



**GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Président : Jacques Delors

© Marjorie Jouen, *Notre Europe*, avril 2000

Fiche de lecture

GOUVERNER L'EUROPE

Fritz Scharpf (Presses de Sciences Pô, 2000)

Dans cet ouvrage, précis et argumenté, Fritz Scharpf directeur de l'Institut Max Planck de Cologne tente d'identifier des voies nouvelles par lesquelles pourrait progresser l'intégration européenne et la légitimité de la construction européenne.

Il constate d'abord que la légitimité classique, celle des Etats-nations et de la rationalité du XIX^{ème} siècle par les *inputs* – c'est-à-dire la démocratie par le peuple – n'a jamais vraiment fonctionné dans le cas de l'Union européenne. Il va même jusqu'à considérer qu'à moyen terme elle constitue un objectif hors d'atteinte « *Les gens se sont rendus compte que l'UE ne deviendra pas dans un avenir proche un système politique démocratique et que, même si le Parlement européen devait encore voir son rôle renforcé, il ne serait pas légitime de recourir à des décisions majoritaires pour surmonter la vive résistance de certains pays* ».

Il explore ensuite une autre piste, celle de la légitimité par les *outputs* – c'est-à-dire par les résultats – qui a été régulièrement empruntée avec succès par l'UE et dont la Commission est la cheville ouvrière. Néanmoins, dans cette branche de l'alternative, on sent bien que l'UE s'est surtout imposée par la voie de l'intégration négative, ou encore dans les domaines de *market correcting*. Par exemple, sa légitimité était forte lorsqu'il s'agissait de faire tomber les barrières protectionnistes pour consolider un marché intérieur capable d'affronter la concurrence externe. Au cours des années 90, la progression de la construction européenne a montré des signes d'essoufflement et, assurément, n'a pas trouvé la bonne méthode quand il a fallu passer à une intégration positive (domaines et politiques de *market making*).

Quand elle a quitté le domaine économique pour investir le domaine social, l'UE a vu sa légitimité contestée et celle-ci reste très discutée. Fritz Scharpf s'interroge sur les raisons d'une telle situation. Il propose une grille d'analyse basée sur l'hypothèse que les niveaux nationaux et européens n'ont pas la même capacité de résolution des problèmes dans certains domaines (voir schéma ci-joint). De là peuvent naître des conflits et une compétition qui expliqueront les progrès inégaux de l'intégration et parfois l'inadéquation de la méthode

communautaire. Ce classement des domaines et politiques n'est toutefois pas définitif, comme il le montre pour le secteur des télécommunications, soumis à un grand mouvement de libéralisation.

Les questions sociales et la politique de l'emploi sont typiquement pour lui des domaines d'incapacité concurrente. Dans un chapitre argumenté et fouillé sur les emplois de services (mais dont l'analyse a un peu vieilli car la rédaction remonte probablement à 1997), il plaide pour la reconnaissance de la particularité d'un modèle social européen riche de diversités nationales *« Le déficit d'emploi continental ne résulte pas à l'origine d'une perte de compétitivité internationale. Il concerne principalement les secteurs protégés et découle, non de la taille de l'Etat providence, mais de la structure et des modes de financements qui lui sont propres »*

A partir des évolutions récentes qui ont abouti à la stratégie coordonnée pour l'emploi, il déduit ce que pourrait être une nouvelle voie légitime de progrès, plus respectueuse des particularités nationales mais 'encadrée' par une vision commune et complétée par quelques normes juridiques. *« Dans les circonstances actuelles, l'intégration européenne ne peut se poursuivre ... qu'en recherchant des solutions nationales autonomes qui correspondent aux préférences, aux perceptions, aux traditions politiques et aux institutions idiosyncrasiques. Les acteurs nationaux doivent malgré tout respecter le fait qu'ils font partie d'une communauté d'Etats-nations, et qu'ils doivent tenir compte des intérêts de chacun, et de leur engagement collectif avant d'arrêter des solutions autonomes. Si ces engagements complémentaires prennent la forme des dispositions juridiques, le seul instrument adéquat sera alors un « test d'équilibrage » sur le modèle de ce que commence à faire la Cour européenne de justice. »*

S'essayant à une théorie de la subsidiarité active – ce qu'il appelle *« une gouvernance multi-niveaux »* – Fritz Scharpf se refuse à trop de relativisme et se méfie des dégâts de la concurrence entre Etats dans certains domaines. Tout en reconnaissant les progrès réalisés grâce aux accords de Schengen, il ne croit pas qu'une voie intergouvernementale pure puisse être plus efficace que la voie communautaire : *« il faudrait alors non seulement se passer du soutien logistique de la Commission mais aussi faire en sorte que le consensus préalable entre les gouvernements participants soit plus large que celui auquel on peut s'attendre avant le début des travaux analytiques et conceptuels nécessaires à l'identification de solutions communes. »*.

Il mise plutôt sur une évolution à l'américaine du droit, qui finalement ne serait pas incompatible avec le respect des diversités nationales ou régionales mais offrirait une garantie de cohérence. *« Il faut s'attendre à ce que les processus habituels qui ont permis d'étendre régulièrement les frontières du droit européen explorent et colonisent de nouveaux territoires »*.

L'auteur conclut en proposant sa propre interprétation de ce qu'est aujourd'hui l'OVNI européen : *« Pour s'étendre au-delà des domaines peu importants du point de vue politique où sa légitimité n'est pas vraiment mise en doute, l'Union européenne devrait subir une mutation fondamentale qui la transformerait en un espace politique commun. Or, aucune des conditions préalables nécessaires n'existe aujourd'hui. Dans le même temps, toutefois, elle est devenue un espace économique ... elle est en passe de devenir un espace socioculturel ... simultanément elle est en train de devenir un espace juridique. »*.