

Un « modèle » européen défini par les politiques publiques

Laurent WARLOUZET

RÉSUMÉ

Depuis ses débuts en 1948, la construction européenne s'est traduite par le rôle central des politiques publiques, en particulier dans le domaine économique mais aussi dans le domaine des droits de l'homme. Elles s'imposent face à un espace public européen embryonnaire et à une société européenne aux contours mal définis. Toutefois, si les politiques publiques ont un rôle central, elles ne sont pas univoques. La crise de la zone euro démontre l'acuité des tensions dans leur mise en œuvre.



Strasbourg, Cour européenne des droits de l'Homme

« Si c'était à refaire, je commencerais par la culture. » Dans le palmarès des citations apocryphes, cette phrase attribuée à Jean Monnet concurrence « l'intendance suit » attribuée, à tort, au général de Gaulle. La formule associée à Jean Monnet permet de cibler une construction européenne entièrement tirée par des politiques techniques plutôt que par une réalité culturelle ou un élan populaire. De fait, si les politiques publiques sont au centre des processus de construction européenne, elles s'inscrivent aussi dans des tentatives de création d'une « société européenne » et d'un « espace public européen ».

Les politiques publiques au centre de la construction européenne

La construction européenne est un processus protéiforme de rapprochement des États européens, qui a commencé à se concrétiser en 1948 avec la création de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE). Sa principale mission consistait à répartir les crédits du plan Marshall et à rétablir progressivement les flux marchands en Europe de l'Ouest.

Ce choix d'une construction européenne passant avant tout par les politiques publiques économiques se renforce avec l'Europe communautaire qui naît avec un texte célèbre, la déclaration Schuman du 9 mai 1950. Selon Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères français : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. » Il tire ainsi la conséquence des échecs antérieurs. La voie de l'Europe politique a été envisagée au congrès de La Haye de 1948. Elle s'est matérialisée par la naissance du Conseil de l'Europe en 1949 mais ce dernier est largement dépourvu d'influence réelle (à l'exception de quelques dispositifs mentionnés plus loin). La déclaration Schuman fait également référence de manière indirecte au plan Briand de septembre 1929 présenté à la tribune de la Société des Nations (SDN). Le discours ambitieux mais vague du leader français fait figure de contre-exemple, tout comme l'impuissance d'une SDN aux pouvoirs faibles. Au contraire, la déclaration Schuman propose une action « sur un point limité mais décisif », en l'occurrence « la mise en commun des productions de charbon et d'acier entre la France et l'Allemagne ». L'essentiel du texte reste consacré à des clauses économiques parfois très techniques (production, productivité, exportation, ententes, etc.). L'objectif demeure politique, en l'occurrence l'établissement d'une « Fédération européenne », mentionnée deux fois dans la déclaration Schuman, mais l'outil choisi est celui d'une coopération économique progressive, avec la mise en place pour la première fois d'institutions en partie fédérales (à la différence de l'OECE). Cette voie s'incarne dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) de 1951, et dans la Communauté économique européenne (CEE) de 1957, ancêtre de l'actuelle Union européenne (UE) de 1992.

Tous les projets alternatifs échouent à être mis en œuvre, comme la Communauté européenne de défense (CED, 1954), ou périssent rapidement comme l'OECE (1948), qui se transforme bientôt en un organisme d'étude mondiale, l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE, 1960).

La justification de cette position centrale des politiques économiques dans le processus de construction européenne est donc pragmatique : c'est la seule voie qui permette l'inscription dans les faits du projet de rapprochement des pays d'Europe développés depuis 1919. Une autre raison est à trouver dans l'expérience douloureuse des années 1930 qui font figure de contre-modèle pour de nombreuses élites pro-européennes de l'après-1945. Cette décennie est caractérisée par une très faible coopération internationale qui accentua la crise de 1929 et le repli nationaliste des États les uns sur les autres. Les années 1930 se sont traduites également par un dévoiement des procédures démocratiques, particulièrement en Allemagne où le processus électoral aboutit à la nomination d'Adolf Hitler à la chancellerie en janvier 1933. Tous ces éléments restent dans les esprits des élites pro-européennes des années 1950. La démocratie libérale apparaît alors comme un régime à défendre, surtout dans le cadre d'une guerre froide marquée alors par le règne finissant de Staline (coup de Prague en 1948, blocus de Berlin en 1948-1949), mais aussi à encadrer. Afin d'associer la démocratie, au sens de souveraineté populaire, avec le libéralisme politique, soit la préservation des libertés individuelles, il paraît nécessaire d'encadrer la première par des normes inviolables, comme les droits de l'homme. Ce mouvement se manifeste par les politiques publiques européennes en particulier dans le domaine économique avec la CECA-CEE-UE, et dans le domaine des droits de l'homme avec la Cour européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Si ce dernier eut un rôle mineur durant ses premières décennies, la cour de Strasbourg a acquis un rôle croissant à la fin du xx^e siècle, car un nombre croissant d'États ont reconnu sa pleine compétence (la France le faisant en deux étapes, en 1974 et en 1981). La construction européenne peut ainsi s'analyser comme une manifestation de ce libéralisme politique développé en réaction aux dérives des années 1930 et 1940.

Les modalités de mise en œuvre de ces politiques sont très diverses, certaines restant intégralement dans les

ainsi des actions dans le domaine de la diplomatie ou de l'armement, tandis que d'autres sont largement fédéralisées, comme la politique agricole commune (PAC). La dimension technocratique des politiques publiques pose des problèmes de légitimité démocratique, que ce soit à l'échelle nationale ou à l'échelle européenne. Certes, la Commission européenne est constituée de membres désignés par les États membres, eux-mêmes élus, et le Parlement européen joue un rôle croissant dans sa désignation. Mais les juges des différentes cours européennes, que ce soit la Cour de justice de l'Union européenne de Luxembourg (UE) ou la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg (Conseil de l'Europe) sont tout aussi indépendants que des juges nationaux. Par ailleurs, la technicité des débats européens, la diversité des institutions européennes, le caractère souvent indirect de leur légitimité, et enfin la complexité des procédures rendent le processus de décision difficilement lisible.

Ces politiques publiques se caractérisent par une grande diversité. On peut distinguer trois approches. La plus évidente est une logique de marché. Dès 1919, Keynes proposait dans *Les conséquences économiques de la paix* de mettre en place une « union libre-échangiste » en Europe pour faciliter la reconstruction et augmenter la productivité par la mise en place de structures industrielles plus efficaces. Par la suite, le modèle du grand marché américain s'est imposé comme une référence. L'OECE, la CECA ou la CEE reposent sur cette logique de libéralisme commercial. Cette approche suit une inspiration néoclassique mais ne signifie pas un libéralisme débridé. À l'échelle européenne, elle se combine avec des politiques de contrôle de la concurrence (cartels et monopoles) ou des politiques industrielles (notamment dans des secteurs stratégiques avec Airbus ou Ariane). À l'échelle nationale, elle n'empêche pas le développement d'États-providence nationaux, et contribue même à leur expansion, selon certains historiens attribuant une partie des hauts taux de croissance des années 1960 à l'ouverture commerciale internationale. Par la suite, à partir des années 1980, une deuxième optique s'est manifestée, plus néolibérale. Dans ce cas, l'État-providence est considéré comme un obstacle à éliminer progressivement. Certains développements de la politique de concurrence ou certaines clauses de l'Union économique et monétaire (UEM) développée à partir du traité de Maastricht de 1992 s'inscrivent dans cette logique. Cette dernière s'oppose à la troisième orientation des politiques publiques européennes, en l'occurrence une approche plus sociale et sociétale. Elle inclut des développements comme la préservation des droits de l'homme ou de l'écologie, la fixation de normes sociales minimales, les subventions à des activités spécifiques (comme l'agriculture à travers la PAC), l'aide aux régions et aux pays pauvres, ou l'encouragement à la mobilité des étudiants. En plus de ces oppositions en termes de modèles socio-économiques, s'affrontent différentes visions institutionnelles, d'une Europe des États à une Europe fédérale. Cependant, l'Europe existe au-delà de ses seules institutions.

Société européenne et espace public européen

Si les politiques publiques, en particulier économiques, ont tenu un rôle si important dans la construction européenne, c'est bien du fait de la difficile émergence de fondements alternatifs à la construction européenne, que ce soit une « société européenne » ou un « espace public européen ».

Dans son ouvrage *Vers une société européenne, 1880-1980*, Hartmut Kaelble affirmait ainsi : « Une société européenne est en train de naître sous nos yeux, différente par ses structures et ses modes de vie des sociétés industrialisées d'Amérique et d'Asie. [...] N'existe-t-il pas, parallèlement à l'intégration économique des marchés, une intégration sociale des sociétés européennes – discrète, souvent ignorée, mais riche de conséquences ? » Parmi les caractéristiques retenues, Hartmut Kaelble mettait en valeur des comportements démographiques (un rôle plus important de la famille nucléaire) et sociaux, des caractéristiques géographiques (une urbanisation ancienne), et des politiques publiques spécifiques (l'État-providence). En dehors de certains aspects de l'étude, aujourd'hui bien datés, le constat d'une spécificité de la société européenne a été souvent repris. L'ensemble des pays de l'UE partage ainsi certains choix de politiques publiques qui contrastent avec les États-Unis comme le rejet de la peine de mort ou un contrôle étroit des armes à feu. Citant George Steiner, Robert Frank identifie des

facteurs plus culturels comme la présence de cafés, l'échelle humaine du paysage – qui permet la circulation à pied –, le poids de la mémoire dans l'urbanisme, et enfin le double héritage de l'Antiquité grecque et juive. Il existe donc une société européenne dotée de caractéristiques propres, mais sa définition est insaisissable au-delà de généralités. Les frontières mêmes de l'Europe sont variables.

S'il paraît difficile de fonder des coopérations internationales sur le continent sur la seule notion de « société européenne », certains politiques publiques européennes visent justement à remédier à cette lacune. L'harmonisation des législations à l'échelle de l'Union européenne concerne en effet un nombre croissant de domaines, comme la législation sur l'environnement ou sur la nourriture. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu des jugements dans des domaines aussi divers que le droit de vote des prisonniers ou l'interdiction du port du voile en France (acceptée par la Cour). Enfin, l'Union européenne cherche à promouvoir la circulation des Européens, que ce soit les étudiants (programme Erasmus), les enseignants, les chercheurs ou les travailleurs en recherche d'emplois (Fonds social européen). Des financements sont aussi disponibles pour encourager les coopérations transfrontalières. Ainsi, en 2014, des programmes dits « Interreg » ont fleuri pour promouvoir des commémorations de la Première Guerre mondiale communes à différents pays voisins. Toutefois, si les politiques publiques contribuent à la formation d'une société européenne, ce processus suscite aussi une réaction de défense des spécificités nationales. Le cas du droit de vote des prisonniers, interdit au Royaume-Uni mais promu par la Cour européenne des droits de l'homme, est ainsi emblématique. Au sein de l'Union européenne, la législation sur les OGM fait l'objet de réactions très différentes en fonction des pays membres. Les politiques publiques européennes butent ainsi sur une société européenne mal définie.

Le concept d'espace public européen désigne une réalité plus précise. Il renvoie à la possibilité pour les citoyens de discuter sur une base égalitaire des sujets d'intérêt public. La question de l'existence ou non d'un espace public européen est discutée notamment par le philosophe Jürgen Habermas et les historiens Hartmut Kaelble et Robert Frank. Une triple réponse peut être apportée. Tout d'abord, l'espace public européen est élitiste, et ce depuis longtemps. À l'époque médiévale, les nobles et les clercs vivent dans un espace public européen marqué par des valeurs communes, une langue de communication largement partagée (le latin) et des échanges matrimoniaux. Les universitaires circulent facilement entre les différents établissements du continent. À l'époque contemporaine, le processus se complexifie. Les nouvelles élites industrielles, financières et commerciales adoptent parfois une vision mondiale plus qu'européenne. Les élites politiques se confinent quant à elles à l'espace national, ou colonial, à de rares exceptions près, et ce jusqu'au développement du processus de construction européenne. Ce dernier a permis la mise en place d'un espace de socialisation supporté par des institutions aux pouvoirs et aux budgets croissants.

Cette dynamique générale peut être illustrée par l'exemple des réseaux chrétiens-démocrates européens, étudié par Wolfram Kaiser depuis la fin du XIX^e siècle. Il ne peut que constater leur soumission aux logiques de la toute-puissance des États-nations jusqu'en 1945, et ce malgré le partage de valeurs chrétiennes communes censées leur permettre de dépasser cet horizon. C'est le drame de la Seconde Guerre mondiale qui brise la référence absolue de l'État-nation, et permet une relance des valeurs chrétiennes-démocrates, fondées sur la promotion de solidarités complémentaires à l'État central (la famille, la communauté religieuse, la communauté locale). Wolfram Kaiser montre ensuite comment les chrétiens-démocrates investissent la construction européenne, que ce soit en France (Robert Schuman), en RFA (Konrad Adenauer) ou en Italie (Alcide de Gasperi) entre autres. Le développement de l'Europe est vu comme un complément à la rénovation des États-nations européens sur une base démocratique et libérale. Un espace public européen animé par des élites largement chrétiennes-démocrates se crée alors. Il se complexifie par la suite, alors que les rapports de force changent dans les années 1960, avec le déclin des chrétiens-démocrates.

Dans cette optique politique, l'espace public européen se limite alors à une frange des hommes politiques nationaux, les fonctionnaires européens et les acteurs commensaux (membres d'organisations représentatives

auprès des institutions européennes, avocats travaillant avec les cours européennes, etc.). À ces groupes s'ajoute le public intéressé par ces thématiques, en général lui-même appartenant à une élite ou à des populations frontalières. Le degré d'intérêt et de soutien pour la construction européenne est en effet directement proportionnel non pas au revenu mais au niveau d'éducation. Certes, des partis européens existent, le Parti populaire européen à droite et le Parti socialiste européen à gauche étant les plus anciens, mais ils ne sont qu'une alliance de partis nationaux. Au-delà de quelques valeurs communes, ils peinent à développer des programmes précis communs tant les différences nationales sont importantes. La même réalité existe pour les syndicats européens et le patronat européen, malgré l'existence de la Confédération européenne des syndicats (CES) et de Business Europe. L'institutionnalisation par le haut ne suffit pas.

Ce caractère élitiste de l'espace public européen s'explique par des caractéristiques structurelles fortes. La première est l'absence de langue commune. Les institutions européennes travaillent majoritairement en anglais, même si le français résiste, mais ces langues ne sont pas maîtrisées par tous. Le deuxième facteur est l'absence de figures européennes. Même lorsqu'un sujet européen émerge, comme la crise de la zone euro, les protagonistes principaux sont les leaders européens, Nicolas Sarkozy puis François Hollande à Paris, et Angela Merkel à Berlin. Les présidents de la Commission européenne, du Conseil ou de l'Eurogroupe sont oubliés. Seuls les présidents de la Banque centrale européenne, Jean-Claude Trichet puis Mario Draghi, se distinguent mais cette situation est très récente. Dans le passé, en France, seuls Simone Veil, première présidente du Parlement européen (1979-1982), puis Jacques Delors, président de la Commission (1985-1995), étaient connus comme personnalités européennes. Les institutions européennes s'efforcent de faire évoluer cette situation par une politique publique volontariste : les élections européennes de 2014 ont ainsi vu s'affronter différents candidats à la présidence de la Commission européenne. La victoire de la droite aux élections a contraint les chefs de gouvernements à accepter la nomination de Jean-Claude Juncker, le candidat de la droite pour les élections parlementaires. Cependant, les débats, même ceux tenus en français, ont attiré un public très limité. Aucune retransmission par des chaînes françaises majeures, même publiques, n'était prévue. De même, les tentatives institutionnelles de créer un espace public européen par une politique publique des médias, que ce soit par l'Eurovision (1955) ou la création d'ARTE (1986 pour La Sept), ont eu un impact limité.

Finalement, le dernier argument qui explique l'absence d'espace public européen en dehors d'une élite est l'absence de mémoire commune. Là encore, des politiques publiques européennes tentent de susciter l'émergence de symboles communs susceptibles de créer une adhésion et une identification. Ainsi, la fête de l'Europe est fixée au 9 mai pour commémorer la déclaration Schuman du 9 mai 1950. Toutefois, cette date signifie peu pour les Européens prisonniers de l'ancien Rideau de fer qui n'ont rejoint l'UE qu'à partir de 2004. Elle a même un goût amer pour les Britanniques, qui étaient au centre des négociations sur l'organisation de l'Europe avant de refuser l'offre du 9 mai 1950. Plus généralement, les lieux de mémoires européens positifs manquent. Seuls des drames, comme la Première Guerre mondiale en 2014, et en particulier la bataille de Verdun dès 1984 dans un cadre franco-allemand, font l'objet de commémorations réellement européennes. Si une identité européenne fondée sur la raison et l'attachement à des valeurs générales (paix, droits de l'homme) peut exister, le patriotisme européen sentimental n'existe pas, en dépit des efforts des politiques publiques européennes. Même si Habermas parle de « patriotisme constitutionnel » européen, personne n'accepte de mourir pour l'Europe.

Ainsi, la construction européenne s'est incarnée depuis 1948, et surtout depuis la naissance de l'Europe communautaire en 1950-1951, par le rôle central des politiques publiques. Ces dernières sont en partie fédérales et assez largement économiques à l'origine. Cette orientation s'explique avant tout par l'échec des voies alternatives, et par le souvenir des années 1930 qui fait figure de contre-modèle. Les États européens doivent alors être insérés dans des politiques publiques fortes pour ne pas retomber dans les mêmes errements. En l'absence d'une « société européenne » bien définie et d'un « espace public européen » aux assises larges, la seule option concrète pour développer une coopération européenne est de passer par des politiques publiques.

Leur domaine d'activité est aujourd'hui très vaste, et va jusqu'aux droits de l'homme, gérés plus particulièrement par le Conseil de l'Europe. Ces politiques publiques sont même utilisées pour traduire dans les faits des concepts comme ceux de « société européenne » ou d' « espace public européen » qui se révèlent très impressionnistes. Plus généralement, ces développements institutionnels ne sont pas univoques. Bien au contraire, la crise de la zone euro a démontré, s'il en était besoin, l'acuité des tensions dans la définition et dans l'application des politiques publiques européennes.

BIBLIOGRAPHIE

BUSSIÈRE, Éric, DUMOULIN, Michel, SCHIRMANN, Sylvain, « Le développement de l'intégration économique », dans Gérard Bossuat, Éric Bussière, Michel Dumoulin, Robert Frank et Antonio Varsori, (dir.), *L'expérience européenne. 50 ans de construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 56-137.

FRANK, Robert, KAELBLE, Hartmut, LÉVY, Marie-Françoise, PASSERINI, Luisa, SICARD, Marie-Noëlle, « La construction d'un espace public européen », dans Gérard Bossuat, Éric Bussière, Michel Dumoulin, Robert Frank et Antonio Varsori, (dir.), *L'expérience européenne. 50 ans de construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 171-234.

FRANK, Robert (dir.), *Les identités européennes au xx^e siècle. Diversités, convergences et solidarités*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004.

KAELBLE, Hartmut, *Vers une société européenne, 1880-1980*, Paris, Belin, 1988.

KAISER, Wolfram, *Christian Democracy and the origins of the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

Source URL:

<https://ehne.fr/encyclopedie/thématiques/l'europe-politique/un-«-modèle-»-européen-défini-par-les-politiques-publiques/un-« modèle »-européen-défini-par-les-politiques-publiques>