

OÙ EST EUROPE ?

Introduction du Cours Intensif en Intégration Européenne
Cours intensif ERASMUS – Poitiers 2-7 octobre 1995

Christian AUBIN
(Université de Poitiers)

Parce que c'est dans le domaine économique que l'intégration européenne a le plus manifestement progressé, notre cours intensif traitera principalement de l'intégration économique, qu'il s'agisse de celle des marchés ou de celle des politiques que l'on cherche à coordonner, voire à unifier. Pour autant, notre vision de l'Europe en construction ne doit pas être limitée à son économie. Une mise en perspective historique nous aidera à prendre le recul nécessaire à une vue plus large. Par ailleurs, nous aurons l'opportunité, durant le cours intensif, de prolonger notre réflexion sur les aspects institutionnels et politiques de l'intégration européenne.

Histoire, union douanière, monnaie, institutions etc., les thèmes sont multiples et divers. Je ne me risquerai pas à essayer de les présenter tous, un à un. Les professeurs qui se succéderont durant les sessions du cours le feront bien mieux, chacun selon sa spécialité.

Dans cette introduction, j'aborderai le thème de l'intégration européenne sous un angle bien différent. Renonçant pour un temps à être économiste, je vous propose un détour par la mythologie. Grâce à la légende, peut-être pourrons nous mieux lire les chemins qu'empruntèrent ceux qui, depuis longtemps, se sont mis en quête d'une Europe située quelque part entre mythe et réalité. Peut-être pourrons nous aussi y puiser des éléments utiles pour nos réflexions ultérieures.

Il y a bien longtemps, vivait en Phénicie une princesse dont le regard était admiré de tous. L'éclat de ses grands yeux lui avait valu de recevoir pour nom le qualificatif qu'Homère réserve à Zeus : europos, celui dont le regard est large, celui qui voit loin. La suite est bien connue. Zeus "europos" se métamorphosa en taureau pour enlever la princesse Europe. Il l'emmena en Crète et de leur union,

naquit l'une des dynasties fondatrices de la civilisation occidentale. Tel est le mythe et telle est l'étymologie qu'il me plaît de retenir du nom d'Europe.

Mais la légende ne s'arrête pas là. Après qu'Europe fut enlevée par Zeus, ses cinq frères partirent à sa recherche. Ils allaient, parcourant le monde et demandant à tous : "Où est Europe ?".

"Où est Europe ?" ; aujourd'hui encore la question est posée. Entre mythe et réalité, à la lumière du passé et de l'actualité, à travers l'expérience historique et les connaissances théoriques, la réponse reste peut-être incertaine mais la réflexion nécessaire.

"Où est Europe ?". La réponse la plus facile serait peut-être celle de la géographie. Nous serions alors tentés de reprendre les mots de Paul Valéry lorsqu'il évoque "cette étroite presqu'île, qui ne figure sur le globe que comme appendice de l'Asie". Comment imaginer qu'une si piètre Europe pût susciter l'émoi du maître de l'Olympe ? Sans doute Zeus "europos" a-t-il vu plus loin. Et Paul Valéry avec lui, lorsqu'il ajoute aussitôt qu'elle "est devenue la métropole du genre humain (...) la partie précieuse de l'univers terrestre, la perle de la sphère, le cerveau d'un vaste corps".

De fait, il est permis de penser que, plus que la proximité géographique, c'est la communauté de civilisation qui fournit à l'idée européenne l'un de ses fondements les plus solides. Le double héritage de l'humanisme et du christianisme façonna cette communauté de civilisation. Il façonna aussi sa diversité à travers les oppositions, les déchirements et les luttes entre la foi et la raison, entre le pape et l'empereur. Les politiques consacrèrent la diversité en élevant des barrières à l'intérieur desquelles pouvait s'exercer leur souveraineté. Les penseurs pérennisèrent la communauté.

L'Europe a été et reste, dans tous les domaines de la vie de l'esprit, de l'art, de la science, de la technique, une communauté dans laquelle les échanges n'ont jamais cessé de se multiplier. Erasme nous en donne l'exemple, lui qui symbolise aujourd'hui notre Europe des universités. Hollandais par sa naissance, il vécut à Bruxelles, à Paris, en Angleterre et en Suisse et visita l'Italie et l'Allemagne. Il fut l'incarnation de toute la culture européenne de son époque, le type même de l'humaniste européen.

De tout temps, l'Europe inspira philosophes, poètes ou historiens. Citons, pêle-mêle, Dante, Montesquieu, Bentham, Voltaire, Lamartine, Heine, Michelet, Mazzini ou encore Victor Hugo. Il n'est alors guère étonnant de constater que pendant longtemps les projets européens sont restés l'oeuvre des penseurs. Qu'il s'agisse d'assurer la paix perpétuelle ou de bâtir une société idéale, de Pierre Dubois à Saint-Simon et Proudhon en passant par l'abbé de Saint-Pierre et Kant, les mobiles généreux ne manquaient guère.

Cette quête d'une Europe utopique n'est pas sans rappeler celle des frères de l'Europe mythique qui sillonnaient le monde sans jamais la trouver. La légende nous dit pourtant que leurs pérégrinations ne furent pas totalement inutiles puisque l'un fonda Carthage et que d'autres découvrirent les rivages du continent, de l'Espagne au Caucase.

De même, la quête moderne de l'Europe n'a pas toujours été qu'une rêverie d'intellectuels. On vit l'idée européenne quitter les livres pour entrer dans les dossiers des décideurs politiques. Pour autant, l'affaire était loin d'être gagnée comme en témoigna le sort du projet Briand en 1929, premier projet présenté officiellement par le représentant d'un pays, la France, dans une instance internationale, la S.D.N.. A l'évidence, les politiques avaient du mal à se décider sur le choix fondamental qui pouvait conduire à une altération des souverainetés nationales.

Force est de constater que, à toutes les époques, du projet du roi de Bohême, Georges Podiebrad, au XV^{ème} siècle, au projet de Communauté politique qui devait accompagner la Communauté Européenne de Défense, le choix du mode d'intégration politique de l'Europe a été la pierre d'achoppement de la construction. Qu'on le regrette ou que l'on s'en réjouisse, il semble bien aujourd'hui que mille ans de division politique et plusieurs siècles de nationalisme ne puissent être effacés aisément. A certains égards, la recherche de l'union politique n'est pas sans rappeler le mythe.

"Où est Europe ?" demandaient ses frères en espérant retrouver la soeur qu'ils avaient connue dans leur jeunesse. A leur question font écho ceux qui appellent de leurs voeux le retour d'une unité comparable à celle des grands empires romain ou carolingien. Les frères d'Europe ne retrouvèrent pas leur soeur. Faut-il alors craindre que les promoteurs de l'idée européenne soient condamnés à errer sans fin à la recherche de leur utopie ?

Le mythe, à nouveau, mérite notre attention. L'un des frères d'Europe, Cadmos, arriva un jour à Delphes. Il interrogea l'oracle : "Où est Europe ?". "Tu ne la trouveras pas", lui répondit la pythie. Puis elle ajouta : "Suis plutôt une vache et pousse la devant toi sans lui laisser de répit. Là où elle s'arrêtera, bâtis une ville !". Cadmos fit ainsi. Il fonda Thèbes et la légende célébra son rôle civilisateur.

Certes, il ne s'agit que d'un mythe. Mais rarement mythe ne s'est révélé mieux adapté. Il devient prémonition par la richesse de son enseignement. Rechercher Europe, c'est en quelque sorte la faire, mais non la trouver telle qu'on se la représentait. Au contraire, c'est en renonçant à retrouver ce que l'on a connu que l'on pourra fonder ce à quoi on aspire.

L'oracle de la pythie s'adressait à Cadmos. Les pères de l'Europe moderne l'ont entendu. Ils ont compris qu'il était illusoire de rechercher une Europe unifiée sur le modèle des cadres institutionnels traditionnels. D'une certaine manière, en adoptant une stratégie fonctionnaliste, ils ont accepté de renoncer à l'Europe politique pour mieux progresser sur la voie de l'intégration. A ce titre, l'engagement de Jean Monnet fut exemplaire. Ainsi, au lendemain de l'échec de la Communauté Européenne de Défense, il reprit résolument l'action pour promouvoir la construction européenne sur des fondements plus économiques que politiques. "Je n'ai jamais douté, déclarait-il, que ce processus d'unification européenne nous mène un jour à des Etats-Unis d'Europe, mais je ne cherche pas à en imaginer le cadre politique, si imprécis sont les mots à propos desquels on se dispute : confédération ou fédération. Ce que nous préparons, à travers l'action de la Communauté, n'a probablement pas de précédent".

La stratégie fonctionnaliste relève d'une forme de pragmatisme. Prenant acte des oppositions à une union politique formelle, elle propose le traitement communautaire de dossiers plus techniques sur lesquels pourront être prises des décisions éventuellement contraignantes pour les parties en présence.

A mesure que le champ d'application de cette stratégie s'élargit, son efficacité croît et, dans le même temps, le risque de blocage du processus d'intégration. Tel est bien le cas lorsque l'objectif est l'établissement d'un marché commun, c'est-à-dire d'une zone de libre circulation des biens et des facteurs de production. Devant la montée des interdépendances entre des économies soumises à des interventions publiques, la coordination des politiques économiques, ou du moins une coopération minimale lors de leur définition,

apparaît souvent comme le complément indispensable de l'intégration des marchés. La multiplication des occasions de coopération économique peut se révéler favorable à un rapprochement plus politique entre les pays. Elle peut aussi rendre plus manifeste une certaine forme d'abandon de souveraineté nationale et, par là, susciter des mouvements de défiance.

A n'en pas douter, la stratégie fonctionnaliste a permis des progrès remarquables dans la construction européenne. Aujourd'hui cependant, elle touche à des domaines particulièrement sensibles, tels la monnaie ou la fiscalité. Il devient alors difficile de faire abstraction de la dimension politique des décisions et des enjeux. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faille renoncer à la stratégie fonctionnaliste, mais implique qu'une attention plus grande soit portée au choix d'une tactique pour la mettre en oeuvre. L'apparition, dans le langage communautaire, des concepts de reconnaissance mutuelle et de subsidiarité relève d'un tel souci.

D'une manière générale, deux grands principes peuvent guider l'action. D'un côté, un principe que je qualifierai de principe de centralisation, privilégie l'action communautaire plus ou moins institutionnalisée, la coordination organisée avant la mise en oeuvre des politiques. D'un autre côté, un principe de concurrence préfère laisser plus de liberté d'action aux pays membres et attend qu'une harmonisation de fait se dégage de la confrontation des politiques nationales.

Le choix de l'un ou l'autre principe ne saurait être dogmatique. Les deux tactiques ont des avantages et, le plus souvent, les avantages de l'une sont les inconvénients de l'autre. Il importe donc, cas par cas, d'évaluer et de comparer les solutions possibles. A ce stade, la contribution de l'économiste est précieuse. Elle l'est d'autant plus que, en l'absence d'unité politique, c'est sur elle que le pragmatisme de la stratégie fonctionnaliste peut prendre appui.

"Où est Europe ?" demandait Cadmos. "Renonce à l'idée que tu t'en fais, lui répondit la pythie. Un taureau l'a ravie, suis donc une vache et pousse la devant toi jusqu'à ce que, d'épuisement, elle ne puisse aller plus loin. Alors, prendra fin ton errance".

La légende ne nous dit pas ce que fut le chemin de Cadmos, de Delphes à la future Thèbes. Il est permis d'imaginer que, entre le renoncement à poursuivre

un rêve ancien et la promesse de bâtir en terre inconnue, ce fut le temps des incertitudes.

C'est aussi le temps que traverse, me semble-t-il, l'Europe moderne. Elle n'a pas encore épuisé la stratégie fonctionnaliste et il est trop tôt pour arrêter les plans de la construction définitive. Il importe de poursuivre sans répit dans la voie ouverte et d'accepter le coût d'une longue marche forcée vers un but encore imprécis. Qu'il s'agisse d'abolir les frontières fiscales ou de parvenir à l'union monétaire, de coordonner les actions sectorielles ou de réduire les disparités régionales, la tâche ne manque pas pour parfaire l'intégration économique.

Poursuivre dans cette voie ouverte par les pères de l'Europe communautaire, c'est accepter que les progrès les plus rapides se manifestent dans des domaines techniques. C'est accepter que, pour un temps au moins, l'économie prenne le pas sur le politique. Ainsi, un certain déficit démocratique peut apparaître comme le prix à payer pour ne pas revenir aux errances de la quête mythique d'une Europe utopique. Encore faut-il que ce prix ne soit pas trop élevé.

Entre la volonté de faire progresser l'Europe vers son unité et le souci de ménager les susceptibilités de ses membres, entre la définition de politiques harmonisées et le respect des autonomies nationales, entre l'interventionnisme communautaire et le libéralisme décentralisateur, l'arbitrage est la règle. Le choix des moyens de l'intégration apparaît crucial et l'on songe au mot du Général de Gaulle proclamant qu'il ne suffisait pas de crier "l'Europe ! l'Europe ! l'Europe !" en sautant sur sa chaise comme un cabri, mais qu'il fallait définir les moyens à mettre en oeuvre.

Il n'appartient pas aux économistes de décider de ce que devrait être ces moyens. Mais il entre dans leur mission de participer à la réflexion nécessaire pour éclairer ce type de décision. C'est dans cet esprit que notre rencontre prend tout son intérêt.

"Où est Europe ?", demandaient ses frères. Ils ne la trouvèrent pas. Ils la fondèrent.

"Où est Europe ?". Nous ne la trouverons peut-être pas, mais je suis sûr que, ensemble, cette semaine, nous lui ferons faire un pas dans la bonne direction.