie faible, sans régime fiscal approprié, sans statistiques fiables, et misait sur l'inflation pour réduire la dette publique. La Grèce était différente des autres pays – politiquement, économiquement, culturellement. Une différence qu'on ne pouvait, qu'on se refusait à exprimer en ces termes à Bruxelles. Au lieu de cela, on a préféré s'en remettre à des procédures de la politique de la règle stipulant des critères d'exclusion « objectifs » – les critères de Maastricht en matière d'inflation, de déficit budgétaire, de dette publique et de taux d'intérêt. Après coup, on a dit : c'est regarder une économie à travers le trou de la serrure et non par la fenêtre.

Des erreurs similaires nous guettent en ce qui concerne la crise des migrants. La surveillance commune des frontières, les inquiétudes que suscitent les demandeurs d'asile réclament des actions qui ne peuvent être imposées par la méthode des règles bruxelloises. Il s'agit de déplacer des gens, de leur offrir « *bed, bath and breakfast* », sans compter des cours de langue et de citoyenneté, et quid de la résistance des populations indigènes, voire des gouvernements nationaux placés au pied du mur à propos d'une question extrêmement sensible ? Par conséquent, l'échec des quotas imposés en 2015 de demandeurs d'asile n'est pas imputable aux seuls réfractaires hongrois, polonais et slovaques. Face à un tel événement, la politique de la règle se révèle en effet insuffisante.

Autrement dit, si l'Union ne s'engage pas sur le terrain de la politique de l'événement, nous ne serons plus maîtres de notre destin et subirons les chocs de plein fouet. Rester neutre ou à l'écart ne peut constituer une option dans le monde d'aujourd'hui ; il nous faut l'apprendre comme il nous faut apprendre à faire notre deuil de l'idée que l'Europe se confond avec des réglementations, et à contribuer à donner à l'Union la capacité d'agir. Il y va, en dernier ressort, de notre survie.

traduit du néerlandais par Daniel Cunin