



HAL
open science

L'Europe telle qu'elle se fait

Antoine Vauchez

► **To cite this version:**

| Antoine Vauchez. L'Europe telle qu'elle se fait. Le Debat , 2019. hal-02736758

HAL Id: hal-02736758

<https://hal.science/hal-02736758>

Submitted on 23 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Antoine Vauchez

L'Europe telle qu'elle se fait

«*Eppure si muove...*» Au sortir d'une décennie jalonnée de crises, on s'est habitué à tenir l'Europe du « projet européen » pour exsangue, bateau ivre ballotté au gré des intérêts nationaux et réduit à un pilotage à vue au fil des urgences européennes. On la redécouvre ici sous la plume de Luuk van Middelaar, fin analyste de la politique européenne, ne cessant *malgré tout* de se faire et, même, se révélant à elle-même dans la trame dense des sommets qui se sont succédé pour faire face, parfois de manière simultanée, aux crises de la zone euro, de l'accueil des migrants, de l'unité territoriale de l'Ukraine ou du Brexit.

Encore faut-il, pour voir ainsi apparaître la politique européenne sous un autre jour, renoncer à cette paresse intellectuelle (ou bien s'agit-il de résignation?) qui nous conduit trop souvent à répéter, par une forme de pensée automatique, la rengaine d'une « Europe en crise » sans plus y prêter gare, ni en interroger les formes. Et accepter de regarder avec l'auteur *au*

bon endroit, c'est-à-dire sans ces lunettes déformantes qui produisent notre strabisme européen : celles des États-nations, à travers lesquelles l'Union européenne est condamnée à n'apparaître que par ses « manques » et sa « moindre existence », dans la logique du « pas assez » ; mais aussi sans les lunettes de la promesse fédérale qui restent focalisées sur les seuls faits et événements susceptibles de marquer une nouvelle « avancée » sur la longue route de l'eupéanisation, dans la logique du « pas encore ».

Plutôt donc que l'Europe telle qu'elle se veut ou l'Europe telle qu'on voudrait qu'elle soit, Luuk van Middelaar préfère montrer l'Europe *telle qu'elle se fait*. Ayant vécu cette période critique comme *speechwriter* du président du Conseil européen, le Belge Herman Van Rompuy, il nous fait entrer dans les tranchées de la politique intergouvernementale des grands sommets et des autres marathons européens, au cœur de cette « sphère intermédiaire », ni supranationale

Antoine Vauchez, directeur de recherche au CNRS, est membre du Centre européen de sociologie et de science politique (université Paris-1-Sorbonne – EHESS). Il est notamment l'auteur de *L'Union par le droit. L'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe* (Presses de Sciences Po, 2013) et de *Démocratiser l'Europe* (Éd. du Seuil, 2014).



ni nationale, dont il avait dessiné très utilement les contours dans son précédent ouvrage. En re-parcourant le fil de la « politique de l'événement » à laquelle ont été contraints les chefs d'État et de gouvernement de l'Union, il offre une intelligibilité nouvelle de ces crises des années 2010 qui ont été trop rapidement archivée dans le lot habituel des échecs et des ratés européens.

À bien des égards, la décennie qui s'achève aura été « sans pareille » pour l'Union, sommée de résoudre des enjeux d'une gravité et d'une portée sans précédent. Rien de moins que le risque de faillite de plusieurs États membres, l'ouverture ou la fermeture des frontières communes, le maintien de l'intégrité territoriale du continent et l'éclatement de l'Union elle-même par l'*exit* de l'un de ses membres les plus importants. Mais, sous le regard de Luuk van Middelaar, ces crises emboîtées ne sont pas le fruit d'une coïncidence malheureuse ni d'une conjonction inattendue de « problèmes » qui se seraient abattues *comme de l'extérieur* sur l'Union. On comprend, bien au contraire, qu'elles sont, en bien des points, *caractéristiques* : caractéristiques d'un certain *état* de l'Union qui se trouve désormais à agir au quotidien, bien au-delà des domaines traditionnels du marché et des libertés économiques, pour toucher au cœur même des pactes nationaux (monnaie, budget, fiscalité, frontières, etc.) ; mais caractéristiques aussi d'un certain *moment* de l'Union, où la digue symbolique qui avait été construite et maintenue bon an mal an entre, d'une part, une Europe chargée de la construction et de la régulation du grand marché, une tâche jugée (à tort) apolitique, et, d'autre part, des États membres prenant en charge les politiques sociales et redistributives, prend désormais l'eau de tous côtés... Et ce que l'on voit surgir en lieu et place, au fil de la

chronique, c'est la sphère désormais considérable des « compétences partagées », cet espace presque sans limite de responsabilité croisée où les attributs de l'Union et des États sont étroitement imbriqués et n'offrent d'autres choix que de construire une « action commune ».

C'est tout l'intérêt de l'ouvrage de Luuk van Middelaar que de se situer à ce point névralgique de la politique européenne. Et, plutôt que de répéter une fois encore la litanie des « occasions manquées » de l'Union, redonner vie à cette politique des sommets européens. L'Europe aurait même vécu là, nous dit-il, son « moment machiavélien », s'arrachant aux apories de l'apolitisme de l'Europe du grand marché et de la méthode communautaire pour accepter la « politique de l'événement » et une « prise de conscience historique et politique » par l'Union de son propre rôle. Et ce n'est pas le moindre mérite de cet ouvrage que de nous convaincre qu'il *se passe effectivement quelque chose* dans ces sommets, qui n'est pas seulement de l'ordre du marchandage interétatique et du compromis bancal. En suivant cette « politique de l'événement » dans laquelle se sont progressivement engagés les chefs d'État et de gouvernement, on voit à l'œuvre une forme de *sens pratique* européen fait d'une étonnante capacité d'improvisation (au sens du jazz) dans le façonnage des solutions pratiques et institutionnelles aux multiples urgences européennes¹. Loin d'être « bloquée », cette Europe frappe au contraire par les degrés de liberté inattendus (et souvent impensables

1. Pour une exploration visuelle de cette trame complexe des négociations européennes, on renvoie à l'excellent film documentaire de Nicolas Frank, *La Négociation* (2015) qui, en suivant à Paris et à Bruxelles Stéphane Le Foll et l'équipe de ses conseillers, fait également voir les marges de jeu et d'improvisation (il faut dire extraordinairement contraintes) autour de la réforme de la PAC.



quelques mois plus tôt) qu'elle parvient à dégager au fil des crises. Manière de rappeler que le « marbre des traités », que l'on convoque fréquemment pour dire l'impossibilité d'une refondation européenne, n'a pas la dureté ni l'éternité qu'on lui prête bien trop souvent... On le voit lorsqu'il s'agit de construire, l'espace d'un week-end, un mécanisme de stabilisation financière capable de lever 440 milliards au soutien des États risquant de faire défaut sur le paiement des intérêts de leur dette, en contradiction directe avec la « clause de non-renflouement » au principe de l'Union monétaire. On le voit aussi quand s'échafaude dans l'urgence un accord entre l'Union européenne et la Turquie sur la question de l'asile, monstre (juridique) de réalisme politique qui esquive, voire enfreint, les règles européennes, mais évite *in extremis* une aggravation de la crise au cœur même de la Méditerranée. Autant de marqueurs qui indiquent l'autonomie relative acquise par ce club au fil des événements : en s'engageant dans une sociabilité transnationale quasi continue, c'est un sens des « responsabilités » (mais aussi des hiérarchies) européennes qui se définit et dont on peut suivre la trace dans les coups de force sémantique et les micro-basculements politiques qui conduisent les chefs d'État et de gouvernement à se reconnaître ici une « responsabilité partagée de la zone euro », à accepter là l'idée d'un « gouvernement économique européen », ou encore à parler de « frontière commune » de l'Union à propos de la frontière gréco-turque.

Mais s'il est vrai que la crise a ménagé une place inédite à cette « haute politique » des dirigeants européens, le prisme de « l'improvisation » choisi par l'auteur risque pourtant de forcer le trait en faisant la part trop belle à la geste politique des grands hommes et femmes d'État

européens. L'analyse les campe parfois un peu seuls dans la gestion des crises et la construction des solutions politiques, laissant dans l'ombre les cohortes de hauts fonctionnaires et les comités d'experts qui forment le lot ordinaire de la politique européenne jusque dans sa « sphère intermédiaire ». C'est peut-être là un effet de perspective lié à l'angle par lequel l'auteur a pu suivre les crises européennes : celui d'une institution, le Conseil européen, dont la singularité est précisément d'avoir résisté, pour une part, à la bureaucratisation du travail gouvernemental européen en limitant la participation au forum aux seuls vingt-huit chefs d'État et de gouvernement à l'exclusion de leur staff.

Cette épaisse couche bureaucratique qui constitue la partition *plus large* où se définissent les standards et les leitmotivs à partir desquels il est possible d'improviser *politiquement* n'est pas seulement bruxelloise, au sens où elle viendrait contraindre « de l'extérieur » des États ayant gardé pour l'essentiel leur grandeur politique originelle. Si, comme l'a bien montré Chris Bickerton, les États-nations sont devenus, au fil de six décennies d'intégration, des *États membres* au sens fort du terme, c'est qu'ils se sont pleinement insérés au cœur de réseaux administratifs transnationaux qui n'ont pas cessé de gagner en densité et en autonomie. Que l'on pense ici au puissant comité préparatoire de l'Eurogroupe, l'Eurogroup Working Group, qui réunit les plus hauts fonctionnaires des ministères des Finances, de la BCE et de la Commission. C'est en son sein, au fil des 264 réunions qui se sont tenues entre 2010 et 2017 (soit plus de 33 fois par an), que se sont progressivement définies non seulement les stratégies politiques face à la crise de la zone euro, mais aussi, plus globalement, les nouvelles jauges de la légitimité et de la crédibilité politique des États autour du triptyque stabilité



financière, consolidation budgétaire et « réformes structurelles »².

Cette force magnétique – pour reprendre à notre compte une métaphore qu'aime à mobiliser l'auteur – qu'exercent ces réseaux bureaucratiques nationaux et européens est d'autant plus forte qu'ils tiennent une part de leur force contraignante (à l'égard des gouvernements) de l'existence de puissantes institutions indépendantes – Cour de justice de l'Union européenne, Direction générale de la concurrence, Banque centrale européenne. Autant d'institutions qui, par le rôle qu'elles ont acquis historiquement de garant et de gardien du projet européen, détiennent certains des « codes sources » les plus caractéristiques de la politique européenne : une préférence partagée pour l'expertise (juridique et économique) ; une propension à construire l'Europe par le biais de figures d'indépendants (agences, cours, troïka, etc.) jugées plus à même d'accéder à l'intérêt général européen ; et une méfiance symétrique pour les acteurs de la politique représentative (par nature court-termiste) et pour les élites du Welfare (par nature dépensières).

De quoi comprendre tout ce qui fait que les hommes politiques qui entrent au contact du champ de forces de ce centre de pouvoir européen ne sont plus exactement les mêmes... et intègrent bien vite la fragilité de leur mandat démocratique au regard des exigences propres du « projet européen » ; de quoi aussi expliquer comment naissent ces objets politiques si singuliers et si densément techniques (projet de traité constitutionnel européen, traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, plans de réforme de la zone euro, etc.) qui sortent des tuyaux de la « décision européenne » ; de quoi aussi rendre compte du fait que si les chefs d'État et de gouvernement semblent bien « improviser », ils improvisent toujours (ou presque) dans le

seul sens, c'est-à-dire à l'intérieur d'un ensemble extraordinairement réduit et contraint de solutions techniques et politiques. C'est là, au demeurant, une des leçons que l'on peut tirer des difficultés infinies dans lesquelles semblent être engluées les négociations du Brexit que de montrer qu'il ne suffit pas d'un vote ou d'un acte politique, fût-il volontariste, pour s'arracher au champ de forces juridique et bureaucratique qui s'est ainsi historiquement construit autour du gouvernement d'un grand marché (économique et monétaire).

Du reste, Luuk van Middelaar ne dit pas autre chose quand il centre la part plus prospective de sa réflexion sur l'identification des leviers pouvant faire apparaître des *alternatives* au cœur même de cette politique européenne, et non plus simplement en dehors, voire contre elle. Et l'on appréciera sous ce rapport le travail original de formalisation des contours européens d'une « opposition », pourtant si difficile à identifier dans une Union qui n'a pas de majorité « au pouvoir », pas plus à la Commission qu'au Parlement ou au Conseil. Il serait effectivement vain de continuer à attendre cette révolution démocratique du *seul* côté du Parlement européen, *late comer* de la scène européenne, qui s'est trouvé contraint, pour y faire valoir sa voix, d'adopter à son tour le profil « expert » et en partie « apolitique » propre au jeu interinstitutionnel européen. Difficile, en effet, de croire que la formule « communautaire » traditionnelle suffise désormais à la tâche quand c'est sur le terrain des

2. Sur ce point, on se permet de renvoyer à Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, « The €-ization of Europe. The Extra-mural Rise of a Eurozone Government and the Redefinition of the European Project », in Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez (sous la dir. de), *How to Democratize Europe*, Cambridge, Harvard University Press, 2019.



« compétences partagées » que s'affirme aujourd'hui le pouvoir exécutif européen (orientations budgétaires nationales, politiques économiques, politiques migratoires, etc.). Mais, en guise d'alternative, le lecteur restera un peu sur sa faim : *quid* des conditions de démocratisation de cette « sphère intermédiaire » des chefs d'État et de gouvernement dont les décisions ne cessent d'élever à l'échelon européen de nouvelles compétences, mais qui tombent pourtant dans un trou noir des contrôles tant parlementaires que juridictionnels, à l'échelon européen comme à l'échelon national ? Quel rôle pourraient jouer dans ce cadre les acteurs nationaux de la politique représentative, parlementaires nationaux en tête, dans la construction d'un contrepoint démocratique à l'émergence du puissant pouvoir exécutif européen décrit par l'auteur ? Comment arracher l'Union à son « splendide isolement »

et renouer avec les sociétés européennes les alliances sociales et politiques qui lui font aujourd'hui défaut ? En se souvenant, peut-être, de la leçon des démocraties composant aujourd'hui l'Union, qui n'auront convaincu historiquement de leur utilité et de leur légitimité qu'en orientant leur politique autour des biens publics et politiques *concrets* (assurance chômage, investissements et services publics, etc.) capables d'enrôler l'ensemble des citoyennes et des citoyens (catégories populaires et classes moyennes en tête) dans des pactes sociaux, fiscaux (et désormais environnementaux) communs. Mais c'est là sans doute la matière d'un futur volume qui viendrait clôturer en forme de triptyque la passionnante cartographie du pouvoir européen engagée par l'auteur.

Antoine Vauchez.