

Face à la crise, quelles perspectives pour l'Union européenne ?

Par **Jean-Marc Ferry**

Jean-Marc Ferry, philosophe, est professeur à l'Université libre de Bruxelles, et chercheur au Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Il enseigne également à l'Institut d'études européennes de Bruxelles, et a enseigné au Collège d'Europe à Bruges. Il est, entre autres ouvrages, l'auteur de : *La Question de l'État européen* (Paris, Gallimard, 2000) et *L'Europe, l'Amérique et le monde* (Nantes, Éditions Pleins feux, 2004).

Les défis de l'élargissement et de la constitutionnalisation étaient rudes. Le premier impliquait surtout un risque d'utilisation néo-libérale des disparités entre l'Ouest et l'Est européens. Quant au texte à ratifier, il a échoué à créer le patriotisme constitutionnel nécessaire. Il est urgent de s'interroger sur les finalités et les formes possibles de l'intégration, en délaissant la fausse évidence *fédéraliste*, les peuples se réappropriant les questions aujourd'hui contestées.

politique étrangère

L'Union européenne s'est affrontée à une double épreuve : son élargissement à 25 membres et la mise en débat d'un projet constitutionnel. D'aucuns jugeront qu'il y eut là double précipitation. Le fait est que ces deux épreuves compromettent la réalisation d'une union politique. Mais il fallait aller vite : vite montrer aux Européens nouvellement libérés que l'on est disposé à les accueillir et à partager avec eux les avantages de l'Union ; aux opinions publiques que la dynamique européenne n'est pas aussi anti-politique que le prétendent ses détracteurs, et que l'on s'attache à pallier le déficit démocratique. Mais que vaut cette double préoccupation, ou double précipitation : élargir d'abord l'Europe aux Vingt-cinq, consolider ensuite l'acquis en mettant en chantier l'élaboration puis l'adoption d'une constitution ?

Une double démarche : élargissement et constitutionnalisation

En ce qui concerne l'*élargissement* à l'Europe centrale et à la Baltique, des ordres de considérations divers – utilitariste, affectif, stratégique – ont dû interférer. D'un point de vue néo-libéral, il y avait sans doute là une opportunité pour étendre le grand marché, inciter à flexibiliser les coûts sociaux et salariaux et disposer d'une base de lancement pour la conquête de marchés hors Union. Mais on s'est dit aussi qu'il ne fallait pas laisser tomber nos frères du centre et de l'Est, si longtemps tenus sous le joug. Enfin, pourquoi ne pas battre le fer quand il est chaud, et réaliser sans attendre la grande Europe, celle dont la construction politique rencontre enfin ses frontières géographiques ? On préviendrait au passage une éventuelle tentative russe de reconstituer l'alliance avec ses anciens satellites, tout en posant face aux États-Unis quelques timides jalons en vue d'une Europe capable de pourvoir elle-même à sa sécurité. Quoi qu'il en soit, la décision d'élargir à 25 fut annoncée sans pathos. La réunification de l'Europe, jadis promise avec un idéalisme touchant lors du traité de Rome, se présentait dans le traité de Nice comme un *factum* dénué d'émotion. Ardemment voulu, en 1957, l'élargissement paraissait subi, en 2000. Quelque dix ans après la chute du Mur, l'enthousiasme de l'*Europa restituta*, de « l'Europe retrouvée », était déjà loin.

C'est que les Européens de l'Ouest étaient inquiets : les Européens du centre et de l'Est n'auraient pas la culture politique requise. Ils pourraient en outre n'investir l'Union européenne que sur le terrain économique, tout en s'en remettant à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et aux Américains pour leur sécurité et leur survie politique. D'où le risque de voir se transformer l'Union européenne en simple zone de libre-échange, dépourvue de réelle signification politique. Or, ce n'est pas ce que veulent, en particulier, les Français et les Allemands. Pour eux, l'heure est plutôt au dépassement de l'union économique, monétaire et commerciale dans une union *politique*.

Quant à la *Constitution*, le projet élaboré par la Convention, adopté par les chefs d'État et de gouvernement, puis soumis à ratification soit parlementaire soit référendaire, correspond davantage à une tentative de consolidation politique qu'à un approfondissement proprement dit. Sans doute y a-t-il dans le Traité constitutionnel quelques avancées par rapport au traité de Nice et aux autres traités antérieurs¹. Cependant, le projet consti-

1. On retiendra : 1) une meilleure lisibilité constitutionnelle ou juridique (désignation plus orthodoxe des différentes sortes de normes publiques ; partage mieux défini des compétences entre l'Union et les États membres ; fin formelle de la structure en piliers) ; 2) une orientation vers un régime parlementaire (élection par le Parlement européen du président de la Commission, contrôle émergent des parlements nationaux sur la politique de l'Union, institutionnalisation « forte » du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement, avec un président élu pour deux ans et demi (une fois) renouvelables) ; 3) des percées

Face à la crise, quelles perspectives pour l'Union européenne ?

DOSSIER | APRÈS LE NON FRANÇAIS

tutionnel correspond surtout à la volonté de fixer les acquis tout en les améliorant. Il importait aussi de marquer une identité politique de l'Europe face au monde en général, immédiatement vis-à-vis des États-Unis, et de rallier par là même des forces plus ou moins centrifuges à la cause proprement européenne, c'est-à-dire au principe d'une *solidarité politico-stratégique européenne*. On ne pouvait plus se permettre les incohérences de naguère (par rapport aux Balkans), ni les divisions récentes (par rapport à l'Irak). Aussi le projet constitutionnel, dont le premier titre est dédié aux « valeurs de l'Union », se laisse-t-il comprendre comme un manifeste d'identité politique et de déclaration d'intention adressé au reste du monde.

Vis-à-vis de l'intérieur, cependant, il s'agissait de créer chez les ressortissants un sentiment d'appartenance à une même communauté politique. Après la chute du Mur et l'effondrement du bloc soviétique, s'effritait le motif initial de la paix, qui

**Il s'agissait bien de créer
chez les ressortissants européens
un sentiment d'appartenance
à une même communauté politique**

avait pu, durant des décennies, conférer une légitimité suffisante à la construction européenne. Le thème critique du déficit démocratique trahissait le soudain déficit de légitimité politique de l'entreprise, tandis que la justification qui, normalement, aurait dû prévaloir dans le contexte de la mondialisation – soit : le nécessaire rattrapage de l'économie par le politique –, cette nouvelle légitimation ne pouvait « prendre », tant que persistait dans l'opinion le soupçon d'une connivence objective entre Bruxelles et Washington, entre l'Union européenne et les instances d'un gouvernement économique mondial imposant sa doctrine monétariste à travers ses principales agences (Fonds monétaire international [FMI], Banque mondiale, G8, Organisation mondiale du commerce [OMC]) : la construction européenne risquait ainsi d'être dénoncée comme un pur phénomène d'accompagnement, d'adaptation politique à la mondialisation économique. L'opinion peinait à voir dans l'Union européenne une réponse à la fatalité devant laquelle, isolément, les nations seraient impuissantes. Aussi était-il urgent de confectionner un patriotisme européen à l'aide de moyens institutionnels et symboliques prestigieux. L'identité politique du citoyen d'Europe fut ainsi appelée à se référer aux valeurs de l'Union et aux droits fondamentaux inscrits dans le

en direction d'une communauté politique européenne (manifeste des valeurs de l'Union, intégration de la Charte européenne des droits fondamentaux qui prennent force juridique, perspectives offertes sur une « vie démocratique de l'Union » — démocratie participative, transparence des travaux dans les institutions, initiative populaire).

Traité constitutionnel. De ce point de vue, l'adoption d'une Constitution pour l'Europe aurait pour fonction de stabiliser une forme de patriotisme située au-delà des nationalismes, et qui se marquerait par une adhésion aux principes constitutifs de l'État de droit démocratique aux valeurs qui y sont afférentes² – autrement dit : le *patriotisme constitutionnel*³.

Fixer chez les ressortissants de l'Union le sentiment de co-appartenance à une même communauté de citoyens ; réaliser le recouvrement de l'Europe géographique et historique par l'Europe économique et politique : telles sont donc, en simplifiant, les deux intentions principales qui furent respectivement attachées à l'élaboration du Traité constitutionnel et à l'élargissement aux Vingt-cinq. Ayant parlé, à propos de ces intentions ou de leur réalisation, de précipitation, j'aimerais revenir sur les risques ainsi pris, et les tâches d'approfondissement laissées pendantes.

Les risques liés à l'élargissement

Il n'est guère utile de s'appesantir sur les inquiétudes, souvent exprimées à l'Ouest, en ce qui concerne un certain rapport instrumental à l'Union, tandis que serait enterré le projet d'une véritable union politique, cohérente dans ses prises de position et capable de parler d'une seule voix sur la scène internationale. Ce risque existe peut-être, mais il semble perdre progressivement de sa réalité : les nouveaux venus comprennent les avantages de la solidarité, se forment à une culture de la concertation et du compromis, réalisent que leurs opinions nationales ne sont pas acquises, loin s'en faut, à une politique américaine offensive et unilatérale⁴.

Cependant, il existe un autre risque lié à l'élargissement récent, et ce risque n'est, quant à lui, nullement imputable à de supposés comportements égoïstes ou instrumentaux des nouveaux venus. Il a été rendu sensible depuis la triste affaire Bolkestein. C'est l'utilisation néo-libérale des disparités entre l'est et l'ouest de l'Union, en ce qui concerne le standing social mesuré par les revenus salariaux, les prélèvements et transferts sociaux, les équipements collectifs, les servitudes écologiques, le volume

2. Respect de la dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, état de droit, respect des droits de l'homme, pluralisme, tolérance, justice, solidarité, non-discrimination : telles sont les valeurs proclamées.

3. L'expression « patriotisme constitutionnel » (*Verfassungspatriotismus*) a notamment été proposée par le juriste Dolf Sternberger, et popularisée par le philosophe Jürgen Habermas, d'abord dans le contexte de la « controverse des historiens », querelle qui éclata en été 1986 entre des intellectuels ouest-allemands au sujet du passé national-socialiste ; ensuite, premier rebondissement, au moment de la réunification de l'Allemagne (où se reposa la question de l'identité allemande) ; puis, « troisième round », à propos de l'Union européenne et des principes susceptibles de fédérer ses peuples en perspective d'une identité « post-nationale ».

4. De fait, il existe une opinion européenne, même si celle-ci n'est pas publique. Les Européens du centre, de l'Est, de l'Ouest, partagent une certaine vision du monde et des valeurs qui les démarquent de l'éthos dominant aux États-Unis. Voir D. Reynié, *La Fracture occidentale. Naissance d'une opinion européenne*, Paris, Éditions de la Table Ronde, 2004.

des redistributions, les minima de revenus d'activité, d'indemnités de chômage, de pension de retraite. On profiterait de l'élargissement brutal pour faire jouer par surprise le dénommé « fédéralisme concurrentiel ».

De quoi s'agit-il ? De mettre en concurrence les États membres, leurs systèmes fiscaux, économiques, sociaux, en vue ou au nom d'une allocation optimale des ressources⁵. Les néo-libéraux considèrent que, pour une telle optimalité, il n'y a pas d'autre condition à réaliser que ce que nous promet entre autres le Traité constitutionnel : un grand marché sans distorsion de concurrence. Ce faisant, ils ne disent pas l'essentiel : que, sous l'hypothèse libérale *elle-même*, la sacro-sainte concurrence ne produirait un effet vertueux d'allocation optimale des ressources que si l'Union avait préalablement réuni les conditions propres à assurer chez les personnes physiques, en particulier les travailleurs, une mobilité comparable à celle des entreprises ; ce qui est loin d'être le cas d'une manière générale, mais aussi par suite d'une absence de coordination entre régimes sociaux⁶. De fait, les individus sont beaucoup moins mobiles que les entreprises. Leur arbitrage aura donc moins de poids que celui des entreprises. Dans cette mesure, le fédéralisme concurrentiel donnera une prime aux moins-disants sociaux et écologiques, ce qui tire l'Union vers le bas.

Quant aux risques liés à l'adoption de la Constitution, ils peuvent être appréciés sous des considérations systématiques. Là où le projet est adopté par la voie parlementaire, les peuples approuvent un texte qu'ils n'ont pas lu. Là où il est soumis à référendum, les peuples peinent à adopter un texte qu'ils ne comprennent pas. Dans les deux cas, la Constitution est un symbole éthéré, ne serait-ce que pour être prématurée à plusieurs égards⁷. Quant à l'intention elle-même – stabiliser chez les ressortissants de l'Union

5. A. Lechevalier, G. Wasserman, *La Constitution européenne*, Paris, La Découverte, 2005. Cette référence vaut aussi pour les développements de l'alinéa.

6. Fait par exemple défaut une instance destinée à centraliser la comptabilisation des points de retraite que réalisent ici et là les travailleurs mobiles, en compensant au niveau central, celui de l'Union elle-même, toute pénalisation résultant de cette mobilité.

7. J'ai exprimé cette conviction à plusieurs reprises. Elle s'appuie sur deux considérations, l'une, historique ou « génétique », l'autre, systématique. La considération « génétique » consiste dans l'idée qu'une Constitution pour l'Union ne saurait voir le jour, tant que n'ont pas été formés les moments logiquement antérieurs : 1) d'une société civile qui ne se réduit pas au grand marché ; 2) d'une société politique requérant l'activation d'une vie démocratique grâce notamment à une mise en réseau des parlements nationaux entre eux et avec le Parlement européen, à une parlementarisation des intérêts socio-économiques, ainsi qu'à une structuration intelligente de l'espace médiatique dans l'Union (J.-M. Ferry, « Pour une démocratie participative », *Temps européens*, printemps 1997, p. 10-19 ; « Une démocratie participative à construire », in Commission européenne, *Les Cahiers de la cellule de prospective, La Démocratie et la société de l'information en Europe*, préface de J.-C. Thébaud, Éditions Apogée/Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p. 42-46 ; « Dix thèses sur "La Question de l'État européen" », *Droit et société*, n° 53-2003, p. 13-57). Quant à la considération « systématique », elle part de l'idée que la nature ou le sens politique de l'Union n'est pas encore mûri ; en clair : on reste attaché à l'image de l'État fédéral, ce qui est une erreur. L'horizon d'une union politique européenne est, à mon sens, le *cosmopolitisme juridique*, et non pas le *fédéralisme étatique* (cf. J.-M. Ferry, *La Question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000 ; également, J.-M. Ferry, *L'Europe, l'Amérique et le monde*, Nantes, Pleins Feux, 2004).

le sentiment de co-appartenance à une même communauté de citoyens en faisant appel à une commune adhésion aux valeurs et principes inscrits dans la Constitution, afin de former quelque chose comme un peuple européen uni par un patriotisme constitutionnel – elle est problématique. La reconnaissance de soi dans l'autre, la solidarité proprement civique sont là requises à un niveau sublimatoire jamais atteint. Jamais, y compris sous la Révolution française, ne fut demandé un tel effort d'abstraction à des individus en vue de constituer politiquement un peuple. Il ne suffit pas, en effet, de dire en substance : « Oui, nous sommes acquis aux droits de l'homme et aux principes de l'État de droit démocratique ». Le patriotisme constitutionnel implique *pratiquement* aussi que l'on soit prêt à partager avec des étrangers moins riches que soi ; à accepter des sacrifices, à supporter et comprendre des susceptibilités de leur part, voire une arrogance assortie d'une indifférence à la cause commune. La corde ne cède pas tant qu'est maintenue la fibre affective-communautarienne : « Ce sont nos frères », dira-t-on, « ils sont européens comme nous. Nous les avons laissés tomber à Yalta, abandonnés à Budapest, à Prague... ». Mais, au-delà de cette fraternité, plus guère de solidarité, comme l'ont montré les réactions répulsives, presque racistes, à la candidature d'Ankara. C'est une falsification empirique – rien de plus, mais rien de moins – du patriotisme constitutionnel tel qu'il avait pu s'exemplifier dans la belle et généreuse formule de la Déclaration de Laeken : « La seule frontière que trace l'Union européenne est celle de la démocratie et des droits de l'homme ».

Quel(s) approfondissement(s) ?

En regard de l'élargissement de l'Union aux Vingt-cinq, et des inquiétudes qu'il a pu activer, on distinguera deux questions : la question stratégique et la question sociale.

En ce qui concerne la question stratégique, les choses semblent claires : il faut d'abord réaliser l'union politique à hauteur des impératifs de sécurité,

de défense et de la diplomatie elle-même. Cela ne veut pas dire que l'on projette, même à terme, de supprimer les représentations nationales. Mais l'Europe doit pouvoir parler d'une seule voix sur la scène mondiale. Elle doit

L'Europe doit peser de tout son poids pour aider les États-Unis à franchir le cap de l'unilatéralisme

pouvoir peser de tout son poids dans les organisations internationales, afin notamment d'aider les États-Unis à franchir le cap de l'unilatéralisme, du nationalisme et de l'impérialisme, à dépasser une philosophie de la « paix par l'empire » plutôt que par le droit, et une conception rudimentaire de la

puissance⁸. L'Union doit cesser, quant à elle, d'être ce que l'on disait jadis de l'Allemagne fédérale : un géant économique et un nain politique. Elle doit faire montre d'*autorité* – non de souveraineté ! – à l'endroit de certains de ses États membres qui, en matière d'équipements militaires, d'acquisition d'armements sophistiqués tels que les avions et hélicoptères de combat, ont un comportement anti-européen, tant sur le plan technique qu'économique et politique. L'Union doit sans doute décider d'équipements militaires communs pour cause d'interopérabilité technique et d'économies d'échelle⁹. Elle doit également mettre un point final aux incohérences et impuissances qui nous ont valu des Américains quelques réflexions acides du genre : « L'Europe n'écrase pas un caramel mou¹⁰ ».

Quant à la question sociale, le problème posé est complexe. La voie anglo-saxonne emporte d'indéniables succès¹¹. Les indicateurs économiques sont bons et stables, jusqu'à présent, au Royaume-Uni : bonne croissance, taux de chômage bas, revenu moyen par tête élevé. À cet égard, l'Angleterre a dépassé la France et compte supplanter l'Allemagne. Le thatcherisme a légué des conditions structurelles de flexibilité de revenus et d'emploi convenant aux visées d'une politique monétariste. La rigidité politique du monétarisme appelle en effet l'assortiment d'une flexibilité sociale. Dans la zone Euro, la monnaie, mise, pour ainsi dire, en pilotage automatique, tend à être sanctuarisée hors politique, tandis qu'il est interdit de jouer avec les déficits budgétaires. Aussi faut-il une variable flexible du côté de l'emploi et des revenus salariaux. À politique économique de droite, structure sociale « de droite » ; et l'économie se porte bien, la société est dynamique, entreprenante, mobile, certes au prix de grandes souffrances et inégalités. Cependant, dans la zone euro, à la différence des Anglais, nous sommes en pleine contradiction : d'un côté, il n'y a pas plus rigide que notre politique économique (autonomie absolue de la Banque centrale européenne pour ce qui est de la politique de la monnaie et du taux d'intérêt ; pacte de stabilité et interdiction d'une politique budgétaire keynésienne) ; de l'autre, nos minima sociaux résistent aux sirènes de la flexibilité, tandis qu'en raison de la dette publique et des effets de cliquet budgétaire (les dépenses de fonctionnement comme d'équipement sont

8. Robert Cooper (*The Breaking of Nations: Order And Chaos In The 21st Century*, New York, Grove Press, 2004) considère que les États-Unis seraient, de ce point de vue, en retard sur l'Europe ; que Robert Kagan (*La Puissance et la faiblesse*, Paris, Plon, 2003), en conséquence de son matérialisme simpliste (à vrai dire, un nietzschéisme vulgaire), n'aurait pas compris que si l'Europe choisit la politique du droit contre celle de la force (la paix par le droit et non par l'empire), ce n'est pas parce qu'elle serait (militairement) faible, mais parce qu'elle a fait un choix politique et philosophique. Ce même Robert Kagan, comme beaucoup de ses collègues du département d'État, fait montre en outre d'une conception réductrice de la puissance (réduite à l'aspect militaire), ce qui est simplement une erreur.

9. Sur les perspectives d'une Europe de la défense, voir Ch. Cornu, « Le "sommets" de Saint-Malo, en 1998, a permis de faire progresser l'Europe de la défense », in M. Dehove (dir.), *Le Nouvel État du monde*, Paris, La Découverte, 2004.

10. Paroles de James Hems, citées (complaisamment) par V.D. Hanson, « Adieu l'Europe », *Le Débat*, n° 123, janvier-février 2003, p. 15-21.

11. Voir *Courrier international*, n° 748, du 3 au 9 mars 2005.



très peu compressibles), les prélèvements fiscaux maintiennent en gros les mêmes taux. Politique économique de droite ; structure sociale « de gauche » : c'est l'impasse de la stagnation et du chômage.

En d'autres termes, il faut choisir. Si l'Europe doit refuser la voie anglo-saxonne, ainsi que Jacques Chirac a pu le dire bien haut, elle doit alors modifier son cap de 90 degrés, s'engager pour le moins sur la voie d'un keynésianisme concerté, coordonné, et abandonner sans état d'âme ses dogmes monétaristes, d'ailleurs dénoncés aujourd'hui par nombre d'économistes repentis qui ont pu mesurer les catastrophes générées par la politique du FMI en vertu du « consensus de Washington », surnommé « consensus de Washington-Francfort-Bruxelles ». Une telle révision opérée au niveau de la politique économique libérerait ensuite un approfondissement socialement bienfaisant du côté des minima de revenus garantis. L'Europe pourrait profiler un modèle original de justice politique, réconfortant pour ses ressortissants, attrayant pour d'autres unités continentales en formation, modèle en pointe dont le socle social serait représenté par l'inscription constitutionnelle d'un *droit universel, individuel et inconditionnel au revenu minimum garanti*. Là, enfin, il deviendrait possible d'envisager ce qui, jusqu'alors, passait pour la quadrature du cercle : concilier la plus grande sécurité sociale minimale avec une bonne flexibilité de l'emploi et des rémunérations.

Vers une solidarité post-nationale ?

La réflexion quant à l'approfondissement se laisse relier à l'intention inscrite à la Constitution d'atteindre une *solidarité post-nationale*.

Le patriotisme constitutionnel en appelle à un niveau d'abstraction supérieur en ce qui concerne l'effort de solidarité demandé aux citoyens. Déjà dans nos systèmes nationaux, on ne sait pas à qui l'on donne, ni de qui l'on reçoit. Le « prochain » est toujours déjà reconnu sans avoir été connu. Une telle solidarité abstraite, passablement anonyme, crée des tensions politiques que réprime la censure médiatique, lorsque les nationaux soupçonnent que, pour certaines prestations (par exemple, l'affectation de logements bons marché), des étrangers bénéficient d'une priorité. La tension s'aggrave si, chez ces étrangers, les nationaux croient constater des comportements non seulement incivils mais inciviques. Une part du malaise social et politique est liée dans nos sociétés à de tels soupçons, que les médias stigmatisent comme xénophobes ou racistes.

On voyait hier dans l'Europe une offre d'opportunités supérieure aux possibilités du statu quo. Aujourd'hui, la méfiance à l'égard de la construction européenne prend la place de l'espoir. Face à cela, les berceuses euro-péanistes célébrant les valeurs universalistes de l'Union ne feront que

radicaliser l'Europe d'en bas aux extrêmes et, partant, marginaliser « les petits » encore davantage sur le plan politique. Comment pourraient-ils dire « oui » à la Constitution européenne¹² ?

Là encore, nous sommes pris au piège. Plus la solidarité requise pour faire tenir ensemble les membres de l'Union fera appel aux ressources motivationnelles de personnes censées stabiliser leur identité morale et politique à un niveau d'abstraction élevé, et plus l'universalisme de référence fera ressortir le vide symbolique et l'angoisse que trahissent le repli sur les valeurs privées et les investissements identitaires. C'est pourquoi l'universalisme « par le haut » du patriotisme constitutionnel mérite le complément substantiel d'un universalisme compris comme reconnaissance des particularismes. Il y va d'une ouverture plus directement communicationnelle à autrui.

Au niveau de l'Union, l'intégration politique n'obéit plus au schéma vertical d'une intégration étatique, mais au schéma horizontal d'une intégration cosmopolitique. Le référent juridique n'est plus strictement

L'intégration politique n'obéit plus au schéma vertical d'une intégration étatique mais à celui, horizontal, d'une intégration cosmopolitique

les droits de l'homme (les droits fondamentaux des individus), mais aussi bien les droits des gens (les droits fondamentaux des peuples). Dans cette perspective, ce n'est plus seulement en tant que « simples êtres humains » que les citoyens d'Europe ont à se reconnaître réciproquement, mais aussi en tant qu'individus formés dans des contextes culturels, linguistiques, nationaux différents, et collectivement porteurs d'une histoire chaque fois unique ; autant d'histoires singulières qu'il s'agit précisément de se communiquer, d'ouvrir les unes aux autres, afin qu'advienne ce dont une communauté politique post-nationale a besoin pour exister : une communauté morale dont l'ouverture transnationale pressente la vérité de l'Union européenne ou de son principe : celui d'une union cosmopolitique, voie kantienne de l'Europe.

Longtemps, l'idée dominante, en ce qui concerne le sens de la construction européenne et, pour ainsi dire, son *telos* politique, fut l'idée fédéraliste. Rien ne semblait plus naturel aux européens que de mener progressivement l'intégration politique de l'Europe sur la voie de l'État fédéral. On parlait – on parle encore – des « États-Unis d'Europe ». Toute exhortation à respecter les souverainetés nationales passait pour un geste rétrograde,

12. Le plus regrettable, peut-être, en cas de rejet du Traité constitutionnel, sera l'oblitération d'un espace transnational de confrontation sur les libertés fondamentales. Plus que tout autre motif, un tel conflit d'interprétation des droits fondamentaux (par exemple, entre tribunaux européens et français) eût été propre à activer un espace public européen, politiquement mobilisateur pour les citoyens.

voire anti-européen. On n'imaginait pas qu'une union politique européenne eût quelque chance d'aboutir en suivant une autre voie que celle d'une construction étatique qui n'avoue pas son nom. Ainsi a-t-on pris soin, pour la rédaction du projet constitutionnel, de remplacer le mot « fédéral » par le mot « communautaire » – afin de ne pas heurter les susceptibilités « souverainistes » !

Double faute : d'abord, une constitution doit être claire, lisible non seulement dans sa forme, mais aussi dans ses intentions ; ensuite, l'orientation subreptice vers l'État fédéral est simplement un contresens philosophique et politique. Doit-on vraiment regarder les « non » français et néerlandais comme « la plus grande catastrophe raisonnablement envisageable », ainsi qu'a pu l'estimer Jean-Claude Juncker ? Cela annonce-t-il le spectacle d'une Union européenne en passe de « se vider politiquement d'elle-même », comme semblait le craindre Jürgen Habermas¹³ ? Le spectacle serait d'autant plus affligeant que la construction européenne commençait de se profiler comme l'expérience pilote susceptible d'offrir un modèle pour d'autres entités macro-régionales émergentes, en Amérique du Sud¹⁴, en Asie du Sud¹⁵ et du Sud-Est¹⁶, en Afrique australe¹⁷, occidentale (Union économique et monétaire ouest-africaine, UEMOA), sahélo-saharienne (Communauté des États sahélo-sahariens, CENSAD), en Australie et Nouvelle-Zélande (Accord de libre-échange australo-néo-zélandais, ANZERTA), en Amérique du Nord¹⁸, et la liste n'est pas exhaustive.

Une Europe éclatée, une Europe qui débat ?

Compte tenu du risque réel pesant sur le projet et la promesse d'une *union politique* européenne, les scénarios qui semblent s'esquisser pour l'avenir proposent une alternative peu réjouissante :

13. J. Habermas, « UE, nouvel essor ou paralysie », *Libération*, 8 juin 2005.

14. L'Amérique du Sud, surtout, paraît avancée sur la voie ouverte par l'Europe, notamment depuis l'accord de Cuzco, du 10 décembre 2004, entre Mercosur (Marché commun du Cône sud, qui regroupe l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay) et la Communauté andine, afin de constituer une Union sud-américaine de douze nations. Cet événement n'a guère eu d'échos dans la presse européenne, mais il est important. Il s'agit d'un rêve ancien dont le commencement de réalisation fait pièce à la proposition émanant des États-Unis, de créer une vaste zone sud-américaine de libre-échange.

15. SAARC (*South Asian Association for Regional Cooperation*) qui comprend le Bangladesh, le Bhoutan, l'Inde, les Maldives, le Népal, le Pakistan et le Sri Lanka.

16. ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) : Vietnam, Cambodge, Thaïlande, Laos, Singapour, Indonésie, Malaisie, Philippines, Brunei, Myanmar).

17. SADC (Communauté pour le développement de l'Afrique australe) comprenant l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, le Malawi, le Mozambique, la Tanzanie, la Zambie, le Zimbabwe.

18. ALENA : Accord de libre-échange nord américain (NAFTA : *Nord American Free Trade Agreement*), qui réunit les États-Unis, le Canada et le Mexique. L'ALENA résulte d'une réaction des États-Unis au risque commercial que présentait l'Union européenne, de s'emparer du marché mexicain.

- Ou bien on continue comme si de rien n'était sur la voie d'un approfondissement du grand marché. On liquide en douceur la politique agricole commune (PAC) et on libéralise les services sans harmonisation sociale et fiscale préalable. Les peuples sont dégoûtés ou, à tout le moins, leur intérêt pour la question européenne retombe, et c'est le décrochement définitif des opinions publiques nationales par rapport au système européen.

- Ou bien les dirigeants des États réfractaires considèrent que leur peuple a parlé. Ils interprètent le « non » comme une exigence de participation accrue des nations aux décisions de l'Union et comme une mise en demeure pour l'Europe sociale. Cependant, les nouveaux membres, ainsi que le Royaume-Uni (les Pays-Bas, peut-être) formeraient un front faisant valoir ses options propres, tant sur le plan interne (socio-économique) qu'extérieur (la diplomatie et la défense). Face à une Europe « atlantiste » se dessinerait une Europe « rhénane », initiée par une *coopération renforcée* entre France et Allemagne¹⁹, et entraînant dans sa mouvance la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg, l'Italie, le Portugal, tandis que l'Autriche, la Suède, la Finlande se tiendraient en retrait sur les questions de la défense et de la diplomatie. L'Europe des Vingt-cinq éclaterait politiquement dans les faits. Elle renoncerait à parler d'une seule voix et à se positionner comme « puissance écoutée » sur la scène internationale. Conséquences ambivalentes, car les opinions nationales se raccorderaient mieux aux gouvernements respectifs des deux camps d'une Union bipolaire ; la cohésion politique serait meilleure dans chaque camp ainsi qu'à l'intérieur des nations ; les instances visibles de l'Union européenne (le « triangle institutionnel » plus le Conseil européen) auraient peut-être une activité réduite, mais la vie politique des nations serait toujours préoccupée par la question européenne, laquelle pourrait même devenir fondatrice de clivages politiques durables...

C'est le scénario le moins pessimiste, sans doute, dans la situation actuelle. Mais il n'est pas réjouissant. Il faudrait davantage pour que l'Europe puisse à nouveau « faire rêver ». Imaginons que les dirigeants européens réalisent que les « non » français et néerlandais, loin d'être l'accident de parcours qu'aimeraient faire accréditer les européenistes dogmatiques, sont au contraire représentatifs d'un malaise général ; que, si l'on veut éviter une catastrophe politique à terme, c'est-à-dire l'échec du projet européen comme tel, il faut engager la démocratisation de l'Union, *c'est-à-dire la mise*

Il faut engager la démocratisation de l'Union, la mise en arène publique des questions contentieuses

19. Mais la conjoncture politique ne s'y prête guère, si Nicolas Sarkozy d'un côté, Angela Merkel de l'autre, accèdent au pouvoir tandis que Tony Blair continue d'avoir le vent en poupe, la voie anglo-saxonne l'emportera sans coup férir.

politique étrangère | 3:2005

en arène publique des questions contentieuses, plus énergiquement et courageusement qu'on ne l'a fait jusqu'alors, en commençant – c'est un minimum – par créer le cadre au sein duquel puisse s'exprimer et se dénouer le conflit sur les finalités de la construction européenne. Cela impliquerait aussi une injection à fortes doses de dispositifs de concertation et de recours à tous les niveaux de décision publique – sans pour autant ramener la Constitution sur la scène, et sans faire d'emphase intempestive sur les « valeurs de l'Union » : les peuples veulent du concret en matière de participation et de solidarité. Au su des cultures politiques formées au sein des nations européennes, on peut escompter que tout citoyen s'estime en droit de se sentir quelque part auteur des normes dont il est destinataire.

PE

MOTS-CLÉS :

Union européenne
Élargissement
Constitution, ratification
Fédéralisme