

L'Europe communautaire au défi de la hiérarchie

Bernard Bruneteau et Youssef Cassis (dir.)



L'Europe communautaire au défi de la hiérarchie



Bernard Bruneteau et Youssef Cassis (dir.)

EUROCLIO
études et documents



P.I.E. Peter Lang

Introduction

Bernard BRUNETEAU

Université Pierre Mendès France – Grenoble II

Le 5 novembre 2001, l'invitation de Tony Blair au chancelier allemand et au président français pour un sommet tripartite suscita les plus vives protestations de l'Italie, de l'Espagne et des Pays-Bas. L'initiative suggérait la tentation de faire émerger un « directoire » européen aménageant des domaines réservés de décision pour les « grands » de l'Union¹. En 2003, un projet de réaménagement du vote au sein de la Banque centrale européenne à partir des critères inégalitaires du Produit Intérieur Brut et de l'importance du secteur bancaire provoquait l'opposition de deux pays lésés en la matière, la Finlande et des Pays-Bas. La préparation de la future Constitution européenne a vu quant à elle « petits » et « grands » États s'affronter autour de la composition stratégique de la Commission et du Conseil européen. Enfin, on se rappelle que le président français cantonna sans ménagement au rôle de citoyens passifs de l'UE en voie d'élargissement les représentants de l'« autre Europe » qui sortaient pourtant de plusieurs décennies de « souveraineté limitée ». La vie quotidienne de l'Union est pleine de ces débats et polémiques qui suggèrent que des formes de hiérarchie rampante structurent les rapports entre États mais aussi entre institutions. Pour mettre en perspective un phénomène rompant désagréablement avec la philosophie communautaire originelle ainsi qu'avec les garanties pratiques qui assuraient la survie institutionnelle des petits pays², et de ce fait quelque peu occulté par les discours officiels et les médias qui s'en font l'écho, un colloque international s'est tenu en septembre 2004 à l'université Pierre Mendès France-Grenoble II sous l'égide du Laboratoire de re-

¹ Voir Hans Starck, « Paris, Berlin et Londres : vers l'émergence d'un directoire européen ? », *Politique étrangère*, n° 4, hiver 2002-2003, p. 967-982.

² Gilbert Trausch, « La place et le rôle des petits pays en Europe », in Robert Frank (dir.), *Les identités européennes au XX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004, p. 120.

cherche historique Rhône-Alpes (LARHRA). Volontairement interdisciplinaires tout en plaçant l'histoire au cœur de leurs démarches, ses travaux ont eu comme objectif avoué d'inventorier quelques logiques hiérarchiques tant en ce qui concerne l'idée européenne que les pratiques qui l'incarnent, tant au niveau des héritages historiques qu'à celui des processus politiques et économiques qui en portent le poids. C'est ce choix méthodologique qui explique la répartition des contributions entre celles consacrées au passé pré-communautaire et celles portant sur des aspects plus directement contemporains, gouvernance politique et dynamiques économiques.

Un premier axe porte sur le passé de l'idée européenne, sur les formes d'organisation imaginées avant le grand démarrage de l'aventure institutionnelle des années 1950 qui s'est d'emblée symboliquement et concrètement placée sous les auspices d'une référence communautaire supposant égalité entre tous les États et entre toutes les forces économiques et sociales partenaires. Ne s'agissait-il pas dans l'esprit des fondateurs et des militants de l'Europe de rompre avec une histoire où ce qu'il était convenu d'appeler depuis le XVII^e siècle « système européen » ou « ordre européen » était le plus souvent synonyme de hiérarchie et d'inégalité entre les États ? Si l'idée et la pratique de l'équilibre avaient été conçues pour prévenir toute tentative impériale et hégémonique, l'ordre en question voyait en effet la suprématie de quelques grandes puissances qui, réunies en « concert », donnaient le ton aux autres États européens, qu'ils soient clients ou neutres. La conception de l'équilibre hiérarchisé a défini jusqu'aux années 1920 l'ordre européen classique. (*Georges-Henri Soutou*). Les premiers développements de l'idée moderne d'Europe unie n'échappèrent pas non plus à une vision empreinte de hiérarchie. Le discours sur l'identité européenne produit dans le champ académique a ainsi donné une légitimité politique, une justification morale, voire même une organisation symbolique pour la colonisation du monde³. Le premier européisme se conjugue donc avec le primat réaffirmé de la civilisation occidentale (*Jean-Luc Chabot*) avant d'offrir un chantier communautaire à partir de la mise en valeur des territoires africains dominés – l'Eurafrique –, comme le proposèrent encore d'étonnants projets économiques franco-allemands au début des années 1950 (*Sylvie Lefèvre*). La théorie du « grand espace » hiérarchiquement organisé, formulée académiquement par le juriste Carl Schmitt à la fin des années 1930 et instrumentalisée de la façon que l'on sait par les nazis lors de leur tentative impériale a constitué à cet égard le terme fatal de ce type de conception (*Jürgen Elvert*). Comme l'avait prédit

³ Voir Silvia Federici (ed.), *Enduring Western Civilization : the construction of the concept of Western Civilization and its "others"*, Westport, CT, 1995.

Emmanuel Mounier dans un célèbre article de 1938, la véritable Europe devrait se faire au contraire « contre les hégémonies »⁴. Telle avait été l'essence des projets européens fleurissant depuis les années 1920 en Belgique et qui avaient pour vocation de perpétuer l'existence et l'affirmation d'un « petit » État au sein d'un continent dominé par la rivalité franco-allemande (*Geneviève Duchenne*). De fait, le projet européen des pères fondateurs, en s'essayant à construire un laboratoire démocratique *parce que* communautaire, s'insurge d'entrée de jeu contre les modèles repoussoirs de l'« ordre » et de l'« Empire ». Comme le dit alors Robert Schuman, « la loi démocratique de la majorité, librement acceptée dans des conditions et des modalités préalablement fixées, limitée aux problèmes essentiels de l'intérêt commun, sera en définitive moins humiliante à subir que les décisions imposées par le plus fort »⁵.

Pourtant, sans aucunement négliger un discours et des réalisations indubitablement animés par l'esprit fédéral, sans faire fi de la force d'un idéalisme communautaire générant quotidiennement une culture politique du compromis que le travail de la Commission incarne tout particulièrement⁶, force est de reconnaître que la construction européenne a été travaillée par des logiques de hiérarchisation, qu'il s'agisse du domaine institutionnel, de celui des relations entre États-membres ou encore de celui des politiques économiques. On peut penser d'abord que la mise en place d'un espace communautaire progressivement élargi n'a pas fait disparaître comme par un coup de baguette magique le jeu plus traditionnel des puissances européennes, n'a même peut-être pas supplanté la notion classique d'ordre européen où, comme le montrent les rapports politico-stratégiques franco-allemands, arrière-pensées nationales et préoccupations séculaires gardent toujours un poids certain⁷. On peut penser aussi que pour certains pays fondateurs, la France en premier lieu, la construction européenne s'est toujours opportunément divisée entre « technique » et « politique ». À la supranationalité, le domaine *technique* du Marché commun ou de l'Acte unique, celui de la libre circulation des biens, des capitaux, des hommes, des services. À

⁴ Emmanuel Mounier, « L'Europe contre les hégémonies », *Esprit*, n° 74, novembre 1938.

⁵ Robert Schuman, *Pour l'Europe*, Paris, Nagel, 1963, p. 25.

⁶ Marc Abélès, Irène Bellier, « La Commission européenne. Du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de science politique*, juin 1996, p. 431-455.

⁷ Georges-Henri Soutou, Marlis Steinert, « Ordre européen et construction européenne, XIX^e-XX^e siècles », *Relations internationales*, n° 90, été 1997, p. 127-143, ainsi que Georges-Henri Soutou, *L'Alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands de 1954 à 1996*, Paris, Fayard, 1996.

l'intergouvernementalité, les domaines politiques de la souveraineté. Comme l'a noté Philippe Moreau-Desfarges, « cette répartition induit une hiérarchie inavouée : aux mécanismes communautaires, la soute, l'intendance ; aux responsables suprêmes des États membres, les sommets, la haute politique »⁸. On peut penser enfin que le clivage entre « petits » et « grands » pays est structurant, au détriment des premiers, tout au long du processus de construction, quand bien même les présences actives d'un Spaak, d'un Bech ou d'un Luns montrent la part non négligeable des « petits » dans l'élaboration d'une façon originale et dynamique de penser l'Europe. En 1948, au Congrès de La Haye, les représentants des deux catégories de pays s'étaient déjà opposés à propos du mode d'élection de la future Assemblée européenne, Français et Anglais déniaient quelque peu aux autres l'aspiration à une égalité de poids pleine et entière par peur d'une dilution de leur puissance. Plus de cinq décennies plus tard, en 2004, lors de la composition de la Commission Barroso, ce dernier essayant dans son savant dosage de ne pas se mettre à dos les grands pays tout en satisfaisant les petits, on a glosé semblablement sur une supposée « perte d'influence » en Europe d'un « grand » comme la France, consécutivement à l'attribution d'un poste, jugé secondaire, de commissaire aux Transports, quand on n'accusait pas gravement une volonté explicite de « massacrer le couple franco-allemand » au profit des « petits » de la Nouvelle Europe⁹. La ligne de partage entre « grands » et « petits » États, entre secteurs nobles et secteurs secondaires, entre les institutions motrices et les autres fait partie des non-dits de la construction européenne, l'Union étant au final quelque peu schizophrénique avec, d'un côté, un discours et des mécanismes officiels démocratiques et communautaires et, de l'autre, des jeux cachés où opèrent logiques de puissance, de préséance ou de déséquilibre.

Le second axe a donc eu pour ambition d'identifier et de préciser quelques traits saillants de cette hiérarchie inavouée résultant des enjeux de la gouvernance ou du jeu des dynamiques économiques. Si la notion de gouvernance démocratique renvoie à l'idée de réseau et d'horizontalité dans le mode de gestion politique, propice donc à une « déhiérarchisation »¹⁰, la pratique des institutions dévoile d'autres pentes. Si le principe de primauté du droit européen sur le droit interne des États, lourd de conflits potentiels, se vit dans une relative coexistence paci-

⁸ Philippe Moreau-Desfarges, « La France et l'Europe : l'inéluctable débat », *Politique étrangère*, n° 4, octobre-décembre 2002, p. 955-956.

⁹ Selon les propos de Jean-Louis Bourlanges rapportés par *Libération*, 22 août 2004.

¹⁰ Voir Guy Hermet, « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 1, février 2004, p. 168.

fique (*Guy Guillermin*), le rapport concret des États aux institutions communautaires pose quant à lui le problème de la préséance. Un retour sur l'époque où la France gaulliste tentait d'imposer ses conceptions aux institutions communautaires (*Katrin Rücker*) montre que l'on a longtemps assisté, en lieu et place du « débordement » des États-nations par les institutions communautaires, prédit dans les années 1950 par les théoriciens de l'école néo-fonctionnaliste, à un jeu plus complexe fondé sur la multiplication des niveaux hiérarchiques. S'il est louable de célébrer la longue histoire du « moteur » franco-allemand comme axe obligé de toutes les relances européennes, il est peut-être nécessaire de se dégager d'une idéalisation convenue en brossant la réalité, souvent mal vécue par les autres États membres, d'un « directoire » dont on peut poser aujourd'hui la question de la nécessité (*Maxime Lefebvre*). Il est en tout cas juste de reconnaître que sa capacité d'influence a marginalisé nombre de pays tout aussi engagés dans la construction européenne et qui, à l'exemple de « petits » États comme la Belgique ou les Pays-Bas, ont périodiquement rappelé, des débats du plan Fouchet de 1961 à ceux de la Convention Giscard, qu'il pouvait exister une Europe fédérale et égalitaire. La notion de « directoire » amène donc à réfléchir sur la stratégie de l'« intégration différenciée », à cette idée que les membres de l'Europe-puissance ne sont peut-être pas tous ceux de l'Europe-espace. Que d'expressions employées en effet depuis le début des années 1960 pour évoquer la réalité de cette première classe européenne destinée à aller plus vite et plus loin que les autres dans le domaine de l'intégration économique et politique ! « Noyau dur » (dont la paternité semble devoir être attribuée au général de Gaulle et à Walter Hallstein), « vitesse variable », « géométrie variable », « Europe à deux niveaux », « avant-garde », « groupe pionnier », « centre de gravité », « coopérations renforcées » : autant d'appellations qui expriment l'idée d'un axe unique seul légitime allant de moins à plus d'intégration¹¹. Si elles légitiment et institutionnalisent de nouvelles hiérarchies communautaires au nom de priorités décrétées par quelques États, elles initient un ordre hiérarchique équilibré que l'on peut préférer à l'anarchie du jeu des souverainetés étatiques (*Jean-Louis Quermonne*). L'intégration différenciée pose néanmoins clairement le problème de la valeur relative de chaque État au sein de l'Union européenne, sujet tabou s'il en est et que Valéry Giscard d'Estaing avait quelque peu brisé en 1995 en parlant d'« Europe à volontés politiques différenciées »¹². S'il s'agissait alors de

¹¹ Fritz Scharpf, « La diversité légitime : nouveau défi de l'intégration européenne », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 5-6, octobre-décembre 2002, p. 633.

¹² Voir son « Manifeste pour une nouvelle Europe fédérative », in *Réflexions sur les institutions européennes*, Paris, Economica, 1997, p. 27-39.

contrer l'expression quelque peu brutale d'« Europe à deux vitesses », cela permettait de voiler le fait que le projet intégrationniste économique et monétaire pouvait exclure certains États tout simplement incapables de rejoindre le groupe de tête. L'historien se rappellera ici la différenciation opérée par l'article 15 de la Société des Nations entre grandes puissances (jugées seules aptes à résoudre les conflits au Conseil) et « puissances à intérêts limités »... C'est en tout cas cet ordre hiérarchique implicite que l'entrée de la « Nouvelle Europe » remet en cause lorsque ses représentants, loin de se satisfaire d'un statut d'États passifs, affirment leur droit à parler haut et fort (*Edwige Tucny*).

Dans un ouvrage de la collection « Que sais-je » consacré au Marché commun en 1958, Jean-François Deniau, alors inspecteur des Finances, remarquait judicieusement qu'« un équilibre politique est inconcevable si le Marché commun, dans le domaine qui lui est propre, devait se traduire par l'hégémonie d'un État ou l'effacement d'un autre »¹³. Le lien entre le jeu des dynamiques économiques et la question d'une juste gouvernance est ainsi clairement posé. Longtemps mue par la seule dynamique économique, la communauté européenne n'a-t-elle pas intégré à son corps défendant des phénomènes de hiérarchisation propres aux forces économiques et sociales, à l'œuvre depuis l'après-guerre ? Ainsi, voit-on la rivalité de « champions » économiques nationaux soutenus par leurs États s'affrontant dans l'arène de la CEE pour l'attribution de marchés ; la notion de « performance » économique légitimer l'échelle de valeurs des bons et mauvais partenaires ou des bons et mauvais candidats ; des régions pilotes dessiner à leur profit une nouvelle organisation communautaire ; l'élargissement être à la source d'un développement inégal en Europe orientale dont la géographie régionale se redessine sous nos yeux (*Georges Mercier*) ; enfin des places financières nationales (Londres, Paris, Francfort) tenter de conquérir le leadership afin de dicter le rythme de l'intégration économique (*Youssef Cassis*). Cas d'école, une politique économique, longtemps jugée exemplairement communautaire, la PAC, dont la mission originelle était d'intégrer les segments les plus périphériques et les plus fragiles de l'économie et de la société européenne, a au final généré une hiérarchie de bénéficiaires au sein de l'État-providence agricole, qu'il s'agisse de certains États (la France pendant longtemps), de certains types d'exploitation (80 % des aides vont à 20 % des agriculteurs) ou de certains secteurs de production (*Eve Fouilleux*).

À qui profite en définitive l'État régulateur européen ? Le questionnement n'a pu être mené à son terme. La question est pourtant pertinente

¹³ Jean-François Deniau, *Le Marché commun*, Paris, PUF, 1958, p. 123.

dans la mesure où cet « État » se légitime par sa stratégie « corporative » de consultation des groupes avant toute décision. On a pu ainsi montrer que les possibilités d'accès aux processus décisionnels avantagent les collectivités territoriales à fort degré d'autonomie institutionnelle (Belgique, Allemagne, Autriche), induisant une participation quelque peu fermée génératrice d'un « fédéralisme à plusieurs niveaux »¹⁴. Le bilan dégagé par une étude récente de l'action collective en Europe fait de même clairement apparaître des gagnants – les « eurogroupes » liés au *big business* – et des perdants – les mobilisations transnationales à caractère « social »¹⁵.

Loin d'une exhaustivité que ne pouvaient atteindre deux modestes journées d'études, il nous semble que les contributions présentes dans ce livre valident la notion de hiérarchie pour penser la réalité de l'Europe d'hier et d'aujourd'hui. Loin d'instruire un procès « eurocritique », la réflexion des auteurs s'est efforcée de contribuer à éclairer sereinement l'un des ressorts discrets d'une Communauté où originellement un État devait égaler une voix et une politique publique œuvrer pour le bien commun. Elle nous fait mieux comprendre bien des débats présents à l'heure où cherchent à se mettre en place des mécanismes d'intégration efficaces pour une Europe à vingt-cinq ou plus. Elle peut nourrir un questionnement à coup sûr dérangeant : la volonté de combiner le rêve d'une Europe indéfiniment élargie avec le projet d'une Europe-puissance ne fait-elle pas renouer fatalement avec les mécanismes de l'« ordre », non pas bien sûr ceux du « grand espace » organisé de Carl Schmitt, mais à tout le moins ceux du Conseil des puissances du temps du Concert ou de la SDN ? Europe communautaire, Europe hiérarchique : la question est au cœur du temps passé et présent d'une construction politique et économique décidément atypique.

¹⁴ Voir François Massart-Piérard, « L'identité institutionnelle des régions au sein de l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 5, n° 1, printemps 1998 et Christian Engel, « Vers un fédéralisme à plusieurs niveaux ? Une analyse des procédures et pratiques de la participation des régions au processus décisionnel communautaire », *Eipascope*, 1, 2001, p. 10-20.

¹⁵ Voir Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.