

Décembre 2005

La dilution de l'Union européenne dans une zone de libre-échange est un processus qui risque de devenir irréversible. L'hétérogénéité profonde des pays qui la composent désormais, la divergence de leurs intérêts nationaux, leurs visions différentes concernant les objectifs du processus européen, la conception diverse qu'ils ont du rapport à instaurer avec les Etats-Unis, conduisent inéluctablement à cette issue. Plusieurs Etats partagent et favorisent cette tendance. D'autres, soit parce qu'ils sont davantage interdépendants car ils sont insérés depuis plus longtemps dans le processus d'unification, soit parce qu'ils sont convaincus qu'ils ne réussiront pas, seuls, à affronter les défis du nouveau siècle et qu'ils sont donc tournés vers la création d'une unité plus étroite, ne se résignent pas encore à accepter cette régression. C'est pourquoi ils ont remis sur le tapis l'objectif de promouvoir la naissance d'un cadre plus favorable à la relance du processus d'unification politique à travers l'initiative d'un groupe restreint d'Etats à l'intérieur de l'Union. Pour ces pays, en premier lieu pour la France et la Belgique, le problème n'est pas de savoir s'il est nécessaire de créer une avant-garde au sein de l'Union européenne mais plutôt *comment, quand et avec qui* elle devra se produire.

Toute l'histoire du processus de l'intégration européenne est caractérisée par le fait que lors des phases décisives d'avancée, il y a toujours eu un groupe restreint de pays qui a joué le rôle de promouvoir le projet et d'entraîner les autres (de la CECA jusqu'à la création de l'euro). Mais la situation présente aujourd'hui des caractères particuliers pour les Etats qui cherchent un moyen pour relancer l'unification : d'un côté, des niveaux d'interdépendance si élevés ont été atteints et des compétences communes si cruciales mises en commun qu'il est impensable de soustraire encore aux Etats une part de leur capacité décisionnelle sans poser le problème du transfert effectif de la souveraineté des Etats à l'Europe. De l'autre, la pression des défis toujours plus complexes posés par le cadre international dans lequel les puissances asiatiques sont en train d'émerger, laisse peu de temps pour faire des pas concrets afin de renforcer la capacité des Européens à affronter ensemble la nouvelle situation. Il y a donc d'un côté la *nécessité* de se préparer à faire le pas le plus difficile avec la création d'un pouvoir européen effectif, doté de ressources propres et qui se substitue aux Etats dans les domaines de sa compétence exclusive tout en partageant à leurs côtés les compétences concurrentes, ce qui constitue la seule possibilité *réelle* de faire avancer ultérieurement l'intégration ; et de l'autre *l'urgence* de cette initiative.

Les propositions avancées pour créer « une Europe à plusieurs vitesses » sont multiples, mais elles ne vont pas toutes dans le sens d'un renforcement de l'unité des Européens. Elles comprennent l'hypothèse des coopérations renforcées dans divers domaines et concernant divers groupes de pays qui devraient conduire à la création d'une avant-garde composée des Etats qui, au bout du compte, se trouveraient coopérer dans tous les domaines. Ou bien considèrent l'éventualité (évoquée par exemple par le Ministre français de l'Intérieur, Sarkozy) que les six plus grands pays de l'Union (la France, l'Allemagne, la Grande Bretagne, la Pologne, l'Espagne et l'Italie) qui représentent à eux seuls 75% de la population, deviennent le moteur de la nouvelle Europe en décidant de réaliser l'intégration dans quelques domaines avec ou sans l'accord des autres membres. D'autres insistent sur le fait que ce sont les pays de la zone euro, en y incluant éventuellement ceux qui sont prêts à y entrer, qui devraient approfondir l'intégration (les Présidents Chirac et d'une manière plus nette, Verhofstadt) ou qu'un groupe d'Etats animé par l'esprit des pères fondateurs et disposés à se soumettre à des règles précises et plus contraignantes que celles qui s'appliquent aux coopérations renforcées, donne naissance à « une petite maison dans la grande maison » (le Ministre des Affaires étrangères français Douste-Blazy) ou que l'initiative parte des Six fondateurs, avec ceux qui voudraient se joindre à eux (le Président de la République italienne Ciampi et Karl Lamers).

Toutes les propositions ont en commun l'idée que la France et l'Allemagne doivent nécessairement être au centre du processus et que les domaines dans lesquels l'approfondissement de l'intégration est nécessaire sont les domaines cruciaux de la politique extérieure et de sécurité, y compris la défense et la lutte contre le terrorisme, de la fiscalité et du système de protection sociale. Toutes les hypothèses

préfigurent des avant-gardes ouvertes auxquelles tous les Etats qui s'accordent sur les objectifs et les règles fixées peuvent adhérer, à la seule exception de l'idée d'un groupe composé des six plus grands pays. Mais chacune dessine des projets et des objectifs institutionnels différents et ce sont justement ces derniers qui vont déterminer, en fait, la possibilité de réussite ou d'échec de l'initiative d'une avant-garde.

La proposition qui se montre la plus faible est sans doute celle qui vise à la création d'un groupe, les six soi-disant grands pays européens, capable d'imposer les décisions à l'intérieur de l'Union, principalement sur la base de leurs propres intérêts nationaux, et qui propose donc, de fait, la naissance d'un directoire. Cette tentative est cependant vouée à l'échec, non seulement parce qu'elle provoquerait des réactions de rupture, mais aussi par le fait qu'elle inclurait un pays comme la Grande-Bretagne qui est historiquement et politiquement opposé à tout approfondissement de l'intégration qui pourrait entamer sa souveraineté. Le gouvernement britannique est sur des positions de politique extérieure et de défense, de politique monétaire et sociale radicalement différentes de celles des continentaux, ce qui rendrait impensable que ce groupe d'Etats puisse trouver et partager durablement des positions communes. En particulier dans le secteur de la défense où la Grande-Bretagne cherche à imposer sa présence et à affirmer son leadership, là où l'idée est la plus répandue qu'elle doit être un partenaire incontournable, le gouvernement anglais continue en réalité à agir dans l'optique de freiner les ambitions continentales européennes et de maintenir la défense européenne dans le cadre d'une faible coopération entre Etats au service de l'OTAN.

D'une manière plus générale, si le but est de créer un sujet européen capable d'exercer une politique extérieure qui compte dans le monde et capable de défendre – et de diffuser – ses propres particularités sociales, politiques et culturelles, la coopération entre Etats nationaux ne suffit évidemment pas. C'est justement parce qu'il s'agit de domaines qui touchent le cœur-même de la souveraineté qu'il est impensable de pouvoir approfondir l'intégration dans ces secteurs sans créer un *Etat* commun, sans renoncer dans ces domaines au pouvoir de chaque pays de décider en dernière instance. Le problème du cadre à l'intérieur duquel une initiative visant à créer un pouvoir fédéral européen est concevable, devient donc crucial.

S'il est en fait indiscutable que le groupe pionnier devra rester ouvert à tous les Etats qui voudront s'y joindre, il est tout aussi évident que la volonté politique indispensable pour mettre en cause le *status quo* et mettre en route la création d'un Etat fédéral, ne peut raisonnablement se développer qu'entre des pays où les conditions historiques et politiques pour qu'un tel saut soit pensable, sont arrivées à maturité. Il faut partir de la donnée historique et politique qui montre que seuls les Etats fondateurs ont adhéré au début des années cinquante à l'idée que l'issue du processus de l'intégration européenne devait être une fédération. C'est au sein des Etats fondateurs que pendant plus d'un demi-siècle les classes politiques et les opinions publiques ont orienté leur façon de gouverner, d'agir et de penser en fonction du développement de l'intégration européenne dans un sens fédéral, considéré depuis seulement quelques années comme inéluctable. Sous cet aspect, la zone euro a plus la connotation d'une communauté économique et monétaire que d'une communauté de destin. C'est pour cela qu'elle est, en tant que telle, à la fois trop hétérogène et trop vaste pour promouvoir le début du saut fédéral. Il est par contre vraisemblable qu'au moment où l'initiative verra le jour, les Etats qui ont adopté la monnaie unique seront les premiers à se poser et à poser le problème de leur adhésion à la Fédération.

Il reste le fait que *hic et nunc* il est prioritaire et essentiel de distinguer la phase d'élaboration de la décision, et de la définition de la naissance du nouvel Etat européen, de celle de l'adhésion et de la participation à son existence déjà affirmée. Si l'on ne fait pas cette distinction, non seulement il est impossible d'identifier les sujets susceptibles de relancer l'unification politique de l'Europe, mais on risque de poursuivre un projet, celui de la coopération plus ou moins étroite entre des groupes indéfinis de pays, qui ferait le jeu de la dissolution de l'Union. Avec cette distinction, la responsabilité qui incombe avant tout à la France et à l'Allemagne ainsi qu'aux autres pays fondateurs qui voudraient prendre une part active à cette initiative, apparaît clairement. Il reste aux gouvernements, aux classes politiques et aux forces vives de la société de ces pays de faire de l'inévitable « Europe à plusieurs vitesses » qui est invoquée de plus en plus souvent, une construction solide, capable de donner des réponses effectives aux exigences des citoyens et de s'affirmer sur la scène internationale.

Publius

Sous les auspices de la Fondation Mario et Valeria Albertini

Editrice EDIF Onlus, via Volta, 5 - I-27100 Pavia - E-mail: publius@euraction.org
Direttore responsabile Elio Cannillo - Autorizzazione Tribunale di Pavia n. 576 del 9 settembre 2002
Stampatore PIME SRL, Pavia - Poste Italiane s.p.a., Spedizione in Abbonamento Postale D.L. 353/2003
(conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 2, DCB Pavia
www.euraction.org