

Paysage après les batailles
Jean Pisani-Ferry
(*Bruegel et Université Paris-Dauphine*)

D'un « non » français, les adversaires du projet de traité constitutionnel avaient dit attendre un choc salutaire ouvrant la voie à une redéfinition de la construction européenne. Les avocats du oui redoutaient, pour les uns, qu'il fraie la voie à une conception minimaliste de l'Union et, pour les autres, qu'il conduise la France à se mettre en marge d'une Europe prête à continuer sans elle. Aucune de ces thèses ne s'est révélée complètement fautive, mais aucune exacte non plus.

Quelques mois après le double non, la crise apparaît tout d'abord plus violente qu'on ne l'avait généralement anticipé. Elle est ensuite plus profonde. Elle débouche enfin sur des débats bien différents de ce qu'avaient annoncé les partisans du « non de gauche ».

1. Une crise violente

La première victime des deux référendums est bien entendu la constitution elle-même, qui s'est instantanément transformée en un objet encombrant. Face à la contagion du non, tous les pays qui avaient prévu d'organiser un référendum, sauf le Luxembourg, y ont en pratique renoncé, et le Conseil européen s'est empressé de placer le projet de traité en hibernation pour une durée indéterminée. Exit, donc, la réforme institutionnelle, exit la charte des droits fondamentaux (bien entendu, les textes en vigueur, ceux de la troisième partie, continuent quant à eux de s'appliquer). Nul n'attend plus désormais que le processus de ratification reprenne son cours.

La surprise est venue de l'ampleur des effets collatéraux. Les meilleurs connaisseurs du système communautaire prévoyaient aux lendemains du 29 mai que, dans le souci de montrer que la machine continue de tourner, le Conseil européen aurait à cœur de trouver dès juin un accord sur les « perspectives financières » 2007-2013¹. En dépit des efforts de Jean-Claude Juncker², il n'en a rien été. Au contraire, Tony Blair a pris argument de la crise politique pour s'opposer à un compromis qui aurait pour l'essentiel laissée inchangée la structure des dépenses. Sa position n'était évidemment pas exempte de considérations tactiques : menacé d'isolement sur la question du rabais britannique³, il a choisi d'approfondir la crise. Mais en soulignant la contradiction entre les priorités affichées de l'Union – construire une économie de la connaissance – et celles de son budget – l'agriculture et la politique régionale, son propos a marqué un tournant dans le débat post-référendaire⁴.

Plus surprenante encore a été la mise en cause de l'euro. Si la politique de la BCE avait fait l'objet de nombreuses critiques, depuis ses débuts en 1999 l'euro lui-même n'avait jamais été mis en cause dans son principe. Après les référendums le tabou a été rompu. Lancé par des

¹ Le budget de l'Union est établi annuellement dans le cadre d'une programmation à moyen terme qui fixe les grandes lignes des finances communautaires. La prochaine période de programmation couvre les années 2007-2013.

² Premier ministre luxembourgeois qui assurait la présidence de l'Union au premier semestre 2005.

³ Le Royaume-Uni bénéficie depuis les années 1980 d'un rabais destiné à limiter sa contribution nette au budget communautaire. N'étant que faiblement bénéficiaire des politiques agricole et régionale de l'Union, il serait en l'absence de ce rabais très fortement contributeur.

⁴ Voir le discours de Tony Blair devant le Parlement européen, 23 juin 2005, <http://www.number-10.gov.uk/output/Page7718.asp>.

ministres membres de la coalition gouvernementale italienne⁵, le débat a été repris par les économistes de marché⁶, puis est devenu public. Ici encore, le choc référendaire a servi d'accélérateur : si les arguments avancés en faveur d'une sortie de l'euro sont essentiellement économiques, l'interrogation naissante sur l'avenir de la monnaie unique a trouvé son origine dans la crise politique ouverte par le rejet de la constitution.

Mise en cause dans ses finalités, l'Union européenne est en effet apparue pour ce qu'elle est : une construction inachevée, en devenir, dont chaque étape s'appuie autant sur l'anticipation de la suivante que sur la précédente, mais dont les acteurs ne partagent pourtant pas les mêmes rêves. Le triangle marché unique – monnaie unique – union politique illustre cette fragilité. Lorsque le projet de créer un grand marché intégré a été lancé dans les années quatre-vingt, ses promoteurs n'ont pas tardé à expliquer que des fluctuations monétaires de grande ampleur perturberaient son fonctionnement, et mettraient même en cause son existence. C'est ainsi que s'est développé le projet d'une monnaie unique, complément logique du marché unique. Mais celle-ci s'accompagnait à son tour de conditions exigeantes : au-delà de la seule discipline budgétaire, une union monétaire ne peut fonctionner que si les économies participantes évoluent suffisamment en phase, et plus profondément si les peuples participants tiennent la monnaie pour un bien commun qui apporte des bénéfices mais peut exiger des sacrifices. C'est pour cela que l'Allemagne d'Helmut Kohl avait insisté pour, en quelque sorte, fermer le triangle en mettant en place une union politique (au demeurant mal définie) qui est restée virtuelle. Le projet de constitution tentait de la faire progresser.

On comprend dès lors que l'échec de la constitution ait si rapidement conduit à un débat sur l'euro. Aucun des gouvernements, aujourd'hui, ne songe sérieusement à le quitter, mais la combinaison d'une mise en question du marché unique, dont le débat sur la directive Bolkestein a été l'illustration, et de l'arrêt de la marche vers l'union politique a un effet en retour sur l'union monétaire. L'ensemble du triangle est fragilisé par l'absence d'accord sur les finalités.

2. Une crise profonde

Si le choc a été si violent, c'est qu'il a révélé une fragilité masquée par l'insertion apparemment consensuelle de la dimension européenne dans les systèmes institutionnels et politiques des Etats membres. Mise en cause dans ses finalités, l'Union européenne vit aujourd'hui une triple crise qui touche à sa légitimité, à ses fondements et à ses perspectives.

Une crise de légitimité. Dans une démocratie, une institution acquiert légitimité par la qualité de ses procédures de décision ou par la qualité des résultats qu'elle produit. Technocratique à l'origine, l'Union a longtemps tenu sa légitimité de sa capacité à assurer la paix et la prospérité, avant de s'engager dans une démocratisation à petits pas que la Convention s'était attachée à couronner en définissant la nature de l'Union, en clarifiant son rôle et en rehaussant le poids du parlement. Le traité constitutionnel se voulait donc une réponse à ce que certains appelaient la crise de légitimité de l'Union⁷.

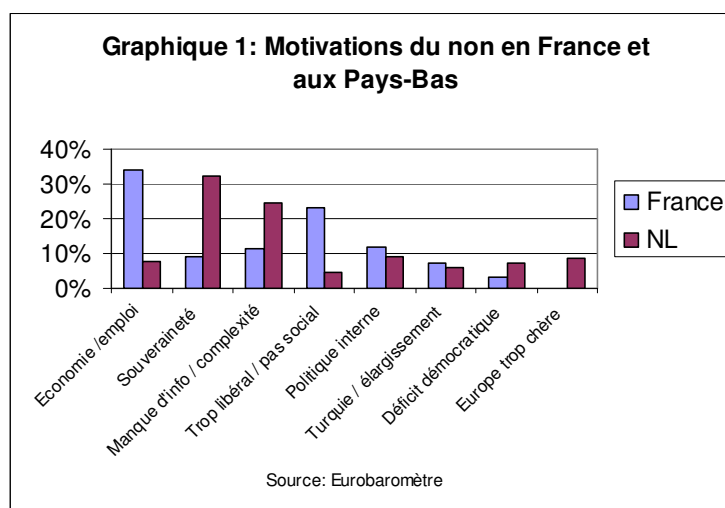
Mais l'ironie de l'Histoire a voulu que les citoyens soient appelés à approuver ce qui était incontestablement une amélioration des institutions et des procédures de l'Union au moment même où celle-ci ne parvenait plus à assurer une prospérité qu'elle avait longtemps garantie. Lorsqu'ils sont interrogés par les sondages Eurobaromètre sur les priorités européennes, les

⁵ Roberto Maroni - Entretien à *la Repubblica* « E' l'ora di tornare alla lira chiediamo un voto agli italiani » le 3 juin 2005.

⁶ Voir, en France, Patrick Artus, « La France et surtout l'Italie devront-elles sortir de la zone euro ? », note IXIS-CIM du 1^o juillet 2005.

⁷ Voir notamment Larry Siedentop, « Europe's crisis », *Aspenia* n°25-26, 2004.

citoyens européens placent régulièrement en tête l'emploi, la lutte contre la pauvreté et la paix. Or s'ils sont satisfaits sur le troisième point, ils jugent de plus en plus sévèrement les résultats de l'Union sur les deux premiers⁸. Sans doute peut-on penser qu'il y a là une confusion des rôles entre les responsabilités européennes et celles de l'Etat national. Il n'empêche : à tort ou à raison, les citoyens français et néerlandais ont d'abord exprimé leur insatisfaction quant aux résultats de l'Union. C'est sans doute plus vrai en France, où l'insatisfaction économique et sociale vient au premier rang des raisons du rejet, qu'aux Pays-Bas, où la réaction souverainiste a été plus forte, mais même dans ce cas la motivation économique n'a pas été absente, à travers le thème du coût budgétaire de l'appartenance à l'Union (Graphique 1).



L'Union a ainsi, à la fois, perdu sa légitimité technocratique et échoué à se doter d'une légitimité démocratique.

Une crise des fondements. La deuxième dimension de la crise touche aux fondements de l'Union. Les débats français et néerlandais ont en effet assez peu porté sur les innovations du projet de constitutions, et bien davantage sur ce qu'il est convenu d'appeler l'acquis communautaire : le socle issu des traités antérieurs sur lequel nul n'est supposé s'interroger et que tout nouvel adhérent est tenu d'accepter. Pour comprendre l'importance de cette notion, il faut se rappeler que les pères fondateurs de l'Europe communautaire s'étaient bien gardés de définir ses finalités, mais l'avaient dotée de mécanismes extrêmement puissants destinés à garantir l'irréversibilité de l'intégration. Les transferts de souveraineté étaient progressifs, mais définitifs. C'est de ce mécanisme original qu'est issue l'Europe d'aujourd'hui.

Or si l'on en juge par les débats référendaires, le vote français doit être interprété comme une mise en question du marché unique et de ses règles de fonctionnement, tandis que le vote néerlandais doit être regardé comme une mise en cause de l'excès des compétences communautaires et de l'ampleur des transferts financiers en faveur des autres pays de l'Union. Dans les deux cas, les citoyens ont rejeté, en partie au moins, le socle sur lequel ils étaient techniquement appelés à se prononcer (puisque le projet qui leur était soumis incluait l'ensemble des traités), mais dont ils étaient supposés reconnaître qu'il était juridiquement intouchable. C'est pourquoi l'analogie avec le rejet de la Communauté européenne de défense est trompeuse : celle-ci n'était après tout qu'un projet. La question aujourd'hui posée est

⁸ Voir les sondages Eurobaromètre sur http://europa.eu.int/comm/public_opinion.

d'une autre ampleur : que faire, lorsque ce qui est juridiquement en place a été politiquement rejeté par deux Etats de l'Union ?

Une crise des perspectives. Enfin la troisième dimension de la crise a trait aux perspectives de l'Union. Par delà leurs évidentes différences, les réactions française et néerlandaise se rejoignent sans doute sur un point : l'inquiétude quant aux conséquences de l'élargissement récent et de ceux qui se dessinaient. En projet depuis quinze ans, l'entrée de dix nouveaux membres n'en a pas moins été un choc soudain qu'un discours généralement lénifiant n'a pas rendu plus rassurant. L'opinion a sans doute perçu ce que les dirigeants n'admettaient qu'à demi-mot, à savoir que la continuité institutionnelle de l'Union européenne masquait un changement de nature. Si l'entrée de dix nouveaux Etats ne s'est accompagnée d'aucune redéfinition substantielle, elle a en effet transformé un club de pays homogènes en un modèle réduit de la mondialisation. L'Europe d'aujourd'hui, et plus encore celle qui, demain, intégrera au moins la Bulgarie et la Roumanie, doit traiter *en son sein* la question du développement et celle de la concurrence entre pays de niveaux de revenus très inégaux. A la question de savoir comment elle va le faire, la seule réponse donnée jusqu'ici a été : en ne changeant rien. Elle n'est pas convaincante, et n'a pas convaincu.

3. Les débats européens de l'après-29 mai

L'avenir dépend maintenant beaucoup de l'analyse qui va être faite d'une situation singulièrement complexe. Les batailles d'interprétation se gagnent à chaud. Face à un événement qui surprend et bouleverse, la lecture qui s'impose tend ensuite à perdurer, à servir de grille d'analyse des faits, et à guider les comportements. Aux lendemains des referendums, la question posée était de savoir qui pouvait agréger les « non ». Deux mois après, il semble bien que les Européens s'écartent de la lecture élitiste qui attirait certains d'entre eux, mais qu'ils hésitent encore entre une lecture souverainiste et une lecture matérialiste.

La lecture élitiste, qui était tentante parce que rassurante, critique, au-delà de la procédure référendaire, le principe même de cette constitution où voulait s'incarner l'Europe politique, et argue de la complexité du système proposé au suffrage des citoyens pour plaider le retour à une Europe moins ambitieuse. L'idée est d'en revenir à l'esprit de la Communauté des premières décennies qui, n'en déplaise à la mémoire de Jean Monnet, unissait les élites bien plus que les peuples. Pour l'universitaire américain Andrew Moravcsik, par exemple, l'Europe marchera mieux une fois débarrassée de l'illusion constitutionnelle⁹. Mieux vaut, dit-on, rassurer les citoyens en faisant montre d'unité, mettre en place pragmatiquement ce qui peut être repris du projet avorté et laisser le reste dans l'état d'hibernation où l'a placé le Conseil européen du 16 juin. C'est ce qu'a proposé Richard Baldwin, professeur à l'Université de Genève, dans un texte ironiquement intitulé « Plan B »¹⁰.

Nombre de professionnels de l'Europe ont été tentés ou sont encore tentés par cette lecture. Elle a cependant perdu en crédibilité avec l'échec du Conseil européen sur la question budgétaire et le durcissement du débat qui a suivi. Plus profondément, elle souffre d'offrir trop peu, trop tard, à des opinions désorientées et à des dirigeants politiques nationaux en quête d'un nouveau discours sur l'Europe.

La lecture souverainiste, forte parce que simple, tire des scrutins la leçon que l'Europe est allée trop loin, et qu'il faut restituer le pouvoir aux Etats. Elle ne rend apparemment pas compte des motivations des Français, dont les trois-quarts estimaient *après* le 29 mai qu'une

⁹ « Europe works well without the grand illusions », *Financial Times* et <http://www.princeton.edu/~amoravcs/papers.html>

¹⁰ Accessible sur www.cepr.org

constitution restait indispensable¹¹. Mais elle fait figure de dénominateur commun aux mécontentements nationaux, et tous les sceptiques d'Europe et d'ailleurs peuvent s'engouffrer dans la brèche ouverte pour expliquer que l'Union européenne était une chimère. Nul doute que cette lecture va continuer à faire florès. Les contributions rassemblées dans ce volume montrent d'ailleurs que par delà les professions de foi, l'opinion française est elle-même tentée par le repli sur un espace national perçu comme protecteur. C'est un message que les dirigeants politiques ne peuvent qu'entendre. Le président de la République ne s'est-t-il pas lui-même, dans les jours qui ont suivi le referendum, fait l'avocat du « modèle français » ?

Enfin *la lecture matérialiste* souligne l'échec européen sur le front de la croissance et l'effet de délégitimation qui en est résulté. Elle voit dans une réponse à la stagnation économique la condition d'une relégitimation et le préalable, au moins, à une réouverture des débats institutionnels. Proposée au lendemain même des referendums par Martin Wolf, l'éditorialiste du *Financial Times*¹², elle conduit paradoxalement à répondre à la désaffection par l'accélération des réformes économiques, en vue de restaurer les conditions économiques de la légitimité politique. Le commissaire Peter Mandelson a élaboré sur ce thème dans un discours récent à la Fabian Society¹³, et Tony Blair s'en est fait le héraut dans son discours au parlement européen.

Aucune de ces lectures ne fait, sinon marginalement, écho aux thèmes du « non de gauche ». On n'y trouve pas trace d'alternatives au libéralisme et s'il y est parfois question d'Europe sociale, c'est dans une acception différente de celle que prônaient les tenants du non. Il est vrai que, minoritaires parmi les opposants français au traité, ces thèmes ne figurent pas parmi les motivations néerlandaises. Ils ont, dans l'ensemble, un impact fort limité en Europe. Sans doute est-ce aussi l'opinion des avocats français du non puisque, dans les semaines qui ont suivi le 29 mai, aucun d'entre eux n'a pris la peine d'écrire un seul article dans la presse internationale pour proposer une lecture des motivations du vote ou exposer les objectifs d'une éventuelle renégociation. L'issue des batailles qu'on dédaigne de livrer est rarement incertaine.

Il est trop tôt pour dire laquelle de ces lectures prévaudra. Il est clair, cependant, que l'échec constitutionnel a profondément durci les termes du débat sur l'avenir de l'Europe. Contrairement à leurs habitudes, les Européens sont confrontés à un choix tranché entre les réponses proposées par les tenants du repli sur l'espace national et celles des avocats de la transformation économique. Ils peuvent, et vont certainement se livrer à des manœuvres d'évitement. Mais il est douteux qu'ils y parviennent durablement. A défaut de sortir de la stagnation économique, l'Union ne pourrait en effet que perdre davantage encore en légitimité, et voir se distancier d'elle des dirigeants politiques soucieux de répondre aux attentes de l'opinion.

En France, cette configuration place la gauche du oui dans une situation singulièrement inconfortable. Attentive aux inquiétudes de l'électorat populaire, elle s'est régulièrement attachée à offrir de l'Union une image rassurante mais peu crédible (dont le thème récurrent de l'Europe sociale est l'illustration la plus claire). La netteté du clivage social exprimé par le referendum du 29 mai la conduit naturellement à vouloir plus encore se présenter comme une force protectrice face aux bouleversements entraînés par la mondialisation. Mais elle va devoir aussi prendre parti dans le débat sur les voies de la croissance en Europe, et pour cela définir son propre programme de redressement économique. Celui-ci ne pourra se limiter à une réforme de la gouvernance de la zone euro qui, pour nécessaire qu'elle soit, ne constitue

¹¹ Sondage Eurobaromètre du 30 mai, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl171_fr.pdf.

¹² « Forget the hymns and fix the economy », *Financial Times*, 31 mai.

¹³ « Building a New Consensus for Europe », www.fabian-society.org.uk.

qu'un aspect de la question. Restructuration des dépenses publiques, marché du travail, concurrence, réforme de l'enseignement supérieur, la liste est longue des sujets sur lesquels les contradictions entre priorités européennes et attentes nationales se sont aiguisées.

Rien n'oblige évidemment la gauche du oui à endosser des politiques définies par des dirigeants européens majoritairement à droite. Elle peut légitimement réaffirmer que certaines questions relèvent de la seule responsabilité nationale, et qu'elle n'est en ces domaines tenue par les choix d'aucun autre. En matière européenne, ou dans les domaines partagés, elle peut et doit définir ses propres priorités et offrir ses propres réponses.

Mais l'histoire européenne montre que nul n'est vacciné contre le souverainisme. S'il s'avérait que ses propositions se distinguent systématiquement des priorités et des réponses des autres Européens, voire s'opposent à celles-ci, si un clivage se creusait au sein de la social-démocratie européenne entre le camp de la réforme et celui de la préservation, il serait très difficile à la gauche française de ne pas dériver vers une certaine forme d'euroscpticisme. La gauche du oui aurait alors perdu deux fois.