

**Intervention d'Alain Lamassoure en séance de
l'Académie des Sciences Morales et Politiques**

Séance du lundi 6 mars 2023 à 15 heures

Président : Jean-Claude Trichet
Secrétaire perpétuel : Bernard Stirn

Y-A-T-IL UNE GOUVERNANCE EUROPEENNE DE LA PAIX ?

Je me présente à vous avec une humilité qui n'est pas feinte et un bonheur que vous me permettrez de ne pas cacher.

L'humilité sied à un artisan qui s'est rêvé bâtisseur et qui se retrouve devant un aréopage constitué des meilleurs ingénieurs, architectes, analystes, praticiens et théoriciens de la chose publique contemporaine. Beaucoup d'entre vous ont une expérience de l'action supérieure à la mienne, et les autres disposent du recul et de la méthode scientifique qui leur permet de comprendre mieux que nous les événements auxquels nous avons participé.

Cela me donne aussi le bonheur de revoir des visages amis d'anciens partenaires et complices, et d'avoir l'occasion d'échanger avec certains de ceux qui ont inspiré le meilleur de nos politiques publiques pendant ma vie active.

*

Par « gouvernance européenne », j'entends le système de gouvernance qui s'est mis en place, traité après traité, dans l'U.E. et autour d'elle.¹

Il mérite votre attention par un paradoxe qui est un défi pour les politistes : aucun pays n'a joué un rôle plus important que le nôtre dans la construction politique et juridique de l'Union ; et pourtant il est difficile d'imaginer des modèles de gouvernance plus différents quand on compare l'hymne à l'horizontalité de la pratique communautaire et l'asymptote de verticalité absolue de notre pouvoir républicain. Ce modèle communautaire a été conçu pour la paix européenne.

I – LA PAIX PAR LE PROJET.

Dans son œuvre inachevée, *Citadelle*, Saint-Exupéry écrit une phrase qui mériterait d'être gravée sur le fronton de nos assemblées nationales : « Force-les de bâtir ensemble une tour et tu les changeras en frères ! Mais si tu veux qu'ils se haïssent, jette-leur du grain ! » L'effort commun rassemble des acteurs responsables, alors que le « quoi qu'il en coûte » divise des sujets aigris et ingrats.

¹ Mon témoignage est celui d'un de ses acteurs, qui l'a pratiqué à plusieurs niveaux : au niveau local, en ayant contribué au lancement d'une communauté binationale, l'Eurocité Bayonne-Saint-Sébastien ; au niveau régional, comme conseiller régional d'Aquitaine ; au niveau national, en siégeant pendant quatre ans au gouvernement, sur les Affaires européennes puis au Budget ; enfin pendant cinq mandats au Parlement européen. J'ai eu la chance de travailler sur l'Europe avec quatre présidents de la République successifs dans des fonctions différentes.

Le projet européen comprend trois volets.

1 - La méthode Monnet s'est inspirée de cette pédagogie de la construction. C'est une valse à trois temps.

1.1. *Un petit pas impossible à refuser par quiconque* : la mise en commun du charbon et de l'acier, de la matière première des épées comme des charrues, pour reconstruire l'industrie de la paix après l'apocalypse de la guerre. On s'y engage à contre-cœur, avec toutes les méfiances réciproques, mais on s'y engage.

1.2. *L'engrenage vertueux*. Après le premier pas, la confiance commence à succéder à la méfiance. La réussite inattendue donne l'envie de faire un second pas, et d'ailleurs le rend nécessaire : les avantages du grand marché font alors étendre la libre circulation à tous les produits industriels et agricoles, puis aux services, aux capitaux, aux personnes. Et là, deux pas suivants sont inéluctables : un changement de méthode, le passage du diplomatique au politique, pour harmoniser les règles liées à la concurrence ; un nouvel horizon, la monnaie unique, pour rendre égales les conditions de concurrence. Raymond Devos disait : « Mon pied gauche avance, le droit veut aller plus loin, le gauche le rattrape et moi, comme un idiot, je marche. » C'est l'impression qu'ont souvent eue les opinions publiques et leurs dirigeants : ils étaient emportés par un engrenage, dont on ne savait plus toujours qui le souhaitait mais qui paraissait irrésistible. Et finalement bienvenu.

1.3. *Un calendrier à respecter coûte que coûte*, car inscrit dans les traités. Le traité de Rome fixait l'entrée en vigueur de la PAC au 1^{er} janvier 1962 : la pendule a été arrêtée au 31 décembre jusqu'au 14 janvier 1962, le passe-passe horloger permettant de tenir l'échéance. Toutes les dates suivantes furent tenues. Le 1^{er} janvier 1993 pour l'espace unique. Le 1^{er} janvier 1999 pour l'union monétaire. 1^{er} juillet 2004 pour le grand élargissement à l'est.

2 - Le fondement du droit : il est même triple !

- Le socle : le préambule de la Charte des nations unies, par lequel les EM s'engagent à recourir à la négociation pour régler tous leurs différends ; la convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux.

- Au-dessus, le « règlement intérieur de copropriété » constitué par les traités successifs. Ils constituent un cadre global : on peut considérer que l'Europe a eu une « constitution » sans le nom dès l'acte dit unique de 1985.

- Enfin, troisième couche, la fonction principale de l'Union est de faire du droit. Un droit doté d'une sorte de pouvoir légitimant : en réglant tous les problèmes par le droit, l'Union démontre chaque jour l'inanité du recours à la force. On comprend que la démarche ait séduit Joachim Habermas, le théoricien du « patriotisme constitutionnel », dont l'Allemagne avait besoin pour se reconstruire comme nation. Nous sommes ici devant un concept comparable, certes sans patriotisme et sans vraie constitution, mais avec beaucoup, beaucoup de droit d'effet légitimant.

D'où l'importance de la CJUE. Sa jurisprudence a joué un rôle-clef pour anticiper les pas suivants.

D'où l'épreuve de l'adoption de l'acquis communautaire à laquelle sont soumis les pays candidats : ils doivent avoir ingéré tout le droit européen antérieur avant de rejoindre le club.

3 - Les institutions (« Rien ne se fait sans les hommes, rien ne dure sans les institutions »).

Le premier modèle, la Haute-Autorité, fondée sur le supranationalisme, était une erreur. Une technocratie y était dotée du dernier mot : Saint-Simon revu par Jacques Maritain. C'était impossible à étendre à d'autres sujets que le charbon-acier, et évidemment inapplicable à la défense : la CED a été un échec mérité. C'est là que le pragmatisme belge de Paul-Henri Spaak a fait merveille. Alors que la France, et Jean Monnet lui-même, n'ont consenti au traité de Rome qu'une fois acquise l'adjonction de l'Euratom – dont on n'a d'ailleurs rien fait.

Après une demi-douzaine de nouveaux traités, le traité de Lisbonne a mis en place un système de décision fédéral sans le nom. Combinant la double légitimité (Etats, citoyens), l'efficacité et le contrôles caractéristiques de l'état de droit. C'est un fédéralisme parlementaire, à l'allemande ou à la canadienne, couronné par le Mont Olympe : les réunions au sommet du Conseil européen. Avec le temps, la Commission européenne a muté d'un corps virginal de sages au-dessus des contingences politiques au rôle de vrai exécutif politique de l'Union. Ursula von der Leyen qualifie même ce rôle de « géopolitique ».

Mais les différences avec une fédération classique sont immenses :

- Dans le processus historique : l'Europe a commencé par la mise en commun de l'agriculture, bien avant l'union monétaire ; et on attend encore une politique étrangère commune. De même, le Parlement a obtenu le pouvoir législatif avant de pouvoir lever l'impôt et déclarer la guerre, au rebours de toute l'histoire parlementaire.

- Dans les moyens financiers du centre comparés à ceux des composantes : le budget central de l'Union est ridiculement faible, alors que sa capacité normative est énorme ; la capacité de coordonner les politiques « régionales » est considérable – plus forte qu'en Allemagne, tandis qu'aux USA elle n'est pas vraiment institutionnalisée. C'est le rôle de la « méthode ouverte de coordination ». En revanche les Etats membres monopolisent l'information du citoyen, alors que les médias fédéraux prévalent largement en Allemagne comme aux USA. L'Europe est un géant normatif, un nain budgétaire, un trou noir médiatique et un OVNI institutionnel.

II – L'OUTILLAGE DE LA PAIX : LES DECOUVERTES DU VOYAGE

Il faut aller plus loin que cet historique généralement connu. Car chemin faisant, au cours du chantier, les ouvriers ont découvert ou mis au point tout un outillage, des organes, des méthodes de travail, des modes de décision, qui n'étaient pas prévus à l'origine et qui ont joué un rôle-clef. Nous nous retrouvons ici en terrain familier aux spécialistes du droit communautaire comme à ses acteurs. Mais en braquant le projecteur sur des aspects parfois peu connus.

1 . *Le multilinguisme* : Conseil et Parlement ne peuvent pas juridiquement décider tant qu'un texte n'est pas disponible dans les 24 langues, et ils ne peuvent pas en débattre sans traduction simultanée. Umberto Eco aimait à dire : « la langue de l'Europe, c'est la traduction », Elle donne son ancre au navire européen. Même si la langue de travail, appelée anglais, qui est un américain 24 fois torturé, tend à devenir le véhicule commun. Et si, comme le plaide le grand baryton Jorge Chaminé, partout dans le monde, la vraie langue identitaire de l'Europe est sa musique.

2 . *Les présidences tournantes* du Conseil des Ministres. Simple coutume symbolique dans beaucoup d'organisations internationales, cette pratique a un effet pédagogique très important, notamment pour les nouveaux membres. Pendant six mois, toute l'élite politique et administrative du pays est mobilisée pour « piloter » l'Union. Chaque pays s'approprie successivement le flambeau de l'Europe.

Au Parlement, c'est la répartition équilibrée des grandes fonctions qui permet l'appropriation du résultat des travaux par toutes les forces politiques. Il faudrait donner à titre posthume le prix Nobel de la Paix à l'obscur juriste et mathématicien flamand Victor d'Hondt : les principales fonctions parlementaires, présidences et bureaux des commissions, rapporteurs, etc. sont distribuées selon la loi d'Hondt, unanimement acceptée.

A partir de là, la fierté collective, et même nationale, a pu devenir un carburant puissant de l'union. C'est une dimension historique qui n'a pas été assez soulignée.

Le paradoxe fera sourire : l'Europe a réussi parce qu'elle est devenue la gloire de ses nations. A l'époque où l'Allemagne était réduite à sa partie ouest, la CEE offrait à la France la perspective d'un leadership européen de fait, se substituant aux frustrations de la décolonisation. En devenant le meilleur élève de la classe, l'Allemagne y trouva l'occasion de se prouver à elle-même qu'elle pouvait devenir une démocratie modèle, tout en retrouvant sa compétitivité inégalée. Les Italiens y virent le rêve de l'Etat idéal, que la péninsule n'avait jamais connu, et dont la capitale restait judicieusement lointaine. En rejoignant en 1999 la « première division » des clubs européens, celle des membres de l'euro, l'orgueilleuse Espagne effaça d'un coup deux siècles de décadence extérieure et de tragédies internes. Les petits pays que la géographie condamnait au face-à-face avec un trop grand voisin – l'Irlande, le Danemark, le Portugal, les pays baltes – furent rassurés par l'élargissement du cercle de famille. La minuscule Chypre, l'île d'Aphrodite, a pu faire un pied de nez à l'ogre turc. Enfin chacune des anciennes démocraties populaires s'est fait gloire de son « retour à l'Europe » qu'appelait de ses vœux Milan Kundera lorsqu'il évoquait « l'Occident kidnappé ».

Une exception saute tout de suite aux yeux : aussi inconsolable que nous de la perte de son empire colonial, le Royaume-Uni a préféré mettre sa fierté dans sa relation spéciale avec la première puissance mondiale. Puis, plus récemment, dans le projet anachronique - ou uchronique - de « global Britain ».

Certes, l'effet « gloire des nations » n'a qu'un temps. Mais une fois entrés dans le club, les dirigeants nationaux y découvrent un autre avantage : faire de « Bruxelles » le bouc émissaire de leurs échecs et de leurs frustrations. Aucun ne s'en est privé. L'Europe responsabilise dirigeants et peuples de leurs réussites et les déresponsabilise de leurs échecs. Evidemment cette contradiction trouve ses propres limites.

3. *Les procédures qui fâchent ou qui réconcilient.* Ainsi, si la première fonction du parlement est d'apporter un complément démocratique à la prise de décision, il joue aussi un autre rôle, méconnu mais tout aussi important. Si le Conseil est seul à décider, l'expérience montre qu'au-delà de douze l'unanimité n'est plus possible. Mais si on vote à la majorité qualifiée, un grand pays qui perd deux ou trois fois de suite risque de se retrouver humilié. En revanche, si le Conseil partage le pouvoir de législateur avec le Parlement, les décisions sont « dé-nationalisées » : dans l'hémicycle, les oppositions nationales sont représentées, pas seulement les partis au pouvoir ; et, sur tous les bancs, les choix politiques y prévalent fréquemment sur les approches strictement nationales. Ce qui fait qu'au moins une partie des eurodéputés n'hésitent pas à soutenir un texte qui a été rejeté par le représentant de leur pays au Conseil, ou inversement. Et, du coup, tout le jeu européen est un gagnant-gagnant. Aucune capitale n'a vraiment besoin de sauver la face.

Au passage, relevons un autre trait, incompris en France, le paradoxe du nombre. Il est plus facile d'obtenir une décision avec un nombre élevé de participants statuant à la majorité qu'avec un nombre réduit ligoté par l'exigence de l'unanimité : le nombre est devenu gage d'efficacité. Certes, convient-on à l'Élysée, mais plus on est nombreux, plus la France est « diluée ». C'est là que notre culture nationale a du mal à comprendre la gouvernance européenne. Arithmétiquement, l'entrée de l'Espagne ou de la Pologne ont relativement affaibli le vote français. Mais politiquement, tout dépend de l'habileté des négociateurs. Rien n'est acquis d'avance. La diplomatie française répugne à s'abaisser à négocier avec des « petits » pays. Mais, dans ce « gagnant-gagnant », le plus gagnant est celui qui fédère autour de lui la plus grande coalition d'intérêts. Ce qui exige que l'on prenne le temps d'écouter chacun, pour prendre en compte ses préoccupations, même si, et même surtout si, elles nous paraissent secondaires. Les Anglais savaient faire cela admirablement quand ils avaient le bonheur d'être parmi nous : non seulement le *Foreign office* n'avait pas nos préventions arrogantes, mais cent ans d'expérience parlementaire de plus que nous en faisaient les eurodéputés les plus efficaces à Strasbourg.

Relevons ici la différence spectaculaire de la gouvernance de l'Union avec le modèle politique français : horizontalité contre verticalité. D'un côté, un paragraphe élyséen déclenchant la formidable machinerie exécutoire de l'administration nationale ; de l'autre, la recherche permanente d'alliés, dans tous les pays, dans tous les partis, pour emporter des majorités décisives, entre ministres comme entre parlementaires. *Eppure, si muove ...*

4. *L'art européen de la négociation.* Naturellement, il y a des principes applicables à toutes les négociations connus depuis longtemps.

Mais il y a aussi les spécificités européennes :

- La formule du trilogue, l'équivalent européen de nos commissions mixtes paritaires, mais avec un organe chargé de médiation permanente – la Commission. Contrairement à toutes les prévisions, plus de 90% des « lois » européennes sont adoptées en une seule lecture.

- La méthode dite du confessionnal, à laquelle le Président peut soumettre chacun des membres du Conseil. En 2014, elle a permis au Président du Conseil européen, Herman Van Rompuy de faire adopter le cadre financier pluriannuel – la répartition d'une manne de 1 000 milliards d'euros sur sept ans - à l'unanimité, sans procéder à un seul vote en séance plénière.

5. L'exemple du cadre financier pluriannuel nous fournit une autre caractéristique du fonctionnement communautaire : *la créativité juridique*, parfois poussée jusqu'à la fiction.

A l'initiative de Jacques Delors, en 1987, les trois institutions européennes, Parlement, Conseil et Commission, ont signé un contrat par lequel elles s'extrayaient carrément du traité en matière budgétaire pour une période de sept ans. Ce *gentlemen agreement* était la transposition dans le domaine du droit de la magie du chat de Schrödinger cher à la physique quantique : à la fois mort et vif, obligatoire et inexistant. Il a servi de base aux finances de l'Union pendant vingt ans, avant d'être introduit dans les traités !

Autre exemple : au tout début de la pandémie, un premier emprunt européen de 100 Md d'euros, baptisé de l'acronyme SURE, a été lancé avec comme seule garantie les prévisions de marges budgétaires futures évaluées dans le même cadre financier pluriannuel. Il s'agissait en fait d'hypothétiques reliquats comptables courant jusqu'en 2027, dépourvus de toute base économique et de toute nature juridique. Pris par l'urgence, les dirigeants ont approuvé sans lire. Les marchés financiers n'ont rien compris, mais ils y ont cru. Ce qui a fait dire à un haut fonctionnaire de la Commission : « Nous, les Européens, nous sommes capables de bureaucratiser les problèmes les plus inflammables. Une fois les flammes étouffées, le problème trouve sa solution naturelle. »

6. La doctrine des élargissements :

- Les préalables : les critères de Copenhague, qu'il faudra compléter. Ne doivent pouvoir entrer dans la famille européenne que des Etats qui ont fait la preuve qu'ils étaient viables, et qu'ils sont en paix avec leurs voisins. Sinon, la famille européenne jusque-là réconciliée importerait de nouvelles sources de haine. Le problème se pose dans les Balkans de l'ouest.

- L'esprit : oui à des périodes transitoires (comme pour la politique des pêches par l'Espagne et le Portugal), non à des exemptions permanentes (à l'anglaise).

7. L'article 50 du traité, qui est *le droit au divorce*. Le Brexit a été la preuve *a contrario* des vertus du mariage de raison. Le fait qu'un pays membre peut quitter la famille à tout moment, sans donner de motif, garantit l'intégrité de la souveraineté nationale. Moyennant quoi, le mot de « souveraineté » n'apparaît dans aucun des traités européens.

8. Un recul : le financement du budget. C'est un principe pacifiant qui a été oublié avec le temps. Depuis le premier traité, il est spécifié que les dépenses liées aux politiques communautaires doivent être entièrement financées par des « ressources propres », euphémisme pour « impôts européens. » Et, de fait, pendant vingt ans, la Communauté européenne a été entièrement financée par les droits de douane et par une ressource calculée sur l'assiette de la TVA, qui lui étaient directement affectés. Mais dans une économie ouverte au monde les droits de douane ne rapportent plus guère, et le système n'a pas été modernisé. Résultat : aujourd'hui 80% des ressources de l'Union proviennent de contributions des budgets nationaux, au prorata du PIB. Conséquence inéluctable : chaque fois que l'on parle gros sous à Bruxelles, chaque Ministre des Finances calcule le « juste retour » de sa contribution pour ses compatriotes : vingt-sept Mesdames Thatcher se retrouvent autour de la table.

Moralité : dans un ensemble multinational, s'il est bien conçu, l'impôt rassemble, alors que les contributions par pays empêchent l'émergence de l'intérêt général. La « gouvernance de la paix » est ici en recul.

9. *Le « 56^e article » du traité* (qui en compte 55) : le passé reste à la porte des institutions européennes. Spontanément, en entrant au Parlement ou à la Commission, on s'abstient de parler du passé. Différence majeure avec la politique nationale, où on se jette à la figure les grands symboles historiques. Pourquoi cette règle non dite ? Parce que le passé ne dépend plus de nous. Tout ce qui nous divise y figure. Alors qu'il ne dépend que de nous de faire que tout notre avenir nous rassemble. Nous laissons l'histoire aux historiens. Cela ne veut pas dire qu'on l'oublie. Car si l'histoire n'est pas connue, elle bégaie. Mais, entre les responsables, si elle n'est pas tue, elle peut tuer.

III – UN MODELE A ADAPTER AU « XXI^e RUGISSANT »

L'éloge de la boîte à outils ne doit pas masquer les graves imperfections du processus au moment d'affronter les défis de ce siècle de fer.

1 – Les limites du cercle vertueux, de « l'effet Monnet ».

Certes, l'espace unique des quatre libertés a conduit irrésistiblement à l'union monétaire : le grand marché ne pouvait pas fonctionner en étant à la merci de la spéculation quotidienne des marchés sur la valeur des monnaies. En revanche, au grand dépit de leurs promoteurs respectifs :

- L'union économique n'a pas conduit automatiquement à l'union politique.
- Plus étonnant et franchement décevant, l'union monétaire n'a même pas conduit à l'union bancaire, ni financière, ni fiscale.
- La réconciliation des peuples ne suffit pas à persuader les dirigeants de s'engager dans une politique étrangère commune. Ni à éradiquer les haines, internes ou externes, au niveau des citoyens. Le populisme contemporain est-il une mutation du virus nationaliste des années 30, ou relève-t-il d'une autre pathologie et d'une thérapeutique inédite ? Si les haines qu'il génère contre l'Autre ne ciblent pas (pas encore ?) le pays voisin (mais l'immigré, le musulman, le Rom, etc.), y-a-t-il une « barrière des espèces » qui nous protège contre le retour à la haine réciproque des nations ? Philosophes, sociologues, anthropologues, historiens sont très attendus sur le sujet.

2 – Attention, le droit trop longtemps exposé au mépris rouille, comme le fer exposé à l'eau de mer. La sanction du non-respect des règles de l'Union est un sujet mal résolu. Pour ce qui est des valeurs fondamentales, on verra si la conditionnalité financière qui vient d'être mise en place opère mieux que l'article 7 du traité. Cet article prévoit la sanction la plus humiliante : la perte du droit de vote du pays coupable. Mais sa procédure alambiquée le rend inopérant.

De même, l'exemple des avatars successifs du PSC confirme que tout ce qui relève du jugement par les pairs signifie concrètement l'absence de sanction.

Or, un système reposant sur le droit ne peut pas laisser le droit rouiller.

Ajoutons la terrible leçon de la guerre d'Ukraine : la réconciliation entre les peuples ne suffit pas à maintenir la paix. En l'absence de démocratie chez l'un des protagonistes, même les deux peuples les plus proches qui soient peuvent en 24 heures devenir des ennemis inexpiables. « Si tu lâches les chiens de la guerre, la suite leur appartient. »

3 – L'Union est bâtie sur le droit, mais pas encore sur la démocratie.

Les Français auront plus de mal à en prendre conscience : leur ADN politique ne comprend plus que le régime présidentiel. Mais nos partenaires recourent tous au régime parlementaire². Or, le traité de Lisbonne institue un régime de type parlementaire, dans lequel le numéro 1 de l'exécutif, le Président de la Commission, est élu par une majorité ou par une coalition parlementaire sur proposition du Conseil européen, agissant comme un chef de l'Etat collectif. En 2019, le Conseil européen en a conclu qu'il disposait d'un choix discrétionnaire de la personnalité à présenter au Parlement : c'était l'interprétation que Charles X faisait de la « Charte octroyée » en 1829. Issue de ce choix, Madame Ursula von der Leyen a révélé des qualités hors du commun, mais aucun citoyen européen n'a voté pour elle, aucun ne se sent représenté par elle, et sa légitimité politique ne dépasse pas celle d'un haut-fonctionnaire international. Les prochaines élections européennes ont lieu en 2024. Peut-on espérer convaincre l'an prochain les dirigeants français que l'Europe est maintenant assez mûre pour passer au moins à la Monarchie de Juillet ?

Tout aussi grave est le déficit démocratique congénital dont souffre le Parlement européen. Chaque pays reste maître de son système électoral pour désigner ses eurodéputés. La France a choisi de se considérer comme une circonscription unique élisant ses 79 eurodéputés sur des listes bloquées établies par les partis politiques dans la plus grande obscurité : il s'agit moins d'une élection que de nominations laissées au bon plaisir des chefs de parti. Le lien féodal y tient fatalement plus de place que l'engagement européen. Aucun parti politique ne dénonce le système puisque tous y trouvent avantage. Il est honteux qu'aucune grande voix ni aucune juridiction ne dénonce cette parodie de démocratie.

D'où le désintérêt profond des médias, le sentiment d'éloignement des citoyens et l'image, hélas justifiée, d'une bureaucratie anonyme à Bruxelles, toutes institutions confondues.

4 – Contrepartie de la culture d'une organisation tout entière dédiée – oserai-je dire asservie ? – au droit : l'idéalisation puérile des relations internationales.

Nous croyons que le reste du genre humain suit nos débats, partage notre vision du monde, nos préoccupations, nos objectifs, et que la surenchère de vertu de notre part convaincra les cinq continents éblouis par le bien-fondé de cette vision. C'est l'illusion des pacifistes et celle de la gentille Greta Thünberg. Hélas ! De toutes les maladies, la vertu est, de loin, la moins contagieuse.

² Sauf Chypre, qui repose sur un pouvoir présidentiel très fort.

Dans son journal, Marc-Aurèle le constatait avec l'orgueil du philosophe et l'amertume de l'empereur, dans ce raccourci magnifique : « *Tu demandes ce que tu peux attendre de la vertu ? Elle seule !* »

Woody Allen l'a traduit dans un mode plus plaisant. Le personnage angoissé qu'il incarne dans *Annie Hall* écoute la prophétie d'Isaïe que lui récite un rabbin, optimiste sur la suite de l'aventure humaine :

« *Une nation ne tirera plus l'épée contre une autre, et l'on n'apprendra plus la guerre. Le loup dormira avec l'agneau.* » « *Certes, observe Woody, mais l'agneau passera une mauvaise nuit.* »

La question que les Européens doivent se poser depuis le 24 février 2022, c'est : dans un monde de loups, quel est l'avenir des agneaux ? Seront-ils capables d'adapter la gouvernance d'un temps de paix, vécue comme perpétuelle, au temps de la guerre grondant de nouveau à nos portes ?

Pour donner un seul exemple, la conduite d'une politique étrangère ne se décide, ni, certes, à l'unanimité des parties prenantes, mais ni à la majorité non plus ! Pour avoir une politique étrangère commune, les organes existent (HR-VP, service extérieur commun, Comité militaire, Agence européenne de Défense ...), mais sur le processus de décision tout reste à inventer. Il en va de même pour la mobilisation de troupes. Si la mise en œuvre d'une force européenne dite d'action rapide exige un vote préalable de plusieurs parlements nationaux, les forces hostiles ne seront retardées dans leur élan que par leurs propres éclats de rire.

5 – Enfin, la plus grande lacune de la gouvernance européenne de la paix, c'est que ses caractères et ses mérites restent inconnus, même de ses propres bénéficiaires. C'est ici que l'on rencontre le problème posé par l'enseignement de l'histoire à l'école.

Dans tous nos pays, le choix de l'histoire comme discipline scolaire obligatoire a coïncidé avec l'avènement de l'Etat-nation. L'objectif alors était simple : former de jeunes patriotes, fiers d'une histoire nimbée de légendes héroïques, prêts à donner leur sang pour la terre de leurs ancêtres. Ni la véracité des faits, ni la nuance des jugements n'étaient des contraintes incontournables.

Mais voilà les anciens ennemis héréditaires transformés en démocrates pacifistes. Enseigner le passé pour réconcilier les hommes se révèle bien plus difficile que de les préparer à se haïr de nouveau.

J'ai longtemps cru que la solution était dans l'élaboration d'un récit européen commun, conçu en polyphonie avec des auteurs de tous les pays, présentant le passé de notre continent comme deux mille ans de guerres civiles. C'était une fausse bonne idée. Une histoire pieuse officielle deviendrait immédiatement la cible de tous les ministères de l'éducation, de tous les eurosceptiques, et de tous les historiens autres que ses propres auteurs. Le « *narratif commun* », en quoi Paul Ricoeur voyait l'identité européenne, ne peut pas être un récit unique. C'est une symphonie de récits, qu'il nous appartient d'accorder.

Prenons le cas du 11 novembre. La France célèbre l'armistice qui a mis fin à la Première Guerre mondiale, sa victoire la plus glorieuse et la plus douloureuse. L'Allemagne se souvient de ce que Marc Bloch aurait déjà pu qualifier « *d'étrange défaite* », puisqu'à l'époque, bien que submergée par le nombre, la Reichswehr occupait

encore le sol ennemi. Les Polonais fêtent leur indépendance retrouvée. Pays vaincu, la Hongrie est restée inconsolable du traité de Trianon qui a suivi. Pour la raison contraire, la Roumanie célèbre à cette occasion son élargissement à la Transylvanie, précédemment hongroise. Quant aux Autrichiens, débonnaires, ils se consolent de la disparition de l'empire séculaire des Habsbourg en ayant fait du 11 novembre à 11h.11 le lancement de la préparation du carnaval annuel !

Nous ne pouvons pas nous inventer la même mémoire des grandes dates de notre histoire commune. Mais il faut s'assurer que chacun est ouvert aux récits des autres. Et que chacun de ces récits tend à renforcer la réconciliation au lieu de faire renaître des fantômes.

En attendant, tous nos systèmes éducatifs sont embarrassés par le récit de la paix européenne, qui ne peut évidemment ignorer l'histoire proprement nationale.

Comment trouver le juste équilibre entre la formation de *patriotes*, et la formation de *citoyens*, voire, comme en Suède, la formation de *membres de la société* ? Et s'agit-il de citoyens de la démocratie nationale, de citoyens de l'Europe ou de citoyens du monde ? Dans le récit du passé, quelles parts respectives accorder à la fierté des heures lumineuses et au remords de la face sombre ? Au-delà du sec rappel des faits, il faut inviter l'élève au jugement, ce qui comporte évidemment une dimension morale – mais faut-il alors recourir aux standards de l'époque, à ce que les historiens appellent la « contextualisation », ou à nos idéaux contemporains, d'une exigence quasi illimitée ? Implicitement, l'histoire est un passé enseigné aujourd'hui pour préparer un futur meilleur. Mais en fait, quel passé, pour le futur de qui, et meilleur en quoi ?

A la fin de l'année, l'Observatoire européen de l'enseignement de l'histoire, créé auprès du Conseil de l'Europe, publiera son premier état des lieux. Il sera inquiétant.

Dans un tiers des pays de la grande Europe, l'histoire n'est plus une matière obligatoire ; aux Pays-Bas et dans les pays scandinaves, elle n'est même plus enseignée en tant que telle. Dans la moitié des pays membres de l'Union, y compris dans certains des pays fondateurs, la construction européenne, ses grandes dates, ses acteurs majeurs, ne figurent pas au programme d'histoire contemporaine ! Etonnons-nous ensuite que nos journalistes, nos responsables politiques, et finalement nos concitoyens restent perplexes, désenchantés ou indifférents face au grand projet européen ! Et que beaucoup soient si facilement vulnérables à un discours furieusement à la mode qui, sous les américanismes cuistres de « woke » ou de « cancel culture », prétend s'acheter une bonne conscience planétaire en racontant que, depuis deux mille ans, l'Europe aurait été à l'origine de tous les malheurs de l'humanité. Pendant que de trop nombreux pays en reviennent à la simplicité de l'ethnocentrisme nombriliste, sans trop faire la différence entre récit national et roman nationaliste.

Si l'on n'y prend garde, la jeune génération européenne risque de se partager entre un tiers d'amnésiques, un tiers de nostalgiques d'un futur antérieur, et un tiers de pénitents obsessionnels d'un passé recomposé. Trois catégories n'ayant en commun qu'une fierté ou une bonne conscience également imbéciles. Il est grand temps d'oser regarder en face notre passé commun, sans nier nos mémoires nationales douloureuses, bien au contraire, mais en les réconciliant et en soulignant l'originalité de l'aventure européenne, avec ses ombres indélébiles et ses immortelles lumières.

Pendant longtemps, nous avons cru que l'unité et la diversité étaient deux objectifs aussi opposés que les deux pôles d'un aimant. Pour bâtir la maison commune, tout était affaire d'équilibre.

Puis il y eut la Convention européenne, de 2003. Sous la présidence de VGE, les représentants de toutes les forces politiques de nos pays réalisèrent que cette opposition n'était pas un obstacle, mais un atout : il faut bien une anode et une cathode pour faire jaillir le courant moteur.

Aujourd'hui, nous entrevoyons un troisième stade, encore plus étonnant que le second : le progrès viendra à la fois de plus d'unité et de plus de diversité. C'est la magnifique question que Henry Kissinger se pose et nous pose dans *L'ordre du monde* : « *Compte tenu de son histoire, quel degré de diversité l'Europe doit-elle préserver pour assurer l'unité dont elle a besoin ?* »³. Autrement dit, il faut s'assurer d'une forte dose de diversité pour parvenir à l'unité requise ! J'ai cru l'ambition impossible, jusqu'à ce que j'écoute un quatuor à cordes : pas de chef d'orchestre, des partitions et des instruments différents, l'harmonie d'ensemble n'est parfaite que lorsque chaque instrumentiste atteint la perfection.

Décidément, l'Europe devra puiser encore dans son génie pour inventer sa bonne gouvernance pour la suite du XXI^e siècle. La vraie gouvernance de la paix ?

Alain LAMASSOURE

³ “*Given its history, how much diversity must Europe preserve to achieve a meaningful unity?*” Henry Kissinger, *World Order*.