

Un futur pour l'Union européenne

Projet, territoire, démocratie

→PIERRE JONCKHEER

Pierre Jonckheer est économiste. Après avoir été directeur de l'Observatoire social européen (OSE) à Bruxelles, il est sénateur Ecolo de 1991 à 1999. Il est député européen depuis 1999.
Membre du CA d'Etopia

pierre.jonckheer@skynet.be

Après l'accord intervenu en octobre 2007 entre les chefs d'Etats européens au sommet de Lisbonne, le moment est venu de commencer à réfléchir à ce que devrait être le cahier de charges de la poursuite du projet européen. Pour les Verts, il s'agit d'identifier les moyens qui permettront à l'Union européenne de peser réellement sur la mondialisation, notamment dans le cadre des négociations sur la lutte contre les changements climatiques. Faire de l'UE une puissance civile capable de réorienter la mondialisation passera en particulier par un renforcement de toutes les actions permettant de faire exister un espace public européen.

Depuis 1989, l'environnement géopolitique et géoéconomique de l'UE s'est modifié rapidement et profondément : sur le plan mondial, les relations de pouvoir se transforment et la position hégémonique de « l'Occident » est mise en cause, le « choc des civilisations » est possible, les conflits se multiplient aux marges de l'Europe ; la mondialisation de l'économie met en cause la place de nos économies dans la division internationale du travail et nos modèles socio-économiques de solidarité; enfin, la disparition des régimes communistes a métamorphosé notre continent et transformé l'Union européenne par son élargissement, accroissant son hétérogénéité interne¹.

L'ensemble de ces changements et le rythme très rapide avec lequel ils se produisent contribuent à désorienter les opinions en Europe et alimentent notamment les courants politiques xénophobes dans tous les pays et cela dans des proportions plus qu'inquiétantes.

Au vu de ces situations de grande instabilité et d'insécurité, un plus grand investissement politique pour le développement de l'Union européenne comme nouvelle puissance civile capable d'agir dans un monde globalisé nous paraît incontournable. C'est le choix sans équivoque formulé par le parti vert européen lors de son dernier congrès². Certes, beaucoup commentent une crise de sens et de performance de la politique européenne conduisant à une incertaine légitimité populaire; si cette analyse n'est pas sans pertinence, néanmoins elle ne doit pas cacher un certain nombre de succès de l'Union et elle n'est pas contradictoire avec une approche qui plaide pour la création d'une véritable puissance européenne.

Aujourd'hui, l'Union est un modèle normatif qui stabilise et permet une modernisation démocratique des sociétés européennes. L'existence de l'Union elle-même et la perspective d'y adhérer forment ainsi le contenu principal de la politique de sécurité pour l'ensemble du continent européen.

Aujourd'hui, l'Union européenne de par ses nombreuses compétences, notamment en matière de politique monétaire, de politique commerciale, d'environnement, d'énergie, est potentiellement capable de modeler la mondialisation. C'est un point de vif débat politique car les orientations politiques actuelles de l'Union témoignent davantage d'un souci d'ajustement aux contraintes du capitalisme financier mondial que d'une volonté de promouvoir des relations solidaires entre peuples. Il reste que l'Union est le seul régime politique et juridique supranational au monde qui dispose d'un mandat intégrant les différentes dimensions environnementale, économique et sociale dans la formulation de ses objectifs et de ses compétences.

Aujourd'hui, les gouvernements des 27 Etats-membres sont arrivés à conclure une nouvelle étape dans l'évolution du régime juridique et politique de l'Union européenne en s'accordant d'abord en 2004 sur le projet de Constitution et ensuite en 2007 sur le Traité de Lisbonne.

Les Verts européens sont probablement la famille politique la plus unie au Parlement européen pour défendre le régime communautaire, supranational, de l'Union et pour vouloir son développement. En même temps, les Verts sont confrontés au fait qu'ils sont minoritaires au sein des institutions européennes. Le développement d'une puissance européenne (les « Etats-Unis d'Europe ») se heurte à plusieurs courants politiques dont les postures se cumulent. Il me semble que l'on peut au moins y repérer trois obstacles majeurs de nature différente : la remontée des nationalismes en Europe; ensuite, l'option euro-atlantique où « l'Occident » est défini comme l'unité politique pertinente et, enfin, une rationalité économique où le marché-monde est d'emblée l'espace économique pertinent pour les entreprises indépendamment de leur nationalité d'origine. A ces obstacles s'ajoute encore l'indétermination actuelle des frontières extérieures de l'Union liée elle aussi à des projets politiques différents.

Les trois principales familles politiques du Parlement européen sont traversées par ces clivages. Le PPE et les libéraux européens sont les premiers à se retrouver dans le projet d'une « Europe globale », ouverte au monde et en expansion, dont l'expression politique n'est jamais mieux exprimée que par les premiers ministres britanniques du « New Labour »³. Du fait de leurs succès électoraux et donc de leur large majorité politique au sein des trois principales institutions européennes, l'agenda politique européen est largement dominé dans les faits par cette orientation. Les socialistes sont également divisés sur ces questions et en plus ils ne sont pas actuellement dans un rapport de forces qui leur permettrait d'infléchir fortement le projet « d'Europe globale ». Les Verts sont plus unis mais leur influence est évidemment en proportion de leurs résultats électoraux.

2008 sera l'année de la ratification du Traité de Lisbonne en même temps qu'elle sera une année décisive pour l'ouverture des négociations internationales sur le changement climatique (Kyoto II) dans la conduite desquelles l'Union européenne a une responsabilité particulière à remplir.

2009 verra le renouvellement du Parlement européen et de la Commission européenne. Il est essentiel que les Verts présentent un programme commun, transnational, répondant aux défis globaux et aux interrogations légitimes qui ont surgi avec force lors des référenda sur le traité constitutionnel.

En supposant que le Traité de Lisbonne sera ratifié par les 27 pays, la poursuite de la construction européenne requiert de pouvoir reprendre certaines questions fondamentales : pourquoi l'UE ? Avec qui ? Et comment ? Autrement dit, il s'agit de savoir si nous sommes à même de proposer une alternative au cours actuel de « l'Europe globale ». Les élections européennes de juin 2009, mais pas seulement, sont une occasion de politiser la ques-

tion du futur de l'Union européenne au-delà des questions institutionnelles pour en venir plus directement à une confrontation entre différents choix.

Les notes qui suivent doivent être lues comme une première amorce de ce cahier des charges.

Pourquoi l'UE ? Gouverner la mondialisation

La question d'un nouveau projet pour l'UE ne se pose pas abstraitement. Tous les pays, les plus développés comme ceux qui le sont moins, sont confrontés à une triple crise : **crise de développement** (la généralisation de l'empreinte écologique des pays européens à la population mondiale exigerait aujourd'hui trois planètes), **crise de répartition** (montée des inégalités entre capital et travail, entre régions du monde et à l'intérieur de celles-ci), **crise de régulation** (absence de « gouvernance » mondiale). Cette crise de système n'est pas liée à l'existence de l'Union, mais elle rend d'autant plus pressante la question du rôle de l'UE dans la mondialisation.

Les choix actuels répondent-ils au moins partiellement aux crises ? Question subsidiaire : le système européen donne-t-il aux pouvoirs politiques un degré de liberté supplémentaire dans leurs choix politiques par rapport à des actions nationales ?

Certes, les réponses à ces questions ne sont pas univoques. Par exemple, embrayant sur la forte médiatisation donnée à la dégradation du climat et à ses conséquences économiques et sociales, le Conseil européen de mars 2007 a adopté des objectifs de réduction des émissions de gaz carbonique et de développement d'énergies renouvelables. Ils sont aux yeux des Verts insuffisants mais ils indiquent un changement partiel des priorités politiques des gouvernements. Cette décision européenne met également l'Union à

nouveau à l'avant-garde de la négociation de la suite des accords de Kyoto après 2012.

Mais il faut évidemment que les lois européennes suivent et soient en cohérence avec les objectifs affichés. L'expérience des Verts au Parlement européen nous montre que c'est loin d'être le cas, comme on vient encore récemment de le constater lors des votes sur les émissions autorisées pour les voitures ou lors du débat sur l'insertion de l'aviation dans le mécanisme des permis d'émission où les moyens mis en œuvre nous paraissent insuffisants.

Sur le plan institutionnel, les Verts ont réclamé la création de mécanismes de sanction pour les Etats qui ne respectent pas leurs objectifs à l'instar de ce qui est prévu pour les politiques budgétaires des Etats-membres.

Au-delà des discours officiels et des intentions proclamées, la stratégie politique choisie depuis des années par les gouvernements, toutes tendances confondues, est d'immerger les économies européennes dans l'économie mondiale; de ce point de vue, le cadre juridique de l'Union convient parfaitement et facilite le travail de réformes nationales que cette immersion implique⁴.

L'action législative de l'Union demeure concentrée sur la mise en concurrence généralisée de tous les secteurs d'activité économique dont les limites sont sans cesse repoussées (discussion actuelle sur les soins de santé et les services sociaux) ; la législation environnementale reste essentielle mais est confrontée de façon systématique aux considérations de coût pour les entreprises elles-mêmes actrices de la concurrence internationale (ex. Reach) ; les législations fiscales et sociales sont à l'arrêt. En outre, il y a un abandon relatif de l'harmonisation européenne pour privilégier la concurrence entre les règles nationales.

Plus généralement, l'analyse de la situation actuelle interne à l'Union nous amène à constater que le « choc des nations » prévaut sur la coopération, un scénario compétitif sur un scénario coopératif⁵. Cette dynamique interne trouve son prolongement externe où la faiblesse de l'Union européenne comme acteur de la gouvernance économique mondiale est reconnue par les meilleurs experts⁶.

Pourtant, l'UE est, en comparaison de toutes les organisations internationales, le régime juridique qui réunit déjà un ensemble de compétences qui potentiellement permet d'autres arbitrages politiques. C'est surtout une nouvelle hiérarchie dans les objectifs et les priorités qui devrait être définie. L'UE doit continuer à jouer un rôle pionnier dans la lutte contre le changement climatique. Elle pourrait défendre au sein de l'OMC et du FMI des normes fiscales internationales. Mais elle pourrait également être la promotrice, soit de la création d'une organisation mondiale de l'environnement, soit encore mieux de la transformation d'un ensemble d'organisations internationales existantes pour créer à l'échelle planétaire une Union mondiale du développement durable, qui pourrait s'inspirer du système de l'Union sur le plan juridique et institutionnel⁷.

Par ailleurs, un rôle plus actif sur le plan de la « gouvernance économique » mondiale est indissociable d'une redéfinition des relations avec les Etats-Unis d'Amérique qui n'ont pas cessé de jouer un rôle important dans l'histoire de la construction européenne dès son origine.

Après l'échec du courant néo-conservateur et la division des Européens sur la guerre en Irak, la tendance dominante va dans le sens d'une relance des relations transatlantiques. Mais notre capacité d'autonomie par rapport aux Etats-Unis reste très limitée, en ce compris à l'intérieur même de l'Union, comme en témoigne la

controverse sur les stations « anti-missiles » en Tchéquie et en Pologne. Cela reste un sujet débattu au sein des Verts, en particulier au sein des Verts allemands, qui a évidemment une grande importance pour l'évolution future de l'Union.

Avec qui ? Le territoire de l'union

Les frontières de l'Union européenne (UE) sont politiques. La définition de partenariats approfondis avec les grands ensembles limitrophes de l'Union est nécessaire.

L'UE est ouverte aux pays européens sur la base d'une adhésion à « l'acquis communautaire » (en particulier les traités et la législation européenne) et sur la base de considérations géopolitiques. Ainsi, les frontières de l'UE sont politiques et non géographiques, choix confirmé par le projet constitutionnel.

Les élargissements successifs de l'Union et en particulier le dernier sont présentés généralement comme la réussite peut-être la plus spectaculaire de la PESD parce qu'ils représentent la manière la plus appropriée de garantir la sécurité de l'ensemble du Continent. La Communauté européenne des valeurs et des droits fondamentaux se projette et s'étend ainsi dans l'espace. Avec cette approche, l'adhésion des Balkans, de la Turquie, de l'Ukraine, de la Biélorussie, du Caucase, voire des pays du Proche-Orient est défendue sans trop d'hésitations. C'est un point de vue qui est très largement majoritaire chez les députés verts au sein du Parlement européen et dans beaucoup de partis verts, des eurosceptiques suédois aux Verts allemands.

Cette argumentation sous-évalue fortement le fait que l'entrée d'un nombre toujours croissant de pays européens au sein de l'Union *transforme l'Union elle-même* et que le fameux « acquis

communautaire » n'a rien d'un acquis définitif sur lequel tout le monde s'aligne. La législation existante de l'Union est soumise à des révisions régulières (c'est d'ailleurs une des priorités de la Commission Barroso, sous le vocable « better regulation ») dans une situation de plus grande hétérogénéité interne et de pression de la concurrence internationale.

On peut donc raisonnablement penser qu'il y a une tension, pour ne pas dire une contradiction, entre d'une part, revendiquer plus de normes européennes ambitieuses en particulier en matière sociale et fiscale (et environnementale) et, d'autre part, augmenter le nombre d'Etats-membres et accroître ainsi objectivement sa diversité interne⁸.

Dans ces conditions, on ne peut se satisfaire de la voie de l'adhésion complète (membre ou non de l'Union) comme la seule option disponible pour des pays candidats ; la nouvelle politique de voisinage existe et les réflexions sur le contenu d'un « accord de partenariat privilégié » méritent d'être prises en considération⁹.

Comment ? La démocratie

Le projet de Constitution européenne tel que décidé en 2004 représentait un équilibre politique fragile entre les tenants d'une plus grande supranationalité et les autres. Sur le plan du fonctionnement interne, les dispositions nouvelles renforcent la dimension supranationale dans la prise de décision mais en même temps donnent de nouveaux pouvoirs aux parlements nationaux pour le contrôle de la « subsidiarité », c'est-à-dire du respect des compétences. Les coopérations renforcées entre Etats au sein de l'Union et décidées par le Conseil par un minimum de 9 Etats peuvent être interprétées comme un instrument permettant de dépasser la règle de l'unanimité là où elle est encore maintenue (la fiscalité en particulier).

Pour la politique extérieure, la création d'un poste de président du Conseil européen et le renforcement de la position du « ministre » des relations extérieures ainsi que la création d'un service diplomatique commun¹⁰ constituent des jalons pour une personnalisation plus forte du pouvoir politique de l'Union vis-à-vis du monde; mais le cadre institutionnel demeure de nature intergouvernementale et les décisions restent prises à l'unanimité par le Conseil; seules les mesures d'application sont décidées à la majorité qualifiée. En matière de défense, la prééminence du cadre de l'OTAN n'est pas contestée.

Le Traité de Lisbonne signé en décembre 2007 reprend l'intégralité des principaux points de cet équilibre. Le réalisme politique commande de l'approuver car aujourd'hui à 27 la preuve est faite qu'il n'y a pas d'alternative à ce Traité. C'est l'attitude qu'adopteront vraisemblablement les partis verts nationaux et dans leur foulée le parti vert européen.

Cependant, il est tout aussi clair que ce nouveau traité en lui-même ne provoquera pas le « patriotisme constitutionnel » souhaité par certains.

Depuis 50 ans, la construction européenne s'est largement faite en dehors des peuples. Elle a été pensée et conduite par quelques uns. Elle a été appuyée par les milieux économiques qui en ont fortement influencé le cours en fonction de leurs intérêts. Une haute administration publique et les juristes de la Cour de Luxembourg ont développé et contrôlé les politiques européennes.

La dimension parlementaire, somme toute fort lente à se développer au fil des réformes des traités, est encore inachevée. Les centres de pouvoir restent d'abord aux mains de la Commission et du Conseil, sans oublier la Cour et la BCE. Aucune de ces institutions n'a de légitimité directe vis-à-vis des citoyens.

L'espace médiatique (presse, télévision) reste profondément cloisonné entre pays, entre langues et développe avec une grande difficulté la « dimension européenne » ; les élections européennes sont nationales et perçues comme dépourvues d'enjeux. Cette situation explique amplement le sentiment répandu dans la population d'une forte extériorité : « l'Europe, c'est loin et c'est pas nous » ; elle contribue à exacerber la crise de la démocratie représentative qui existe dans beaucoup de pays.

Accroître la qualité démocratique des choix européens passe par un certain nombre de réformes institutionnelles, sans toutefois penser que l'on puisse projeter les formes de démocratie nationale au plan européen¹¹. L'accroissement des pouvoirs du Parlement européen et de la dimension parlementaire en général (incluant parlements nationaux et régionaux) est évidemment une composante importante sur le plan institutionnel et politique.

Mais il y'a d'autres points qui méritent une attention soutenue et en particulier l'émergence d'un espace public européen construit non seulement sur un plan institutionnel mais sur l'existence de réseaux de coopération et d'échanges au sein des sociétés civiles, dans toutes les sphères de l'activité humaine (sciences, arts, éducation, économie, social). De ce point de vue le mode de travail des associations européennes est largement en avance par rapport à celui du monde politique qui reste profondément enraciné sur les territoires nationaux. Organiser une pédagogie et une confrontation de projets politiques sur un mode transnational, c'est-à-dire véritablement européen, est une priorité essentielle pour construire et faire vivre une démocratie européenne dans les nations et au-delà des nations. C'est ce que d'aucuns appellent une « politisation » de l'Union rendue d'autant plus nécessaire que les chantiers évoqués ici pour imaginer un futur de l'Union sont de nature totalement politique¹².

-
- 1 Une étude récente de l'Institut d'études stratégiques à Paris qui tente de définir d'ici à 2025 les principales caractéristiques de l'environnement global au sein duquel le continent européen aura à se mouvoir, conclut à un monde plus instable et à une augmentation de l'insécurité. Nicole Gnessoto et Giovanni Grevi, *The new global puzzle*, Paris, 2006. Voir aussi Pierre Hassner, *Le siècle de la puissance relative*, *Le Monde*, 2.10.2007
 -
 - 2 Genève, 2006
 -
 - 3 Tony Blair, *Europe is not a super power*, Warsaw, Gordon Brown, *Global Europe, full employment*, October 2005 ; *Foreign policy priorities*, 12.11.2007
 -
 - 4 La Commission européenne a publié depuis 2005 trois papiers stratégiques sur la mondialisation.
 -
 - 5 Jean Pisani-Ferry, *Sociétal*, décembre 2003
 -
 - 6 Pierre Defraigne, *L'Europe dans la gouvernance économique mondiale*, RAMSES 2007, Dunod 2006
 -
 - 7 Pascal Lamy, *La démocratie-monde*, Seuil, 2004, en particulier le chapitre 3.
 -
 - 8 Jacques Rupnik, La « nouvelle frontière » de l'Europe, quels confins pour une Europe élargie ? publié dans Geremek et Pitch, *Visions d'Europe*, Odile Jacob, 2007. Voir l'ensemble des contributions au chapitre 3.
 -
 - 9 Note n° 38 de la Fondation Robert Schuman, « le partenariat privilégié comme alternative à l'adhésion », décembre 2006
 -
 - 10 La renégociation intervenue trois ans plus tard pour aboutir au Traité de Lisbonne a limité fortement au moins théoriquement la portée de la création du service commun.
 -
 - 11 Pierre Rosanvallon, *le déficit démocratique européen*, Esprit, octobre 2002
 -
 - 12 Thierry Chopin, *Le Traité réformateur : vers une Union européenne politique ?* Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe* n°78, novembre 2007