

Gilbert TRAUSCH

Crise et ambiguïtés de la construction européenne

Les Voies de la Construction sont multiples et souvent impénétrables

veröffentlicht IN: *Luxemburger Wort*, Ausgabe vom 2. Juli 2005, S.3-5

Les Européens en général et les Luxembourgeois en particulier s'inquiètent beaucoup de l'orientation pour ne pas dire de la dérive de la construction européenne. C'est à dessein qu'on a retenu cette dernière expression, car elle couvre l'ensemble des tentatives d'après 1945 pour unir le continent, quelle que soit par ailleurs la forme de cette union: fédérale ou confédérale, communautaire ou intergouvernementale, économique ou/et politique, grande ou petite Europe, Europe puissance ou l'Europe de la solidarité. Les voies de la construction sont multiples et, comme les voies du Seigneur, souvent impénétrables. Le traité constitutionnel soumis à notre appréciation ne tranche pas vraiment entre toutes ces approches. Où va l'Europe en ce début du millénaire? Les citoyens ne voient pas clair et sont désespérés.

Remonter aux origines

Les quelques réflexions qui vont suivre adoptent la perspective de la longue durée et essaient de montrer qu'une partie de nos inquiétudes actuelles s'expliquent par les débuts de l'Union européenne. Elles étaient pour ainsi dire préprogrammées, même si les acteurs politiques d'autrefois n'en ont pas toujours été conscients. On en revient inévitablement à Jean Monnet et Robert Schuman, car les origines de l'Union remontent au Plan Schuman (1950) et au premier traité européen créant la CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier), le traité de Paris (1951) et non aux traités de Rome (1957), comme l'affirment souvent politologues et journalistes.

Certes, c'est Rome qui pose les fondements du grand marché commun avec une concurrence non faussée, mais l'idée d'un marché commun remonte à la CECA, même si ce marché se limite encore au charbon et à l'acier. De plus, la CECA met en place les institutions de base de l'intégration européenne avec ce que Jacques Delors a appelé le «carré magique»: Haute Autorité (Commission), Assemblée commune (Parlement européen), Conseil spécial (Conseil des Ministres) et Cour de Justice.

Ces rouages institutionnels prévalent jusqu'à nos jours. Prévus pour une Communauté de 6, ils n'ont plus fonctionné de façon satisfaisante à 15 et fonctionnent encore moins à 25 pour ne pas parler de 27, 30 ou 40. Ces chiffres risquent de choquer. Mais où sont les frontières de l'Europe?

Expliquer l'actualité d'un phénomène par ses origines est une attitude familière aux historiens. Elle ne va pas sans poser des problèmes. Il n'est pas facile de situer clairement ces origines historiques, car à bien chercher on trouvera toujours quelque précédent. Il en va ainsi de l'appel du Premier ministre français A. Briand en 1930 à la création des Etats-Unis d'Europe. Pourquoi ne pas remonter au grand discours de Victor Hugo (1849) en faveur de ces Etats-Unis? A tout prendre, pourquoi ne pas recourir à Charlemagne? Chercher les origines qui expliquent est une entreprise hasardeuse, car jamais le passé n'explique le présent dans sa totalité ni même en majeure partie, car, comme le veut un proverbe arabe,

«Les hommes ressemblent plus à leurs temps qu'à leurs pères.» Il existe aujourd'hui des angoisses qui n'ont pas grand-chose à voir avec le processus de l'intégration européenne: un chômage massif et persistant, la globalisation avec ses bienfaits et ses méfaits, l'essor du commerce international et les délocalisations ou, à tout dire, le «désenchantement» de la politique européenne selon une formule que M. Gauchet a appliquée à la religion au sens de *Entzauberung*. Ces précautions prises, plongeons in *medias res*.

La voie de l'intégration

En 1945, l'Europe est exsangue, à bout de souffle. L'effroyable boucherie de 1914-1918 n'a pu empêcher la récurrence de 1939-1945 avec ses 55 millions de morts, dont 45 sont des Européens, ce qui montre bien que la Seconde Guerre mondiale est avant tout une guerre entre Européens. Il y avait unanimité, tant dans les masses populaires que dans les élites, qu'il fallait faire quelque chose. Dans une troisième guerre les victimes se compteraient par centaines de millions de victimes.

De toute évidence il fallait unir les Européens. Deux questions se sont posées. Jusqu'où aller dans l'espace? Comment s'y prendre? A la première question la guerre froide apporte rapidement une réponse, c'est l'Europe occidentale. On se disait bien que cette ligne de partage n'était que provisoire. Comme il n'y a que le provisoire qui dure, les peuples d'Europe centrale ont dû attendre 45 ans. Qu'aujourd'hui les Européens de l'Ouest renâclent à cette obligation peut rendre pensif.

A la seconde question répond une double réponse: il faut avancer dans deux directions dont l'une est économique, l'autre politique, idéalement en même temps. Il y aura plusieurs initiatives. L'O.E.C.E (Organisation européenne de coopération économique) est créée à la suite du Plan Marshall (1947). Elle réunit 16 pays sous la houlette américaine, mais n'ose pas prendre le chemin de l'intégration économique.

La France essaie de conclure une union économique avec l'Italie (1948-1949). Le projet avorte face à l'opposition des intérêts nationaux. Ce qui est impossible en tête-à-tête devient parfois possible quand on est à plusieurs, d'où l'idée d'élargir le projet aux trois pays du Benelux. On a eu la malencontreuse idée de baptiser ce projet *Fritalux*. Les négociations s'enlisent et on se sépare en février 1950 *sine die*. Ces projets souffrent gravement de ce qu'ils laissent de côté l'Allemagne (R.F.A. créée en 1949) sans laquelle aucun projet européen n'est viable à long terme. La voie économique paraît bouchée.

La voie politique aboutit à un projet prometteur qui toutefois ne tient pas ses promesses, le Conseil de l'Europe (1949). Sa structure montre les limites de tout projet politique, car les Etats européens refusent de laisser entamer la sacro-sainte souveraineté nationale. Les décisions sont prises à l'unanimité, ce qui donne un droit de veto à chaque pays. C'est l'attitude de la Grande-Bretagne, appuyée par les pays scandinaves, qui a empêché toute percée politique.

Voilà donc l'état de l'Europe occidentale au printemps 1950. Le résultat ne répond ni à la hauteur de l'attente ni à l'urgence de l'action. C'est le moment que choisit Jean Monnet pour lancer un projet susceptible de sortir l'Europe de l'impasse. Il a bien compris que la voie politique est bouchée. C'est pourquoi il choisit le seul chemin qui offre une perspective, celui de l'économie. Chat échaudé craint l'eau. Pas question de proposer une union douanière et économique. Il opte pour une solution à la fois restreinte (le charbon et l'acier) et novatrice sinon révolutionnaire (partage de la souveraineté plus communément appelé supranationalité). Robert Schuman donne la caution politique à l'appel du 9 mai 1950. Celui-ci aboutit à la création de la CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier) qui devient la matrice de l'actuelle Union Européenne.

La méthode Monnet

La façon de procéder de Jean Monnet s'avère capitale pour l'avenir de la construction européenne.

1 – Monnet n'est pas l'homme des actions publiques mais l'expert pour ne pas dire le technocrate qui travaille et s'active dans les coulisses. Pour faire passer ses idées il a besoin d'un bras politique (Robert Schuman pour la CECA, René Pleven pour la Communauté de défense) ou d'une association qu'il crée au besoin lui-même (*Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe*). Il travaille avec une toute petite équipe: trois hommes, Etienne Hirsch, Pierre Uri et Paul Reuter, dont aucun n'a une responsabilité politique. Il lance son Plan Schuman sans consultation des milieux intéressés, qu'ils soient politiques, patronaux ou salariaux.

2 – La structure institutionnelle qu'il prévoit est légère avec au cœur la Haute Autorité, organe supranational, composée d'une poignée d'experts. En filigrane il esquisse la possibilité d'une cour de justice. C'est tout et c'est peu. Technocrate, il ne voulait pas d'une véritable bureaucratie. Il voyait une administration d'au maximum 200 fonctionnaires.

Très rapidement Monnet doit déchanter. A peine lancée dans le débat que l'idée supranationale subit l'assaut des Etats. Lors des négociations pour la CECA ce sont les Néerlandais, appuyés par les Belges et les Luxembourgeois, qui exigent et obtiennent, contre la volonté de Monnet, la création du Conseil des Ministres, représentant des intérêts nationaux.

Au cours des négociations Jean Monnet a tenté de séparer l'appartenance à la Haute Autorité de tout critère national. Pour lui il n'était pas essentiel que tous les pays soient tout le temps présents. Il a dû céder, tant les Etats, y compris le Luxembourg, ont eu un réflexe national. On arrivera ainsi à une Commission ingérable, à moins que la réforme prévue par le traité constitutionnel ne puisse être appliquée sous une forme ou une autre.

3 – Monnet est animé par le seul souci de clarté, de précision d'efficacité. André Philippe, ancien ministre socialiste, homme d'une grande stature morale, vient trouver Hirsch pour lui faire remarquer l'absence de toute légitimité démocratique dans la structure proposée. Monnet balaie l'objection d'un revers de main, mais là encore il doit céder. L'Assemblée mise en place ne reçoit que de maigres attributions et ne peut guère remplir sa mission de représentation des populations.

Des quatre piliers du «carré magique» Monnet n'en avait imaginé que deux, la Haute Autorité et la Cour de Justice.

L'intégration européenne se fait dès le départ en marge des opinions nationales. Il en a été ainsi du traité de Paris (1951) et il en sera de même pour les traités de Rome (1957), l'Acte unique européen (1987) et même des traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1995) et de Nice (2000). Leur légitimité repose sur leur acceptation par les parlements nationaux.

Les rares referendums organisés ont abouti à deux refus (Danemark et Irlande) qui ont pu être rattrapés et à un oui inquiétant (seulement 51% d'approbation de Maastricht en France). On assiste à un réveil critique des opinions publiques qui commencent à dénoncer le déficit démocratique des institutions et la bureaucratisation des procédures. Le traité de constitution européenne en fait les frais aujourd'hui. La plupart des hommes politiques, enfermés dans leur autisme et leurs intérêts (lire égoïsmes) nationaux, n'ont pas vu ni voulu voir la vague montante. L'origine du divorce qui remonte en dernière analyse à 1950, apparaît aujourd'hui en pleine lumière.

Le secret de la réussite de Monnet

Il serait abusif et certainement ahistorique de vouloir accabler J. Monnet. Bien au contraire, cet homme de vision que de Gaulle a qualifié – sans que ce soit forcément dans sa bouche un compliment – d'inspirateur, est à l'origine de la seule vraie réussite européenne, après la centaine de projets qui s'étendent de l'avocat P. Dubois au XIV^e siècle (La République chrétienne) à Coudenhove – Kalergi (Pan-Europa 1923) et à A. Briand (Etats-Unis d'Europe 1930). Ce genre de rhétorique ne l'intéressait guère: «l'opinion était convaincue que les formules magiques avaient été prononcées et elle ne comprenait pas que la réalité leur résistât si obstinément.» En 1949, on en était toujours, selon une expression de Monnet, à «faire de la grammaire.»

La réussite de Monnet tient en quelques points. Laissons de côté son extraordinaire pouvoir de conviction au sens de convaincre ses interlocuteurs pour nous en tenir à l'essentiel.

1 – Il a un plan précis dont le côté mesuré ne cache pas l'ambition: «une action concrète et résolue portant sur un point limité mais décisif»: limité, parce que se bornant au charbon et à l'acier; décisif parce que violant un principe sacro-saint, la souveraineté nationale.

2 – Encore fallait-il faire accepter son plan par les gouvernements français et allemand, car dès le départ la construction européenne est une affaire franco-allemande. Le plan Schuman est réaliste dans la mesure où il arrive à concilier les intérêts nationaux de ces deux grands pays. La France espère moderniser son appareil de production, s'assurer l'accès au charbon de la Ruhr et, par une dose de souveraineté partagée, arrimer l'Allemagne montante à une structure de contrôle commune. La R.F.A. veut de son côté redevenir respectable et réintégrer le concert des puissances européennes et par là retrouver sa souveraineté nationale.

Voilà la clef de la réussite: la rencontre de grands intérêts nationaux permet à l'Europe d'avancer dans la voie de l'intégration. Mais attention! L'Europe est à la fois but et instrument. Le but est noble, mais doit servir des intérêts nationaux. Quand il ne le fait plus, la tentation est grande de le délaisser. A travers les traités de Rome (1957) l'Allemagne obtient le grand marché commun pour lequel la France n'est pas très chaude, et la France l'Euratom qui ne plaît guère à l'Allemagne. Quand le mur de Berlin s'écroule la R.F.A. fait passer l'acceptation de la réunification allemande par la France grâce à son acceptation de l'Euro dont son opinion publique, attachée au mark, se méfiait.

3 – J. Monnet prend soin d'écartier la Grande-Bretagne de son projet en posant à l'admission de cette dernière des conditions qu'il savait pertinemment inacceptables. Parce qu'il la connaissait bien et l'admirait, il savait quelle n'accepterait jamais une Europe intégrée. Qui prétendrait que son analyse ait péché par pessimisme? De Gaulle aussi écartiera la Grande-Bretagne mais pour d'autres raisons. Alors que ce chantre de la souveraineté aurait dû l'accueillir à bras ouverts, il a claqué la porte au nez d'un pays en qui il voyait le cheval de Troie des Etats-Unis. La dernière guerre de l'Irak serait dans cette optique une simple confirmation de cette appréciation.

De l'économique au politique

L'action de Monnet et des hommes politiques qui le suivent doit être située dans le contexte des opinions publiques en Europe occidentale. Les élites dans leur ensemble, communistes exceptés, plaident pour une solution européenne. Des groupes de pression et des

associations pro-européens poussent comme des champignons: groupes politiques, syndicaux, patronaux et culturels. Les fédéralistes ont le vent en poupe, mais se déchirent entre fondamentalistes et fonctionnalistes. Les jeunes s'enthousiasment et vont brûler les poteaux frontaliers sur la Moselle et le Rhin.

Au-dessous de cette agitation se situe la masse de la population. D'indifférente qu'elle était dans l'entre-deux-guerres, elle est devenue favorable à la construction européenne, créant par là un environnement propice dont profitent les bâtisseurs d'Europe. Jean Monnet n'a pas songé à la mobiliser pour sa cause; cela était contraire à ses conceptions et à ses méthodes, mais il savait qu'elle se laisserait faire. Au moment des élections nationales la politique européenne ne divise guère les électeurs, car elle est ressentie comme relevant de la politique étrangère qui traditionnellement n'intéresse pas le grand nombre.

L'Europe de Monnet ne fait pas peur, mais elle n'enthousiasme pas non plus. Si elle fait rêver les élites, elle ne le fait pas pour les peuples. Alors que des centaines de milliers de personnes ont défilé à travers les capitales européennes pour la protection de l'environnement, pour le pacifisme, contre les fusées Pershing et contre la dernière guerre de l'Irak, jamais on n'a vu des foules pareilles descendre dans la rue pour exiger davantage d'Europe.

Pourquoi la construction européenne n'a-t-elle pas pu continuer sur la brèche ouverte par la CECA dans le mur de la souveraineté nationale? Un adage veut qu'on ne doit pas faire parler les morts. Nous avons cependant la ferme conviction que Monnet, en 1950, s'attendait à moyen terme à l'émergence d'une Europe politique. L'état dans lequel se trouve l'Union européenne actuelle l'aurait sans doute laissé sans voix. En créant la CECA il voyait au bout de la route une Europe fédérale. C'est dans cette optique qu'il utilise fréquemment la formule des Etats-Unis d'Europe, formule consacrée par Victor Hugo. En 1965, il affirme que «si nos institutions européennes sont actuellement limitées aux affaires économiques, elles représentent bien, cependant, le commencement des Etats-Unis d'Europe.»

Selon le calcul de Monnet l'économie allait entraîner tôt ou tard mais inévitablement le politique. Cet espoir ne s'est pas réalisé. Jacques Delors, président de la Commission européenne de 1985 à 1994, en a tiré la leçon. Après avoir parlé l'une ou l'autre fois des Etats-Unis d'Europe, il a décidé d'abandonner cette formule, susceptible de faire peur, alors même qu'elle était probablement hors de portée. Jacques Santer en a fait de même.

Jean Monnet, l'homme de vision qui regardait devant et jamais derrière, s'est fait des illusions. Dans ses mémoires aucun des bâtisseurs d'Europe avant lui n'est mentionné sauf A. Briand accusé de faire de la rhétorique. Il ne s'est jamais spécialement intéressé à l'histoire. Pourtant il y aurait remarqué que dans le cas de l'Allemagne ce n'est pas le *Zollverein* qui a réalisé l'unité mais bien la méthode de Bismarck (par le fer et par le sang). Le philosophe français E. Renan dans un essai sur la nation (1882) avait déjà noté: «Un *Zollverein* n'est pas une patrie». Un grand marché commun n'est pas encore une communauté de destin: intérêts communs, sans doute, mais aussi de la solidarité et un attachement sentimental, bref une part de rêve. Renan a remarqué: «avoir souffert, joui, espéré ensemble, voilà ce qui vaut mieux que des douanes communes». Les Européens ont effectivement beaucoup souffert au cours de leur longue histoire, mais rarement ensemble.

L'Etat-nation revigoré

La Seconde Guerre mondiale a été une épreuve commune à laquelle peu de peuples européens ont échappé. Comprise comme une guerre civile elle a rendu possible le sursaut de l'après-guerre. Pourquoi le sursaut d'alors n'est-il pas devenu le tremplin de l'Etat fédéral? C'est que l'Etat-nation s'est mis en travers.

L'Etat-nation est une création de l'Europe dans un processus qui pour certains pays (France, Hollande, Espagne castillane, Danemark, Suède) remonte au début des temps modernes, alors même que les grands mouvements des nationalités qui se déversent par vagues sur l'Europe datent des XIX^e (Italie, Allemagne, Luxembourg, Etats des Balkans) et XX^e siècles (Etats slaves et baltes), la Russie étant un cas à part. L'écroulement du communisme a provoqué une nouvelle vague qui ne s'est pas encore écoulée.

Convaincus que leurs valeurs sont des valeurs universelles, les Européens ont exporté l'Etat-nation sans états d'âme, en Amérique (latine), dans une partie de l'Asie et, avec des résultats désastreux, en Afrique. J. Monnet quant à lui a sous-estimé la force des Etats. En 1950, il a cru qu'on pouvait les dépasser. Robert Schuman, homme politique féru d'histoire, a été beaucoup plus réticent. Dans une conférence faite en 1956 devant le Rotary Club de Luxembourg il a fait des réserves: «Il y a quelques semaines, nous étions tous deux, Monsieur Bech et moi, sur la même tribune avec le chancelier Adenauer où il a parlé d'éviter le perfectionnisme, c'est-à-dire cette tendance de vouloir trop bien faire et d'appliquer intégralement le programme qu'on s'est fixé au début. Il a eu raison. Ce qui nous fait souvent du tort, c'est la pédanterie de certains experts, heureusement pas de tous». Ces paroles n'ont rien perdu de leur actualité.

Revenons à Monnet. Lors des négociations du Plan Schuman il s'est rapidement heurté aux résistances nationales, p.ex quand il a dû accepter le Conseil des Ministres en qui il a vu, non sans raison, un contre-poids à la Haute-Autorité supranationale. Quand survient en automne 1950 l'épineuse question du réarmement allemand il saisit la balle au vol pour passer de l'économique au politique. Il propose de créer sur le modèle de la CECA une Communauté européenne de la Défense (CED), structure compliquée mise sur pied pour éviter la renaissance d'une armée nationale allemande. Comme il était impossible d'organiser une défense commune sans coordonner la politique étrangère, la CED impliquait, à une échéance plus ou moins rapprochée, une Europe politique. Le projet capote quand au dernier moment (1954) l'Assemblée nationale française le refuse, alors que les autres partenaires l'avaient déjà ratifié (dont le Luxembourg) ou étaient sur le point de le faire (Italie).

C'est l'enterrement de l'Europe politique. Contre toute attente il s'est avéré possible de relancer la machine communautaire pour arriver aux traités de Rome (1957). En d'autres mots, l'Europe a su rebondir mais sur le seul terrain où une avancée était envisageable, celui de l'économie. Les années 1950 accentuent le caractère économique de la construction européenne.

L'Europe a-t-elle raté son rendez-vous avec l'histoire? Difficile d'y répondre. Constatant que l'Europe d'aujourd'hui n'est pas vraiment prête pour l'union politique, l'historien peut en conclure qu'elle ne l'était pas non plus au cours des années cinquante. Faisons un peu d'histoire-fiction, genre non dépourvu de pièges. La CED n'aurait selon toute probabilité pas résisté au retour du général de Gaulle (1958). Lui qui avait sérieusement envisagé à un moment donné de sortir du Marché commun avant de se réviser – intérêt agricole oblige – n'aurait guère hésité à en retirer la France, comme il le fera quelques années plus tard pour l'OTAN, tant la CED était absolument incompatible avec sa conception de la souveraineté. L'exemple de la CED montre qu'il est dangereux de vouloir forcer le rythme de l'histoire.

Avec de Gaulle commence une longue stagnation de la construction européenne. Pour lui la seule Europe acceptable est celle conforme à l'histoire ou à la conception qu'il s'en fait, «l'Europe des patries», c'est-à-dire une (con)fédération d'Etats souverains. Ceux-ci décident ensemble de la politique européenne, à l'unanimité, étant entendu que la direction en serait réservée à un directoire des grands qui pour lui est le couple franco-allemand. Dans le cadre d'une coopération politique intergouvernementale il est prêt à aller très loin (Plan Fouchet), plus que certains de ses critiques ne veulent bien l'admettre.

Pour résumer, face à la méthode Monnet l'Etat-nation a plié mais il n'a pas rompu. L'historien anglais A.S. Milward a même lancé une thèse audacieuse dans un livre au titre choc: *The European Rescue of the Nation State*. Pour lui l'Etat-nation de l'après-guerre a cédé une portion de sa souveraineté dans des domaines où il n'arrivait plus à agir avec efficacité. Pas étonnant que les transferts de souveraineté se soient faits sur des secteurs économiques, certes importants mais aussi en difficulté (charbon, acier, agriculture). L'introduction de l'Euro a eu pour but, e.a., d'empêcher les réajustements monétaires compétitifs entre les pays. Les accords de Schengen relèvent d'un même calcul. Le contrôle des flux migratoires et des demandes d'asile se fait plus efficacement dans une structure intégrée. Ce seraient donc les Communautés européennes elles-mêmes qui auraient donné à l'Etat nation un second souffle. Il en est amené à résister dès lors avec vigueur sur les terrains qui touchent aux symboles de la souveraineté nationale, tels les Affaires étrangères et la Défense.

Des Etats-nations enterrés un peu vite

Que conclure de l'évolution de la construction européenne depuis 1950? L'Etat-nation a mieux résisté que prévu. Certes, E. Renan avait prévenu dès 1882: «Les nations ne sont quelque chose d'éternel. Elles ont commencé, elles finiront. La confédération européenne, probablement, les remplacera. Mais telle n'est pas la loi du siècle où nous vivons» Près de 120 ans plus tard Delors de son côté conclut que «l'unité européenne ne peut faire l'impasse sur l'appartenance nationale.»

Comment envisager dans ces conditions une Europe supranationale? Laissons de côté les optimistes qui parfois prennent leurs désirs pour des réalités. Pour le philosophe allemand J. Habermas nous sommes sur le point d'entrer dans l'ère du postnational. On y accède, selon lui, du moment qu'un ensemble dépassant l'Etat-nation – l'Union européenne p.ex. – s'avère capable d'atteindre trois objectifs: assurer la paix, garantir le respect des droits de l'homme et combattre efficacement les injustices sociales. Les deux premiers ont été largement atteints. Le troisième reste en souffrance, l'union peinant sur l'harmonisation sociale. Or c'est là que les citoyens l'attendent.

Le sociologue français P. Bourdieu n'est pas loin des conceptions d'Habermas quand il attend de l'Union «un Etat social supranational capable d'obtenir la confiance du peuple». Hélas! les débats sur le traité constitutionnel montrent que la confiance n'est pas au rendez-vous. Le repli des citoyens désarmés sur l'Etat-nation s'annonce. Or il devient de plus en plus évident que ni l'Union ni les Etats ne sont en mesure, chacun de leur côté, d'arriver à résoudre les problèmes qui les angoissent. Les auteurs du traité constitutionnel ont honnêtement cherché à trouver une solution acceptable par les représentants de 25 (!) pays. On peut en dire du bien et du mal, une chose est sûre, elle est loin des espérances d'un Habermas ou d'un Bourdieu. Néanmoins, le traité offre quelques mécanismes susceptibles de sauver le «modèle» social auquel nos populations sont attachées. Les débuts de la construction européenne, quand on les analyse à froid, sans complaisance, expliquent au moins deux choses: comment en sommes nous arrivés là où nous sommes aujourd'hui et pourquoi ne sommes nous pas allés plus loin ?

Quelles frontières pour quelle Europe?

L'appel du 9 mai 1950 se présente comme «ouvert à tous les pays qui voudront y participer». En fait, seule la partie occidentale de l'Europe, divisée par le rideau de fer, est directement interpellée. Il n'y a que 6 pays pour accepter (la France, la R.F.A., l'Italie et les

pays du Benelux). Les Six vont rester seuls pendant 22 ans avant que ne commence la série des élargissements qui se font au gré des circonstances. En 1989, les Communautés réunissent 12 pays avec un élargissement à 15 à l'horizon. A retenir qu'on a élargi sans approfondir en temps utile. Ceux qui poussaient avec le plus d'ardeur à l'expansion, la Grande-Bretagne en tête, espéraient empêcher ou limiter l'approfondissement.

La chute du mur de Berlin a pris tout le monde de court, à commencer par les dirigeants européens. Après avoir pendant 40 ans proclamée la solidarité avec ces pays opprimés, il leur fallait s'exécuter. L'Union Européenne ne s'était jamais occupée à définir les frontières de l'Europe et elle ne l'a toujours pas fait. Elle a toutefois élaboré à Copenhague (1993) quelques critères d'admission: respect des droits de l'homme, économie de marché. C'est tout.

Quels sont les pays qui peuvent prétendre à l'admission? Quelques pays se sont imposés au premier regard. On aurait pu les admettre par groupes, comme on l'avait initialement envisagé. On a fini par négocier avec 12 d'un coup. Ce n'était peut-être pas une si bonne idée. Quid des autres pays?

Sur le plan des principes l'Union, si elle mérite l'épithète européenne, devrait admettre un jour tous les pays indiscutablement européens, à condition bien sûr qu'ils remplissent les conditions. Etre européen, qu'est-ce que cela veut dire? On ne peut raisonnablement dénier à l'Ukraine ni même à la Russie – l'actuelle, pas l'URSS ni la Russie des tsars – la qualité de pays européens. Sera-t-on pour autant obligé de les admettre le moment venu? D'autres critères peuvent entrer en jeu. La taille et le poids économique et militaire de la Russie déséquilibreraient complètement la construction européenne. Une Union Européenne qui s'étend sans fins prévisibles, subira-t-elle le sort de la grenouille de la fable de La Fontaine. Devenue dinosaure finira-t-elle par implosion comme d'autres empires mammoths, tels l'Empire ottoman, l'Autriche-Hongrie ou encore l'URSS?

L'Ukraine est incontestablement plus européenne que la Turquie. Les dirigeants européens savaient très bien que la majorité de leurs compatriotes ne voulaient pas de cette dernière, ce qui ne les a pas empêchés de fixer avant la ratification du traité constitutionnel la date d'ouverture des négociations. Ils paient aujourd'hui le prix d'un aveuglement mâtiné d'arrogance.

Il est urgent de profiter de la pause imposée par les circonstances pour clarifier les idées et surtout pour parler vrai aux Européens, un peu à la manière de J.-Cl. Juncker. Quoi qu'il en soit, l'Europe à 27 ne pourra pas fonctionner comme celle à 6 ou à 15. Les nouvelles règles fixées par le traité constitutionnel seraient les bienvenues. Ce sera forcément une autre Europe, car nous ne mesurons pas encore toutes les conséquences de cet élargissement si massif.

Face aux choix cornéliens qu'impose le referendum il importe de sauver l'acquis, si péniblement élaboré au cours des cinquante dernières années. Un non risque de libérer les forces centrifuges.