

L'Union européenne en quête de sens Quelles finalités pour l'Europe ?

Thierry Chopin – directeur des études de la Fondation Robert Schuman. Professeur au Collège d'Europe (Bruges), il enseigne aussi au Corps des Mines et à l'IEP de Paris (Sciences Po). Ouvrage à paraître : *France-Europe : le bal des hypocrites* (Editions Saint-Simon).

Résumé

La « relance institutionnelle » actuellement en cours avec la ratification du traité de Lisbonne est largement positive en ce qu'elle permet à l'Union européenne de sortir de l'impasse institutionnelle dans laquelle elle paraissait bloquée depuis trois ans. Pourtant, cette relance n'apporte que des réponses partielles aux défis lancés à l'Union dans la mesure où celle-ci souffre d'un « déficit politique » qui renvoie à un « déficit de sens » : à quoi sert l'Europe? Jusqu'où doit-elle s'élargir? Quels sont ses objectifs politiques, économiques, internationaux? En bref, quelles sont, ou doivent être, ses finalités? Pour clarifier les objectifs de l'Union et donner, par là même, un sens à la construction européenne, il est indispensable de définir les limites de l'Union et d'élucider le projet politique européen, tant sur le plan interne qu'externe. La « relance » véritable de la construction européenne passe par la « politisation » de l'Union, c'est-à-dire, de manière fondamentale, par la création d'une vision commune de son avenir susceptible de combler le déficit de sens qui l'affecte et réunir ainsi les Européens autour d'un projet commun.

Introduction

La relance institutionnelle consécutive à l'accord sur le traité de Lisbonne est positive pour l'Union européenne : l'émergence d'un consensus entre les 27 Etats membres en sa faveur a en effet permis de sortir de la situation de blocage engendrée par les « non » français puis néerlandais de 2005, qui n'avaient pas seulement « gelé » le processus de ratification du projet de « Traité constitutionnel », mais aussi affecté le dynamisme de la construction européenne. Pour autant, cette sortie de « crise institutionnelle » ne dissipe pas le sentiment qu'il existe une sorte de désarroi affectant l'Union qui s'exprime au moins dans certains Etats membres, notamment dans les pays fondateurs, qui nourrissent des interrogations quant à l'avenir de la construction européenne. Ce désarroi peut être compris comme le produit d'un « déficit politique » qui est en réalité un « déficit de sens » : l'incapacité à fournir la direction qui doit orienter l'action constitue une exigence politique fondamentale que l'Union ne remplit plus ou, du moins, plus suffisamment. Dans ce contexte, il est impératif de clarifier les objectifs et, plus encore, les finalités de l'Union européenne.

Pendant plus d'un demi-siècle, la construction européenne avait un objectif clair et mobilisateur : celui d'établir la paix en s'appuyant, faute de mieux, sur l'intégration des marchés nationaux. Il semble que l'intégration économique est parfois devenue un objectif en soi, qui ne suscite guère l'enthousiasme en dépit des résultats obtenus. Si l'objectif de paix doit être naturellement préservé et consolidé (il ne peut en effet reposer

sur le seul fondement de l'évidence), il ne saurait en même temps continuer à justifier, à lui seul, cette formidable entreprise commune. De ce point de vue, une chose semble certaine : ce n'est pas seulement en lançant quelques nouvelles politiques communes (énergie et environnement, immigration, défense, etc.), qu'on redonnera un sens politique à une construction européenne qui en a fortement besoin pour pouvoir prospérer. En effet, en dépit de leur qualité intrinsèque, ces projets ne peuvent à eux-seuls répondre à la question politique essentielle : à quoi sert l'Europe ? Jusqu'où doit-elle s'élargir ? Quels sont ses objectifs politiques, économiques, internationaux ? En bref, quelles sont ou doivent être ses finalités¹ ?

Dans ce contexte, deux questions politiques essentielles paraissent devoir être traitées en prélude, ou en parallèle, à toute relance durable de la construction européenne. Les réponses apportées à ces questions sont autant de conditions indispensables pour répondre au défi politique lancé par la crise de sens qui affecte l'Union actuellement. Première question : celle des limites de l'Union. Deuxième question : celle de la nature du projet européen qui doit faire l'objet d'un travail de clarification tant sur le plan interne qu'externe.

1 – Énoncer les limites de l'Union : une exigence politique indispensable

L' « élargissement » de l'Union : un « approfondissement » inestimable...

L'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale doit être assumé. C'est dans le contexte de désolation et d'affaiblissement créé par la Seconde Guerre mondiale que l'objectif fondateur de la construction européenne prend tout son sens : œuvrer à la réconciliation des pays d'Europe et établir durablement la paix sur le continent est au cœur de l'entreprise communautaire. La poursuite de cet objectif de paix et de réconciliation donne tout son sens aux différents élargissements. C'est encore cette même logique réconciliatrice qui est à l'œuvre depuis la fin de la guerre froide symbolisée par la chute du mur de Berlin, et qui a rendu possible une réunification du continent européen. Dans cette perspective, l'Union européenne est en passe de réaliser l'objectif initial de la construction européenne, en étendant l'espace de paix et de prospérité, ainsi que l'aire de sécurité qu'elle a créé aux pays d'Europe centrale, orientale, méditerranéenne et, à terme, balkanique.

A travers cette réconciliation, la construction européenne a été productrice de paix ; ainsi les « élargissements » ont été l'outil le plus efficace de la « politique extérieure » de l'Union, en tant que vecteur de réformes encourageant le développement et la stabilité dans les pays en transition, alors que celle-ci est encore en germe sur d'autres points. Comme l'a écrit Jacques Rupnik, « la logique à l'œuvre dans l'élargissement de l'Union européenne est la stabilisation de la périphérie par la promesse d'une appartenance future au centre. Cela s'est révélé extrêmement efficace dans les pays de l'Europe centrale et orientale »². Selon Michel Foucher, c'est par une « logique de chaînage territorial » et un « effet-frontière » - dont la réconciliation entre l'Allemagne et la France fournit une manifestation initiale exemplaire - que l'élargissement est devenu l'outil le plus efficace de la sécurité et d'une paix durable entre les Etats qui décident de devenir membres de l'Union³.

Un tel constat permet de souligner la nécessité de dépasser les oppositions désormais classiques, et complaisamment propagées, entre « élargissement » et

¹ On pourra se reporter sur ce thème à Yves Bertoncini, *Europe : le temps des fils fondateurs* (Michalon, 2005), « Donner un sens à la construction européenne », Première partie.

² Cf. Jacques Rupnik, « La « nouvelle frontière » de l'Europe : quels confins pour une Europe élargie ? », in B. Geremek et R. Picht (dir.), *Visions d'Europe* (Odile Jacob, 2007), p. 310.

³ Sur les effets produits par cette dynamique d'extension territoriale de l'Union, voir Michel Foucher, « L'Union politique européenne : un territoire, des frontières, des horizons », in *Esprit*, novembre 2006, et *L'Obsession des frontières* (Perrin, 2007), chap. 4.

« approfondissement »⁴. Car « élargir » l'Union, c'est aussi et avant tout « approfondir » le projet géopolitique européen en lui donnant une assise territoriale plus vaste et plus solide. Si la perspective d'adhésion a été un puissant vecteur de réformes encourageant le développement et la stabilité dans les pays en transition, il est clair que cette perspective positive opère encore. Elle est, de fait, considérée comme le moyen le plus efficace de stabiliser les Balkans occidentaux encore marqués par la fragmentation et l'instabilité. Près d'une dizaine de pays, notamment issus de l'ex-Yougoslavie, ont vocation à participer à l'œuvre de réconciliation et de stabilisation engagée par la construction européenne. Cette perspective, même encore lointaine pour certains pays de la région, ne devrait pas d'abord effrayer si l'on considérait, à leur juste valeur, les bénéfices politiques qui en découleront.

Mais les dangers d'une « fuite en avant »...

Le changement de nature de l'Union depuis une dizaine d'années, notamment sous l'effet de l'élargissement, pose néanmoins des questions qu'il serait dangereux de balayer d'un revers de main. Le saut quantitatif - cette « révolution du nombre » selon l'expression d'Alain Lamassoure - qu'a connu l'Union pose question. Le désarroi, qui caractérise actuellement l'Union, s'explique aussi par le développement d'interrogations, parfois identitaires à l'égard du processus d'élargissement, qui mettent en jeu la question des frontières, ou des « limites », de l'Union et la possibilité même de futurs élargissements⁵. C'est en ce sens que certains observateurs avisés ont pu souligner, il y a plusieurs années déjà, que l'une des racines de la « crise de l'Europe » actuelle réside dans l'incapacité, ou à tout le moins, dans la difficulté à poser la question européenne en termes territoriaux⁶.

Plus précisément, l'un des indices les plus évidents de cette « crise territoriale » réside dans le processus d'« extension indéfinie » de l'Union que le « vertige du nombre et de l'extension spatiale », ou encore l'« extension spatiale indéfinie », désignent de manière suggestive. Comme l'a écrit Pierre Manent, à partir du « moment de Maastricht, l'entreprise européenne subit un infléchissement décisif. L'instrument se détacha des corps politiques nationaux. L'artifice prit une vie propre. « L'Europe » cristallisa en une Idée dotée d'une légitimité supérieure à toute autre et munie de mécanismes institutionnels capables de recomposer tous les aspects de la vie des Européens. Ceux-ci se trouvèrent pris dans une « *finalité sans fin* » (c'est nous qui soulignons) qui n'avait plus de sens politique, et dont le seul avenir était une extension indéfinie que personne ne savait plus ni où ni comment on pourrait l'arrêter. Nous en sommes là »⁷.

C'est ici que l'on saisit le mieux cette « inconscience territoriale » qui a pour conséquence, d'ailleurs, que l'on continue de parler d'« Europe » indépendamment de ce que l'on cherche à désigner : la Communauté européenne à 6 puis à 9 ; l'Union à 12 puis à 15, à 25 et dorénavant à 27, comme si le fait d'associer progressivement un nombre toujours croissant d'Etats, comme si ce changement d'échelle du cadre politique, ne changeait rien « à l'affaire » et n'avait pas d'autres conséquences qu'institutionnelles et socio-économiques.

Pour l'Union, le défi de l'élargissement ne se réduit pas en effet à sa dimension institutionnelle et économique. A la différence des adhésions précédentes, celles de 2004 et 2007 se sont accompagnées d'interrogations identitaires qui ont surgi au sein de certaines opinions publiques, en France et aux Pays-Bas, mais aussi en Allemagne ou

⁴ Cf. T. Chopin et L. Macek, « Après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie : en finir avec l'opposition entre élargissement et approfondissement », *Questions d'Europe*, Policy paper de la Fondation Robert Schuman, n°49, janvier 2007.

⁵ Ce constat ne peut pas être généralisé naturellement à l'ensemble des Etats qui composent l'Union européenne, notamment aux pays d'Europe centrale et orientale. Il est notable que ces pays jugent d'ailleurs souvent nécessaire de tenir ouvertes les possibilités de futurs élargissements afin de diffuser leur propre expérience vers des Etats qui n'ont pas encore accompli la même transition : c'est le cas notamment de la Pologne en direction de l'Ukraine ou encore de la Roumanie vis-à-vis de la Moldavie.

⁶ Pierre Hassner, « Ni sang ni sol ? Crise de l'Europe et dialectique de la territorialité », in *Culture et conflits*, n°21-22, 1996, p. 115-131.

⁷ Pierre Manent, *La raison des nations. Réflexions sur la démocratie en Europe* (Gallimard, 2006), p. 17 et 50-51.

encore en Autriche⁸. D'un côté, cette « crise d'identité » trouve son origine non seulement dans le sentiment d'une extension apparemment indéfinie qui caractériserait une « Europe sans rivages » ne parvenant pas à prendre au sérieux la question, pourtant incontournable, du territoire. De l'autre, la chute du mur de Berlin et la rupture géopolitique alors introduite fait apparaître un élément inédit : le contact avec la périphérie du continent européen où un travail de clarification des limites territoriales de l'Union s'impose.

A cet égard, s'interroger sur les limites de l'Union, c'est aussi poser la question des frontières avec la Russie. Vaclav Havel a formulé cet enjeu dans des termes très nets : « dans l'Histoire, la Russie s'est étendue et rétractée. La plupart des conflits trouvent leur origine dans des querelles de frontières et dans la conquête ou la perte de territoires. Le jour où nous vivrons dans le calme où termine l'Union européenne et où commence la Fédération russe, la moitié de la tension entre les deux disparaîtra »⁹.

Par ailleurs, ce travail de clarification des limites territoriales de l'Union s'impose aussi, parce qu'aucune communauté politique ne peut réellement s'affirmer sans définition d'un « dedans » et d'un « dehors », tous deux constitutifs de son identité. Si la dévalorisation des frontières et du territoire inhérente à la construction européenne a produit des effets positifs (rendre inconcevable une nouvelle guerre entre pays européens pour conquérir ou reconquérir des territoires), force est de constater en même temps qu'il paraît difficile de différer davantage toute réflexion et *in fine* toute décision politique sur les limites, même temporaires, de l'Union européenne. Pourquoi ? Fondamentalement, et au-delà même du fait que les frontières définissent la limite de la sécurité des entités politiques, parce que l'incertitude territoriale est source de trouble et d'angoisse pour nombre de citoyens : « l'ouverture concertée des frontières, dans l'Europe contemporaine, par dévaluation de l'exercice de certaines fonctions de barrière sur les tracés internationaux (...) n'annule pas l'effet d'identité. Mais elle invite à passer d'une identité close et défensive à une identité ouverte. Pour qu'il y ait véritablement un « dedans » (...), encore faut-il qu'il s'ouvre sur le « dehors »¹⁰. Le couple « nous /les autres » est constitutif de l'expérience humaine. La question restera entière de savoir qui est ce « nous », quelle est sa réalité collective, si la délimitation de l'Union continue d'être différée. Il faut entreprendre ce travail de définition et d'énonciation politiques des limites de l'Union si l'on veut lutter contre « l'angoisse de l'infinitude »¹¹ qui caractérise bon nombre de citoyens de l'Union, au moins ceux des pays fondateurs.

2 - Clarifier le projet européen : trancher le « conflit de vocations » !

ONU + OMC ? Ou Union européenne politique ?

Ce nouveau discours sur les frontières présuppose une définition claire du projet européen. De ce point de vue, l'intérêt d'un débat sur les limites de l'Union est d'abord de revisiter le projet européen lui-même. Là encore, il faut lever une série d'ambiguïtés héritées des 50 dernières années, mais rendues insoutenables après les bouleversements des années 1990. En effet, la définition des frontières ne peut que découler du sens politique donné à la construction communautaire. Si l'Union n'est qu'une organisation internationale somme toute assez classique, consistant à promouvoir le libre-échange, la démocratie et les droits de l'Homme (une sorte de combinaison de l'OMC et de l'ONU, pour ainsi dire), il n'y a, *a priori*, aucune raison de poser une quelconque limite. Mais il

⁸ Si, de manière générale, les enquêtes de l'Eurobaromètre montrent que l'opinion publique européenne est divisée quant à la question de savoir s'il convient ou non de poursuivre l'élargissement de l'Union, il est notable que les écarts entre les Etats membres sont très importants : moins d'un Allemand sur trois se dit favorable à la poursuite du processus d'extension de l'Union tandis que plus de deux Polonais sur trois se déclarent en sa faveur. Par ailleurs, les Etats fondateurs se situent en dessous de la moyenne de l'Union sur ce sujet.

⁹ *Le Monde*, 24 février 2005.

¹⁰ Michel Foucher, « Frontières et territoires », in S. Mesure et P. Savidan (dir.), *Le dictionnaire des sciences humaines* (Presses universitaires de France, 2006), p. 479-480. Voir aussi Jean-Pierre Vernant, *La traversée des frontières* (Le Seuil, 2004).

¹¹ Cette expression très suggestive est empruntée à Christian Lequesne et Jacques Rupnik, in *L'Europe des vingt-cinq : 25 cartes pour un jeu complexe* (CERI-Autrement, 2^e ed., 2005).

faut clairement indiquer et assumer que l'Europe quitte l'ambition portée depuis le traité de Paris jusqu'à celui de Lisbonne. En revanche, si l'Europe conformément à l'ambition développée depuis la Déclaration Schuman, malgré toutes les difficultés et ambiguïtés, vise à se constituer en une véritable communauté politique, il est évident que les frontières ne sont pas extensibles à l'infini. Il faut trancher ce « conflit de vocations »¹².

Nous défendons sans ambiguïté la seconde option : nous concevons l'Union européenne comme une entité politique, une communauté de citoyens qui, tout en restant attachés à leur Etat, conçoivent le sens de l'émergence d'un niveau politique européen. Or, pour cela, un minimum d'intérêts convergents et faciles à identifier est indispensable, ainsi qu'un minimum de sentiment d'appartenance à un ensemble commun, une volonté de développer un projet à l'avenir, un sentiment de proximité, une convergence de valeurs et de visions du monde qui s'expriment dans les différentes sociétés concernées.

Une fois le projet européen ainsi défini, il est évident que certains pays pourraient y adhérer, d'autres moins, voire pas du tout. Parallèlement, la question se poserait alors de manière différente aux candidats eux-mêmes. Face aux ambiguïtés actuelles de l'Union, les candidats peuvent facilement considérer que cette dernière n'est au fond qu'une construction économique, une machine productrice de prospérité, les aspects politiques ne relevant que de l'incantation sans importance réelle. Si cette ambiguïté disparaissait, il est probable que la motivation de certains candidats en serait ébranlée. Le même effet aurait d'ailleurs peut-être eu lieu dans les pays du 5^{ème} élargissement, ce qui aurait sans doute entraîné des « oui » plus fragiles lors des référendums d'adhésion, mais ce qui aurait aussi clarifié les positions de chacun dans le débat politique interne.

La mondialisation : vers un nouvel horizon commun ?

Si le projet doit être précisé dans sa dimension interne - quel type de communauté construisons-nous ?, il ne doit pas l'être moins en ce qui concerne ses aspects externes¹³. Autrement dit, il faut reprendre le débat entre « Europe-espace » et « Europe-puissance ».

C'est dans l'introversion que la construction européenne a trouvé son sens pendant un demi-siècle : elle avait, en effet, avant tout vocation à réconcilier des pays qui s'étaient plusieurs fois déchirés au point de perdre la prééminence qu'ils avaient exercée pendant des siècles au niveau international. Ce miracle géopolitique est désormais largement considéré comme un acquis et son évidence ne suffit plus à justifier le projet européen, notamment auprès des jeunes générations. Il est probable que la construction européenne pourra trouver un prolongement externe au cours des prochaines décennies permettant d'engager ses Etats membres et ses citoyens dans de nouvelles entreprises communes. Encore faut-il que ce nouveau projet mobilisateur soit défini sur des bases claires et mis en œuvre de manière appropriée. Repartir de l'avant suppose que l'Union européenne opère un changement de perspective quant à la place qu'elle occupe dans la mondialisation sur le plan économique comme géopolitique¹⁴.

La grande affaire pour l'Union, au moins depuis le traité de Maastricht, semble être de faire émerger une puissance européenne capable de peser au niveau international sur le plan diplomatique et militaire. Mais pour nombre de ses Etats membres, la construction européenne a vocation à établir un espace de paix et de prospérité sur le continent, pas nécessairement à faire naître une nouvelle puissance. Le fait que nombre de nouveaux Etats membres se soient prononcés en faveur des positions américaines, au moment de la crise irakienne, aura même douloureusement illustré le télescopage entre projet de réconciliation continentale et projet d'« Europe puissance », traditionnellement, et notamment, porté par la France. Repartir de l'avant suppose de dissocier clairement ces deux projets et de défendre le second en tant que tel et sur la base d'une stratégie spécifique.

¹² Cf. Jean-Louis Bourlanges, « Déficit démocratique ou crise de légitimité ? », in B. Geremek et R. Picht (dir.), *Visions d'Europe*, op. cit., p. 68.

¹³ Voir sur ce point T. Chopin, « Après Lisbonne ? », in *Commentaire*, n°121, printemps 2008.

¹⁴ Cf. récemment Laurent Cohen-Tanugi, *Guerre ou paix. Essai sur le monde de demain* (Grasset, 2007) et *Une stratégie européenne pour la mondialisation*, Rapport de la mission « L'Europe dans la mondialisation », avril 2008.

Cette stratégie doit, d'abord, consister à rompre définitivement avec l'illusion que la promotion d'une Europe comme « acteur global » pourrait mobiliser l'ensemble des Etats membres. Il est clair que l'ensemble des futures politiques de l'Union ne peuvent pas concerner de la même manière tous les Etats membres, ce qui conduit à négocier la mise en place de coopérations entre tels et tels Etats pour progresser dans des domaines comme la politique étrangère ou la politique de défense. La seule référence à ces domaines « régaliens » montre que la construction européenne s'est désormais engagée dans des perspectives politiques nouvelles qui touchent à la souveraineté des Etats et aux consensus sociopolitiques nationaux, et pour lesquels il est d'autant plus délicat pour les gouvernements européens de se dessaisir de leur « droit de veto », notamment ceux qui ont recouvré ou découvert leur souveraineté en même temps que la démocratie en Europe centrale et orientale. Il faut donc reconnaître l'hétérogénéité des intérêts au sein de l'Union, tout en ménageant un espace pour des perspectives d'actions communes¹⁵. Cette logique de différenciation a un corollaire : les mécanismes de coopérations différenciés mis en place doivent nécessairement rester ouverts aux pays qui souhaiteraient rejoindre les Etats qui auraient constitué originellement ces « coopérations ».

Ensuite, il faut cesser de considérer que la politique d'élargissement et la promesse d'adhésion constituent la seule politique étrangère de l'Union. La logique de la Commission européenne, aujourd'hui encore, considère la perspective d'adhésion et son corollaire la « conditionnalité positive » comme l'outil le plus efficace de politique étrangère de l'Union. Cette logique, à côté d'autres facteurs, alimente la dynamique d'extension territoriale de l'Union. Si l'élargissement a été un levier très efficace d'extension de l'aire de sécurité et de l'espace démocratique, des droits de l'Homme, de l'état de droit et du marché, le contact avec la Russie fait changer d'échelle l'Union européenne et impose de trancher l'ambiguïté entre la politique d'extension territoriale de l'Union (qui a un sens à l'échelle continentale) et son action extérieure (dont l'échelle de référence est désormais l'échelle mondiale). Ce changement d'échelle implique un changement de logique et de pratique qui ne peuvent se réduire naturellement à la seule promesse d'adhésion à l'Union¹⁶.

Les deux projets – espace de paix et de prospérité / puissance politique internationale - ne sont pas pour autant contradictoires. L'idée d'une union entre les Etats européens vise à réaliser une « entreprise de paix » selon Robert Schuman¹⁷. Or le but politique de la paix assigné au projet européen étant en grande partie atteint sur le continent, cet objectif dépasse désormais les limites mêmes de l'Europe. La question de la paix n'est pas qu'une question « européenne », mais une question « mondiale » et « *la paix mondiale* ne peut être sauvée que par des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent » déclarait encore Robert Schuman le 9 mai 1950. Si l'Union est une condition de la paix et une garantie de la sécurité en Europe, la question est aussi de savoir si cette Union des Etats européens peut donner davantage de puissance à ceux qui décident librement et volontairement de s'unir afin d'obtenir, au-delà de la prospérité, du bien-être et de la sécurité, une capacité d'action étendue. C'est principalement pour obtenir cette liberté d'action, ou du moins s'en rapprocher, que les Etats décident librement et volontairement de s'unir¹⁸. Ce point met en évidence que le facteur déterminant de l'intégration européenne a été de nature politique et a découlé d'une nécessité géopolitique, qui est sans aucun doute encore d'actualité et qui doit nous mettre en garde contre les risques d'un relâchement des liens intra-communautaires entre les Etats qui composent l'Union et, aussi, contre les risques d'une indifférence aux enjeux géopolitiques.

¹⁵ Pour des éléments plus précis sur ce point, cf. T. Chopin, « Traité modificatif. La relance institutionnelle de l'Union européenne », in T. de Montbrial et P. Moreau-Defarges (dir.), *Ramses 2008*, (Dunod – IFRI, 2007).

¹⁶ Cf. Michel Foucher, intervention à l'Ecole des Mines de Paris, 25 avril 2008.

¹⁷ Robert Schuman, *Pour l'Europe* (rééd., Nagel, 2005), p. 26.

¹⁸ Cf. sur ce point capital, les analyses d'Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération* (PUF, coll. « Léviathan », 2007), p. 286-295.

Au-delà de la diplomatie et de la défense, c'est aussi en donnant corps à l'idée qu'elle incarne un modèle de développement spécifique et durable que l'Union européenne pourra trouver une légitimité nouvelle auprès de ses Etats et de ses citoyens. Il a souvent été souligné¹⁹ que, bien qu'appartenant parfois à des traditions et à des histoires différentes, les Etats membres partagent nombre de valeurs et de principes économiques et sociaux qui les distinguent des autres pays et régions du monde, et notamment des Etats-Unis, de la Chine et des autres pays émergents.

C'est parce que l'Union démontrera sans cesse qu'elle met en œuvre des décisions et des politiques conformes à ces principes qu'elle pourra mieux convaincre ses citoyens de son utilité et de sa légitimité pour affronter les défis du monde « globalisé », et dont le développement économique et social semble nécessiter de nouvelles règles. Faute d'entrer dans le détail, citons quelques-unes des politiques européennes les plus concernées par ces défis : la politique commerciale commune, notamment conduite dans le cadre des négociations de l'OMC ; les politiques d'« ajustement » social mises en place pour prendre en charge les effets négatifs de l'ouverture commerciale ; les politiques d'aide humanitaire et d'aide au développement qui font, d'ores et déjà, l'objet d'importants financements communs ; enfin, les politiques visant à préserver l'environnement européen et international, le cas échéant dans le cadre d'une politique énergétique et de lutte contre le changement climatique.

Au-delà de telle ou telle de ces politiques, et pour être à la fois concrète et durable, la « relance » de la construction européenne a besoin de s'inscrire dans un horizon politique clair permettant de lui donner un nouveau sens tout en conduisant les Etats qui le souhaitent à s'engager dans de nouvelles initiatives communes. C'est aux responsables politiques européens et nationaux et, au-delà, à tous les acteurs qui le souhaitent, de relever un tel défi, dont la difficulté et la portée s'apparentent à celui qu'ont eu à affronter, et avec quel succès, les Pères fondateurs de l'Europe aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale.

Conclusion : l'Union européenne ne peut pas rester une « démocratie impolitique »²⁰

Si la question des finalités de l'Union est essentielle, c'est parce que les objectifs qui doivent dorénavant guider l'action de l'Union européenne sont devenus illisibles. C'est pour cette raison qu'un travail de clarification des frontières et du projet européen lui-même est devenu indispensable. C'est aussi pour cette raison qu'il faut « politiser » l'Union européenne, c'est-à-dire, de manière fondamentale, produire une vision commune de son avenir afin de combler le déficit de sens qui l'affecte. Une communauté de citoyens ne vit pas uniquement de droit, d'économie ou de régulation ; elle vit aussi et surtout de politique. Politiser l'Union, c'est fondamentalement rendre la situation européenne actuelle intelligible et fournir aux citoyens le sens et les objectifs qui semblent aujourd'hui leur échapper. Ce travail politique, qui constitue un préalable à l'action dans telle ou telle direction, est incontournable pour contribuer à répondre à la question politique cruciale pour les Européens : qu'est-ce que l'Union européenne et à quoi sert-elle dans le monde globalisé ?

L'idéalisme apparent de notre propos n'est pas de la naïveté. On sait bien que la construction européenne est le produit de compromis entre intérêts nationaux et visions politiques distinctes de l'Europe. Dans cette perspective, il est normal que des sujets de désaccords existent, et ce d'autant plus quand il s'agit de se prononcer sur des enjeux éminemment politiques et structurants pour l'avenir de la construction européenne comme c'est le cas pour les limites de l'Union ou l'attitude à adopter dans le monde globalisé. De ce point de vue, il ne s'agit pas tant de déplorer ces divergences, par définition inhérentes à une entreprise qui vise la construction d'une Union d'Etats, que de les reconnaître et de les accepter comme des réalités incontournables et d'engager la discussion et le débat publics sur ces questions. L'« exposition des divergences » et la « gestion civilisée des désaccords » par le compromis négocié, selon les mots récents de

¹⁹ Voir Pascal Lamy, *L'Europe en première ligne* (Le Seuil, 2004).

²⁰ Nous empruntons cette expression à Pierre Rosanvallon, *La Contre-démocratie* (Le Seuil, 2006).

Michel Foucher, ne sont-elles pas deux conditions de la politique européenne ? Une telle démarche permet ainsi de rompre avec le fantasme de l'unité et de l'homogénéité tout en reconnaissant la nécessité d'engager le débat afin de répondre à des questions politiques fondamentales qui sont autant de défis lancés à l'Union.

A cet égard, politiser l'Union implique, enfin, que soient disponibles les modalités de cette politisation, c'est-à-dire que soient rendus visibles les moyens d'organiser la délibération et le débat public. Il convient donc de mettre en place les modalités concrètes permettant de rendre visible l'influence démocratique de chacun et d'organiser les conditions d'une délibération sur les finalités collectives de la construction communautaire. *In fine*, la démocratie n'est pas autre chose que la définition en commun des finalités collectives d'une même communauté et l'objectif de la démocratie européenne est d'indiquer aux Européens un « horizon de sens » capable de les réunir autour d'un projet commun.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.