

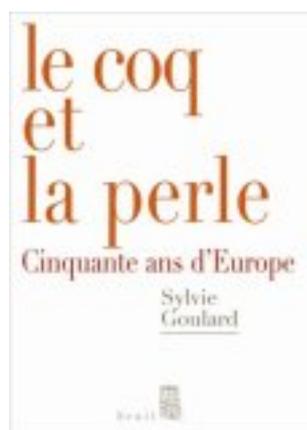
Extrait du Revue du Mauss permanente

<http://www.journaldumauss.net>

Sylvie Goulard

Le coq et la perle

- Lectures - Recensions -



Date de mise en ligne : dimanche 26 aot 2007

Revue du Mauss permanente

Il peut paraître étrange de proposer aux lecteurs du journal du M.A.U.S.S. un essai militant dont l'auteur, présidente du Mouvement Européen France, revendique l'héritage de Jean Monnet, celui que l'on identifie souvent aujourd'hui à l'Europe des marchands, l'Europe technocratique construite par le haut, sans les peuples ou même contre eux. Pourtant, le livre de Sylvie Goulard peut nous intéresser doublement. C'est d'abord un éloquent plaidoyer pour la "méthode communautaire", contre le discours dominant des "modernes" qui la déclarent périmée ou, pire, lui attribuent la responsabilité des errements de la construction européenne. Elle recèlerait au contraire, cette méthode, la formule miracle qui a pu faire avancer l'Europe pendant quarante ans. Mais, de façon plus inattendue, on apprend aussi dans ce procès en réhabilitation de la méthode communautaire, que le secret de son succès consiste en un dépassement du donnant-donnant au profit d'un autre type d'échange, dans lequel on peut reconnaître ... le don.

En rappelant d'étonnants propos tenus par les pères fondateurs, les uns presque oubliés aujourd'hui (Paul-Henri Spaak, Alcide De Gasperi), les autres invoqués parfois, mais pour la forme (Jean Monnet, Robert Schuman), Sylvie Goulard fait apparaître la méthode communautaire sous un autre jour. Sa thèse est que, malgré les apparences, l'Union européenne instituée en 1992 est une régression par rapport à la Communauté qu'elle prétendait prolonger et compléter : de la poursuite d'un projet commun, porté par la Commission, on est revenu à la coopération intergouvernementale, dont l'organe est le Conseil. Elle reprend l'interprétation de Jacques Delors : celle d'un *"arrangement entre la France et la Grande Bretagne sur la philosophie des piliers"* (la communauté économique des fondateurs complétée par une coopération intergouvernementale pour la politique étrangère, la justice et la sécurité). Structure *"baroque"* selon Sylvie Goulard, imaginée à Paris *"non sans arrière-pensées souverainistes"*. En effet, la préférence constamment réaffirmée des Français pour l'intergouvernemental exprime l'attachement à la règle de l'unanimité contre le vote majoritaire, c'est à dire la sacralisation du veto au nom de l'intérêt national.

Or cette question du vote à la majorité, qui est au cœur de l'impasse actuelle, est perçue comme cruciale depuis les origines. De son expérience comme secrétaire général adjoint de la Société des Nations entre les deux guerres, Jean Monnet avait tiré la douloureuse leçon qu'il était impératif de ne pas laisser la règle de l'unanimité paralyser la décision par le jeu des vetos croisés. Ce sont les Français qui, en arrachant le "compromis de Luxembourg" en 1966, ont réintroduit dans la vie communautaire ce droit de veto que les fondateurs avaient voulu dépasser. Et c'est précisément là que réside - que résidait ? - *"l'originalité et la subtilité"* de la méthode communautaire : permettre de prévenir le veto ... par l'unanimité !

En effet, la Commission détenant le monopole de l'initiative législative, *"les Etats membres ne peuvent modifier la proposition de la Commission qu'avec l'accord de celle-ci et à l'unanimité"*. Ce *"garde-fou en faveur des minorités"*, peu connu du public, jouait un rôle décisif au quotidien à Bruxelles, avant que la "codécision" en réduise un peu la portée. Son efficacité reposait sur une *"règle d'or"*, selon Robert Marjolin, ancien commissaire français : *"le rôle de la Commission était d'autant plus fécond que les propositions qu'elle formulait et présentait au Conseil des ministres étaient certaines d'y recevoir un accueil favorable ou, en tout cas, de ne pas se heurter à un veto absolu qui ne laissât place à aucune négociation."* C'est lorsque cette règle n'était plus respectée que s'ouvrait une crise.

Méconnue, la Commission est aussi mal aimée. Même si elle n'était pas aujourd'hui dominée par des "libéraux", ce qui suffit à la disqualifier aux yeux de beaucoup, sa spécificité resterait difficile à appréhender dans l'équilibre institutionnel : ni interétatique, ni fédérale, *"la Commission n'a pas d'équivalent dans les régimes politiques fondés sur la séparation des pouvoirs au sens de Locke et Montesquieu."*

La démarche des fondateurs, et de Jean Monnet en particulier, visait à faire apparaître sur chaque grand dossier un intérêt commun autour duquel pouvait se construire un accord général sans se heurter à un veto. Le dialogue

intergouvernemental ne pouvant y suffire, une instance était nécessaire pour être le lieu où pût se formuler cette volonté commune. Et c'est parce que la Commission avait cette fonction si particulière dans le dispositif communautaire que son affaiblissement est, selon Sylvie Goulard, un aspect majeur de la crise de la construction européenne. Car la Commission n'a pas été remplacée dans ce rôle, et l'Europe ne parvient plus à exprimer *"une volonté politique supérieure"*, selon les mots d'Alcide De Gasperi, *"vivifiée par un organisme central, dans lequel les volontés nationales se rencontrent, se précisent et se réchauffent"*.

Sylvie Goulard souligne aussi avec lucidité la responsabilité de la France dans l'essoufflement du projet européen. Le coq gaulois, tel celui de La Fontaine, avait trouvé une perle, et lui préféra un grain de mil, qui faisait mieux son affaire. La perle, c'est la méthode communautaire, le grain de mil, c'est le donnant-donnant de la méthode intergouvernementale, qui permet de défendre pied à pied des intérêts jugés vitaux, comme la PAC. Même si elle reconnaît que la préférence pour l'intergouvernemental ne conduit pas toujours au blocage - elle rappelle que le Conseil a pu porter le projet de l'euro, dans lequel la France a joué un rôle moteur - l'auteure affirme que la France *"a provoqué la plupart des crises qui ont jalonné l'histoire de l'intégration européenne"*. Ce qui apparaît dans ces crises successives qu'elle nous remémore brièvement, c'est l'ambivalence profonde des dirigeants français vis-à-vis du projet européen, qui se traduit par des attitudes constamment ambiguës sur l'Europe politique.

On a presque oublié aujourd'hui que, par deux fois au cours des vingt dernières années, des appels à l'union politique sont venus d'Allemagne. En 1994, proposition d'un "noyau dur" autour de l'euro par Wolfgang Schäuble et Karl Lamers, députés CDU-CSU proches d'Helmut Kohl. Réponse française d'Edouard Balladur, premier ministre de l'époque : plutôt des "cercles concentriques" que le projet allemand, "trop fédéral"...

En 2000, Joschka Fischer, ministre des affaires étrangères, prononce un grand discours à l'université Humboldt de Berlin, et reprend à son compte le concept de "Fédération d'Etats nations" de Jacques Delors pour relancer l'union politique. Silence assourdissant de la classe politique française, puis réponse évasive d'Hubert Védrine, homologue de Fischer à Paris.

Le rappel est d'autant plus cruel qu'il était encore temps, à l'époque, de préparer l'élargissement par l'approfondissement, ce que l'on reproche précisément aujourd'hui aux dirigeants de n'avoir pas fait ... A la base de ces réticences et de ces esquives il faut voir, selon Sylvie Goulard, le refus par la France de l'extension du vote majoritaire, alors que celle-ci apparaît aujourd'hui à la fois indispensable et quasi-impossible dans l'union à vingt-sept ! Bref, la France chante *"Vorrei e non vorrei"*, comme Zerlina dans Don Giovanni, et Sylvie Goulard voit l'aboutissement de cette ambivalence dans ce qu'elle qualifie de *"désastre référendaire"* en 2005. Que l'on partage ou non ce point de vue, la remise en perspective historique que nous propose Sylvie Goulard peut nous permettre un "recadrage" de l'image de la construction européenne, recadrage très stimulant pour qui prend à cœur la relance du projet européen au-delà du maigre "traité simplifié" qui va peut-être voir le jour. Ainsi, elle nous amène à reconnaître que ceux qui se soucient de clarifier ou raviver l'*affectio societatis* qui peut lier entre eux les citoyens européens, ceux qui souhaitent constituer une "avant-garde", un "noyau dur" autour de l'Eurozone, sont les héritiers paradoxaux de la méthode communautaire : *"l'avant-garde est moins la planche de salut à l'usage de ceux qui répugnent à la méthode communautaire que sa perpétuation sous une autre forme"*, écrit-elle en conclusion.

Autrement dit, s'il est impossible aujourd'hui de redonner à la Commission le rôle de foyer de la volonté commune qu'elle a eue jusqu'à ce que le traité de Nice en change la nature pour en faire une représentation des Etats, il faudra créer autre chose qui puisse jouer ce rôle : si par bonheur émerge un groupe de dirigeants capables d'impulser une telle dynamique, ceux-ci ne pourront se contenter d'une coopération intergouvernementale. Ils devront avoir le courage et l'ambition, comme les pères fondateurs, de créer une instance commune qui les dépasse, dans laquelle, pour reprendre De Gasperi déjà cité *"les volontés nationales se rencontrent, se précisent et se réchauffent"*. Et dans laquelle, peut-on ajouter, le vote majoritaire s'applique. Des *"ersatz de méthode communautaire"* comme la "méthode ouverte de coordination" initiée à Lisbonne en 2000, ne pourront y suffire, nous prévient Sylvie Goulard, car ce ne sont que des paravents pour le maintien du droit de veto. Et *"dire qu'une*

compétence est exercée au niveau communautaire tout en maintenant le vote à l'unanimité revient à tromper les citoyens."

Le coq et la perle peut intéresser les Maussiens pour une autre raison, avons-nous dit. Sylvie Goulard insiste sur le danger d'une "conception utilitariste de l'Europe". "Un citoyen est un individu libre, doté de la responsabilité de participer aux décisions de la cité. Le traiter en "consommateur" d'intégration européenne pourrait s'avérer dangereux." Ailleurs, elle rappelle que "souvent, l'approche en termes d'intérêts nationaux, qui paraît à première vue réaliste et pragmatique, ne mène pas loin. Tout d'abord parce qu'à moyen ou long terme il est peu d'intérêts nationaux des membres de l'Union qui se dissocient des intérêts de l'ensemble. Ensuite parce que les intérêts sont plus volatils qu'une conviction raisonnée. Les "intérêts" soumis aux forces des lobbies et à la versatilité des opinions ne sont pas nécessairement clairs, ni stables." L'auteure va jusqu'à invoquer Chateaubriand : "c'est précisément le devoir qui est un fait et l'intérêt une fiction ... L'intérêt n'est plus le soir ce qu'il était le matin ; puisque, à chaque instant, il change de nature, puisque fondé sur la fortune, il en a la mobilité..." Elle nous invite à observer, en parcourant avec elle les principales étapes de la construction européenne, que contrairement à la vision "réaliste" dominante, "la logique communautaire ne repose pas sur le donnant-donnant." En effet, le geste fondateur de la construction européenne, la création de la CECA, a été un don : tirant les "leçons d'un cauchemar", les dirigeants européens d'après-guerre n'ont pas voulu refaire l'erreur désastreuse et tragique du traité de Versailles : "l'Allemagne paiera". Loin de s'approprier les ressources du vaincu, ils lui proposent la parité dans la reconstruction. De Gaulle en voudra plus tard aux fondateurs d'avoir accordé à l'Allemagne ces "cadeaux", et insistera pour qu'Adenauer admette "avoir tiré de solides avantages de la mystique de l'intégration". Monnet, lui, cherchait "non à négocier des avantages, mais à rechercher notre avantage dans l'avantage commun." Quant à Spaak : "être solidaire internationalement, c'est commencer par accorder quelque chose aux autres." Et encore : "celui qui apporte doit avoir la certitude que l'autre apportera, je ne dis pas autant, mais ce qu'il possède de son côté." Sans ce "plus" donné d'emblée, les fondateurs n'auraient peut-être pas pu présenter "l'adhésion au projet européen comme un "plus" qui n'efface pas les identités nationales, comme une appartenance nouvelle qui s'ajoute aux loyautés antérieures sans s'y substituer..." A l'inverse, chaque fois que l'Europe entre en crise, connaît la paralysie et frôle l'éclatement, c'est l'incapacité de donner qui se manifeste, chacun justifiant sa conduite par la défense légitime de l'intérêt national. Ainsi des marchandages pathétiques qui ont abouti au traité de Nice, et ont bloqué l'approfondissement à la veille de l'élargissement. À ces moments-là, observe Sylvie Goulard, les gouvernements ont "l'obsession de préserver les minorités qui créent des blocages, au lieu de favoriser les majorités qui les lèvent."

Ainsi, contrairement à l'apparent bon sens des "réalistes", pour lesquels une vision de l'Europe qui prétend dépasser le troc des concessions mutuelles serait utopique ou naïve, c'est bien lorsqu'elle se réduit à cela que le processus de décision se dégrade en une dynamique perverse et paralysante. Le passage à l'euro a les apparences d'un contre-exemple : il est couramment présenté par les "réalistes" comme un troc : le sacrifice du deutschemark contre l'absorption de la RDA par la RFA. Mais est-ce bien la vérité ? "Donner" le mark signifiait beaucoup plus que l'attente, en contrepartie, de budgets communautaires pour les nouveaux Länders, car ceux-ci en auraient sans doute bénéficié de toute façon. Si beaucoup d'Allemands regrettent aujourd'hui l'abandon du mark - alors que leur situation économique ne justifie pas un tel regret - n'est-ce pas parce que ce don n'a pas été reconnu à sa valeur par les donateurs, eux-mêmes peu satisfaits de l'euro ?

L'auteure attire aussi notre attention sur un autre aspect singulier de la construction européenne : la coopération équilibrée entre les "grands" et les "petits" états. La parité offerte par la France à la RFA en 1950, parité symbolique prenant en compte l'histoire des affrontements mimétiques entre les deux nations et non pas leur poids respectif à ce moment précis de l'histoire, a peut-être permis cet équilibre, en signifiant d'emblée aux "petites" nations que la différence de taille et de puissance n'impliquait pas une domination. Il en va tout autrement aujourd'hui, avec le principe d'égalité revendiqué par les "petits", dans la représentation à la Commission par exemple, qui prive celle-ci de la capacité de travail collégial que sa mission requiert. "Ainsi, en plaidant pour l'égalité des Etats", l'actuel président de la Commission, José Manuel Barroso, a pris le risque de transformer l'Union européenne en Assemblée générale des Nations unies : le principe d'égalité y règne, au détriment de la capacité de décision. Malte n'est pas l'Allemagne". Cependant la logique d'une représentation proportionnelle, qui serait en cohérence avec la vision

prétendument "réaliste" du donnant-donnant, aboutirait en fait à un écrasement des "petits", tout aussi inacceptable. Là encore le principe de la double majorité, ainsi que les critères de pondération, reposent nécessairement sur un sacrifice consenti par les "grands" pour une surreprésentation des "petits". Sylvie Goulard rappelle d'ailleurs utilement que *"les coalitions sont quasiment toujours liées aux sujets traités ou aux affinités politiques ; dans la vie quotidienne des institutions, à Bruxelles, la taille des Etats ne joue guère."*

Ce n'est donc pas par le donnant-donnant que les fondateurs de l'Europe communautaire ont construit patiemment la confiance. Et si aujourd'hui le secret pour ranimer l'élan européen, pour renouveler l'*affectio societatis*, c'était de faire à leur exemple un nouveau geste fondateur, un sacrifice ? Pour créer une véritable politique étrangère communautaire, Sylvie Goulard fait la proposition suivante : *"et si les Français mettaient "au pot commun européen" l'instrument extraordinaire que représente leur siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies."...."En campant sur des positions défensives dans un Conseil de sécurité de moins en moins légitime, elle (la France) sacrifie le long terme à des avantages immédiats qui se réduisent comme une peau de chagrin. Même si un partage du siège de membre permanent exige de trouver des solutions juridiques et politiques à plusieurs questions délicates, est-ce une raison pour ne jamais l'envisager ? Pourquoi ne pas commencer à le mettre en oeuvre, fût-ce progressivement et à titre expérimental avec les Allemands ?"*

Chiche !

Post-scriptum : Le Seuil, février 2007, 185 pages, 12 ↵