

L'échec de la CIG n'est qu'une étape dans le processus de réformes de l'Union européenne.

Les hoquets de Bruxelles

Par **YVES MÈNY**
Président
de l'Institut
universitaire
européen de
Florence.

Le dernier sommet européen aurait pu être le couronnement d'un processus sans précédent, l'adoption d'une Constitution pour l'Europe. S'il en avait été ainsi, chacun aurait pu entonner les habituels péans à la gloire de l'Europe, de ses pères fondateurs et des gouvernants éclairés d'aujourd'hui. Le bon peuple aurait été aussi quelque peu dupé puisque, au lieu de la Constitution promise et annoncée, nous aurions bénéficié d'un traité de plus, ratifié comme tel et révisé plus tard comme tel, c'est-à-dire à l'unanimité. Comme le disait déjà Giuliano Amato: «*J'espérais une fille (une Constitution), j'ai obtenu un garçon (un traité).*» L'échec du week-end dissipe l'illusion: il s'agissait bel et bien d'un traité auquel chaque Etat peut opposer son veto même si son contenu pouvait s'apparenter à une Constitution.

Ce retour au principe de réalité doit-il nous faire conclure que ce «hoquet» supplémentaire met un point d'arrêt à l'intégration européenne? Ce n'est pas si sûr si l'on examine le mode de fonctionnement habituel de l'Union en matière de réformes. Dans les systèmes nationaux, le

rythme et l'ampleur de la mise en œuvre des politiques sont en grande partie déterminés par la «respiration» du système démocratique, c'est-à-dire par les élections et les mobilisations sociales. Rien de tel encore au niveau européen. Certes les élections européennes sont censées proposer des perspectives aux électeurs (nationaux). Mais dans la pratique, le découplage entre débats, programmes et politique européenne est presque total, en raison de la faiblesse de l'opinion publique, des maigres compétences du Parlement, de l'absence de lien entre le Conseil des ministres et l'électorat.

Quoi qu'on puisse dire de l'impact relatif des élections sur le gouvernement des démocraties, elles demeurent encore vitales tant d'un point de vue symbolique (légitimité) que substantiel (orientation des politiques). Faut-il de posséder ce moteur, la Communauté européenne, puis l'Union se sont inventé une alternative fonctionnelle: «la fixation de l'agenda». Puisque les élections ont un impact quasi nul sur les choix décisifs, puisque les mobilisations sont rares et, principalement, diri-

gées vers ou contre les gouvernements nationaux (à charge pour eux de faire pression sur Bruxelles), le moteur de l'action est à chercher ailleurs. Il résulte d'une complexe alchimie où interviennent le pouvoir de proposition de la Commission, les pressions plus ou moins arti-

culées du Parlement et des groupes, les engagements pris par les présidences semestrielles des Etats membres, etc. Ces différents facteurs, qui mettent en jeu les bureaucraties, les groupes, les hommes politiques nationaux, s'agrègent et s'articulent autour de la fixation de l'agenda. Le processus de décision, d'instance en instance, d'un semestre à l'autre se «durcit» peu à peu, passant de la déclaration à la résolution pour finir au terme d'un processus lent et complexe à une décision qui nécessitera encore beaucoup d'efforts pour être mise en place. Cette méthode est partout à l'œuvre dans l'action de l'Union mais si l'on en voulait une illustration à grande échelle qu'il suffise d'analyser le processus d'élargissement initié dès le début des années 90 et porté à terme en 2004 à force de sommets, de dates butoirs ou d'échéances préétablies. Chaque étape est marquée par un progrès, fût-il rhétorique et, lorsque l'échec est difficile à nier, il est encore dissimulé en prenant des engagements sur le futur. Pour revenir sur l'élargissement, que de réticences ou de faux-fuyants finalement dissipés par l'engrenage mécanique des engagements antérieurs! Et

n'en est-il pas de même pour l'adhésion de la Turquie qui suscite encore plus de réserves dans de nombreux milieux mais qui, malgré tout, fait deux pas en avant pour chaque pas (apparent) en arrière?

Toutefois, de temps à autre, ce mécanisme, de nature essentiellement bureaucratique, n'est pas suffisant pour surmonter les obstacles politiques les plus sérieux. C'est alors la crise qui, exceptionnellement, vient trancher le nœud gordien, réintroduisant la politique pure dans le système. Il est symptomatique que le *modus operandi* habituel qui relève des mécanismes de gouvernance européenne lorsqu'il est remplacé par la résolution politique des crises, laisse place au *bargaining* diplomatique et aux échanges de bons procédés. Les péripéties du week-end dernier et l'impuissance de la conférence intergouvernementale (CIG) à conclure un accord sur les points les plus controversés illustrent l'autre versant de la politique européenne, la gestion par les crises.

Les crises européennes ont été innombrables, et on tend trop à l'oublier. Se souvient-on qu'il y a trois ans la CIG de Nice accouchait d'un traité jugé médiocre par la plupart des participants et des observateurs, mais pire encore, au terme d'une nuit des longs couteaux qui semblait mettre un terme aux espérances de l'intégration européenne. Pourtant la mécanique de l'agenda s'est immédiatement mise en place, dans les déclarations mêmes concluant la CIG, appelant à d'autres réformes et aboutissant par l'ha-

bituelle alchimie de Bruxelles à la mise en place d'une Convention avec les succès que l'on sait. La crise irakienne et le séisme qu'elle a provoqué au sein de l'Europe auraient pu être fatals à la Convention. Elle a malgré tout surmonté les périls. L'échec du dernier sommet est très regrettable mais il n'est pas *Apocalypse Now*. Il y a fort à parier que dans trois ou six mois, à force d'ingéniosité diplomatique et d'ingénierie institutionnelle, une solution acceptable (à défaut d'être simple ou claire) sera trouvée et que de la crise naîtra une nouvelle étape de la construction européenne.

Cette analyse paraîtra optimiste à ceux qui craignent que l'Union ne se remette pas de cette ultime querelle de ménage; ceux qui redoutent l'émergence d'une Europe à deux vitesses; ceux qui soupçonnent la main invisible des Etats-Unis de saborder le processus au nom du vieux

principe «diviser pour régner». Ces pessimistes ont sans doute tort à court terme car les coûts politiques, institutionnels, économiques seraient trop lourds pour être acceptés à la légère. Les Italiens ont une expression colorée pour évoquer la situation des couples qui persistent à vivre sous le même toit pour des raisons de convenance sociale tout en étant divorcés de fait: «*separati in casa*», une situation pénible et stérile rapidement insupportable. Une telle perspective devrait faire réfléchir tous les Européens avant d'accepter de gaieté de cœur une telle hypothèse.

Mais les pessimistes risquent d'avoir raison dans le long terme si l'on persiste à désespérer les Européens; si les classes politiques au pouvoir n'offrent à leurs électeurs que le spectacle pitoyable de veto croisés et de tractations de marchands de tapis; si les négociations devien-

●●● nent des entreprises de chantage réciproque; si les représentants du Conseil européen se comportent exclusive-

ment comme les hérauts des intérêts nationaux; si l'Europe s'élargit de façon démesurée et trop rapidement sans qu'on explique et justifie les raisons de telles mutations. Oui, les pessimistes auront raison et se produira à l'échelon européen ce qui s'est déjà produit dans de nombreux pays: un rejet populiste de l'Europe, de ses valeurs, de ses institutions et une remontée des pulsions nationalistes (voire xénophobes), des égoïsmes nationaux, des replis identi-

taires. Tous les ingrédients sont déjà réunis mêmes dans les pays les plus traditionnellement europhiles comme l'Italie. Gare aux élections européennes de 2004! Les élites se présenteront les mains vides, au cours d'un rituel électoral dénué de sens pour la plupart alors que la mobilisation des peurs, des rancunes, des stéréotypes battra son plein. Pour la première fois depuis la naissance de l'Europe, un nouveau clivage pourrait bien apparaître au sein du Parlement au-delà des

divisions partisanes et des étiquettes politiques superficielles: le «parti de l'Europe» réunissant pêle-mêle gauche et droite favorables à l'Union et celui des antieuropéens rassemblant un hétéroclite front du refus renforcé par la passivité d'une partie du corps électoral. Les antieuropéens, le parti du refus, quels qu'ils soient, sont déjà prêts pour la bataille. Quelles munitions donnera-t-on aux partisans de l'Europe? ◆