

# DIGITHÈQUE

## Université libre de Bruxelles

---

M. Telò et P. Magnette, éd., *Repenser l'Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1996.

---

**Cette œuvre littéraire est soumise à la législation belge en matière de droit d'auteur.**

Elle a été publiée par les  
**Editions de l'Université de Bruxelles**  
<http://www.editions-universite-bruxelles.be/>

Les règles d'utilisation de la présente copie numérique de cette œuvre sont visibles sur la dernière page de ce document.

L'ensemble des documents numérisés mis à disposition par les bibliothèques de l'ULB sont accessibles à partir du site  
<http://digitheque.ulb.ac.be/>

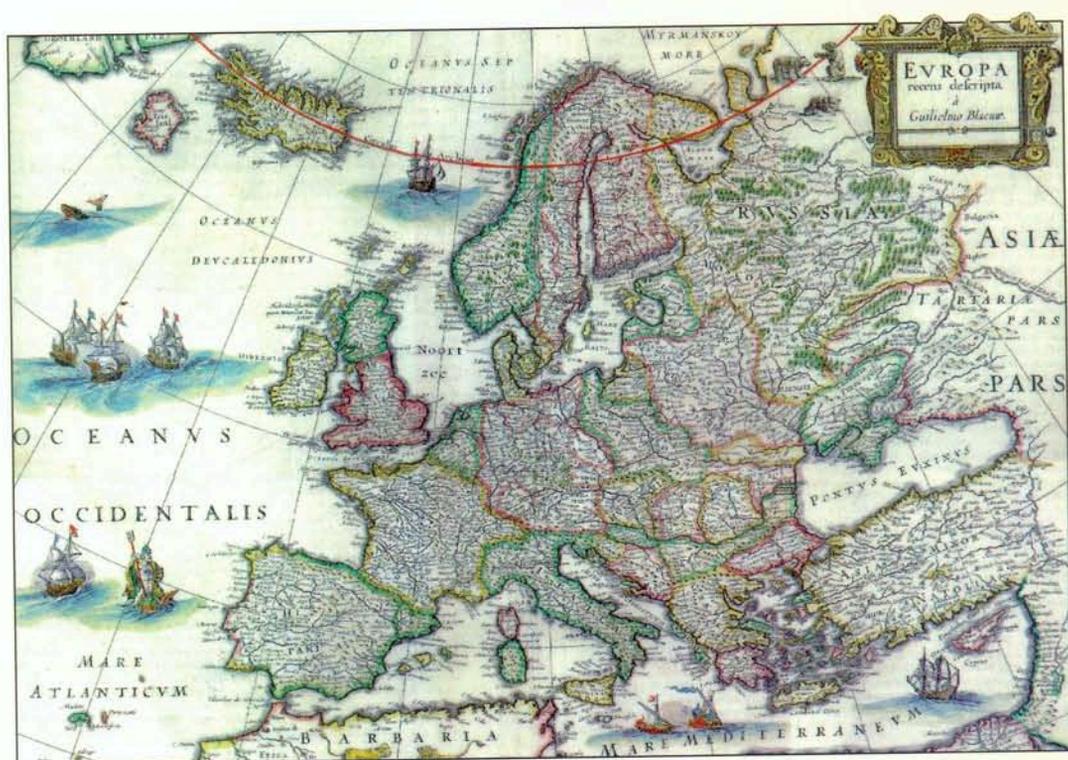
---

Edité par Mario Telò et Paul Magnette

---

# REPENSER L'EUROPE

---



---

Institut de Sociologie

Histoire, économie, société

---

Editions de l'Université de Bruxelles

---





# REPENSER L'EUROPE

---

Directeur de la collection  
« Histoire, économie, société »  
Jacques Nagels

**Edité par Mario Telò et Paul Magnette**

---

**REPENSER  
L'EUROPE**

---



---

Institut de Sociologie

Histoire, économie, société

---

Editions de l'Université de Bruxelles

---

**Dans la même collection**

La valeur d'usage chez Karl Marx,  
G. Roland, 1985

Laissez faire, laissez troquer,  
J. Nagels, 1986

Histoire et critique,  
P. Salmon, 3<sup>e</sup> édition, 1987

Privatisation = moins d'Etat ?,  
A. Drumaux, 1988

Le New Deal européen.  
La pensée et la politique sociales-démocrates  
face à la crise des années trente,  
M. Telò, 1988

L'avortement en Belgique.  
De la clandestinité au débat politique,  
B. Marques-Pereira, 1989

Taux de profit et accumulation du capital  
dans l'onde longue de l'après-guerre  
Le cas de l'industrie au Royaume-Uni,  
en France, en Italie et en Allemagne,  
A. Reati, 1990

La gauche face aux mutations en Europe,  
édité par P. Delwit et J.-M. De Waele, 1993

L'univers de la sociologie en Belgique  
de 1900 à 1940,  
J.-Fr. Crombois, 1995

La peur du rouge,  
édité par P. Delwit et J. Gotovitch, 1996

Les partis politiques en Belgique,  
édité par P. Delwit et J.-M. De Waele, 1996

ISBN 2-8004-1153-8  
D/1996/0171/19

© 1996 by Editions de l'Université de Bruxelles  
Avenue Paul Héger 26 - 1000 Bruxelles (Belgique)  
Imprimé en Belgique

## INTRODUCTION

# Les remises en cause de l'Europe politique depuis la chute du mur de Berlin : vers une démocratie supranationale et post-fédérale

Mario TELÒ et Paul MAGNETTE

Lorsqu'en 1989 le mur de Berlin s'est effondré, laissant deviner que l'état de division dans lequel l'Europe avait vécu pendant près d'un demi-siècle ne survivrait plus longtemps, peu d'observateurs ont eu l'impudence de dissimuler leur surprise. La structure bipolaire du continent, dont les deux parties reposaient sur des institutions politiques et économiques antinomiques, sur des convictions et des habitudes diamétralement opposées, semblait une structure lourde de notre histoire. Au point qu'on la tenait, le plus souvent, pour immuable.

La révolution démocratique de l'Est européen a été diversement interprétée, mais un consensus s'est vite bâti autour d'un constat majeur : une époque était révolue, le siècle se terminait. De là à dire que l'histoire était close, que la seule perspective plausible était l'extension à l'ensemble du monde du modèle économique et politique occidental, il y avait un pas que seuls quelques-uns ont osé franchir. A sept ans de distance, ce livre tente de poser un diagnostic plus serein : tout en soulignant les virtualités à l'œuvre dans la réalité nouvelle, et notamment la perspective d'une démocratie qui se déploierait sur l'ensemble du continent, ses auteurs formulent des jugements plus pondérés.

### **1. L'Europe fin-de-siècle**

Eric Hobsbawm, l'un des plus grands historiens anglo-saxons de notre temps, montre bien dans son portrait du « nouveau désordre mondial » combien la fin du xx<sup>e</sup> siècle, loin de sonner le glas de l'Histoire, témoigne de sa vitalité. L'impression qui domine, alors que se sont effondrées les références qui avaient balisé l'esprit européen au cours de ce demi-siècle et que l'on ne sait pas encore ce qui les remplacera, est celle d'une anomie presque complète, ou d'une transition sans issue.

A l'échelle géo-stratégique globale, nous avons l'habitude de concevoir le monde dans sa division sous les influences politiques et militaires de deux pôles, et nous constatons aujourd'hui que la déliquescence du camp socialiste ne permet ni au bloc occidental d'imposer son ordre, ni à une hypothétique communauté internationale de se mettre en place. En dépit des transformations spectaculaires accomplies en l'espace de quelques années, l'Europe centrale et orientale, encore marquée par son

passé et confrontée à de nouvelles difficultés, s'avère réticente ou impuissante à embrasser les modèles occidentaux. Le Sud, longtemps perçu comme un champ de guerre annexe des deux grands, apparaît désormais comme l'un des défis majeurs du nouvel ordre mondial. Le bel ordonnancement bipolaire s'est effacé et nul ne sait quelle configuration lui succédera.

Le doute qui préside à l'examen des relations internationales se prolonge dans l'analyse des ordres politiques internes. Car si rares sont ceux qui nient que l'expérience soviétique fut un échec, ils sont peu nombreux à oser affirmer sans mauvaise foi que l'organisation capitaliste a pallié toutes ses déficiences. Hobsbawm rappelle que la crise économique dans laquelle nous sommes engoncés, avec ses flux de chômage, sa stagnation, dépasse en longueur toutes celles qu'a connues le xx<sup>e</sup> siècle. Il attire l'attention sur les modifications brutales de la structure sociale qui s'ensuivent : l'emploi, longtemps considéré comme un statut stable, se précarise et rend aléatoire la protection sociale qui l'accompagne ; les fossés se creusent entre les générations, entre les revenus... Et la forme de l'État qui a encadré cette organisation du marché subit les contrecoups de ces « ajustements » : les mutations démographiques qui s'accomplissent en période de récession semblent rendre inviable dans sa forme actuelle le *Welfare State* conçu pour des temps de croissance où les hommes travaillaient jusqu'à soixante-cinq ans et ne survivaient à leur retraite que cinq ou dix ans ; les partis politiques qui ont mis en place ces mécanismes de protection sociale sont condamnés à en gérer la « rationalisation » et ils sont les cibles privilégiées du désarroi des citoyens. De nouveaux mouvements politiques de protestation se constituent, qui remettent en cause les positions privilégiées des partis traditionnels — leur succès trahit la crise de confiance que subissent les acteurs historiques de la démocratie sociale, semblant même témoigner dans certains pays d'une mise en cause du système de représentation politique à travers lequel les peuples européens se sont gouvernés depuis cinquante ans au moins.

A travers l'effritement de ces piliers politiques, sociaux et économiques, ce sont les identités nationales elles-mêmes qui sont menacées, alors qu'elles sont prises en tenaille entre les ferments de fragmentation et les relents nationalistes. Quand les mécanismes de solidarité abstraite se grippent, quand le jeu politique conflictuel mais paisible se détraque, quand l'État semble impuissant, le consensus fondateur se délite et la tentation est grande de rechercher dans un passé semi-mythique, dans les identités plus fortes des entités locales, de nouveaux lieux d'affiliation. Le plus frappant est le fait que l'Est et l'Ouest de l'Europe, en dépit de tout ce qui les sépare, connaissent à cet égard des phénomènes similaires.

William Wallace partage largement ce diagnostic pessimiste sur l'état de la démocratie ouest-européenne. Le relevé qu'il opère des défis auxquels l'« ancien régime » est confronté recoupe en bien des points celui de Hobsbawm. Le cercle vertueux de la démocratie libérale et sociale se vicie : naguère le citoyen-travailleur pouvait croire que son statut le prémunissait contre les aléas de l'existence, le chômage, la vieillesse et la maladie, et offrait des perspectives d'avenir à ses enfants ; que ses droits politiques lui permettaient d'orienter l'action de l'État dans le sens de l'intérêt général. L'État-nation se présentait comme le lieu de synthèse de ces forces, l'endroit où les volontés des citoyens se muaient en projets politiques, de manière à défendre

les intérêts des travailleurs ; un sentiment fort d'appartenir à une même communauté de solidarité nationale pouvait résulter de ces mécanismes, aussi idéologiques soient-ils, et il renforçait à son tour la légitimité de l'État. Depuis quelques années la confiance a cédé le pas à l'inquiétude. Parce que des tensions se sont installées au sein de cette mécanique subtile, on doute de la pertinence de l'ensemble — paradoxe que souligne Hobsbawm : les échecs répétés du capitalisme frappent de plein fouet les institutions de l'État Providence qui lui avaient précisément permis de paraître viable.

Bien qu'elle ait indéniablement contribué à la reconstruction du continent, l'entreprise d'intégration européenne n'échappe pas, bien au contraire, à ces critiques, qui procèdent d'ailleurs en partie du malaise provoqué par les difficultés des démocraties nationales. Les institutions qui se sont lentement mises en place, dans l'indifférence des peuples ou avec leur consentement passif, figurent en bonne place sur la liste de ceux que l'on tient pour responsables de ce gâchis. William Wallace rappelle pourtant que la construction européenne, loin d'être la cause de ces déficiences, constitue une tentative d'y remédier : elle répond au projet, conçu en partie comme la prolongation du *Welfare State* lui-même, de coordonner les souverainetés des États pour leur permettre de conserver leur force dans un monde sans cesse plus fluide et plus ouvert, plus insensible aux actions volontaristes et isolées des gouvernements nationaux. Si l'Union européenne est une proie si commode, c'est sans doute parce qu'elle s'est construite et fonctionne selon des procédures juristes et techniques qui entrent en contradiction avec les aspirations démocratiques de ce demi-siècle européen. Bien qu'elle procède de l'accord unanime de responsables politiques élus, elle fut et reste une construction essentiellement technocratique et fonctionnelle, alors que les peuples d'Europe occidentale ont pris l'habitude de contrôler démocratiquement les processus politiques. L'irruption de la « question européenne » sur la scène politique de plusieurs États membres autour de la ratification du traité de Maastricht témoigne sans doute de la nécessité, pour sauvegarder l'entreprise, de la poursuivre sur un mode plus politique et démocratique que celui qui fut le sien jusqu'ici. D'autant qu'elle ne peut plus se contenter de gérer son « acquis communautaire », mais qu'elle doit faire face aux défis les plus importants de sa brève histoire : la révolution de 1989 contraint l'Union européenne à repenser son rôle, à concevoir en des termes nouveaux sa fonction politico-stratégique, ses relations avec le reste du monde, et en particulier avec cette autre Europe qui aspire à la rejoindre. L'heure est aux choix politiques majeurs, difficiles, alors que les élites, suivies par leurs électeurs, aspirent à la quiétude, au repli, à la défense des acquis. William Wallace a la prudence de ne pas prédire d'avenir linéaire, ni de prescrire de voies directes au renouvellement de l'Union européenne. Mais il semble très improbable, quand l'Union souffre de ne pas apparaître démocratique, que s'effectuent des choix politiques d'une telle ampleur sans que les citoyens y soient substantiellement impliqués.

Reste que si le principe est irréfutable, ses modalités demeurent incertaines. La contribution de Philipp Schmitter analyse et évalue le caractère démocratique de l'Union européenne, avant de tracer les perspectives de son évolution. Étant par nature progressive, la construction européenne se plie malaisément aux exigences de la description : Schmitter démontre que les catégories traditionnelles de la science politique — tels que les concepts de responsabilité politique, de représentation... ou les

critères moins formels tels que le style de négociation et de décision — ne permettent pas de rendre compte du caractère *sui generis* de l'Union. Passant en revue quelques-unes des grandes questions qu'elle doit affronter dans un avenir proche, du projet d'élargissement aux exigences de sécurité en passant par les politiques économiques et monétaires, il souligne à quel point la configuration institutionnelle de l'Europe est ouverte. Les institutions n'ont de sens qu'en tant qu'elles répondent à des exigences politiques substantielles ; il ne sert à rien de doter l'Europe d'une constitution dont la cohérence interne soit le seul mérite, si forte soit-elle d'un point de vue normatif, et non adéquate aux problèmes qu'elle doit résoudre. En ce sens, la science politique a pour mission d'examiner quelles perspectives sont ouvertes, lesquelles paraissent en l'état actuel les plus plausibles, et comment on peut les affronter. Schmitter propose une conceptualisation originale des « Europe possibles », évoquant quatre scénarios disposés en éventail dont les extrêmes sont les idées d'État fédéral européen, d'une part, et une association plus floue et plus complexe des États réels, de l'autre. Sans trancher nettement en faveur de l'un de ces schémas, il montre en quoi les tendances présentes convergent vers une fragmentation croissante des mécanismes de représentation et de décision politiques, en sorte que l'Europe semble se rapprocher du modèle pluraliste américain : le monopole de la représentation politique se délite, tandis que se constitue une architecture politique (*polity*) plus hétérogène, où les intérêts en conflit s'expriment et se concilient de manière indistincte et dont les frontières matérielles ne coïncident pas forcément avec celles des territoires des États.

Tous les auteurs qui ont contribué à cet ouvrage soulignent le caractère primordial, pour l'avenir de l'Europe, de la relation qui se noue entre l'est et l'ouest du continent. L'élargissement de l'Union à de nouveaux États infléchit profondément ses missions, ses politiques et ses institutions : la Communauté conçue pour six à quinze États relativement proches ne peut servir de cadre aux relations de trente États de taille, de richesse et de traditions aussi diverses. D'autant que l'évolution interne de ces pays conditionne — en même temps qu'elle en dépend — les avancées de la construction européenne : leur mutation sera fonction de la qualité des liens qu'ils entretiendront avec l'Union, comme l'Union elle-même devra se préparer aux élargissements et associations successifs.

Le texte de Kàlmàn Kulczàr montre bien que contrairement à ce que l'on a cru ingénument à l'Ouest depuis 1989, la « démocratisation » de l'Est n'est ni homogène, ni inéluctable. Les vagues projets que l'on a conçus pour les États d'Europe centrale et orientale envisageaient une transition progressive des systèmes socialistes vers des économies de marché et des constitutions libérales. Or l'expérience des premières années indique qu'au-delà de leur passé commun, de l'expérience du « socialisme réel » — dans tout ce que cette similitude a de réducteur — ces pays connaissent des évolutions très différentes, qui sont largement tributaires de leur « passé antérieur », des cultures inscrites en eux par la longue durée. Kulczàr montre comment la culture politique occidentale peut être appropriée par ces peuples, et s'interroge notamment sur l'opportunité de développer, comme antidote aux tentations nationalistes, les mécanismes de la démocratie locale.

Silvia Mihalikova fait preuve de moins d'optimisme. Elle rappelle les espérances que la libéralisation de ces pays avait soulevées, comment on avait cru possible d'y

acculturer brutalement les principes démocratiques occidentaux, voire même de les y renouveler en les mêlant à la culture et aux ambitions propres de ces peuples. En Slovaquie, qu'elle prend comme exemple, on a pu croire, l'espace d'un instant, que la classe dirigeante témoignerait d'une éthique publique qui a partiellement fait défaut à l'Ouest, et que le peuple inventerait des formes de participation politique qui revitaliseraient les démocraties anémiées. Mais ces espoirs ont fait long feu ; les enquêtes menées auprès de citoyens font penser que se développe à l'Est la même défiance, la même indifférence à l'égard de la chose publique que l'on déplore de ce côté-ci. Si bien que l'on est tenté de réduire la vie démocratique au contrôle diffus par l'opinion publique de l'action des élites.

L'un des traits majeurs de l'époque actuelle, relevé par la plupart des auteurs, est la coexistence de tendances au repli et au conflit, et d'inclinations vers l'ouverture et le dialogue. Tout se passe comme si le consensus national s'émuoussant, les penchants les plus généreux et les plus exclusifs se réveillaient. Ces inclinations ambivalentes sont bien illustrées par les questions liées aux phénomènes de migration. La libéralisation de l'Est induit, chez les observateurs et les décideurs, des craintes quant à l'irruption de nouveaux « flux migratoires », qui viennent emmêler un peu plus l'écheveau des projets d'inclusion ou d'exclusion des « non-ressortissants ». Catherine Withol de Wenden et Andrea Rea rappellent que la présence importante et permanente de travailleurs étrangers — ceux que l'on appelle les « immigrés » — fait partie intégrante de la structure sociale des États d'Europe occidentale. Loin conséquence du développement et de la prospérité économiques de cette région du monde, l'immigration fut d'ailleurs l'un des fondements de la construction européenne. Aux plus belles années du *Welfare State*, les travailleurs étrangers pouvaient trouver dans leur emploi, et dans la protection sociale qu'il leur garantissait, un puissant vecteur d'intégration sociale — tout en restant aux marges, à quelques rares exceptions près, de la communauté politique. L'intégration européenne a pu paraître, un temps, renforcer ce mouvement dans la mesure où elle promouvait une certaine dénationalisation de la protection sociale, une édicition sporadique de « droits sociaux communautaires ». Depuis quelques années, depuis que coïncident les tendances de crise structurelle des *Welfare States*, la fermeture des frontières et le renforcement corollaire de la pression migratoire, cette relation vertueuse tend à s'inverser. Le traité de Maastricht semble prolonger la dénationalisation de la citoyenneté — en consacrant une « citoyenneté de l'Union » — mais Withol de Wenden et Rea montrent que cette consolidation de la solidarité des Européens fragilise l'intégration des « ressortissants non communautaires ». D'autant que l'amalgame des politiques semi-coordonnées d'immigration et de sécurité, qui répond autant au besoin idéologique de fermer l'espace européen qu'à de réels problèmes, contribue à obscurcir ces questions. La « citoyenneté de l'Union » porte la marque de cette hésitation entre le repli sur soi d'une contrée prospère et son ouverture à ceux qui aspirent à partager son destin.

Marco Martiniello prend acte de cette contradiction et cherche, dans une optique normative, à imaginer de nouvelles formes d'identité susceptibles de servir de cadre commun à des statuts politiques et culturels différents. L'idée de « citoyenneté multiculturelle » entend ainsi décrire l'engagement « pluriel » de citoyens dont la loyauté civique pourrait être à la fois dirigée vers la culture à laquelle ils choisissent

d'appartenir, vers l'État où ils vivent et les instances supranationales au sein desquelles cet État se meut.

## 2. *L'aggiornamento de l'idée d'Europe*

L'ampleur de ces remises en cause et des interrogations qui les accompagnent témoigne de la nécessité impérieuse de repenser l'Europe, ses fins et ses moyens, ce qui suppose que l'on s'interroge sur ce qui demeure de ses idéaux démocratiques et sociaux, de son projet d'intégration.

Ce livre propose deux approches qui contribuent à cet *aggiornamento*. Toutes deux se situent à égale distance du repli nationaliste, dont la tentation est aussi forte que le projet nous paraît illusoire, et de la perspective volontariste d'édification d'un État européen<sup>1</sup>.

La première piste tente de rénover l'une des traditions les plus classiques, celle qui voit dans le renforcement des institutions européennes, l'optimisation de l'acquis communautaire, la voie la plus sûre de résolution de ses problèmes. Juliet Lodge s'inscrit dans cette perspective avec des accents fédéralistes renouvelés. En examinant les déficiences de ces institutions, et les lacunes qu'elles présentent quand on les mesure à l'aune des critères démocratiques, elle montre que l'équilibre institutionnel actuel de l'Union européenne constitue un obstacle considérable à sa démocratisation. La mixité de l'ensemble européen, qui mêle des mécanismes purement intergouvernementaux, des procédures de coopération et des politiques communes, est en effet le résultat de compromis entre les partisans d'une Europe fédérale et ceux qui l'empêchent de dépasser son degré de coopération actuel ; il en résulte des tensions entre les institutions communautaires, et entre celles-ci et les États membres, dont pâtissent en premier lieu les instances élues — parlements nationaux et Parlement européen. L'inertie actuelle tient à l'impossibilité de réformer le processus décisionnel sans affecter l'équilibre institutionnel délicat : renforcer les pouvoirs du Parlement européen débouche en effet sur l'affaiblissement du Conseil, et donc des États qui en sont membres — auquel cas, la démocratisation passe par une fédéralisation accrue. À l'inverse, la consolidation des prérogatives des parlements nationaux tendrait, selon Lodge, à affaiblir la Commission et le Parlement européen, soit à encourager la renationalisation de l'Europe. Juliet Lodge dépasse le stade de ces constats empiriques pour mettre en évidence les avantages d'une constitutionnalisation de l'Union, d'un renforcement de son Parlement et de ses procédures communautaires, convaincue qu'une simplification de structure contribuerait à améliorer tant l'efficacité que la légitimité de l'Union.

Philippe Herzog tente lui aussi de développer l'acquis communautaire pour répondre aux défis auxquels l'Union est confrontée. La crise du « régime politique européen » que ce livre décrit recèle en effet, à côté des ferments de dissolution, des germes de renouveau : ainsi par exemple, la méfiance des citoyens à l'égard des mécanismes politiques traditionnels se traduit non seulement par l'abstentionnisme et le poujadisme, mais aussi par des aspirations vivaces à inventer de nouvelles formes d'implication sociale et d'engagement politique, comme celles que déploient les mouvements de jeunes, de femmes, d'étrangers, de citoyens autonomes... Prenant acte de la solidarité entre les deux ordres de crise, économique et politique, Herzog envisage,

pour honorer les exigences démocratiques, de renverser cette logique négative. Il examine la possibilité d'établir un « ordre public social » européen où la revitalisation de la participation politique des citoyens contribuerait à la reconstruction d'un ordre social. Il tente ainsi de montrer qu'il n'est pas impossible de réformer les institutions européennes de manière à ce qu'elles soient subordonnées aux aspirations des peuples ; que l'Union peut être, plus qu'une simple instance de « régulation négative » des marchés, un cadre de décision où s'élaborent les règles nécessaires à la relance de la croissance économique et au rétablissement de la cohésion sociale.

A côté de ces réflexions institutionnelles, qui se fondent sur l'acquis historique de l'intégration européenne, visent à le développer de manière graduelle et tentent de trouver dans ses virtualités les réponses aux défis présents, ce livre propose une autre approche, qui appelle à reconsidérer l'ensemble de l'entreprise.

Cette alternative repose sur une divergence d'évaluation des événements de 1989-1991, au moins implicite, et de leurs implications pour le projet européen : si les premiers insistent sur la continuité avec le passé et l'acquis institutionnel, d'autres considèrent au contraire que les changements opérés en Europe centrale et orientale contraignent les Européens à réfléchir aux *principes mêmes de leur entreprise* d'intégration et à leurs formes institutionnelles. La réorganisation de l'ordre mondial, sous l'angle de la sécurité comme des équilibres économiques, la redécouverte de formes de contrôle politique des flux économiques et d'espaces de solidarité sociale, ces tâches immenses impliquent de repenser l'idée d'Europe et son avenir institutionnel. S'inscrivant dans ce cadre, Hobsbawm, Wallace et Schmitter posent d'emblée une référence : ils soulignent tous que les États-nations historiques continueront de jouer un rôle central sur cette scène nouvelle, même si les enjeux présents leur imposent plus que jamais dans le passé de coordonner leurs actions au sein d'instances communes.

Plusieurs auteurs de ce livre voient dans les événements de 1989-1991 deux implications contradictoires : d'une part, se manifeste une demande accrue de souveraineté externe, c'est-à-dire d'autonomie de l'Europe par rapport aux tendances mondiales ; d'autre part, le projet fédéral, qui visait à la construction des États-Unis d'Europe comme projet unificateur s'inscrivant dans la logique du modèle étatique, perd de sa pertinence.

La demande de souveraineté externe appelle le développement de dynamiques de centralisation principalement en deux domaines. D'abord, on voit resurgir une exigence formulée avant 1989, notamment avec le projet d'union monétaire. Lancé depuis la fin du système de Bretton Woods (1944-1971) et plusieurs fois reporté, ce projet a connu une accélération au Conseil de Hanovre de 1988 et s'est traduit de manière très claire dans le texte du traité de Maastricht qui envisage une monnaie unique et un système bancaire européen pour 1999. L'Union monétaire constituerait un formidable élément fédérateur et un moyen d'indépendance accrue de l'Europe par rapport aux monnaies américaine et japonaise, en un mot un accroissement de l'indépendance de la politique économique de l'Union dans le contexte international de globalisation économique et financière. Il s'agirait en quelque sorte d'une réaction de l'Europe aux tendances à la mondialisation de l'économie, réaction qui pourrait se prolonger dans la politique commerciale commune et dans la coordination de l'action

des États membres au sein des organisations économiques internationales. Ce choix repose sur une analyse de la planète comme système de coopération pacifique entre les régions du monde, sans exclure la possibilité de conflits économiques et commerciaux entre les sous-systèmes régionaux. Dans ce cadre, l'Union européenne pourrait non seulement créer un premier noyau dur monétaire, mais également ébaucher un système monétaire plus large basé sur des cercles concentriques qui incluraient une grande partie du continent.

La deuxième demande de souveraineté européenne accrue s'est manifestée après la fin du monde bipolaire. Elle est parfois présentée sous les termes nobles d'une responsabilité éthique des Européens vis-à-vis du reste du monde. L'idée de la création d'un « *benevol hegemon* » implique la transformation de l'ancienne communauté économique en union politique et, par conséquent, l'établissement d'une politique étrangère et de sécurité commune basée sur la défense de la paix et de la démocratie et organisée selon la méthode de la coopération plutôt que par les moyens, les procédures et les principes classiques de la *Realpolitik*. Cette puissance civile de type nouveau rendrait nécessaires, affirment certains observateurs, des moyens militaires à la hauteur de ses ambitions, alors que s'estompe la menace nucléaire et que mûrit un concept global de sécurité (mettant en exergue ses aspects civils, sociaux et politiques). D'autre part, les États-Unis, qui ont garanti la sécurité ouest-européenne dans le passé, envisagent un retrait graduel de l'Europe qui rend plus impérieux encore le développement d'une politique de sécurité commune. Le traité de Maastricht n'a pu relever ce défi que très partiellement. Dans les deux cas (une Europe « *civil power* » ou une « Europe puissance »), une certaine concentration de la souveraineté dans ces domaines politiques cruciaux serait nécessaire, qui serait fonction de valeurs et intérêts communs mais devrait, en tout état de cause, aller bien au-delà de la PESC telle qu'elle est ébauchée dans le cadre du deuxième pilier du traité de Maastricht. Nous pouvons donc conclure sur ce point que la défense des acquis de la « civilisation européenne » (son modèle économique et social, ses institutions démocratiques et les intérêts communs des citoyens et des États) et les attentes et les responsabilités externes appellent une concentration de la puissance souveraine. L'Europe est contrainte de renforcer de façon substantielle sa contribution au gouvernement économique et politique du continent et de la planète, par le biais d'actions communes cohérentes avec nos valeurs.

D'ailleurs, si l'Europe a plus besoin que jamais de souveraineté supranationale, elle n'est pas en position de mettre en œuvre un modèle classique de souveraineté à l'échelle de l'Union. Il est important de souligner ce décalage net entre les ambitions et les moyens de l'Union, qui met en question l'équivalence traditionnelle entre la demande de supranationalité et le modèle étatique.

Que l'élargissement oriental soit incontournable pour des raisons à la fois morales, économiques et politiques est désormais un constat largement acquis. Il est tout aussi indéniable qu'une Europe élargie ne peut reposer que sur des institutions modifiées en profondeur, notamment sur les principes d'une géométrie institutionnelle variable et d'une différenciation interne accrue.

L'inexistence d'un super-État européen et/ou d'une nation européenne contraint à imaginer un processus long de construction d'une société européenne transnationale

et, parallèlement, de formes institutionnelles communes inédites. L'élargissement de l'Europe accroît l'hétérogénéité interne, en démultipliant les diversités culturelles, sociales, religieuses et politiques, ce qui interdit toute illusion quant à la formation d'un « peuple européen ». La souveraineté commune devrait se baser sur plusieurs « *demoi* » et non sur un seul « *demos* » <sup>2</sup>.

D'autant que le déclin des États n'amène pas à la formation d'un super-État mais à un système complexe de négociations multiples entre les différents niveaux institutionnels, où l'attribution des compétences centrales et l'organisation de l'autorité se conforment au critère de la diversité fonctionnelle plutôt qu'à celui de la hiérarchie politique <sup>3</sup>.

Nous assistons donc au développement de tendances divergentes, où l'appel à une souveraineté européenne accrue, au sens étatique du terme, risque bien de relever de plus en plus du domaine du normatif, en opposition tranchée avec les résultats analytiques des sciences sociales.

Devant pareil défi, il ne s'agit pas seulement de faire preuve d'inventivité technique, de déployer des trésors d'ingénierie institutionnelle. Il convient de s'interroger sur la fermeté des principes qui fondent notre conception des choses. Biagio De Giovanni insiste sur ce pont : quand nos références s'estompent, quand surgissent des problèmes politiques qui n'ont pas de précédent, la réponse au coup par coup ne peut suffire. Peut-on en effet concevoir l'avenir de la Grande Europe, au-delà de ses clivages anciens, par-dessus ses limites fonctionnelles, sans idée claire de ce que l'on entend et de ce que l'on attend de l'Europe, dans sa substance culturelle et dans ses formes politiques ? Un projet conçu pour un demi-continent relativement homogène, inséré dans un cadre bipolaire rigide, peut-il servir de base à une entité fondée sur une hétérogénéité et une ouverture croissantes ?

L'une des réponses apportées à ce dilemme consiste à clôturer le projet européen. Soit en diluant l'Union dans un vaste marché ouvert à tous les élargissements mais dénué d'instances politiques, où les États nationaux resteraient, au moins formellement, les maîtres du jeu. Soit au contraire en mobilisant notre soi-disant héritage culturel commun, romain, chrétien, féodal, humaniste... pour édifier l'Europe de manière dogmatique, lui imposer des bornes que l'histoire aurait fixées. Contre ces tentations de type fondamentaliste, trois philosophes de la politique, Roberto Esposito, Remo Bodei et Biagio De Giovanni, nous engagent à chercher le principe de l'Europe non dans un héritage substantiel — une origine historique, une tradition, un patrimoine... — mais dans une attitude essentielle qui les transcende et qui est le propre de l'esprit européen : l'ouverture. Car si l'Europe a pu être terre de dogmatisme, si elle a pu rêver d'uniformité, elle a voulu être le lieu de l'universel. Bodei rappelle, après Paul Valéry, que l'Europe a recueilli toutes les inventions du monde et qu'elle les a réfractées ; qu'elle est dotée d'une grande puissance absorbante et émissive à la fois. Sa force, dit encore Esposito, est de ne pas penser son identité dans la remémoration d'un passé révolu, mais de toujours concevoir ce passé dans la perspective d'un avenir en construction. Et Esposito d'évoquer la métaphore de la mer, où l'on ne prend pas racine, mais où l'on passe, d'où l'on contemple la terre. L'Europe peut être fondée, de la sorte, sur ce non-fondement qu'est la conscience de sa diversité. Elle

peut décréter que les différences inscrites en elle par son histoire ne sont pas des frontières immuables, mais des faits qu'il appartient aux hommes d'interpréter.

Ce n'est, bien entendu, qu'une possibilité, car la tentation fondamentaliste ne disparaît jamais ; c'est même par opposition à elle que la vocation à l'universel se définit, *a contrario*, comme le refus de réduire son destin à la perpétuation de son passé. Il faut d'ailleurs faire face à un autre danger : la fondation faible de l'Europe, faute de déterminations *a priori*, comporte le risque de la dissolution ; se priver de transcendance, de constance, c'est s'exposer au désarroi, à la crainte, au nihilisme, l'autre tentation négative de l'esprit européen, qui souvent l'a ramené au bord extrême opposé, le repli sur un passé mythique.

L'Europe ouverte, libre et tolérante n'est pas un acquis, mais une attitude à cultiver. Elle ne se maintient que dans le combat qui l'oppose à ses deux négations, le fondamentalisme et le nihilisme. Elle exige un travail d'action collective, un effort de mémoire, une force politique.

La pensée politique de l'Europe moderne est là pour en témoigner. Bodei, De Giovanni et Magnette rappellent que les concepts d'État, de citoyenneté et de souveraineté ont donné aux hommes modernes la conscience de leur liberté. Depuis Machiavel, les théoriciens de la politique se sont efforcés de convaincre leurs contemporains que l'histoire n'était pas une fatalité qu'il fallait subir, mais une donnée complexe sur laquelle les hommes pouvaient agir, pour infléchir le cours des choses dans le sens de leur volonté. Quand ils se conçoivent comme citoyens, les hommes s'engagent à travailler collectivement, en dépit de leurs différences sociales, culturelles ou religieuses, à l'édification d'un espace de vie commun, où leurs conflits se civilisent et où s'ébauche leur solidarité — à la construction d'une nation en somme.

L'idée du « contrat social », qui fut la grammaire théorique des Modernes, donnait une représentation puissante de cette vision de l'homme et de la politique : puisqu'ils sont doués d'intelligence, disait-on en substance, les individus peuvent s'arracher à l'arbitraire de la nature, aux forces aveugles du hasard, ils peuvent se reconnaître mutuellement comme citoyens, membres d'un même État souverain. C'est dire qu'ils peuvent participer tous également à l'édiction de la loi à laquelle ils sont soumis, qu'ils peuvent être libres en orientant l'action de leur État de manière à façonner le monde, artificiellement, à leur image. Ainsi conçue, rappelle Bodei, la politique permet de comprendre la nation comme le lieu de la solidarité et de la mémoire collective, non pas figée dans l'histoire donnée, mais construite dans la délibération démocratique.

Mythe politique peut-être, mais qui n'en n'a pas moins pénétré la culture politique et l'organisation constitutionnelle de l'Europe. Tant que l'action de l'État semblait capable d'orienter le cours des choses, les citoyens pouvaient se croire libres parce qu'ils choisissaient ceux qui dirigeraient l'État en leur nom. L'idée que « tous les pouvoirs émanent de la nation » et que « le peuple est souverain » procède de là.

Les représentations politiques des Modernes arrachaient l'humanité à l'emprise des forces divines ou naturelles, confiaient aux peuples et aux États souverains leur propre histoire ; mais elles clôturaient aussi l'espace politique. Au sein de chaque peuple régnait l'ordre public, mais on se souciait peu de ce qu'il advenait de l'« au-delà de l'État ». Entre les nations régnerait, au pire, l'équilibre de la terreur, au mieux, la

coexistence pacifique. Les philosophes ont longtemps cherché la formule d'un ordre international paisible, régi par un droit similaire à celui qui réglait les relations civiles internes, sans jamais pour autant remettre en cause le dogme d'airain de la souveraineté des États. Entre l'ordre juridique interne et le désordre aléatoire international figurait une coupure immuable ; l'État était l'horizon indépassable du politique.

L'Europe du xx<sup>e</sup> siècle a-t-elle rendu ces représentations désuètes ? L'impuissance de la loi nationale à façonner la réalité sociale, dans un monde sans cesse plus fluide, plus interdépendant et plus ouvert, marque-t-elle la fin de l'idée de souveraineté populaire ? Certains le pensent et sonnent le glas de la pensée politique moderne. D'autres portent un jugement plus pondéré, que partagent les auteurs de ce livre.

### 3. La démocratie au-delà de l'État : vers un nouveau concept de souveraineté

Les concepts fondamentaux de la pensée politique européenne n'ont pas en effet l'univocité que certains voudraient leur prêter. Ainsi, par exemple, si les politiques conservateurs érigent l'idée de souveraineté nationale en dogme, s'opposant en ces termes à l'intégration européenne, on peut toutefois rappeler que ce concept a suivi, dans l'histoire intellectuelle de l'Europe, un parcours sinueux. En s'attardant un instant sur son histoire, on peut tenter d'identifier les contenus de ce mot qui sont susceptibles de s'ouvrir à l'intégration du continent, comme Paul Magnette s'y essaye dans cet ouvrage. D'habitude, on établit un lien direct entre la souveraineté et l'État, corrélation qui est largement vérifiée dans la pratique. Pourtant, la souveraineté n'est pas née avec l'État-nation mais s'origine au contraire dans la pensée médiévale : utilisée par les papes pour manifester leur *plenitudo potestatis* lors de leurs conflits d'investiture avec l'Empire, cette notion fut ensuite au cœur des différends entre les princes et les papes quant aux délimitations de leurs pouvoirs temporels. L'émergence des villes et des pouvoirs communaux, la reconnaissance des langues vernaculaires et le développement des économies bourgeoises ont facilité la lutte pour la décentralisation de la souveraineté vers les États nationaux <sup>4</sup>.

Pour les auteurs de la Renaissance, qui traduisaient en théories ces innovations politiques, le concept de *suprema potestas* impliquait en conséquence la centralisation du pouvoir exécutif et le monopole de la force. Les États-nations ont ainsi décentralisé la souveraineté impériale et papale héritée du Moyen Age et l'ont recentralisée sur un territoire limité, au détriment des pouvoirs féodaux, locaux, religieux : les droits de juger, de battre monnaie, la création d'une administration centralisée, l'établissement des impôts, l'organisation d'une armée et d'un corps diplomatique..., toutes ces prérogatives se sont trouvées monopolisées par le pouvoir souverain central. La souveraineté des États fut dès lors réputée absolue, indivisible et perpétuelle ; elle est le principe d'où découlent la législation, l'obéissance, les déclarations de guerre et de paix...

Le vaste courant constitutionnaliste de la pensée politique moderne, qui plonge ses racines dans le haut Moyen Age et se poursuit jusqu'au libéralisme politique contemporain, s'est inscrit à la fois en continuité et en rupture par rapport à ces conceptions absolutistes de la souveraineté. Il s'agissait désormais de penser la conciliation des acteurs multiples avec l'unité de la souveraineté. A partir de Locke et de la révolution anglaise, l'accent fut mis sur la division des pouvoirs et la décentralisation de l'autorité, dont était censée découler une plus grande responsabilisation politique. Le

philosophe Norberto Bobbio attribue aux constitutionnalistes une conception pessimiste de l'État, dans la mesure où l'enjeu de la pensée politique, qui jusqu'à Hobbes était l'unification du pouvoir étatique souverain (identifié à la raison), se renverse avec Locke : le but fondamental de la réflexion politique devient la limitation légale du pouvoir politique central souverain, et cela au nom du pouvoir des électeurs (« *the public will of society* ») du parlement, organe suprême, qui prime par rapport à l'exécutif <sup>5</sup>.

Un siècle plus tard, Montesquieu poussera plus loin encore la critique de l'unité du pouvoir souverain : à son sens, seules la distribution et la limitation des pouvoirs — y compris ceux du Parlement — permet d'affirmer et de défendre la liberté politique <sup>6</sup>.

Le constitutionnalisme engage ainsi à mettre radicalement en question le concept de souveraineté. Aussi se multiplient au XVIII<sup>e</sup> siècle les théories de la souveraineté, que l'on attribue désormais au peuple, à l'État, à la volonté générale... Ce concept aurait pu simplement disparaître sous l'effet de ces réévaluations, ce qui adviendrait si l'on poussait à l'extrême la théorie libérale et pluraliste : le rejet inconditionnel de l'idée de souveraineté centrale au nom d'une conception de la politique comme simple ratification de la loi pré-existante au sein de la société — dont on trouve des échos chez des auteurs tels que Denis de Rougemont — ou l'opposition des pluralistes comme Laski et Lewis au principe selon lequel toute société a besoin d'une autorité centrale, d'un pouvoir unique de contrôle <sup>7</sup>, sont autant de propositions qui peuvent congédier sans phrase l'idée de souveraineté.

Mais l'idée de souveraineté populaire avait aussi été réhabilitée par les démocrates suite à la Révolution française, souvent en phase avec la pensée de Jean-Jacques Rousseau qui avait emprunté à Bodin sa conception de l'unité et de l'indivisibilité de la souveraineté mais en l'attribuant au peuple, à son pouvoir législatif et non à la personne du monarque. Le peuple souverain était censé contrôler les gouvernements irresponsables, y compris en matière de souveraineté externe, de déclaration de guerre et de paix...

Enfin, Hegel a donné à cette conception moderne de l'État constitutionnel une dimension plus substantielle : en absorbant la société civile et la famille au sein de l'État, il enrichit la souveraineté étatique de « racines éthiques et sociales ». La liberté politique n'avait désormais plus aucun sens en dehors de la rationalité de l'État souverain, seule médiation entre l'individu et l'universel.

Les auteurs qui ont contribué à façonner les institutions des démocraties contemporaines avaient ainsi répudié les traits de l'État absolutiste, tout en sauvegardant le lien entre les idées de liberté, d'égalité et de souveraineté étatique. L'État apparaissait comme le lieu où le peuple résolvait ses propres problèmes politiques en faisant usage de son auto-nomie, en se donnant ses propres lois.

Le débat sur la souveraineté dans le cadre de l'intégration européenne a été largement conditionné par ces traditions de pensée. Dans ces discussions, deux éléments de réflexion ont été d'une particulière fécondité. D'abord, l'identification opérée par les « démocrates » entre l'idée de liberté et la république souveraine : cette approche peut conduire au repli nationaliste et à la fermeture du cadre démocratique au sein de l'espace étatique mais cela n'est pas inéluctable. Au cours de la construction européenne,

certains ont déduit de cette relation conceptuelle une idée de l'Europe unie comme république démocratique (voire fédérale), en reproduisant à l'échelle supranationale le modèle unitaire, le même lien entre le peuple et le pouvoir souverain. Au nom du républicanisme national, d'autres ont préféré rejeter l'Europe en dehors du politique, dans les champs de la morale, de la technique, des plaidoyers pacifistes... Dans les deux cas, l'Union européenne, procédant d'une construction essentiellement fonctionnelle, se trouve condamnée.

Une autre voie est ouverte au sein du patrimoine républicain par la tradition retrouvée par Emmanuel Kant : il y a deux siècles, il a renouvelé une autre piste, qui s'inscrit entre Locke et Rousseau et peut mener à une quatrième notion de souveraineté, qui dépasserait les formules du Moyen Âge et de l'absolutisme moderne, et même le constitutionnalisme des origines et celui, plus tardif, des démocrates. Kant pose tout d'abord que l'humanité étant incapable de se constituer en un seul État, nous sommes contraints de concevoir une communauté juridique internationale au-delà des États, un ordre cosmopolite et pacifique — c'est d'ailleurs en ces termes que l'on a justifié le développement du droit international, bien que ce droit soit aporétique si l'on préserve l'identité entre les principes de législation et de souveraineté étatiques<sup>8</sup>. Ensuite, Kant a contribué à enraciner le besoin de souveraineté dans la tradition constitutionnaliste, en établissant un lien entre la liberté individuelle et l'« autonomie », au sens grec de limitation de l'hétéronomie, c'est-à-dire comme effort d'indépendance vis-à-vis des facteurs qui échappent à notre contrôle. L'aspiration à la liberté et à l'autonomie peut être partiellement transférée au niveau supranational, dans la mesure où l'État-nation n'est pas en mesure de relever seul ce défi. La création d'un cadre juridique supranational est donc une réponse subsidiaire au besoin de rattrapage de la souveraineté perdue, ou enlisée dans le marasme des ordres politiques internes fragmentés ; elle est justifiée parce qu'elle est conçue comme l'une des conditions de la liberté.

Ce cadre théorique original, qui pour Kant ne pouvait encore être qu'une « idée régulatrice de la raison », a indéniablement trouvé dans l'histoire européenne récente des ébauches de réalisation : l'exercice en commun par plusieurs États de leurs souverainetés respectives, la reconnaissance d'un droit supranational qui prévaut contre les législations étatiques, l'insertion des constitutions nationales dans un ordre juridique supérieur,... affectent la pureté du dogme de la souveraineté étatique. Mais rien de tout cela n'indique que l'État, et la constellation conceptuelle qu'il charrie, sont condamnés à disparaître.

Construire l'Europe sur les ruines de l'État ouvre deux perspectives, également incompatibles avec les idéaux de la construction européenne, comme le soutient Biagio De Giovanni. Si l'on imaginait la formation progressive d'un État européen — abstraction faite du caractère hautement irréaliste de ce projet — dépositaire des souverainetés perdues de ses peuples constitutifs, on devrait se résigner à voir se reproduire à l'échelle du continent les défauts que la construction européenne rêvait de dépasser : l'homogénéisation culturelle, la centralisation politique, la réduction de la démocratie à quelques mécanismes techniques d'équilibre des pouvoirs... Si au contraire on envisageait l'effacement total de la forme étatique des rivages européens, on ne pourrait qu'embrasser l'utopie du libéralisme primitif : l'espoir mille fois déçu de

voir la société se réguler elle-même sans se doter d'institutions politiques, le rêve d'un vaste marché libre où seule se dessine la volonté des forces du négoce.

Ces desseins fédéraliste et libre-échangiste orthodoxes perdent constamment de leur pertinence et s'égarer dans l'utopie. La réalité politique de l'Europe contemporaine contraint d'embrasser simultanément ces deux constats majeurs : l'État demeure la forme principale de l'organisation sociale, mais il ne peut plus agir isolément.

Reste alors à penser cette situation nouvelle, dont on ne trouve la clef chez aucun auteur classique puisqu'elle ne s'était jamais présentée auparavant. Reste à penser une « Fédération d'États-nations »<sup>9</sup>, dotée de sa propre fin tout en reposant sur ses éléments constitutifs, lesquels sont prêts à exercer en commun une partie de leur souveraineté.

#### 4. Quelle Fédération d'États-nations ?

Les virtualités que recèle l'Europe actuelle fournissent les bases d'une nouvelle interprétation. On voit en effet quinze États, formellement souverains, dont les gouvernements tiennent leur autorité de leurs peuples respectifs, poursuivre chacun leurs fins, mais au sein d'un cadre commun, composé de fins, de normes et de procédures partagées. Les fins sont celles que l'on a inscrites aux frontons des traités européens : la paix, la liberté, la prospérité... Elles demandent à être repensées à la mesure des défis que constituent l'élargissement et la formation d'une démocratie continentale. Les normes sont consignées dans ces conventions supranationales qui énoncent des droits que les États n'ont pas édictés mais dont ils ont reconnu qu'ils prévalaient contre leurs propres lois — tels que les droits de l'homme contenus dans la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les principes généraux issus des traités et de la jurisprudence communautaires.

Les procédures sont, pour l'essentiel, celles des communautés. Les politologues reconnaissent qu'au sein des Conseils des ministres, dans leurs rapports avec la Commission et le Parlement européen, les représentants des États membres poursuivent toujours leurs objectifs propres, mais sur un mode nouveau : qu'ils y soient juridiquement contraints — par l'existence d'une procédure de vote majoritaire par exemple — ou qu'ils adoptent un mode de négociation coopératif parce qu'ils y voient leur intérêt, les gouvernements des États membres tendent à comprendre leur intérêt propre au sein d'un intérêt commun *in statu nascendi*, et orientent leurs actes en conséquence. Bon an mal an, se constitue un cadre politique, partiellement formalisé, où les États acceptent de voir leur souveraineté non pas limitée, mais *civilisée* ; un cadre où les volontés étatiques ne se dressent plus les unes contre les autres, mais limitent leurs oppositions à ce qui n'est pas immédiatement conciliable. Lentement se produit ce que les auteurs du XVIII<sup>e</sup> n'avaient pas même osé concevoir : non seulement les États souverains n'enfreignent plus les prérogatives des autres, mais ils modèrent les leurs en vertu de leurs valeurs et de leurs intérêts communs.

Ce n'est encore qu'une tendance, un cercle vertueux qui s'ébauche, mais c'est déjà plus qu'un idéal. Les idées qui naissent en matière de réforme des institutions communautaires portent la marque de cette conception nouvelle de la politique européenne. Quand on propose de renforcer la « citoyenneté de l'Union » en consolidant la protection des droits fondamentaux, on souligne que les souverainetés nationales

acceptent de se déployer dans un espace balisé par des valeurs et des normes partagées. Quand on s'engage à « exercer les souverainetés en commun » sur certaines compétences, on reconnaît que s'installe, autour des intérêts nationaux, un noyau d'intérêts communs européens.

Ces évolutions n'impliquent pas nécessairement un renforcement des principes démocratiques sous lesquels l'Europe a vécu depuis plusieurs décennies. L'émergence d'un « droit commun » contraint les puissances publiques à honorer les critères de l'État de droit, la coopération amenuise les dissensions intestines, mais rien de tout cela n'accroît la participation des citoyens à la gestion de leur propre sort. Au contraire, l'intégration européenne contribue, par des voies directes et indirectes, à creuser un « déficit démocratique » de plus en plus patent : les gouvernements des États membres ont en effet réussi cette prouesse qui consiste à soustraire le Conseil, organe plurinational et collégial, au contrôle de leurs parlements respectifs tout en échappant à celui du Parlement européen. Il semble d'ailleurs que ce dilemme soit insoluble dans le respect de l'équilibre institutionnel actuel : renforcer le pouvoir des parlements nationaux dans le processus législatif européen impliquerait une renationalisation de la communauté et un alourdissement du processus décisionnel, de même qu'accroître les prérogatives du Parlement européen au-delà de la codécision, en s'orientant vers une parlementarisation de l'Union, revitaliserait l'illusion de l'État européen. L'Union reposant sur un délicat compromis entre partisans de la méthode communautaire et défenseurs de la pratique intergouvernementale, opter pour l'une ou l'autre de ces réformes romprait l'équilibre.

Sans doute faut-il alors se résigner à constater que dans une « Fédération d'États-nations » la démocratie doit s'effectuer autrement que dans le contrôle parlementaire classique, propre aux traditions nationales. Les États restent politiquement responsables de leurs actes — y compris ceux qu'ils posent dans le cadre communautaire — devant leurs parlements et électeurs respectifs, et ils devraient l'être davantage. Ils ne répondront collégialement de leurs politiques qu'au fur et à mesure qu'apparaîtra, face à leurs délibérations techniques et diplomatiques, un « espace public européen » ; que lorsque les citoyens concevront plus clairement qu'ils appartiennent non seulement à un État propre, mais aussi à une communauté plus large.

Ce que l'on peut politiquement souhaiter, mais non décréter. En l'état actuel des choses, on peut seulement dresser ces constats : l'État reste le cadre effectif de la politique, mais il s'inscrit dans un espace commun, où sa souveraineté se civilise, et qui gagnerait à trouver un répondant dans une citoyenneté commune qui ne soit pas seulement un ensemble de droits passifs, mais aussi une pratique partagée de délibération et de décision démocratiques.

Il ne nous appartient pas, dans le cadre d'une introduction, de donner de cette forme démocratique inédite la formule achevée, tant sur le plan des principes que dans ses aspects institutionnels, mais nous pouvons, sur la base des considérations préalables, jeter les bases d'un modèle européen de démocratie qui s'inscrive dans ce cadre d'analyse.

Nous l'avons dit, le pluralisme culturel et la multiplicité des associations intermédiaires se traduisent mieux au plan institutionnel si les États peuvent y jouer le rôle d'une grille de sélection et de rationalisation politique <sup>10</sup>. Il s'ensuit que les institu-

tions européennes devront être réformées en vertu du principe de la double légitimité (des États et des citoyens) et de la double citoyenneté (nationale et européenne), lesquelles ne seront pas transitoires mais définitives — pas des dérogations mais des caractéristiques à long terme. La souveraineté de l'Europe unie ne pourra donc emprunter les traits de la souveraineté populaire définie par Rousseau et par la tradition républicaine nationale : elle ne sera pas une et indivisible, mais résultera des négociations entre les instances communautaires et les États membres engagés dans la coopération.

Cette approche néo-réaliste est également étayée par la présence d'un danger nouveau, celui d'un glissement vers une « Europe allemande ». Le fait qu'il ne soit pas imminent et que les élites allemandes veuillent poursuivre leur engagement européen, ne suffit pas à écarter la question. Comment être sûr que le déclin du projet d'États Unis d'Europe n'implique pas la dilution de la dimension politique elle-même, c'est-à-dire n'entraîne pas ce que l'on appelle dans le jargon communautaire « l'Europe à la carte » ? La question est de taille car on ne peut concevoir de monde complètement dépourvu de centre décisionnel. Dans la réalité historique de la nouvelle Europe ayant à son centre, comme le rappelle De Giovanni, une nouvelle grande puissance continentale, l'évolution vers ce que Thomas Mann appelait l'Europe allemande reste donc possible. Derrière les dérives que constitueraient le succès d'une « Europe zone de libre-échange » ou d'une « Europe intergouvernementale » se cache en effet le retour à la logique des rapports de force et des sphères d'influence, c'est-à-dire l'hégémonie du seul pays qui, suite aux événements de 1989-1991, s'est solidement renforcé, l'Allemagne réunifiée. Cette éventualité comporte un paradoxe : le souhait de préserver les identités nationales, au nom des différences et du pluralisme, est susceptible de conduire à l'hégémonie d'un seul État <sup>11</sup> !

Cette évolution n'est pas inévitable. Il est réaliste de constater que, même en période d'eurosepticisme, le renforcement des institutions communes et de la coopération interétatique est souhaité par les citoyens et par les États.

Certes, les États ne vont pas jusqu'à se donner les moyens nécessaires à ce renforcement, ni à les confier aux institutions européennes. Certes, dans le chef des citoyens et des associations, la demande d'une Europe forte et souveraine, qui impliquerait la multiplication sans limite de politiques communes au-delà des compétences actuelles, est parfois excessive. Un apprentissage de la subsidiarité s'avère donc nécessaire.

Cette demande est aussi très hétérogène, et diffère d'un État membre à l'autre, en fonction de facteurs variés, idéaux et matériels. En dépit de ces difficultés, cette demande existe ; elle peut être interprétée comme une demande d'autonomie accrue, de rattrapage de la souveraineté. En parallèle, on constate naturellement une aspiration à la démocratie et au contrôle du processus décisionnel, qui devra être satisfaite et renforcée au fur et à mesure que l'Europe s'imposera comme le lieu d'exercice de la souveraineté et que cet exercice touchera directement les citoyens.

Les États ont eux aussi intérêt à développer davantage leur souveraineté commune : les petits États parce qu'ils voient leur poids international renforcé par les institutions européennes et peuvent ainsi contrecarrer la superpuissance allemande. Les grands États, en raison de leur déclin relatif suite aux conséquences des guerres mondiales et de leur conscience accrue de la nécessité de recourir à l'Europe pour disposer

des moyens et du cadre institutionnel nécessaires à la poursuite d'actions politiques efficaces dans les zones d'intérêt commun.

Sur le plan institutionnel la voie la plus réaliste vers une souveraineté supranationale renforcée doit s'insinuer entre le modèle étatique du passé et la dérive intergouvernementale. C'est ce troisième modèle, cette Fédération d'États-nations, que nous appelons démocratie supranationale et transnationale.

## **5. Un modèle supranational et transnational de démocratie pour la nouvelle Europe**

On assiste depuis 1989 à un tournant historique majeur. Le demi-siècle de la petite Europe, protégée par l'ordre bipolaire, était caractérisé par une dialectique de conservation, symbolisée par les États-nations, et de progrès, incarné par la perspective européenne fédérale. Le modèle fédéral des États Unis d'Europe a constitué un facteur fondamental de la dynamique de l'intégration durant les cinquante années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale. En association avec le fonctionnalisme, ce modèle normatif a donné une impulsion remarquable au processus d'intégration, qui enrichissait sa finalité politique en présentant tout nouvel acquis comme une étape vers un approfondissement ultérieur.

Le résultat de cette dynamique brisée est une réalité institutionnelle, juridique et économique, qui est dépourvue de précédents en Europe et est même unique au monde. Ce n'est pas le modèle fédéral qui a triomphé, mais plutôt celui d'une Fédération d'États-nations *sui generis*, où chaque pas en avant vers la communautarisation a été contrebalancé par de lourdes procédures intergouvernementales. Pourtant les éléments fondamentaux en place dans le cadre de l'Union permettent d'étayer la perspective d'une démocratie qui soit non seulement internationale mais aussi supranationale et transnationale.

L'enjeu est donc de concevoir un modèle de démocratie qui dépasse la vision fédérale classique, tout en évitant de régresser vers un modèle purement intergouvernemental.

Le renforcement de la souveraineté de l'Europe, de l'efficacité et de l'efficience du système institutionnel de l'Union, est confronté à deux défis parallèles et en partie contradictoires. Le déficit démocratique de l'Union est le premier. Il se manifeste dans la nature du Conseil des ministres et du Conseil européen — organes intergouvernementaux qui centralisent des pouvoirs naguère soumis aux contrôles des parlements nationaux — mais aussi dans les domaines où la supranationalité normative et l'intégration technocratique sont plus poussées. Toute progression vers la centralisation de la souveraineté devra nécessairement s'accompagner d'un accroissement de responsabilité si l'on veut éviter les révoltes des peuples et l'effondrement du consensus européen au sein des États membres.

Le deuxième défi consiste en la construction d'une démocratie à l'échelle continentale. C'est une composante essentielle de ce que le politologue américain Samuel Huntington a appelé la troisième vague de la démocratisation <sup>12</sup>. Ce défi sera partiellement relevé par l'élargissement oriental de l'Union et par la création d'une architecture paneuropéenne (dont l'OSCE et le Conseil de l'Europe sont les premières bases), incluant les États qui resteront de toute façon en dehors de l'Union.

Jusqu'à présent, l'Union européenne n'est pas parvenue à relever ce double défi. A nos yeux, le modèle fédéral du passé, solution que d'aucuns jugent parfaite sur le papier (car elle permet d'équilibrer la responsabilité et la décentralisation avec la concentration de l'autorité), accroît ses faiblesses et ses contradictions quand il est étendu à l'échelle de l'Europe élargie. Notre piste de recherche est donc axée sur une autre forme d'articulation de la souveraineté et de la supranationalité qui permette d'établir un modèle démocratique supranational et transnational pour l'Union élargie, lequel agirait à son tour comme moteur et aimant d'un ordre de paix et de démocratie internationales plus large.

Le système démocratique supranational ne prétend pas se substituer aux démocraties nationales : elles en sont au contraire les piliers. Il s'agit d'une part d'un concept descriptif, qui entend rendre compte de ce niveau politico-institutionnel subsidiaire et interactif qui s'ajoute aux niveaux local, régional et national. D'autre part, ce modèle est partiellement normatif, au sens où il envisage une évolution des institutions européennes vers plus de cohérence et d'efficacité et appelle à une relance parallèle de la vie démocratique au sein des États.

Le système politique européen <sup>13</sup> constitue une innovation radicale par rapport au modèle confédéral qui ne peut plus être considéré comme une étape dans un processus évolutif aboutissant graduellement au modèle fédéral.

Il convient donc de souligner l'originalité de ce modèle :

1. il l'est en son double principe de légitimité notamment, fondé d'un côté sur les citoyens et de l'autre sur les États. A la différence de la démocratie internationale qui n'est basée que sur les États, la démocratie supranationale concerne directement les citoyens ;
2. nous avons déjà souligné l'importance des progrès accomplis vers une citoyenneté européenne, mais il faut rappeler que le principe de la double citoyenneté, nationale et supranationale, est et restera permanent. Il est le signe de la double appartenance des citoyens et ni l'évolution vers le dépassement de la citoyenneté nationale, ni celle qui mènerait à la primauté de la démocratie supranationale ne sont plausibles.

Ce concept constitue d'ores et déjà une innovation fondamentale par rapport à la tradition républicaine classique : les peuples européens, corps électoral inclus, comprennent des ressortissants d'autres États membres, constituant ainsi des corps électoraux mixtes d'un point de vue ethno-linguistique et national ;

3. la dynamique communautaire propre au processus d'intégration européenne implique un certain degré de centralisation des décisions, qui est sa principale différence par rapport à la démocratie internationale. L'intégration fonctionnelle a engendré des effets de débordement ou d'entraînement, ce qui a multiplié les domaines où les règlements européens et la jurisprudence de la Cour européenne prévalent contre les législations des États membres. Il faudrait souligner davantage le fait que ce système coexiste avec les États membres sans prétendre les remplacer par le biais de dynamiques informelles, ou les fédérer dans un modèle étatique ;
4. cette nature particulière de l'Union influe à la fois sur sa souveraineté interne et sur sa souveraineté externe. En ce qui concerne la souveraineté interne, les domaines dans lesquels l'Union européenne assume une compétence exclusive ou

partagée devraient être plus clairement délimités dans les traités, soit par l'adoption d'une liste des compétences nationales, régionales et européennes, soit à travers d'autres formules qui dépassent l'énonciation vague du principe de subsidiarité, garantie juridique insuffisante pour éviter les effets non désirés du phénomène d'engrenage et de débordement lié à l'article 235. La souveraineté interne serait ainsi exercée dans le respect du rôle des États, fondamental pour la représentation et la médiation des différences internes ainsi que pour l'efficacité de la mise en œuvre des décisions.

La démocratie supranationale est basée sur des valeurs partagées et renouvelées ainsi que sur la construction d'un espace public européen transnational. Ceci implique une amélioration constante de la qualité de la démocratie interne des États membres <sup>14</sup>. Depuis ses origines, la Communauté européenne repose sur des États suffisamment homogènes sur le plan constitutionnel ; elle est de plus en plus affectée par les lacunes de leur vie démocratique interne, car les institutions supranationales elles-mêmes sont parfois prises comme bouc émissaire. Les associations de la société civile jouent un rôle fondamental dans la formation d'un espace public transnational : l'opinion publique, les mouvements culturels, sociaux et politiques contribuent à la création d'une société civile européenne, de manière formelle et informelle, en multipliant les acteurs et les instances de la démocratie supranationale. En l'absence de telles instances, la démocratie supranationale serait condamnée à voir s'aggraver le déficit démocratique : la vitalité d'un espace public européen est indispensable à la conciliation de la démocratie de participation et de la démocratie de négociation ;

5. par ailleurs, le renforcement de la voix et de l'action de paix de l'Europe dans le monde suppose que des procédures de vote à la majorité qualifiée ou surqualifiée se superposent progressivement aux logiques intergouvernementales dans le cadre de la PESC, quitte à ne pas obliger les États qui s'y refusent à participer à ces actions communes.

En ce qui concerne l'architecture démocratique du continent après les mutations de 1989-1991, nous avons distingué deux dimensions : l'Union élargie et l'espace paneuropéen. Les élargissements successifs sont subordonnés à la conversion, graduelle mais essentielle, des États candidats au modèle socio-politique des membres de l'Union. Déroger à cet impératif reviendrait à altérer la qualité de la démocratie supranationale et du système décisionnel commun. En ce qui concerne les organisations paneuropéennes, les objectifs affichés par l'Union européenne sont non seulement d'assurer le respect des droits de l'homme et la coopération en matière économique et de sécurité, mais aussi d'encourager un processus graduel d'homogénéisation des régimes politiques internes de manière à les insérer dans son modèle de démocratie. Ces institutions paneuropéennes ne se privent pas d'interférer dans les ordres économiques et juridiques internes des États membres, afin que la formation d'institutions démocratiques continentales puisse s'inscrire dans l'évolution convergente des États membres. Elles annoncent donc, et cela sera de plus en plus manifeste dans l'avenir, une ébauche de démocratie internationale de type nouveau, qui dépasse en intensité le précédent faible de l'ONU.

L'Union européenne semble ainsi s'engager dans la promotion d'attitudes démocratiques dans les relations entre États et nations. Son caractère régional comporte des limites visibles, mais pose aussi cet espace européen comme l'un des acteurs potentiels d'un ordre démocratique de coopération et de sécurité qui se déploierait à l'échelle mondiale. Si elle parvenait à s'imposer comme l'un des vecteurs d'une démocratie cosmopolite, l'Union européenne réussirait peut-être à enraciner son histoire particulière dans sa vocation universaliste.

#### Notes

<sup>1</sup> Cette délimitation des perspectives plausibles pour l'Europe était déjà ébauchée dans l'ouvrage, M. TELÒ (éd.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, Coll. Études européennes, 1995.

<sup>2</sup> Voir J. H. H. WEILER et P. ALLOTT, Communications au colloque de Bruges, avril 1996.

<sup>3</sup> F. W. SCHARPF, « Essais sur la démocratie dans les systèmes de négociation », in M. TELÒ (éd.), *Démocratie et construction européenne*, op. cit., pp. 145-170.

<sup>4</sup> Jean Bodin dans ses *Six livres de la République* ne fait que rationaliser un processus historique qui avait déjà mené, dans une partie de l'Europe, au monopole de la souveraineté territoriale par les États-nations. Ce processus avait été éclairé par Pierre Dubois dans le cas de Philippe le Beau ; par Marsile dans son *Defensor pacis* pour Louis de Bavière.

<sup>5</sup> Voir J. DUNN, *The Political Thought of John Locke*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

<sup>6</sup> MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, livre XI, chapitre VI.

<sup>7</sup> A. VINCENT, *Theory of the State*, London, Basil Blackwell, 1987.

<sup>8</sup> J. Austin considère le droit international public (et donc le tribunal de La Haye) comme dépourvu d'autorité car il ne découle d'aucun pouvoir souverain ; voir ses *Lectures on Jurisprudence*, London, 1985.

<sup>9</sup> Cette formule constitutionnelle fut forgée par les juristes allemands entre les deux guerres, pour décrire la coexistence d'États souverains dans un espace politique partagé. La similitude de l'Europe présente avec cette configuration suggère de redécouvrir ce concept, que Jacques Delors, parmi d'autres, semble avoir fait sien.

<sup>10</sup> En ce même sens voir le livre de R. PICT (éd.), *L'identité européenne*, Bruxelles, Tepsa, 1994.

<sup>11</sup> L'histoire européenne est riche en paradoxes de ce genre. A. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992 en a relevé un très important qui s'est manifesté entre 1945 et 1955, alors que l'action des États-Unis pour l'intégration européenne aboutit au redressement des États-nations européens, affaiblis après la deuxième guerre mondiale.

<sup>12</sup> S. HUNTINGTON, *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma, 1993.

<sup>13</sup> Selon l'expression de J.-L. QUERMONNE, *Le système politique européen*, Paris, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 1994.

<sup>14</sup> Pour une analyse des facteurs multiples de la crise des démocraties nationales (vidéocratie, particratie, cleptocratie, dépolitisation, etc.) voir *Démocratie et construction européenne*, op. cit.

## PREMIERE PARTIE

### L'effacement des références



# Le nouveau désordre mondial

Eric J. HOBBSAWM

Le président Bush a proclamé, au moment où l'URSS s'effondrait et où la guerre du Golfe s'achevait, que nous allions accéder à un nouvel ordre mondial. Dans une formule qu'il doit sans doute regretter, Francis Fukuyama annonçait « la fin de l'histoire ». Il eût été difficile de trouver des mots plus mal choisis. Si une chose est sûre, c'est bien que l'histoire existe, plus active que jamais, à la fois comme *histoire événementielle* et comme *histoire structurale* <sup>1</sup>, car nous sommes visiblement au cœur de changements structurels majeurs dans toutes les parties du monde, quelles que soient les étiquettes idéologiques choisies pour les décrire. A court terme, il est chaque jour plus évident qu'en cette fin de siècle le monde et en tout cas l'Europe ont cessé de vivre dans une ère de stabilité et dans un ordre bien compris et sont désormais entrés dans une période de désordre incontrôlable, voire même de chaos. Et personne ne sait ce qu'il faut faire, ni comment en sortir.

Je ne dis pas que ce chaos et ce désordre sont destinés à être permanents. Tôt ou tard une structure quelconque, relativement stable — internationale ou intérieure —, fera son apparition, comme cela s'est passé par exemple sur le continent latino-américain après la fin de l'empire d'Espagne, ou en Argentine entre 1820 et les années 1850. Je pense simplement que la période de désordre actuelle sera probablement beaucoup plus longue et plus difficile à surmonter que des périodes comparables qui nous sont familières et ne se sont prolongées que quelques années. Je fais allusion aux lendemains des deux guerres mondiales. Après la première guerre et la révolution russe, il fallut peut-être six ou sept ans pour rétablir une sorte de stabilité internationale — disons de 1917 à 1924 — même si elle ne dura guère. Les économies des pays européens, y compris les fragments des empires éclatés, ont réussi à surmonter les effets de la guerre et à vaincre pratiquement l'inflation au cours de la même période, bien que cette fois encore leur rétablissement se soit révélé de courte durée. Même l'économie russe, réduite en ruines après trois ans de révolution et de guerre civile, avait retrouvé dix ans plus tard son niveau d'avant-guerre. Après la seconde guerre mondiale et les révolutions qui l'accompagnèrent, il fallut environ sept ans, de 1945 à 1952, pour établir les structures fortes du système de la guerre froide qui allaient garantir la stabilité des quarante années suivantes. Les économies ravagées par la guerre à l'Est comme à

l'Ouest allaient se restaurer en un peu plus de cinq ans, à l'exception de l'Allemagne et du Japon qui n'y parviendraient qu'au milieu des années 1950.

La situation créée après l'effondrement consécutif à 1989 est beaucoup plus sombre. En ce qui concerne la stabilisation de la situation internationale, moins on en dit, mieux cela vaut. Sept ans après la chute du mur de Berlin, le produit national brut des pays postcommunistes les plus privilégiés — la Hongrie et la République tchèque — est de 20 à 25% inférieur à ce qu'il était dans la dernière année communiste, et l'économie de l'ex-URSS s'effondre chaque jour davantage. Rien n'est assuré quant à l'avenir de cette malheureuse région du monde, si ce n'est le caractère déplacé de tout optimisme à son sujet, à court ou même à moyen terme. La situation actuelle peut par conséquent être décrite, dans une grande partie du monde, comme un *Zusammenbruch* sans qu'apparaisse le moindre signe encourageant de rétablissement ou de restructuration. La chose est donc assez sérieuse. En outre, cette catastrophe s'est greffée sur deux autres développements qui tendent à déstabiliser la planète. Je songe d'abord aux effets de l'ère de difficultés, d'incertitudes et même de crises économiques dans laquelle le monde — y compris les économies des pays riches — se trouve plongé depuis le début des années 1970. Je ne mentionnerai que deux faits concernant une des régions les plus favorisées du globe. Depuis le début des années 1980, l'Europe a vécu avec un chômage à grande échelle, qui a déjà duré plus longtemps que la grande dépression des années 1930. Et les systèmes de protection sociale, à caractère généralisé, généreux et juste, qui ont rendu ce chômage de masse beaucoup plus tolérable politiquement que dans les années 1930, sont placés sous forte pression. Un second développement d'ordre plus général affectant la situation actuelle est moins facile à déceler. Depuis la guerre, le monde a subi la transformation sociale la plus profonde, de la plus grande portée et surtout la plus rapide enregistrée dans l'histoire. La disparition virtuelle de la paysannerie d'une grande partie de la planète, l'émergence comme couche sociale de masse des intellectuels diplômés de l'enseignement supérieur, les bouleversements de la situation des femmes, de la structure familiale et des relations entre générations — tous ces phénomènes se sont déroulés en l'espace de deux ou trois décennies. Tout ce qui s'est passé ou est en train de se produire en Europe, ce gigantesque processus de déracinement, de dislocation et de désorientation est un des éléments de cette mutation. A la lumière de ces observations, j'essaierai d'examiner rapidement la situation actuelle. Je commenterai aussi certaines des tentatives intellectuelles de justification de notre malheureuse situation.

Permettez-moi de commencer par la situation internationale... Trois séquences ont suivi la disparition de l'URSS et de sa zone d'influence. Premièrement, les vieilles politiques sont devenues sans objet, les vieilles stratégies sans signification. Qui était visé par tous ces missiles, si ce n'est l'URSS ? Quel était l'objet de l'OTAN, sinon de défendre l'Occident contre le Pacte de Varsovie, qui n'existe plus ? Deuxièmement, le système de puissance qui avait assuré la stabilité a disparu. Il est fondamental de noter qu'il n'existe désormais plus aucun système de puissance. Ce n'est pas seulement que l'une des superpuissances ait disparu, en laissant aux États-Unis le monopole de la puissance mondiale. Car aucun pays à lui seul n'a jamais été en position de dicter à l'ensemble du monde ce qu'il doit faire et les États-Unis ne pourraient pas le faire, même s'ils avaient conservé leur supériorité économique, technologique et militaire

écrasante d'autrefois. La guerre du Golfe, qui ne fut qu'une petite guerre, bien que menée avec un équipement très coûteux, a probablement été la première guerre que les États-Unis n'ont pas payée eux-mêmes mais ont demandé à d'autres peuples de financer. Mais même s'ils l'avaient fait, le type d'armements et de forces armées que les États-Unis et l'OTAN ont mis sur pied, dans l'éventualité d'une guerre nucléaire globale contre l'URSS, est complètement inadéquat à la situation politique et militaire à laquelle ils sont désormais confrontés. La Bosnie et même la guerre du Golfe en ont fait la preuve. Les États-Unis et tous les autres États se sont tenus à l'écart de la Bosnie parce que les bombardements y étaient inefficaces et que personne ne voulait envoyer un demi-million de soldats l'occuper pour une période indéfinie. C'est pour la même raison que Saddam gouverne toujours l'Irak, tandis que Bush ne gouverne plus les États-Unis. Il était facile de bombarder l'infrastructure de l'Irak pour ramener le pays à l'âge de la pierre et de détruire l'armée irakienne au Koweït, mais si les États-Unis avaient occupé Bagdad et renversé Saddam, ce qu'ils auraient pu faire, ils seraient encore là-bas et sans savoir comment en sortir.

Mentionnons entre parenthèses une conséquence de cette combinaison de la superpuissance dans les airs et de la faiblesse au sol : le retour à une forme de colonialisme de jadis est impossible, surtout à cause de la pléthore d'armes, à bon marché mais meurtrières, qui se déverse sur les pays du tiers monde. La capacité d'un petit nombre d'États occidentaux à administrer de vastes étendues du monde avec un nombre relativement restreint de peaux blanches et des troubles limités reposait sur l'acceptation, par les populations coloniales, de la souveraineté d'étrangers. Ce n'est désormais plus le cas, comme le montre de façon éclatante la comparaison de l'histoire de la Somalie avant l'indépendance et depuis 1989. Conquérir et conserver des colonies a atteint un coût prohibitif.

Comment dès lors rétablir la stabilité internationale ? Les États-Unis ne peuvent y arriver à eux seuls, la Communauté européenne ne dispose ni d'une politique étrangère — elle en a quatre ou cinq, incompatibles entre elles — ni d'une force militaire. Pour l'instant, la Russie existe à peine sur la scène internationale et le Japon conserve le profil le plus bas possible. Chacun d'eux essaye de se retrancher derrière l'ONU, mais l'ONU elle-même n'a ni force, ni ressources propres et se cantonne, autant que faire se peut, dans un rôle guère plus ambitieux que celui joué par la Croix-Rouge internationale depuis des générations. L'ONU ne fait ni ne sauvegarde la paix, mais c'est un organisme humanitaire, une sorte de super-Croix-Rouge ou, au mieux, un intermédiaire neutre.

Et ce, à une époque où d'immenses régions du globe — entre la Baltique et Vladivostok, entre l'Istrie et les frontières de la Chine, entre le Proche- et Moyen-Orient et la majeure partie de l'Afrique — forment une zone de turbulence, de carnage potentiel ou réel et d'incertitude presque totale.

La désintégration interne d'un nombre relativement élevé d'entités politiques dans le monde empire encore les choses. Ce phénomène s'est intensifié après la fin de la guerre froide, qui créait souvent l'illusion que l'immobilisme des structures mises en place à la faveur de la rivalité et de la domination des superpuissances était l'indice d'une stabilité intrinsèque. Nous avons assisté pour cette raison à la dégradation de la situation politique intérieure en Italie et au Japon. L'explication vaut sans doute aussi

pour les incertitudes auxquelles l'Union européenne fait face aujourd'hui. Mais il y a plus. Il existe de nos jours des États membres des Nations Unies, en Afrique comme en Asie, qui ont cessé de fonctionner en tant qu'États — tels l'Afghanistan, la Somalie ou le Libéria — et quelques autres qui sont sur le point de cesser de le faire. Ce processus a été accéléré par la période de troubles que traverse l'économie mondiale depuis le début des années 1970. Nous vivons à nouveau une crise économique mondiale. Elle est exacerbée par l'application d'une forme de théologie économique à laquelle se sont convertis certains gouvernements et économistes occidentaux, à savoir la foi dans le marché libre intégral. Les effets désastreux de ce dogme s'observent dans les pays ex-socialistes, dont l'économie a été réduite en ruines, et dans la dramatique montée de l'inégalité sociale et économique, partout dans ce monde où les riches deviennent plus riches, et les pauvres plus pauvres.

Aussi, lorsque je parle de désintégration, je ne vise pas seulement l'éclatement politique de ce qui constituait antérieurement un État ou une Fédération, comme dans les cas de l'ex-URSS, de l'ex-Yougoslavie et de l'ex-Tchécoslovaquie. Des tensions similaires sont à l'œuvre dans nombre d'autres États : le Canada, la Grande-Bretagne, l'Espagne et, désormais, l'Italie, pour n'en citer que quelques-uns ; même si aucun d'entre eux n'a encore été jusqu'à la sécession ou à l'éclatement, pas même la Belgique. Plus généralement, nous vivons aujourd'hui une période de crise de l'État-nation — forme canonique de souveraineté politique au siècle passé. D'une part, il est de plus en plus rapidement évincé par une économie mondiale qui échappe au contrôle de la plupart des pays ; même les plus grands, comme les États-Unis, ne la maîtrisent pas. Cette économie mondiale opère à travers les entreprises transnationales et les grands marchés financiers spéculatifs, où des centaines de milliards de dollars se baladent autour du globe à toute heure du jour, en quantités bien trop élevées pour que les banques centrales gouvernementales puissent les contrôler. D'autre part, le gouvernement central des vieux États subit la pression d'unités plus petites — régions, provinces, etc. — qui revendiquent davantage d'autonomie. Dans vingt ans, combien d'États, en-dehors de l'hémisphère occidental, auront-ils conservé leurs structures et leurs frontières actuelles ? Engager un pari ne serait guère sage. En Europe, l'existence de l'Union européenne complique encore la situation, car elle sape les États-nations existants à la fois par en-haut et par en-bas — par la politique de contact direct avec les régions menée par la Commission de Bruxelles.

L'essentiel, toutefois, ce sont les crises sérieuses qui secouent ces pays, anciens ou nouveaux, et l'instabilité qui en résulte. C'est tout à fait évident dans le cas des États ex-communistes d'Europe et de l'ex-URSS, parce que leurs gouvernements sont tous confrontés à des problèmes qui dépassent leur expérience et leur capacité de gestion, et que leurs peuples, sans exception, sont dans une situation pire aujourd'hui qu'hier et en sont bien conscients. La situation est parfois franchement catastrophique. Le fait que les successeurs des vieux partis communistes dominants, totalement discrédités en 1989, soient au gouvernement dans des États aussi anticommunistes que la Pologne ou la Hongrie parle de lui-même. Mais ne sous-estimons pas l'instabilité politique dans les pays non communistes, particulièrement aujourd'hui, alors que l'économie mondiale est nettement perturbée, y compris dans des pays comme l'Allemagne et le Japon. Les processus politiques sont désormais sources de désillusion,

même dans les pays démocratiques. Cette déception s'exprime par les scores fabuleux de partis ou de candidats inconnus, dont la seule qualité avérée est de ne pas faire partie du système ; le Brésil, le Pérou et l'Italie ont récemment élu des inconnus, avec des résultats variables mais peu encourageants. Dans les pays riches d'Occident, les signes de déception vis-à-vis du gouvernement et de la politique se multiplient. Des partis de gouvernement sont affaiblis par une hémorragie électorale, comme les socialistes français, les conservateurs canadiens, les démocrates-chrétiens et les socialistes italiens ; et probablement les conservateurs britanniques la redoutent-ils, sans que cela s'accompagne d'un accroissement correspondant du soutien réel des masses aux partis d'opposition traditionnels. Ce sont des signes inquiétants après près de cinquante ans de vie politique démocratique stable en Europe.

Il existe un autre élément déstabilisateur dans le monde, et en tout cas en Europe. Il nous ramène de la politique à l'économie. Il s'agit du fossé croissant entre les pays riches, qui deviennent — relativement et absolument — encore plus riches dans une époque de récession, et les 80% de la population mondiale qui vivent dans les pays pauvres, à la fois ceux dont l'ONU se plaît à prétendre qu'ils sont des pays « en développement » et — désormais aussi — les habitants des pays ex-communistes européens et de l'URSS, plongés dans la pauvreté et la guerre. Au cours des vingt dernières années, les habitants du monde pauvre ont, pour la première fois, entrepris d'émigrer vers le monde riche à la recherche d'une vie meilleure, comme les Européens le firent jadis aux États-Unis. A l'exception peut-être de Porto Rico, de certaines parties du Mexique et de la république dominicaine, cette émigration en provenance du tiers monde n'atteint cependant pas l'importance de l'émigration européenne entre 1880 et 1920. A cette époque, quasiment 20% — une personne sur cinq ! — de l'accroissement de la population globale de l'Europe avait émigré. Mais cette nouvelle vague d'émigration est déjà importante et en voie d'augmentation. Seuls quelques rares pays l'ont bien accueillie, ou au moins tolérée, ou n'ont pas essayé de l'arrêter : essentiellement les États-Unis, le Canada et l'Australie. Tous les autres pays, particulièrement en Europe, ont érigé des barrières contre l'émigration et s'efforcent de l'endiguer. J'ignore si, à long terme, les pays riches du Nord parviendront à empêcher durablement la migration silencieuse des pauvres. J'en doute. Au cours de cette période, toutefois, les forces du nationalisme, de la xénophobie et du racisme se sont accrues en Europe de façon spectaculaire, et, de ce fait, un autre élément d'instabilité est apparu. On peut l'observer en Allemagne dans l'irruption violente du néo-nazisme et d'agressions sauvages contre des réfugiés et des immigrants. Heureusement, les néo-fascistes ne sont pas pour l'instant des mouvements de masse comme leurs ancêtres de l'entre-deux-guerres, et le vrai danger ne vient sans doute pas de ceux qui rêvent de ressusciter un passé révolu. Mais la dernière chose dont l'Allemagne ait besoin, ou que le monde puisse lui souhaiter, c'est la résurgence d'une droite nationaliste et raciste forte, dans un pays encore hanté par le souvenir d'Adolf Hitler.

Comment les penseurs et les hommes politiques de cette fin de siècle affrontent-ils cette situation ? En Occident, et même à l'Est, la première réaction à la faillite du communisme soviétique a pris la forme de l'utopisme exprimé, entre autres, par Fukuyama. En vertu de l'affirmation selon laquelle le monde de la guerre froide fonctionnait comme un jeu à somme nulle, la fin du communisme (européen et sovié-

tique) fut largement interprétée comme une victoire de « l'autre » bord, c'est-à-dire des États-Unis et de leurs alliés, en tant qu'États ; du capitalisme, en tant que système rival des économies planifiées ; et des institutions libérales-démocratiques sur ses homologues dictatoriales-totalitaires. L'argument était : si B disparaît de la proposition « soit A, soit B », seul A subsiste. Le capitalisme, par ailleurs, tendait à être identifié aux politiques économiques du néolibéralisme libre-échangiste extrême qui devint de bon ton au moment de la faillite de l'URSS. Il s'agissait non seulement de substituer l'économie de marché capitaliste à la planification centralisée de type soviétique — seule alternative envisagée — mais d'effectuer une substitution immédiate. Car la pensée économique hayekienne soutient qu'aucune exception à une économie de marché basée sur le laissez-faire n'est désirable ou rationnelle, ni même envisageable, et elle n'a pratiquement rien à dire sur les problèmes soulevés par le passage d'un type d'économie à un autre.

Des efforts considérables ont aussi été faits pour maintenir cette image d'un monde gouverné par un jeu à somme nulle, c'est-à-dire pour nier la possibilité d'une « troisième voie » entre les deux modèles extrêmes ou entre leurs idéologies. (La version originale de cette thèse se trouve dans le manifeste écrit en 1944 par Hayek lui-même, *Le chemin de la servitude*, qui s'efforçait de prouver que les politiques keynésiennes-social-démocrates étaient les prémisses d'une société totalitaire. Pendant vingt-cinq ans, personne ne prit vraiment au sérieux une vision aussi manifestement erronée de ce qui se passait dans les pays occidentaux développés). Rétrospectivement, bien sûr, il semble évident que la division de l'économie mondiale en deux, et seulement deux, modèles exclusifs, caractérisés respectivement par le marché libre et la décision politique d'État, n'était qu'une construction idéologique (d'origine à la fois capitaliste et soviétique) et non la description d'un éventail diversifié de réalités économiques. Même les systèmes autoproclamés « socialistes », bien qu'ils aient été initialement les copies d'un modèle unique, n'étaient pas absolument identiques, comme le montre clairement le fait que certains d'entre eux se sont réformés et adaptés, tandis que les autres se sont complètement effondrés.

Les deux modèles extrêmes et leurs idéologies respectives ont très rapidement été discrédités. L'écroulement du communisme orthodoxe de type soviétique a prouvé son échec, sans aucun doute possible. Mais la profonde dépression économique d'une grande partie de l'économie capitaliste, à peu près à la même époque, a jeté la suspicion sur les thèses extrêmes du néo-libéralisme ; et la tentative de convertir en vingt-quatre heures les États ex-communistes au laissez-faire s'est avérée catastrophique, particulièrement dans l'ex-URSS. En effet, la tentative d'intégrer illico l'ex-RDA dans l'économie occidentale s'est révélée à la fois extrêmement coûteuse et, à court terme, politiquement et économiquement le contraire d'un franc succès : preuve de l'importance des problèmes posés par la transition d'un système à un autre, généralement négligés ou, du moins, fort sous-estimés. La relative immunité de l'Asie de l'Est et du Sud-Est devant la dépression capitaliste internationale (à l'exception du Japon) a également attiré l'attention sur une région dont le développement économique a connu des succès spectaculaires, fût-ce en recourant à des méthodes qui n'ont pas grand-chose de commun avec le marché libre hayekien — et qui, de surcroît, n'a rien d'une citadelle du libéralisme politique.

Malheureusement, ce ne sont pas seulement les politiques de laissez-faire extrême qui ont été discréditées, mais aussi les politiques d'économie mixte qui avaient présidé à l'âge d'or du capitalisme occidental pendant le troisième quart de ce siècle. Leur succès avait été impressionnant : elles avaient assuré une croissance économique sans précédent, créé un bien-être massif (par rapport aux standards antérieurs) et diminué sensiblement l'injustice sociale, en tout cas dans les pays développés. Néanmoins, nous pouvons considérer rétrospectivement que la situation internationale, tant économique que politique, qui leur permit de le faire était exceptionnelle, et qu'il ne sera pas facile, voire même possible, de la recréer. Depuis le début des années 1970, les principales victimes de ce changement dans l'économie globale ont été les idéologies, les partis et les gouvernements sociaux-démocrates ou autres social-réformistes, dont les difficultés sont devenues manifestes. L'Autriche connaît probablement le seul gouvernement de ce genre qui ait su plus ou moins, au cours des quinze dernières années, préserver à la fois la prospérité et son orientation antérieure en combinant un faible taux de chômage et une protection sociale généreuse. Un certain nombre de difficultés de ces partis (et de leurs idéologues) sont dues aujourd'hui à l'érosion de leur base politique historique dans la classe ouvrière industrielle ; d'autres, à la répugnance croissante de couches importantes et relativement aisées de l'électorat à envisager une quelconque redistribution du revenu national à leurs dépens, aussi socialement équitable ou économiquement positive fût-elle. Néanmoins, ces difficultés sont dues avant tout aux changements économiques globaux qui ont affaibli la capacité des gouvernements des États-nations à déterminer les conditions économiques et politiques sur leur territoire. Quoiqu'il en soit, un simple coup d'œil sur l'état de ces partis, dont seul un petit nombre se trouve actuellement au pouvoir, révèle leur désorientation. C'est le cas du parti travailliste en Grande-Bretagne comme du parti démocrate aux États-Unis et — j'ai tendance à le penser — c'est vrai aussi du SPD en Allemagne et du PDS en Italie.

Cette situation n'implique pas la fin des idéologies. Au contraire, les mouvements débordants de zèle idéologique se sont multipliés, principalement fondés sur l'intolérance religieuse et la xénophobie ethnique. Nous ne nous occuperons pas ici de l'extension de leur influence au-delà du cercle de leurs zélotes, parmi des populations dépolitisées, sinon désillusionnées. Politiquement, ces mouvements sont ou peuvent être influents, à la fois dans des pays déterminés (par exemple, les fondamentalistes chrétiens aux États-Unis) et au niveau international (comme dans les Balkans et en Asie centrale). Intellectuellement, ils n'offrent que peu ou pas d'apport positif à la solution des problèmes mondiaux. Ils ne proposent ni diagnostic, ni thérapie, mais représentent des « symptômes de cette maladie dont ils prétendent être la thérapie », comme Karl Kraus l'a dit un jour de la psychanalyse <sup>2</sup>. Il importe de distinguer ces deux fonctions. L'aspiration, largement répandue et loin d'être négligeable au plan politique, à une action répressive et pénale destinée à diminuer les « crimes dans les rues » et à restaurer « la loi et l'ordre », jusques et y compris par le rétablissement de la peine de mort, est une réponse à un problème réel et grave. Pourtant aucun observateur sérieux ne peut considérer que de tels cris d'alarme et de désespoir constituent véritablement une recommandation de politique pénale. Il en va de même de la plupart des mouvements politico-religieux et ethno-politiques.

Comment devons-nous affronter l'état actuel de l'Europe et du monde ? Je ne suis pas en position de proposer des solutions mais je crois en tout cas qu'avant de les essayer, il faut en éclairer les fondements intellectuels. Je suggère trois pistes en ce sens. Premièrement, nous devons identifier les outils dont nous disposons. Par exemple, en dépit de la montée de forces à la fois supranationales et infranationales, les États-nations existants restent le plus puissant instrument de la politique et, pour certains objectifs, le seul instrument effectif dont nous disposons : pour la redistribution équitable du produit national entre les habitants ou les communautés religieuses d'un territoire par exemple. Personne ne semble plus prôner une économie intégralement publique et sans marché, mais il ne faudrait pas oublier que l'intervention étatique est parfois essentielle et qu'elle doit être efficace. D'un autre côté, certains instruments importants d'un changement social et politique pourraient se retrouver affaiblis après avoir été guéris, par exemple le parti politique de masse traditionnel ou le mouvement de masse qui a joué un grand rôle à la fois pour conquérir la démocratie politique et lui permettre de fonctionner effectivement. La démocratie pourrait bien requérir à l'avenir d'autres mécanismes susceptibles de relier les citoyens et le gouvernement.

Deuxièmement, nous devons bien distinguer les arguments théologiques des arguments pragmatiques. Le gouvernement britannique refuse à l'Office des Postes d'opérer en tant qu'entreprise sous prétexte que seule une entreprise privée a le droit de le faire — et pour des raisons politiques il n'a pas osé privatiser les services postaux britanniques. Voilà l'un des nombreux exemples de théologie pure. La défense à tout prix de la concurrence par l'Union européenne en est un autre exemple. Si la Cour européenne devait, par exemple, condamner le « Net Book Agreement » britannique, qui empêche les libraires de diminuer le prix du livre fixé par les maisons d'édition, elle le ferait à partir d'un *a priori*, c'est-à-dire pour des raisons théologiques. Car, dans ce cas, la suppression des restrictions apportées à la libre concurrence aurait des conséquences sociales et culturelles négatives, qui expliquent pourquoi les Français ont réintroduit ces limitations après les avoir brièvement supprimées. Mes préjugés personnels sont hostiles au libéralisme économique, mais les mêmes considérations s'appliquent exactement aux politiques de gauche basées sur une idéologie/théologie *a priori*.

Le troisième point est sans doute le plus important. Il me reporte au début de cette communication. La situation de l'après 1989 correspond à une crise globale dans tous les pays et de tous les systèmes, quoique à des degrés variables, et elle est sans précédent. Si je puis citer Michael Stürmer, pour lequel je n'ai par ailleurs pas de sympathie, j'écrirai qu'« il n'y a désormais plus de *statu quo* possible ». Et nous devons partir de là. Nous devons rompre avec les habitudes et les affirmations du passé. Permettez-moi, en guise de conclusion, d'indiquer deux exemples : la sécurité et la politique économique.

La situation actuelle de la sécurité en Europe n'a virtuellement rien à voir avec celle qui présida à la création de l'OTAN — résister à une agression soviétique — et ce indépendamment du fait que la Russie, en l'absence d'un gouvernement solide et de forces armées efficaces, ne représente plus une menace internationale d'importance. La situation à l'intérieur et aux alentours des Balkans, où la guerre fait rage, et les effets de la fragmentation et de la désintégration de l'ancienne URSS représentent les

deux dangers les plus menaçants pour la paix en Eurasie occidentale. L'OTAN a démontré qu'elle était quasiment inapte à s'occuper du premier et complètement inutile par rapport au second. En tout cas, il me semble qu'aucun gouvernement occidental ne croit l'OTAN comme telle susceptible de contribuer de façon significative à stabiliser cette grande zone d'incertitude et de risque qui s'étend de la frontière de la Pologne à la mer de Chine. Une agression russe éventuelle contre l'un ou l'autre État ex-communiste de l'Est de l'Europe constitue à présent une des variantes les moins probables de guerre entre États — moins probable, par exemple, qu'un conflit entre la Turquie et la Grèce, toutes deux membres de l'OTAN. Et même si nous devions à présent offrir une garantie de sécurité à ces États sur le plan des principes, l'histoire de l'entre-deux-guerres montre que sa signification pratique dépendra de l'évolution, pour l'instant assez imprévisible, de la situation internationale dans un avenir indéterminé. Bref, les dispositifs de sécurité de la période 1949-1989 ne fournissent pas, et ne peuvent pas fournir, le moindre fondement pour traiter des problèmes de sécurité des prochaines décennies.

Ensuite, il ne faut pas identifier l'avenir de l'économie en Europe à l'avenir de l'Union européenne, que l'on envisage ou non son élargissement à tel ou tel État ex-communiste. Au contraire. La chute du communisme n'a pas mis fin à la dichotomie de notre continent, c'est-à-dire à la différence nette entre l'Union européenne et la zone qui s'étend entre l'Adriatique et l'Oural et qui restera en-dehors de l'Union dans un avenir prévisible. Mais, en détruisant le système d'échanges et les marchés de l'ancienne zone COMECON, on a aussi détruit les barrières qui permettaient à l'Est et à l'Ouest de fonctionner sans trop se préoccuper l'un de l'autre. Les effets ont été beaucoup plus dramatiques à l'Est qu'à l'Ouest, bien que les conséquences du coût de l'absorption d'une petite partie de l'Est (la RDA) par l'Allemagne se soient révélées très sérieuses pour les économies occidentales. Par rapport à cette région, dont le rétablissement économique et la reconstruction sont sans aucun doute au moins aussi urgents que ceux de l'Europe occidentale l'étaient en 1945-1948, la politique de l'Union européenne apparaît avant tout comme un danger potentiel pour le niveau de leurs prix et de leurs salaires. Un jour viendra où il paraîtra absurde que l'Ouest ait handicapé les nouvelles économies capitalistes, qu'il pressait l'Est d'adopter, en leur fermant ses marchés. Est tout aussi incompréhensible, l'incapacité à peu près complète des observateurs et des conseillers occidentaux à concevoir la complexité du problème de la transition de l'économie socialiste d'État à l'économie de marché, à y voir autre chose que les problèmes des modalités de transfert des titres de propriété des propriétaires publics aux privés, et du moyen d'attirer le capital étranger. Cette incapacité à reconnaître la nature de la situation ne peut qu'avoir des conséquences négatives. Quelles que soient les perspectives de la Hongrie et de la république tchèque, aucune voie efficace de progression de l'économie de l'ex-URSS ne se dessine. Une chose est sûre, l'économie continue à y implorer, tandis que la Russie a remplacé le Nigéria dans le rôle du pays où les entreprises étrangères doivent commencer par payer des pots-de-vin.

Voilà donc la sombre perspective qui s'ouvre à nous au moment où nous quittons le deuxième millénaire et nous préparons à entrer dans le troisième. En tant qu'historien, je suis, heureusement, concerné par le passé et non par le futur. Bien que je sache

que celui-ci surgit du passé et du présent, force m'est de reconnaître, avec pragmatisme, que les historiens ne se sont pas avérés meilleurs futurologues que les non-historiens, et j'abandonne par conséquent l'art de la prophétie aux instituts de recherche économique. Malgré tout, et en dépit des allégations de Fukuyama, même un historien peut se risquer à faire une prédiction. Il y aura encore suffisamment d'histoire pour occuper ma profession. Je souhaiterais seulement pouvoir l'envisager avec un plus grand optimisme.

#### Notes

<sup>1</sup> En français dans le texte.

<sup>2</sup> Voir T. SZASZ, *Karl Kraus et les docteurs de l'âme*, Paris, Hachette, 1977, p. 137.

# Quel avenir pour la démocratie européenne ?

William WALLACE

L'avenir de la démocratie en Europe pose deux types de questions, liées les unes aux autres. Il convient d'abord de se demander dans quelle mesure les institutions et habitudes démocratiques sont implantées dans les États européens. En portant son regard au-delà de l'État-nation, il faut ensuite s'interroger sur la possibilité d'étendre aux institutions européennes les principes traditionnels de représentation démocratique et de responsabilité politique.

## 1. La démocratie en Europe

Il faut se garder de toute idéalisation du passé démocratique de l'Europe. La démocratie représentative et la responsabilité politique du gouvernement sont des conquêtes récentes dans la plupart des États européens. Les États-nations du XIX<sup>e</sup> siècle ont fondé leur légitimité sur leur prétention à représenter la « nation » et pas simplement l'avis de la majorité arithmétique des citoyens. Les tentatives d'instauration de la démocratie ont ébranlé les États dans la mesure où les partis de masse promouvaient la défense des intérêts de classe et où s'exprimaient les exigences religieuses (ou antireligieuses). La distinction qu'établissait de Gaulle entre les intérêts de « la France » et ceux des « Français » fait écho à l'idée — traditionnelle en France et en Allemagne — qu'il existe une raison d'État, incarnant un intérêt supérieur aux intérêts actuels des citoyens.

Ce n'est que depuis la deuxième guerre mondiale, après les conflits de l'entre-deux-guerres mettant aux prises les classes sociales et d'autres types de communautés, que la plupart des États de l'Europe de l'Ouest connaissent une stabilité démocratique. Elle s'est édifiée sur l'équilibre délicat entre les intérêts des différents groupes sociaux s'exprimant le plus souvent par des gouvernements de coalition. Elle s'est fondée sur un sentiment partagé d'identité et de communauté nationales. Là où les expériences amères de l'occupation, de la collaboration et de la résistance avaient ébranlé ce sentiment, les gouvernements ont reconstruit la légitimité de l'État et la communauté nationale en gérant la prospérité, à travers le plein-emploi, la croissance économique et les prestations sociales. Les partis de masse, habituellement liés à des mouvements sociaux, ont servi à établir un lien entre les citoyens (puis également les

citoyennes) et leurs dirigeants, naguère isolés. Les gouvernements locaux et régionaux représentatifs, là où ils furent institués, ont fourni aux citoyens des services plus directs en même temps qu'ils ont été à leurs yeux une forme plus concrète de représentation. Les gouvernements nationaux incarnaient quant à eux la vie politique centrale, en assumant la responsabilité de la défense nationale, de l'économie nationale, de la monnaie nationale, des recettes et des dépenses nationales, du maintien des frontières nationales et de la protection de l'ordre public à l'intérieur de ces frontières.

Une vision différente de la légitimité et de la représentation fut imposée à l'est du « rideau de fer », dans des pays qui n'avaient fait, entre les deux guerres, que des expériences très limitées, et le plus souvent ambiguës, en matière de démocratie libérale. Un « parti de masse » jouait le rôle d'intermédiaire entre les citoyens et l'État, toutes les autres organisations sociales autorisées étaient liées au parti. Pour ces États situés dans une Europe élargie, développer des institutions démocratiques stables est une préoccupation urgente : leur avenir dépendra des efforts accomplis en ce moment pour rebâtir les institutions de la société civile ainsi que de la qualité de la direction politique assurée par les dirigeants des nouveaux partis.

Dans les « vieilles » démocraties d'Europe occidentale, le consensus démocratique obtenu dans les années de l'après-guerre est, aujourd'hui, mis à l'épreuve. Le soutien des États-Unis, les théories économiques de Keynes, la croissance constante du PNB et les impôts qui ont permis de créer la prospérité, n'ont pu empêcher un effritement du consensus politique, une résistance contre la fiscalité élevée et un accroissement du chômage. L'affaiblissement du consensus démocratique à l'intérieur des États-nations d'Europe occidentale se traduit par les phénomènes suivants :

1. un relâchement du lien entre la responsabilité démocratique et l'État-nation, c'est-à-dire entre le gouvernement central et les diverses instances responsables de la défense nationale, de l'économie, de la monnaie, de l'ordre interne et des frontières extérieures : ceci résulte des processus d'intégration politique, économique et sociale, qui avaient pourtant favorisé la croissance au moyen de laquelle ces États ont reconstruit leur légitimité ;
2. une perte du sens de la communauté et de l'identité nationales dans plusieurs États, se manifestant par la résurgence d'identités « nationales » plus restreintes, ainsi que par la résistance des citoyens des régions les plus prospères aux transferts financiers opérés en direction des régions les plus pauvres ; auxquels s'ajoutent les effets d'une immigration importante qui met en cause la représentation de la communauté nationale comme entité ethniquement homogène ;
3. une remise en question des symboles de la solidarité et de la légitimité nationales : la monarchie, l'Église, les mythes de légitimation de l'État et l'historiographie nationale ;
4. un déclin des partis de masse, de l'affiliation et de l'activité partisans en général ; un glissement de l'engagement politique populaire vers les groupes centrés sur une revendication sectorielle (l'environnement ou le social) ou vers des partis antisystèmes ; un recul général de la mobilisation politique, qui résulte de la prospérité et des changements des conditions de vie et de travail. En matière de fixation des priorités politiques et d'interprétation des problèmes politiques devant

- l'opinion, on assiste enfin au remplacement des partis politiques par le *medium* en apparence plus direct de la télévision ;
5. une « professionnalisation » et une personnalisation potentielles de la politique, dans la mesure où les hommes politiques tirent leur légitimité, non plus de l'investiture des partis de masse, mais des médias et en particulier de la télévision ;
  6. un changement de l'équilibre démographique, entraînant d'importants problèmes d'équité entre les générations. Les retraités sont les électeurs les plus consciencieux, les plus récalcitrants à l'impôt, les plus gros consommateurs de services de santé publique (financés par l'impôt ou les cotisations sociales), les plus inquiets devant les « menaces » qui pèsent sur l'identité nationale. Les non-retraités doivent s'attendre à supporter, dans les vingt prochaines années, un rapport actifs/retraités évoluant de 5 pour 1 à 3 pour 1, et même à 2 pour 1 dans certains pays ;
  7. l'aspiration croissante à la pratique d'une démocratie directe, s'exprimant par référendum, au détriment de la démocratie représentative. Preuve de la méfiance de l'opinion à l'égard des élites élues, et de sa réticence à se fier à la prise de décision par la classe politique en son nom. La contradiction est nette entre la complexité croissante des problèmes qui se posent aux dirigeants et la nécessité de présenter des choix simples aux citoyens qui se prononceront par référendum.

Ces tendances, prises dans leur ensemble, définissent-elles une crise des idées libérales de démocratie représentative en Europe ? Ou l'émergence d'un électorat plus instruit, plus prospère, informé par la télévision plutôt que par les réseaux sociaux, offre-t-elle des chances de réformer et de renforcer les institutions démocratiques ? L'administration Clinton aux États-Unis a expérimenté des « assemblées électroniques de ville », « *electronic town meetings* », comme substitut à la défense acharnée des intérêts particuliers qui se déploie au Congrès, sans parvenir toutefois à amoindrir les pressions exercées sur le Congrès. L'ascension de Ross Perot est un phénomène de télévision, mettant en jeu un bon orateur, expert en électronique et doué d'un grand sens de l'organisation, capable de créer un mouvement politique. La montée de Forza Italia, facilitée par l'effondrement de la classe politique italienne, présente de nombreuses similitudes avec le cas Perot.

Les électeurs aisés et passivement engagés dans la politique semblent s'identifier plus facilement à une personnalité qu'à un parti ou mouvement politique. La vie politique en Europe va-t-elle se résumer à une personnalisation des « grands de ce monde », et bannir les compromis collectifs entre partis représentatifs dans le but de former des coalitions ? A l'instar de plusieurs partis antisystèmes européens, Perot soutenait une série de revendications populaires contradictoires : augmentation des dépenses et baisse des impôts, sécurité de l'emploi et amélioration du niveau de vie, méfiance à l'égard d'un gouvernement fort et demande d'une direction politique forte, et surtout transformation des problèmes complexes en choix simples. Comment les gouvernements peuvent-ils combler le fossé qui se creuse entre la complexité politique croissante et les préférences des peuples pour des choix manichéens ?

Les anciens États socialistes d'Europe centrale et orientale se dirigent quant à eux vers le modèle occidental de démocratie représentative, au moment même où celui-ci est remis en question. Quelles leçons pourraient tirer de nos difficultés et de nos contradictions les jeunes régimes démocratiques d'Europe « orientale », qui cherchent à

établir leur propre légitimité nationale au moment où ils exposent leurs pays aux influences déstabilisatrices résultant de leur intégration dans une économie interdépendante et de leur conversion au type de société et aux institutions politiques de l'Europe de l'Ouest ?

## 2. Une Europe démocratique ?

La tentative d'établir une instance de gouvernement à l'échelle européenne soulève certaines questions fondamentales. L'idée d'édifier une démocratie supranationale est-elle une contradiction dans les termes, vu le lien intrinsèque qui semble exister entre le développement d'une « communauté nationale », avec ses mythes et ses symboles, et un gouvernement représentatif et responsable ? Doit-on continuer à chercher le fondement de la représentation démocratique et de la responsabilité parmi les États-nations, « représentés » à l'échelon européen essentiellement par les gouvernements nationaux, ou est-il possible de légitimer des décisions « européennes » à travers un processus de représentation démocratique s'établissant au-dessus de l'État-nation ? Quelle dose de démocratie représentative est-elle nécessaire pour susciter et maintenir le soutien de l'opinion à un ordre européen stable ou libre ? Où trouver un équilibre entre le besoin d'un processus décisionnel effectif et efficace au sein des institutions européennes et l'exigence démocratique de transparence, de responsabilité et de représentation ? L'élargissement ultérieur de l'Union européenne affaiblira-t-il encore davantage le sentiment d'appartenir à une même communauté politique qui légitime les activités de l'Union européenne ? Quelles mesures prendre pour maintenir et renforcer ce sentiment de communauté tout en étendant simultanément les frontières et la portée de l'Union européenne ?

L'Union européenne est appréhendée tout autant comme une union de « peuples » que comme une union d'« États ». Mais l'intégration institutionnelle de l'Europe de l'Ouest s'est caractérisée, *ab initio*, par un mélange d'administration technocratique, de consultation des organisations et des intérêts fonctionnels, d'arrangements intergouvernementaux où le « peuple » n'était représenté qu'indirectement et de façon marginale. Les fondateurs des institutions européennes se considéraient eux-mêmes comme les promoteurs des intérêts de l'« Europe » plutôt que des souhaits incohérents des « Européens », transposant au plan supranational la distinction faite par de Gaulle au plan national. La plupart d'entre eux croyaient représenter les intérêts « réels » des peuples européens, tandis que les gouvernements nationaux en avaient, selon eux, une représentation déformée. Ils escomptaient que se développent autour des institutions européennes des partis politiques, des groupes d'intérêt et des mouvements sociaux européens, qui auraient contribué à édifier un nouveau cadre dans lequel un sens nouveau de fidélité et d'identité s'exprimerait au-delà de l'État-nation.

Au cours des années soixante-dix et quatre-vingt, on dut bien constater que les opinions publiques au sein de la Communauté européenne étaient *moins*, et non pas plus engagées dans le processus d'intégration européenne que leurs dirigeants. Le consensus passif qui traduisait l'acceptation populaire du développement de la CE commença à s'affaiblir jusque dans certains des six États membres fondateurs. L'identité nationale semblait menacée. L'identité européenne ne semblait avoir d'im-

portance qu'aux yeux des élites bénéficiant du processus d'intégration ; dans la plupart des États membres, la masse des électeurs prenait plus rapidement conscience des coûts de l'intégration que de ses bénéfices, et les institutions et processus décisionnels de la politique bruxelloise paraissaient éloignés et mystérieux.

L'élection au suffrage universel direct du Parlement européen a quelque peu légitimé le transfert d'autorité des gouvernements nationaux vers les institutions européennes. Mais l'expérience de quatre campagnes électorales et de trois assemblées élues semble indiquer que les possibilités de tisser à travers lui un lien entre le citoyen ordinaire d'un État membre et la politique européenne sont limitées. La participation électorale à ces scrutins est plus faible que lors des élections nationales ; les partis politiques continuent à faire campagne sur des questions d'intérêt national plutôt qu'européen en se référant à des programmes plus nationaux qu'européens ; de nombreux électeurs semblent saisir l'occasion de voter « contre » les partis établis et en faveur de groupes protestataires ; une importante minorité de parlementaires européens est peu assidue aux sessions parlementaires. Les pouvoirs législatifs accrus accordés au Parlement par le traité de Maastricht n'ont pas encore eu de répercussion sur le comportement des opinions ou sur l'attention (limitée) que les médias nationaux consacrent au Parlement européen.

Pourtant le retour à la responsabilité nationale, mise en œuvre par des gouvernements et des parlements nationaux, comme le demandent des groupes influents en Grande-Bretagne et en France, n'est pas possible dans la pratique. L'intégration économique et sociale, renforcée par les mutations technologiques, a effectivement érodé le contrôle exercé à l'échelon national sur ce qui constituait autrefois des domaines fondamentaux de souveraineté. L'État-nation ne fait plus coïncider la communauté politique, la responsabilité démocratique et le contrôle effectif des politiques comme dans le modèle du XIX<sup>e</sup> siècle. La prise de décision à l'unanimité des représentants de quinze États condamnerait l'Union européenne à l'impuissance, mais le vote à la majorité supprime la responsabilité directe à l'échelon national. Un fossé de plus en plus large semble se creuser entre ce que les opinions publiques européennes sont prêtes à accepter et ce que les gouvernements européens (et les élites) jugent nécessaire. Les propositions d'arrangements institutionnels qui visent à encourager le développement d'un modèle à plusieurs vitesses, à géométrie variable ou composé de « cercles concentriques », dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, sont susceptibles de creuser encore ce fossé en augmentant les difficultés que les citoyens ordinaires éprouvent à comprendre les institutions et les obligations qui en découlent, et à s'identifier à elles.

La réponse fédéraliste à ce dilemme est donnée par le projet de construction d'États-Unis d'Europe, où tous les États membres partageraient obligations et privilèges. Cette fédération pourrait également créer ses propres symboles et ses mythes : drapeau, monnaie, chef d'État, forces militaires, écriture d'une histoire commune, culture de « valeurs distinctes » d'où pourrait naître un sentiment renforcé d'identité européenne. Mais aucun État européen ne soutient vraiment ce grand bond en avant. Au contraire, de nombreux signes montrent que la plupart des États membres souhaitent protéger autant que possible leur autonomie nationale et ses symboles. Lorsque des défis électoraux se posent, qui mettent en cause la structure de l'État-nation en

matière d'autorité souveraine et de légitimation démocratique, ils viennent plutôt d'en bas que d'en haut, de la « petite nation » ou de la « nation régionale » plutôt que des mouvements politiques transnationaux. Dans les États d'Europe du Nord et d'Europe centrale qui souhaitent devenir membres de l'Union européenne dans un futur proche, on décèle peu de signes favorables au transfert de la représentation et de la responsabilité politique du plan national à l'échelon européen.

Comment combler le fossé qui s'élargit entre ce que l'opinion publique est susceptible d'accepter et les nécessités politiques ? Peut-on rapprocher les institutions de l'Union européenne du citoyen, faire en sorte que leur action n'apparaisse pas comme une succession d'accords incompréhensibles passés par des bureaucrates anonymes siégeant dans d'innombrables comités ? Peut-on découvrir une voie médiane qui, entre les solutions également inacceptables de la fédération et de la résurgence de la nation, donnerait aux citoyens européens le sentiment de participer à un ordre européen démocratique et responsable ?

Il est difficile de répondre à cette question au moment où l'Europe occidentale tente encore d'instaurer un sentiment de loyauté et de destin partagé autour des institutions communes à ses quinze États membres. Le défi posé par l'élargissement, la difficulté d'inclure les jeunes démocraties d'Europe centrale et orientale est immense. Il ne sera pas facile aux citoyens de cette Union potentielle de vingt à trente États, qui s'étendrait du Cercle arctique à la Méditerranée, des côtes atlantiques de l'Irlande à la mer Noire, de se concevoir comme membres d'une même communauté politique. Pourtant l'Union à laquelle ils appartiennent est appelée à assumer de nouvelles responsabilités en matière de défense et de sécurité, des tâches que la direction américaine assumait au nom de l'Union européenne jusqu'en 1989. Il faudra aussi que les peuples consentent à des transferts financiers plus substantiels et plus longs, pour consolider la transition vers la démocratie des pays adhérents et pour donner à leurs citoyens le sentiment qu'ils sont pleinement acceptés dans un ordre européen démocratique et prospère. Dans le même temps, ces institutions devront trouver un équilibre délicat entre l'efficacité, la responsabilité, la représentation nationale et l'autonomie nationale. Imagination et direction politiques de haute qualité seront requises pour établir un équilibre institutionnel viable et se concilier les opinions nationales.

# La démocratie dans l'Europe politique naissante : déficit temporaire ou caractère permanent ?

Philippe C. SCHMITTER

Avant de pouvoir évaluer si l'Union européenne (UE) peut être considérée comme une démocratie ou est susceptible de l'être à l'avenir, il faut spécifier quels critères ou conditions doivent être réunis pour mériter une appellation aussi prestigieuse et légitimante.

Si l'on adopte une définition trop spécifique, l'évaluation peut passer à côté de l'essentiel. Plutôt que de déterminer si l'UE est démocratique ou non d'un point de vue général, on affirmerait qu'elle ne correspond pas au type spécifique de démocratie que l'on a à l'esprit. Par exemple, si la définition repose largement sur la probabilité de la « rotation au pouvoir » ou sur un haut niveau de « souveraineté parlementaire », on pourrait assez facilement condamner l'UE. Si les critères sont excessivement étroits, strictement « électoraux » par exemple, le simple fait que des élections directes au Parlement européen soient tenues librement et correctement et puissent produire des résultats incertains, suffirait à lui délivrer un bulletin de santé satisfaisant.

## 1. Essai de définition

J'ai essayé ailleurs de définir la démocratie en termes génériques et qui ne dépendent pas d'institutions ou d'ensembles d'institutions spécifiques.

« La démocratie politique moderne est un régime ou système de gouvernement dans lequel les dirigeants sont responsables devant les citoyens de leurs actions tenues dans le domaine public, et agissent indirectement à travers la compétition et la coopération de leurs représentants » <sup>1</sup>.

Pour expliciter cette définition, j'en ai exploré sept concepts clés.

1. *Un régime (ou système de gouvernement) est un ensemble de modèles qui détermine*

- *les formes et canaux d'accès aux principales positions gouvernementales ;*
- *les caractéristiques des acteurs qui sont admis ou exclus de cet accès ;*
- *les ressources ou stratégies que ces acteurs peuvent utiliser pour y accéder ;*
- *les règles à suivre pour élaborer des décisions publiquement contraignantes.*

*Pour produire ses effets, l'ensemble doit être institutionnalisé, c'est-à-dire que les différents modèles doivent être généralement connus, pratiqués et acceptés par la plupart, sinon la totalité, des acteurs. Cela implique de plus en plus leur légalisation ou constitutionnalisation explicite, bien que nombre de normes de ces régimes stables puissent avoir une base implicite, informelle, coutumière ou jurisprudentielle <sup>2</sup>.*

A l'aune de ces critères, l'UE est certainement un régime, mais pas nécessairement un régime démocratique. Les caractéristiques des acteurs (citoyens) qui peuvent avoir un accès direct aux institutions ne sont pas pleinement définies (ou dépendent de normes établies par les États membres) et l'absence de toute déclaration des droits constitutionnelle signifie que la légitimité des ressources et stratégies reste largement définie au niveau national ou laissée aux fantaisies de la pratique supranationale. Enfin, les modifications récentes des règles de décision dans l'Acte unique européen et le traité de Maastricht, qui vont dans le sens du vote à la majorité qualifiée, ne semblent pas être suffisamment stables pour que les acteurs puissent les considérer comme définitives.

*2. Les gouvernants sont ceux qui occupent des positions dominantes dans la structure formelle du gouvernement. Les démocraties ne sont pas des anarchies, elles ne sont pas coordonnées volontairement ou spontanément, mais dépendent de la présence de personnes qui occupent des rôles spécialisés et peuvent donner des ordres légitimes aux autres. Ce qui distingue les dirigeants démocratiques des autres sont les normes qui déterminent comment ils peuvent devenir dirigeants et les pratiques qui les rendent responsables de leurs actions une fois qu'ils le sont devenus. En d'autres termes, les démocraties n'impliquent pas seulement des droits de citoyens mais aussi des obligations civiques — à savoir l'obligation générale d'accepter comme légitimes et d'obéir aux ordres qui ont été élaborés dans le respect de normes et pratiques correctes — et cela même quand les citoyens affectés par ces ordres ne sont pas d'accord avec eux et n'ont pas participé à leur élaboration.*

Ici, le critère crucial est la capacité des autorités supranationales de l'UE à adopter des règles directes. Non seulement il y en a peu et ces autorités disposent de beaucoup moins de ressources que les dirigeants des États membres, mais en plus les eurocrates consacrent l'essentiel de leur énergie à donner des ordres à ces dirigeants nationaux qui restent directement responsables de leurs actes de gouvernement. Comme en témoignent les plaintes croissantes, la conformité de ces autorités de plus en plus nombreuses et puissantes ne peut pas être tenue pour acquise.

De plus les dirigeants de l'UE ne sont responsables de leur action qu'en bloc devant les représentants directement élus des citoyens. Ils ne peuvent pas être récusés ou démis comme des individus responsables de tâches spécifiques. Bien que les données disponibles ne portent pas exactement sur ce sujet, les enquêtes d'opinion de l'Eurobaromètre suggèrent que la plupart des sujets/citoyens ne se sentent pas directement contraints ou visés par ces ordres et qu'ils ont des doutes sérieux sur la légitimité de certaines de ces normes et pratiques hautement secrètes et techniquement obscures. Enfin, les nombreuses possibilités de se dispenser d'appliquer certaines politiques européennes (comme l'UEM et l'accord de Schengen) et la reconnaissance qui s'ensuit de la géométrie variable dans de nombreuses clauses du traité de Maastricht semblent

indiquer que les pays (et leurs citoyens) qui ne sont pas d'accord avec certaines mesures ne seront pas tenus par la décision de la majorité que celle-ci soit qualifiée ou non.

3. *Le domaine public comporte cette part des processus de choix collectif dans laquelle sont adoptées les normes contraignantes pour la société dans son ensemble et sanctionnées par la force de l'État. Ce domaine peut largement varier selon les démocraties en vertu de la manière dont les décisions précédentes ont établi des distinctions entre le public et le privé, l'État et la société, la coercition légitime et l'échange volontaire, entre les besoins collectifs et les préférences individuelles. La conception libérale de la démocratie défend une circonscription du domaine public aussi étroite que possible, selon l'adage « moins on gouverne, mieux on gouverne ». L'approche socialiste ou sociale-démocrate tend à étendre le domaine public à travers la régulation, la subvention et, dans certains cas, la propriété collective. Aucune n'est intrinsèquement plus démocratique que l'autre, mais différemment démocratique <sup>3</sup>. L'une et l'autre pourraient, portées à l'extrême, affaiblir la pratique de la démocratie : la première en détruisant les bases qui permettent de satisfaire les besoins collectifs et d'exercer l'autorité légitime ; la seconde, en détruisant les bases qui permettent de satisfaire les préférences individuelles et de contrôler les actions illégitimes du gouvernement. Le contenu des conflits politiques à l'intérieur des démocraties établies tourne pour l'essentiel autour de la question de la synthèse la meilleure de ces deux opinions.*

Il ne fait aucun doute que ces questions relatives à la délimitation du domaine public aient été largement débattues au sein de l'UE — mais elles n'ont pas été définitivement résolues. L'opinion selon laquelle l'Acte unique européen aurait définitivement opté pour une conception étroitement « libérale » a été démentie par l'évolution ultérieure. Bien que sa nature ait substantiellement changé, la régulation des échanges économiques s'est accrue avec la mise en application de l'Acte unique européen.

4. *Les citoyens constituent l'élément le plus distinctif des régimes démocratiques. Tous les types de régime ont des dirigeants et un domaine public ; seules les démocraties ont des citoyens.*

Comme nous l'avons noté plus haut, l'UE vient seulement de commencer à spécifier les droits et obligations de ses citoyens individuels et, jusqu'ici, ceux-ci restent largement inférieurs en qualité et en quantité à ceux que les États membres nationaux définissent et protègent.

5. *La compétition n'a pas toujours été considérée comme une condition essentielle de la démocratie. La conception grecque classique reposait sur la prise de décision par consensus. On escomptait du corps civique assemblé qu'il tombe d'accord à l'unanimité (ou au moins à une majorité écrasante) sur une action commune après avoir entendu les alternatives et délibéré sur leurs mérites et inconvénients. Cette tradition d'hostilité aux « factions », à l'« action adverse » et aux « intérêts particuliers » persiste dans la pensée démocratique mais, depuis les Federalist papers au moins, on a largement accepté le fait que la compétition entre des « factions » est un « mal nécessaire » de toutes les démocraties qui agissent au-delà de l'échelon local.*

Il n'y a pas d'accord effectif cependant sur les formes et les règles de la compétition. Ce sont en effet les désaccords relatifs aux principes et pratiques de la compétition qui contribuent le plus à distinguer des sous-types de démocratie.

*La conception la plus largement répandue de la démocratie en fait virtuellement un synonyme de la tenue d'élections fréquentes, correctement organisées, honnêtement comptabilisées et à l'issue non prévisible<sup>4</sup>. Sans nier leur caractère central dans la démocratie, il faut noter que ces confrontations entre candidats sont sporadiques et ne permettent aux citoyens que de choisir entre les alternatives offertes par les partis politiques. Entre-temps, les individus peuvent toutefois s'opposer pour influencer les politiques publiques à travers un large éventail d'intermédiaires : les groupes d'intérêts, les mouvements sociaux, les associations locales, les arrangements clientélistes, etc. En d'autres termes, la démocratie moderne offre une variété de processus et canaux pour l'expression des intérêts — sectoriels aussi bien que partisans, fonctionnels ou territoriaux, collectifs ou individuels. Tous font partie intégrante de sa pratique.*

*Il n'y a pas d'accord non plus quant aux règles appropriées à la compétition. Il y a certainement une image communément acceptée de démocratie qui l'identifie exclusivement avec la règle de la majorité. Tout corps de gouvernement qui prend des décisions par la combinaison des votes de plus de la moitié de ceux qui sont habilités et présents est réputé démocratique — que cette majorité émerge au sein d'un électorat, d'un parlement, d'un comité, d'un conseil municipal ou d'un congrès de parti. Quand il s'agit de décisions spécifiques, comme l'amendement d'une constitution ou l'exclusion d'un membre, la règle est parfois modifiée et une « majorité qualifiée » de plus de 51% peut être requise, mais on peut difficilement contester que la démocratie implique en tout cas certains processus d'assemblage des préférences individuelles tenues pour égales.*

*Un problème se pose toutefois quand les nombres rencontrent les intensités, quand une majorité assemblée de manière parfaitement correcte (particulièrement une majorité stable) produit des décisions qui affectent négativement une minorité (spécialement quand il s'agit d'une minorité culturelle ou ethnique menacée). Dans ces circonstances la pratique réelle d'une démocratie effective tend à remplacer l'un de ses principes centraux pour reconnaître et protéger les droits des minorités. Cela peut être accompli de plusieurs manières : par des provisions constitutionnelles qui placent certaines matières au-delà du pouvoir de la majorité (Déclarations de droits) ; par l'exigence de majorités concurrentes en plusieurs lieux différents (confédéralisme) ; par des garanties d'autonomie locale et régionale stable (fédéralisme) ; par des pratiques de formation de grandes coalitions incorporant tous les partis (consociationnisme) ; et en encourageant la négociation de pactes sociaux entre le patronat et les syndicats (néo-corporatisme).*

*La manière la plus courante, implicite et effective de protéger les minorités réside toutefois dans les opérations quotidiennes des groupes d'intérêt et des mouvements sociaux. Ceux-ci reflètent (amplifient, diraient certains) les différentes intensités de préférence qui existent dans la population et les font prendre en compte par ceux qui sont choisis directement ou indirectement par la règle de la majorité. Une autre manière de formuler cette tension intrinsèque entre les nombres et les intensités serait de dire que « dans les démocraties modernes les votes peuvent être comptés mais les influences doivent être pesées ».*

A l'aune de ces critères, le statut démocratique de l'UE est très ambigu. La compétition partisane est reconnue et organisée dans les élections pour le Parlement européen et dans ses opérations législatives internes, même si les lignes de clivage et d'agrégation sont souvent incohérentes de pays à pays et changent fréquemment au niveau européen. Les électeurs n'ont tout simplement pas, lors des élections européennes, le choix entre des élites partisans rivales présentant des programmes alternatifs à ce niveau d'agrégation. En tout cas, ce principe de compétition partisane ne préside pas à la formation de la Commission et de ses délibérations politiques. La nomination par des gouvernements nationaux et selon des quotas fixés est la règle et ceux qui sont ainsi désignés sont là pour représenter les intérêts de leurs gouvernements respectifs. Plus important encore, les citoyens individuels prenant part aux votes libres, égaux, corrects et compétitifs lors des élections européennes, n'ont pratiquement aucun moyen d'influencer la composition des autorités européennes, et moins encore de faire changer ceux qui sont en place.

Les votes se font à la majorité simple au Parlement européen mais ils ne sont généralement ni contraignants ni déterminants, même si leur importance a crû à travers les procédures de coopération du traité de Maastricht. Enfin, il serait impossible de traduire une majorité produite par l'électorat européen au sens large en un changement effectif et prévisible de gouvernement ou de politique. Ce que l'on peut espérer de mieux est une expression indirecte à travers une majorité qualifiée des États membres qui ont eux-mêmes des gouvernements majoritaires — au moins dans les matières sujettes à ce type de votation. L'analogie la plus proche serait la démocratie allemande réduite au Bundesrat et donc sans Bundestag.

D'autre part, l'UE est un cas extrême de ce type de démocratie qui pèse les intensités, spécialement celles qui sont agrégées et exprimées comme « intérêts nationaux ». Non seulement les petits pays sont surreprésentés par les modes de votation au Conseil des ministres mais dans un large éventail de matières, l'unanimité est toujours requise. Dans une certaine mesure, les procédures de coopération ressemblent au système confédéral de majorités concurrentes. L'absence de garanties statutaires pour les pouvoirs des gouvernements nationaux, provinciaux et/ou locaux — en dépit de la référence récente à la subsidiarité — signifie qu'un consensus fédéraliste sur la répartition des pouvoirs ne s'est pas encore établi. On pourrait décrire le processus de formation de la Commission comme un arrangement consociationnel dans la mesure où tous les États membres sont inclus et où traditionnellement les États qui ont plus d'un commissaire tendent à les nommer de manière telle qu'ils représentent à la fois l'opposition et la majorité. Les efforts répétés de l'eurocratie (et plus récemment ceux de l'ancien président de la Commission européenne) pour créer un « dialogue social » viable entre le capital, le travail et la Commission elle-même n'ont pas encore produit de canalisations régularisées ou des intensités d'intérêts à base classiste. Le Conseil économique et social consultatif n'a produit aucune contribution sérieuse depuis sa fondation à la fin des années cinquante.

En complément à l'expression institutionnelle des intérêts nationaux — et donc prétendus majoritaires — à travers le Conseil des ministres, on trouve l'expression moins visible et néanmoins persuasive des intérêts minoritaires par les groupes d'inté-

rêts. Depuis sa fondation, l'eurocratie a attiré (et parfois soutenu) les organisations représentant les intérêts spécialisés de classe, de secteurs et de professions.

Depuis l'Acte unique européen en particulier, Bruxelles est littéralement envahie par une variété croissante de *lobbies* européens — groupes d'intérêt formels mais aussi mouvements sociaux, entreprises individuelles et firmes juridiques. Alors que tout cela convient parfaitement à la démocratie moderne, la question normative qui se pose est de savoir si ces canaux sont librement et correctement ouverts à toutes les minorités qui ont des spécificités à défendre. Jusqu'ici l'expérience témoigne qu'un grand nombre de biais favorisent le monde des affaires et que des problèmes systémiques surgissent dans l'ajustement à l'échelle étendue d'une interaction proprement européenne.

*6. La coopération a toujours été une caractéristique centrale des démocraties. Les acteurs doivent s'unir les uns aux autres par des processus volontaires pour former des décisions collectives contraignantes pour tous. Plus clairement encore, ils doivent coopérer pour se concurrencer. Ils doivent être capables de s'engager dans des actions collectives à travers des partis, des associations et des mouvements qui puissent sélectionner les candidats, articuler les préférences, interpeller les autorités et influencer les politiques.*

*Mais au-delà de cet aspect inévitablement oppositionnel de la démocratie, ces libertés devraient encourager les citoyens à délibérer entre eux, à découvrir leurs besoins collectifs et à résoudre leurs problèmes éventuels sans recourir aux autorités politiques centrales. La conception « classique » de la démocratie insistait sur ces qualités et elles ne sont en aucune manière éteintes — en dépit des efforts répétés des théoriciens contemporains pour démontrer l'analogie avec leur comportement sur le marché économique et réduire toutes ces opérations à la maximisation compétitive des intérêts <sup>5</sup>. Alexis de Tocqueville parvint plus qu'aucun autre théoricien moderne à montrer l'importance des groupes d'action indépendants pour la démocratie dans sa Démocratie en Amérique, et il reste une source majeure d'inspiration pour tous ceux qui voient dans cette forme de gouvernement plus qu'un combat pour les élections (et réélections) des candidats <sup>6</sup>.*

Comme on l'a dit plus haut, un système de partis viable à l'échelle de l'UE n'a pas encore émergé. Dans une certaine mesure, les membres des partis nationaux coopèrent sous des appellations supranationales dans le cadre du processus législatif du Parlement européen, mais les candidats députés européens ne sont ni nommés, ni payés par les partis supranationaux. Au contraire, la sélection par les oligarchies des partis nationaux et l'élection à la représentation proportionnelle à l'intérieur d'une circonscription nationale unique (sauf en Grande-Bretagne) font que les candidats élus sont presque certainement inconnus des citoyens qui les ont élus. En aucun cas, les efforts de coopération partisane ne se sont traduits en une coopération pour la formation des coalitions gouvernementales ou des cabinets.

De plus, l'échelle réelle de la politique européenne — sans mentionner le pot-pourri des langues et des traditions — semble avoir inhibé le type de délibération entre citoyens individuels que Tocqueville considérait comme cruciale. A l'exception de la coopération académique et de la prolifération des centres de politique européenne et de réflexion, il y a très peu d'endroits où discuter de ces buts et ces prati-

ques. Les difficultés qui ont entouré la ratification du traité de Maastricht ont mis en évidence ce sens de l'aliénation vis-à-vis de Bruxelles. Les individus étaient prêts à prendre pour argent comptant presque toutes les rumeurs qui ont circulé à propos de l'attitude arbitraire des eurocrates — surtout parce qu'ils étaient mal informés et incapables de discuter ces questions sereinement avec leurs pairs.

*7. Les principaux agents de la démocratie politique moderne sont les représentants. Les citoyens peuvent les élire ou choisir de soutenir les partis, associations ou mouvements qu'ils dirigent, mais ce sont les représentants qui gouvernent réellement. De plus, la plupart d'entre eux ne sont pas des amateurs mais des professionnels. Sans individus qui s'investissent dans la démocratie jusqu'à orienter leurs carrières vers l'aspiration à assumer ses rôles principaux, il y a peu de chance qu'une démocratie survive. La question centrale n'est pas de savoir s'il y a ou non une « élite politique » ou une « classe politique » mais comment ce groupe de représentants est composé et tenu redevable de ses actions.*

Comme nous l'avons vu, l'UE est entourée de représentants, mais qui sont peu représentatifs du corps des citoyens. Au niveau fonctionnel, ils sont majoritairement engagés dans la défense des intérêts du monde des affaires. Avec l'accroissement de l'importance du Parlement européen, on assiste à un infléchissement d'attention et à un plus grand accès des mouvements sociaux, des groupes de consommateurs et des plates-formes pour l'environnement — mais ils auront beaucoup à faire pour redresser la balance. Au niveau territorial, les représentants affirment essentiellement leur allégeance aux entités nationales. En 1992, le traité de Maastricht a officiellement créé des opportunités de représentation des entités subnationales avec la création d'un Comité des régions consultatif, mais cela pourrait ne pas avoir plus d'effet que la mise sur pied du Comité économique et social.

Ce qui manque, c'est une représentation professionnelle. A l'exception d'eurocrates pratiquement inconnus qui travaillent au cœur de la bureaucratie, peu d'élus s'identifient exclusivement avec l'Europe politique. Les carrières des politiciens-techniciens qui travaillent quelque temps au sein de la Commission ou sont élus au Parlement continuent d'être essentiellement affectées par la vie de leur pays d'origine. Rares sont ceux qui perdent une élection ou manquent une promotion suite aux actes accomplis à Bruxelles ou à Strasbourg — et nombreux sont ceux que l'on envoie là « en fin de carrière ». La composition de la « classe politique » européenne émergente peut être très variée et moins prévisible que celle de ses éléments constitutifs, mais elle est aussi moins cohérente et moins apte à défendre ses pratiques et objectifs propres.

## 2. Évaluer quelques fonctions-clés

Cette exploration conceptuelle nous a aidé à définir la démocratie mais elle ne nous a pas dit comment elle fonctionne. La réponse simpliste consiste à dire que son moteur est « le consentement des peuples » ; de manière plus complexe, on peut parler de « consentement aléatoire des politiciens qui agissent dans une incertitude limitée ».

*1. Un consentement aléatoire : dans une démocratie les représentants s'accordent à se concurrencer de telle manière que (1) ceux qui détiennent le plus grand soutien électoral ou l'influence la plus importante n'utilisent pas leur supériorité politique*

*(temporaire) pour empêcher ceux qui ont perdu de retrouver leur poste ou leur influence dans le futur et (2) ceux qui ont perdu respectent le droit des vainqueurs d'élaborer des décisions contraignantes en échange de la possibilité de reprendre leur charge ou leur influence dans l'avenir. Les citoyens, eux, sont supposés obéir aux décisions qui découlent de ce processus de compétition, à condition que ses issues continuent de dépendre de leurs préférences collectives telles qu'elles sont exprimées à travers des élections justes et fréquentes ou des négociations ouvertes et répétées dans le temps.*

*Le défi est de trouver un ensemble de règles qui actualise ce consentement aléatoire, non un ensemble de buts qui crée un large consensus. Ce « marchandage démocratique », pour utiliser une expression de Robert Dahl <sup>7</sup>, varie largement d'une société à l'autre en vertu des clivages et de facteurs subjectifs tels que le degré de confiance mutuelle, le niveau de correction et la volonté d'aboutir à des compromis. Il peut même être compatible avec des désaccords profonds sur des questions politiques spécifiques.*

2. *L'incertitude limitée : toutes les démocraties comportent un certain degré d'incertitude — à propos de ceux qui seront élus et des politiques qui seront menées. Même là où un parti emporte continuellement les élections ou là où une certaine politique est fidèlement poursuivie, celle-ci peut être renversée par une action collective indépendante, comme le fut la social-démocratie scandinave. Sinon le système n'est pas démocratique, comme on le voit au Mexique (jusqu'à récemment) ou en Indonésie.*

*Mais l'incertitude que comporte toute démocratie est limitée. Un acteur ne peut pas entrer dans la compétition et imposer les questions à sa guise — les règles établies doivent être respectées. On ne peut pas non plus décider et mettre en œuvre n'importe quelle politique — les contingences doivent être respectées. Ce que fait la pratique émergente de la démocratie, c'est institutionnaliser l'incertitude « normale » en ce qui concerne les acteurs et les politiques. Ces limitations varient de pays à pays. Les garanties constitutionnelles de propriété, de vie privée, de traitement décent, de libre expression et mouvement et de « poursuite personnelle du bonheur » font partie de cet effort. Mais les limites les plus efficaces sont générées par le processus de compétition entre les intérêts et la coopération au sein de la société civile. Quelle que soit la rhétorique — certains pays semblent offrir à leurs citoyens des alternatives plus spectaculaires que d'autres — une fois que la règle du consentement aléatoire a été acceptée, les variations réelles ont toutes les chances de rester à l'intérieur d'une marge prévisible et mutuellement acceptable.*

Les motifs les plus forts pour refuser à l'UE son certificat de démocratie politique procèdent de ces principes opératoires sous-jacents. Indépendamment de ses lacunes formelles, elle ne « fonctionne » tout simplement pas comme une démocratie. En l'absence de perspective même éloignée de rotation au pouvoir, il n'y a pas de raison de s'interroger sur le consentement aléatoire. A l'exception de la défection très improbable d'un État membre (qui n'est pas même envisagée par le traité de Rome), l'invulnérabilité des gouvernants est pratiquement assurée. L'insatisfaction à propos de mesures particulières, les plaintes contre les décisions technocratiques, la mise en œuvre sélective des politiques impopulaires, les difficultés de transposition et de ratification

et même les menaces occasionnelles d'exclusion volontaire de certaines obligations, tout cela existe bel et bien mais pas la perspective d'être rétrogradé ou démis de ses fonctions comme dans une démocratie normale. L'incertitude de l'UE n'est pas non plus limitée de la même manière. L'absence de constitution formelle, conjuguée à la conversion des traités existants en une « quasi-constitution » par la Cour de justice, rend les frontières fonctionnelles de ses compétences et de son autorité ambiguës — et potentiellement illimitées. Il n'y a même pas de délimitation claire des frontières territoriales. Sinon que l'on peut s'attendre à ce que le Conseil des ministres impose des restrictions aux initiatives qui enfreignent trop les prérogatives nationales, encore que les règles qui lui permettent d'agir de la sorte ne soient pas définitivement fixées.

### 3. Exclure quelques notions

De nombreux concepts ont été délibérément exclus des définitions précédentes, alors qu'ils ont été associés à la démocratie aussi bien dans la pratique quotidienne que dans les travaux académiques. Ils sont cependant très importants quand il s'agit de distinguer les différents types et degrés de démocratie — au niveau national, subnational ou supranational.

1. *Le consensus* : tous les citoyens peuvent ne pas être d'accord avec les buts substantiels de l'action politique ou avec le rôle de l'État — bien que leur accord rende certainement le gouvernement démocratique plus aisé.

2. *La participation* : tous les citoyens peuvent ne pas prendre une part active et égale à la vie politique — bien qu'il doive leur être formellement et légalement possible de le faire et qu'il puisse être désirable qu'ils le fassent.

3. *L'accès* : les dirigeants peuvent ne pas peser également les préférences de tous ceux qui se présentent à eux — bien que la démocratie implique que les individus et les groupes aient une opportunité égale d'exprimer leurs préférences s'ils le souhaitent.

4. *Réactivité* : les gouvernants peuvent ne pas toujours suivre les actions souhaitées par le corps civique — bien que lorsqu'ils dévient de cette voie, pour des motifs tenant à la « raison d'État » ou à « l'intérêt national dominant » par exemple, ils doivent rester ultimement redevables de leur action à travers des processus de représentation.

5. *La règle de la majorité* : les positions peuvent ne pas être allouées ou les règles peuvent ne pas être adoptées simplement sur la base d'un nombre de votes supérieur à celui des autres candidats ou propositions — bien que les exceptions à ce principe doivent normalement être explicitement défendues et précédemment approuvées, par exemple au nom de la protection des droits des minorités.

6. *La souveraineté du parlement* : la législature peut ne pas être le seul corps habilité à édicter des normes ou même celui qui dispose de l'autorité ultime pour décider de ce qui est contraignant pour le public dans son ensemble — bien que les corps publics exécutif, judiciaire ou autres fassent le choix ultime, ils doivent également être redevables de leurs actions.

7. *Le gouvernement par les partis* : les dirigeants peuvent ne pas être nommés, promus ou contenus dans leurs activités par des partis politiques bien organisés et

*dotés d'un programme cohérent — bien que là où ce n'est pas le cas, il puisse être plus difficile de former un gouvernement efficace et plus encore de mener à bien des politiques.*

8. *Le pluralisme : le processus politique peut ne pas être basé sur une multiplicité de groupes superposés, volontaires, autonomes et privés — bien que là où il y a des monopoles de représentation, des hiérarchies d'associations et des appartenances obligatoires, les intérêts en cause seront sans doute plus intimement liés à l'État et la séparation entre les sphères d'action publique et privée sera beaucoup moins tranchée.*

9. *Le fédéralisme : la division territoriale de l'autorité peut ne pas compter de niveaux multiples et d'autonomies locales, et moins encore de tels degrés d'autorité définis par un document constitutionnel — bien que toutes les démocraties comportent une certaine division du pouvoir territoriale et/ou fonctionnelle.*

10. *Le présidentielisme : le chef de l'exécutif peut ne pas être une personne singulière et il peut ne pas être élu par le corps civique dans son ensemble — bien que toutes les démocraties comportent une certaine concentration de l'autorité d'agir pour le peuple entier, même si elle est exercée collectivement et n'est responsable qu'indirectement vis-à-vis de l'électorat.*

11. *Les contrepoids et équilibres : il n'est pas nécessaire que les différentes branches du gouvernement soient opposées les unes aux autres et que seules les décisions qui emportent l'approbation de ces organes concurrents puissent être mises en œuvre — bien que, une fois encore, les gouvernements par assemblée, par concentration de l'exécutif, par ordre judiciaire ou même par oukase dictatorial (comme en temps de guerre) doivent être ultimement redevables de leurs actions vis-à-vis du peuple entier.*

Tous ces éléments ont été considérés — par un théoricien ou l'autre, ou conformément aux pratiques des pays — comme des composantes essentielles de la démocratie. Ils devraient plutôt être considérés comme des indicateurs valables pour délimiter l'un ou l'autre type de démocratie ou des standards utiles pour évaluer les performances d'un type particulier de démocratie.

Les appliquer à l'UE pour déterminer si l'entité politique émergente est généralement démocratique comporte un risque d'« américanocentrisme ». En dépit de la similarité de taille et d'appellation, « Les États Unis d'Europe », il n'y a pas de raison intrinsèque de considérer les institutions démocratiques américaines comme le *Vorbild* des institutions démocratiques européennes. Il y a moins de raison encore d'escompter que l'hypothétique Europe politique soit une copie proche des aménagements parlementaires, consociationnels, corporatistes, fonctionnellement concentrés et/ou régis par les partis qui caractérisent la plupart des plus petites démocraties de l'Europe continentale. J'ai soutenu ailleurs que l'UE deviendrait quelque chose de qualitativement différent, ni une confédération ni une fédération étatique — mais une forme nouvelle de domination politique stable que j'ai appelée *consortio* ou *condominio* <sup>8</sup>. Si cette hypothèse est correcte, il n'est pas déraisonnable d'imaginer que l'Europe politique ait à inventer et à mettre en œuvre de nouvelles formes de responsabilité politique, de nouveaux droits et obligations de citoyen, de nouveaux

canaux de représentation territoriale et fonctionnelle, de nouvelles formes d'expression du consentement aléatoire et de nouvelles limites à l'incertitude.

#### 4. Affronter les problèmes conjoncturels

Mais avant de s'engager dans de telles attitudes innovatrices, l'UE devra surmonter une conjoncture difficile où l'on a encore du mal à déterminer lequel des « modèles institutionnels » disponibles sera adopté — si l'un d'entre eux est adopté. Ni l'Acte unique européen ni le traité de Maastricht ne peuvent se mettre en place par eux-mêmes. De grands changements peuvent s'opérer d'ici à la fin de 1996, date à laquelle est fixé le prochain rendez-vous de l'UE avec ses propres réformes institutionnelles, et elle devra affronter ce problème soit en résorbant son déficit démocratique soit en admettant qu'elle ne peut se permettre de mettre en place un consentement aléatoire et une incertitude limitée à l'échelle de l'Europe entière.

Pour des raisons de concision je propose de me concentrer sur quatre facteurs — deux sont endogènes et deux exogènes — dont je crois qu'ils contribueront largement à déterminer le type de démocratie que deviendra l'Europe politique — si elle devient un jour une démocratie.

##### 1. *La mise en œuvre*

L'UE a longtemps souffert d'un « déficit de mise en œuvre ». Bien moins popularisée que le déficit démocratique, cette incapacité à se conformer véritablement aux règlements et directives supranationaux a imposé une limite invisible mais néanmoins forte à l'étendue et à l'efficacité de l'action communautaire. La raison principale de cette lacune est relativement claire, il s'agit de sa dépendance presque exclusive vis-à-vis des administrations des gouvernements nationaux ou subnationaux pour l'application des normes supranationales <sup>9</sup>. Non seulement le nombre des infractions connues (et mesurées par le nombre d'affaires portées devant les tribunaux) a crû de manière constante, mais plus l'UE étend son domaine de compétence à des questions régulatrices et distributives plus sensibles qui impliquent directement des firmes individuelles et des communautés, plus on peut s'attendre à ce que les incitants à la « défection sélective » (c'est-à-dire les fraudes relatives à des obligations spécifiques) croissent de manière exponentielle. A un moment donné, le défaut de conformité pourrait menacer la légitimité de l'action communautaire dans son ensemble.

Jusqu'ici les États membres semblent avoir honoré, l'un dans l'autre, les obligations contenues dans l'adage *pacta sunt servanda*. Mais on ne peut en dire autant de leurs autorités locales et régionales. Dans les années à venir, la Commission — qui doit faire face à une expansion rapide de ses tâches administratives et à de fortes résistances à l'augmentation de son budget et de son personnel — pourrait être tentée de se fier plus encore à ces agents subnationaux pour la mise en œuvre de ses politiques — d'où la tentation de développer les liens de représentation, de subsidiarité et de responsabilité politique qui entourent le degré national de gouvernement et de rendre les autorités locales et régionales plus nettement parties prenantes aux programmes communautaires. Il n'est même pas nécessaire de souligner que les États membres résisteront à cette tendance et pourraient même préférer que la Commission (ou d'autres eurocraties relativement indépendantes) acquière une plus grande capacité à contrôler

les performances et à punir les manquements pour prévenir à la fois les résistances des pays concurrents et la diminution de leurs monopoles respectifs sur la représentation territoriale et l'autorité.

## 2. *La politisation*

Depuis que des effets d'engrenage se sont produits et ont atteint le niveau de l'autorité supranationale, les néo-fonctionnalistes escomptent un accroissement du caractère oppositionnel du processus d'intégration. Des groupes de plus en plus larges sont affectés ; une attention politique de plus en plus vaste est concentrée sur Bruxelles : pourquoi les politiques concernés, et particulièrement au sein des partis politiques et des mouvements sociaux, n'ont-ils pas exprimé une plus grande préoccupation ? Comment se peut-il que la moitié environ de la législation adoptée par les parlements nationaux découle de la *transposition* de normes communautaires et que si peu de gens en paraissent conscients <sup>10</sup> ?

Dans un scénario « bienveillant », l'agenda et le contenu de la politisation seraient contrôlés par les eurocrates et les groupes d'intérêts qui sont leurs alliés. Freinés dans leurs aspirations par la résistance des politiciens nationaux à la supranationalité, ils en appelleraient directement à ceux qui bénéficient d'une extension du commerce, de coûts de transaction amoindris, de la diminution des prix à la consommation, d'une plus grande mobilité personnelle, de subsides régionaux, etc. Et ils les engageraient à réclamer un transfert de souveraineté plus important encore et des fonds plus élevés pour le centre émergent. Dans la situation présente, post-Maastricht, l'inverse semble se produire avec des effets encore relativement imprévisibles.

Pour la première fois, la ratification solennelle (dans un climat d'enterrement) d'un traité communautaire que les douze gouvernements avaient approuvé était menacée. Les partis politiques et les mouvements sociaux qui ne s'étaient jamais focalisés sur les questions communautaires ou les avaient toujours soutenues, en firent toute une histoire et considérèrent leur opposition à Maastricht comme un moyen de marquer des points contre leurs adversaires. Plus encore, le traité de Maastricht s'attira un éventail diversifié de réponses négatives : contre la perte d'une monnaie respectée en Allemagne, la menace d'une législation sociale en Grande-Bretagne, l'avortement et la liberté de circulation en Irlande, les droits électoraux pour les élections municipales accordés aux non-nationaux en France ; du fait des doutes relatifs aux promesses d'aide régionale en Espagne et de la crainte générale d'un rôle européen accru en matière de politique étrangère et de défense au Danemark. Si l'un des États membres ne l'avait pas ratifié, le traité de Maastricht aurait dû être renégocié — avec des conséquences institutionnelles imprévisibles. Heureusement pour l'avenir de l'Europe politique, les électeurs danois ont accepté le traité à une faible majorité lors de leur second référendum.

Outre cela, maintenant que le traité de Maastricht a été ratifié par les douze parlements (et par référendum au Danemark, en Irlande et en France), la politisation pourrait ne pas diminuer car subsiste la délicate question de la source et de la distribution entre États membres des fonds additionnels nécessaires. Selon les estimations de la Commission, son budget devrait être augmenté d'environ 30% uniquement pour couvrir les engagements pris à Maastricht — et certains signaux montrent que les bailleurs de fonds traditionnels, les Allemands, sont las de jouer ce rôle <sup>11</sup>.

Il est encore trop tôt pour dire si les questions relatives à l'UE passeront outre à l'indifférence publique et commenceront à influencer le cours des carrières politiques. Le taux de participation aux élections européennes est encore largement inférieur à ses équivalents nationaux — et va en déclinant. Peu de candidats semblent l'emporter ou être battus sur la base de leur activité européenne. Seuls les groupes hautement spécialisés participent *ex ante* aux négociations absconses de la comitologie communautaire ; les publics plus larges sont, au mieux, représentés *ex post* dans les délibérations du Conseil européen ou les votes de leurs gouvernements nationaux au Conseil des ministres <sup>12</sup>. Le Parlement européen a vu ses pouvoirs marginalement accrus suite à l'Acte unique européen et au traité de Maastricht mais il est loin de fournir un mécanisme de responsabilité politique ou même un attachement symbolique pour le corps civique dans son ensemble.

### 3. *L'élargissement*

La tendance de l'UE à incorporer de nouveaux membres a été l'une des marques de son succès. Au cours même des années soixante et soixante-dix quand elle était considérée comme une entreprise en stagnation, elle parvint encore à attirer de nouveaux membres. L'élargissement n'a toutefois été que rarement traité en théorie comme une part intégrante du processus d'intégration <sup>13</sup>. En dépit du fait que tout accroissement réussi du nombre des partenaires a entraîné des changements qualitatifs de règles et de politiques, on continue à les considérer comme des événements fondamentalement fortuits. De plus, comme l'appartenance a jusqu'ici impliqué l'acceptation par le nouveau venu des obligations communautaires accumulées (le fameux acquis communautaire), le prix de cette accession s'est considérablement accru. Plus un pays attend avant de joindre l'UE, plus il devra obéir à des politiques à l'élaboration desquelles il n'a pas contribué.

Et pourtant la file s'allonge. Dans la mesure où l'on a suspendu toute négociation relative à l'« élargissement » aussi longtemps que la Communauté ne sera pas « approfondie » suffisamment en remplissant les obligations de l'Acte unique européen et où l'on a pris de nouveaux engagements à Maastricht, il n'y a plus d'excuse pour prolonger le débat. Les années à venir seront probablement dominées par les « négociations en bloc » — après celles avec les pays adjacents de l'AELE (ainsi qu'avec la Turquie, Malte et Chypre) s'annoncent celles concernant les candidatures beaucoup plus problématiques des anciens pays du COMECON en Europe centrale (sans mentionner les anciennes républiques de l'URSS). Le nombre réel de candidats potentiels menace de submerger les institutions européennes existantes. Même si un petit nombre de ces candidats deviennent membres, leur accession modifiera certainement les modes de votation au Conseil, le nombre de commissaires, de députés européens et de juges à la Cour, et peut-être même le mode de sélection du président de la Commission <sup>14</sup>. Ceux qui ont déjà été acceptés ont atteint la prospérité moyenne, contribué positivement aux comptes communautaires et généralement renforcé le « bloc germanique ou social-démocrate » des membres qui ont un haut niveau de dépenses étatiques ; ils sont exposés à la concurrence mondiale, ont une stabilité monétaire et des groupes d'intérêts organisés. Ceux qui appartiennent aux autres groupes posent de tout autres problèmes. Même les plus favorisés d'entre eux — la Tchéquie, la Hongrie

et la Pologne — augmenteraient largement l'hétérogénéité des intérêts des membres et affecteraient lourdement les faibles ressources communautaires destinées à la cohésion économique et sociale. Leurs politiques domestiques sont loin d'être stabilisées et démocratisées et il est difficile d'imaginer comment ils pourraient s'insérer dans les processus internes de la Communauté, mais il y a peu de doutes qu'ils trouvent un allié parmi les membres du « bloc du Sud », en demandant plus de dérogations, de dépenses et de subsides.

En attendant que les frontières de l'Europe se stabilisent — en attendant de connaître avec certitude le nombre, la variété et l'étendue de ceux qui seront admis au sein de l'UE — il reste difficile de prédire quel type d'entité politique dominera cette part ambiguë du monde et quel type de démocratie (si elle s'établit) elle constituera. Une chose semble toutefois relativement claire : les pressions vers l'élargissement seront fortes et l'incapacité d'y répondre aurait des conséquences considérables. La stabilité économique et politique de l'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique pourrait bien en dépendre — tout comme la sécurité de l'Europe occidentale pourrait dépendre des hordes de personnes déplacées qui seraient la conséquence d'un échec. Mon intuition est que la réponse communautaire la plus probable sera la création de nouvelles formes de « quasi-appartenance » qui incluront les pays récemment libérés (et certains des nouveaux États créés) au sein d'organisations diverses, à bases fonctionnelles et régionales chargées de questions économiques, sociales ou environnementales spécifiques tout en ne leur accordant qu'un statut intermédiaire dans les institutions centrales de décision politique. En bref, l'élargissement semble pousser l'UE vers une forme de *condominium* <sup>15</sup>.

#### 4. La sécurité externe

Depuis ses débuts, le processus d'intégration européenne a été capable de suivre son propre cours en matière de sécurité politico-militaire formée par l'OTAN. Le déclin de l'hégémonie américaine et les inflexions de la politique étrangère des États-Unis sous l'administration Reagan avaient déjà soulevé des questions en Europe quant à l'opportunité du maintien de sa dépendance à l'égard de l'Alliance atlantique. La fin de la guerre froide, l'effondrement du pacte de Varsovie, la réunification de l'Allemagne et la chute de l'Union soviétique ont radicalement changé le contexte international <sup>16</sup>. Le consensus à court terme a favorisé le maintien de l'OTAN et de la présence (réduite) des troupes américaines en Europe ; la perspective à long terme demande cependant que la région développe ses propres organisations de sécurité. Nous l'avons vu, le traité de Maastricht a fait un premier pas timide dans cette direction en habilitant l'Union de l'Europe occidentale (neuf États) à entamer l'élaboration d'une « politique de défense commune » et en encourageant les autres signataires à se joindre à eux, sans les y contraindre <sup>17</sup>.

La théorie de l'intégration n'est pratiquement d'aucun secours pour la compréhension des développements probables qui prendront place dans cette ère exogène <sup>18</sup>. Depuis que le traité de défense européenne a été rejeté en 1954, affirmant clairement que la voie directe, politico-militaire, vers l'unité européenne était barrée, la question s'est évanouie. Quels qu'aient été les effets « intégrateurs » de l'OTAN — dans le cadre des systèmes logistiques, de la planification stratégique ou de la production conjointe

d'armes — ils n'ont pas été pris en considération, quand ils n'ont pas été simplement ignorés. Les provisions d'armes, comme toutes les formes de provisions publiques, furent en effet exclues du processus de libéralisation générale du commerce. L'admission de l'Irlande, État neutre, n'a fait que confirmer un peu plus la conviction largement répandue selon laquelle l'UE n'a aucun lien, et continuerait à ne pas en avoir, avec les questions de sécurité <sup>19</sup>.

En dépit du fait qu'historiquement le cœur des États européens et de l'intégration nationale avait été construit autour du développement d'une capacité souveraine et autonome de défense et de la création d'une force armée exclusive de chaque entité pour servir ce but. La taxation, la conscription, la définition des frontières, le contrôle de la mobilité des personnes, la promotion de la science et de la technologie, jusqu'aux politiques d'éducation et de santé, toutes reflétaient cette priorité absolue <sup>20</sup>. Est-il possible que l'UE devienne une autorité supranationale efficace et légitime sans forces armées, sans même de capacité de contrôler la conformité à ses normes et d'appliquer des sanctions quand elles sont enfreintes ? La viabilité d'un *consortio* ou d'un *condominio* repose sur la conviction que diverses tâches fonctionnelles peuvent être accomplies collectivement en se fiant presque exclusivement aux agents nationaux ou subnationaux pour la mise en œuvre de ces politiques — supervisées par un système judiciaire supranational qui dépend lui-même de la conformité délibérée des tribunaux nationaux et subnationaux. Étant donné sa structure décisionnelle dispersée, il est même difficile d'imaginer comment une *confédération* pourrait contrôler son propre appareil coercitif de manière crédible.

Les implications de tout cela sont claires : dès lors que la sécurité européenne ne peut plus être considérée comme acquise, c'est-à-dire dès lors que de nouvelles menaces se présentent qui ne peuvent être contenues par l'OTAN ou les engagements bilatéraux, seule l'émergence de quelque chose qui ressemble à un *État* supranational sera capable d'accomplir cette tâche. Même si une « Communauté de sécurité pluraliste » est fermement établie entre les membres de l'UE, elle ne s'étend pas au-delà de ses frontières. C'est là que la seconde variable exogène, l'élargissement, entre en jeu. On peut présumer que les demandes adressées à l'UE en matière de défense varieront largement selon la perception par les membres de menaces pour la sécurité, ce qui dépendra largement de la manière dont la situation évoluera à l'Est. Si la combinaison d'une participation pleine et partielle et d'une aide substantielle de l'Ouest aidait à stabiliser les questions économiques et politiques dans les territoires qui s'étendent de la Baltique à l'Adriatique et à la mer Noire, la pression pour développer un ordre militaire européen intégré avec ses propriétés étatiques corollaires diminuerait, et des formes plus faibles de sécurité collective et de concertation politique, comme l'OSCE, le Conseil de l'Europe, l'UEO et/ou une OTAN réformée pourraient jouer ce rôle <sup>21</sup>.

Il n'y a pas d'alternative : aucun bricolage ne peut permettre d'affronter la désintégration des marchés et des organisations politiques en Europe de l'Est et dans l'ex-Union soviétique. Ou des menaces sérieuses, jusqu'ici imperceptibles pourraient émerger de manière spectaculaire, comme par exemple au Proche-Orient et en Afrique du Nord. Dans chacun de ces scénarios, le processus d'intégration dans son ensemble pourrait être menacé. Les États européens pourraient en revenir aux stratégies du sauve-qui-peut basées exclusivement sur des calculs d'intérêts nationaux, et le re-

cours à la force pour résoudre les conflits potentiels deviendrait à nouveau plausible, et ne serait tempéré que par les mécanismes de l'équilibre des pouvoirs ou l'hégémonie d'un seul acteur <sup>22</sup>.

## 5. Chercher une solution

Ces développements — l'exploration des principes structurels et la spéculation à propos des problèmes conjoncturels — nous conduisent à trois conclusions relativement évidentes.

1. Le « modèle » de l'Europe politique, et donc ses institutions démocratiques, doit encore être choisi.
2. Les forces conjoncturelles qui affectent actuellement l'Europe politique la poussent dans des directions divergentes.
3. Les principes structurels en présence suggèrent que les institutions des démocraties nationales ne peuvent constituer une solution adéquate pour l'Europe politique.

On l'a dit, le traité de Maastricht a partiellement clarifié ces questions mais il n'a pas levé l'incertitude majeure qui entoure l'Europe politique et les caractéristiques de son régime démocratique. Maastricht pourrait avoir poussé dans la direction d'un *consortio* en encourageant la formation de centres de décision multiples et semi-autonomes comportant des ensembles de membres variables et des ères de compétences fonctionnelles différentes, et en créant un nouvel ensemble de canaux potentiellement significatifs pour la représentation territoriale subnationale, à travers le Comité des régions, mais ces tendances pourraient aisément être contrecarrées si les problèmes de mise en œuvre, de politisation, d'élargissement et de sécurité extérieure allaient en s'accroissant dans les années à venir.

Par exemple, la procédure exagérément complexe de la codécision, prévue dans le traité de Maastricht, pourrait revitaliser le Parlement européen. La reconnaissance des élections directes en 1979 n'a pas attiré l'attention sur lui de manière spectaculaire, bien que les pressions fédéralistes émanant du projet de traité sur l'Union européenne établi par le Parlement européen en 1984 aient contribué à la formation de l'Acte unique européen comme contre-projet. On constate de toute évidence que les modes d'expression des *intérêts engendrés* dans les couloirs de Strasbourg se sont modifiés depuis 1985. Maintenant que le Parlement européen a commencé à jouer un tel rôle dans le processus d'élargissement, l'ensemble du système de représentation territoriale-partisane au niveau européen pourrait connaître une relance. Plus les processus de ratification nationale deviennent polémiques, plus les députés européens auront tendance à défendre leur carrière en pesant sur les débats domestiques pour assurer une issue positive.

On pourrait poursuivre ces spéculations mais on obtiendrait sans doute un ensemble d'observations plus systématique si l'on se concentrait sur les intérêts organisés et sur les deux leçons les plus claires des nombreuses études de la concertation corporatiste qui a été menée à l'échelle nationale dans l'Europe d'après-guerre : (1) le rôle de l'État a été crucial pour déterminer la configuration des différents systèmes d'intermédiation des intérêts ; et (2) l'équilibre des forces de classe a assuré la participation sérieuse des associations au marchandage et leur sentiment de dépendance à

l'égard des résultats qui en sont issus. L'Union européenne apparaît déficiente sur ces deux plans.

Comme on l'a vu, elle n'est pas un État et elle est peu susceptible de le devenir. Sa Commission a plus de pouvoirs autonomes que n'importe quelle autre organisation régionale mais elle n'a ni le monopole de l'usage légitime de la force ni une capacité centrale de mettre en œuvre directement ses politiques à l'intérieur d'un territoire donné. L'Acte unique européen et le traité de Maastricht permettront peut-être d'accroître son caractère étatique — particulièrement si le déficit de mise en œuvre s'accroît et si les conditions de sécurité extérieure empirent — mais elle ne dispose toujours pas de mandat pour engager des politiques redistributives massives et donc pas non plus de ressources financières substantielles, lesquelles furent si importantes pour former des systèmes cohérents d'intermédiation des intérêts dans les États-providence de l'Europe d'après-guerre. L'élargissement pourrait être un facteur particulièrement important dans la mesure où la première vague des entrants de l'AELE seront probablement des contributeurs nets au budget communautaire, alors que la seconde vague concernera les pays appauvris d'Europe orientale qui formuleront des exigences de redistribution sur des bases territoriales. Les considérations de sécurité extérieure pourraient peser lourdement sur la manière d'appréhender cette question — ainsi que la réaction des pays et régions les plus pauvres parmi ceux qui sont déjà membres du club. Mon intuition en ce qui concerne le futur proche est que le système qui émergera, quel qu'il soit, sera produit presque exclusivement par les actions volontaires des entreprises et des individus au niveau supranational qui essayeront d'obtenir des ressources relativement modestes, et sera modelé et infléchi par la diversité persistante des structures de représentation nationale et des styles de gestion politique.

L'UE n'est pas basée sur un équilibre des forces de classe. Les intérêts du monde des affaires ont toujours dominé ceux des travailleurs, artisans, employés et consommateurs au cours du processus d'intégration. En fait, les firmes européennes importantes ont joué un rôle direct dans le lancement et la promotion de l'Acte unique européen et de ses objectifs d'achèvement du marché unique<sup>23</sup>. Jusqu'ici, les syndicats européens ont soutenu le projet mais ils n'ont eu pratiquement aucune influence sur son contenu. En raison de changements économiques récents : des taux de croissance plus bas, un chômage élevé persistant, un marché du travail segmenté dû à la présence de sites de travail plus petits et plus dispersés, une augmentation des emplois à temps partiel et irréguliers, des politiques de spécialisation flexible de la production, un déclin de l'emploi des ouvriers et une augmentation de ceux des femmes et des employés, des restructurations amples dans des secteurs spécifiques, de nouveaux systèmes transnationaux de propriété et de financement : pour toutes ces raisons, les syndicats sont sur la défensive. Certains d'entre eux connaissent des crises d'affiliation et/ou sont contraints à fusionner. Certains perdent leur monopole de fait de représentation et le statut semi-public acquis durant les belles années du corporatisme national. D'autres sont forcés de décentraliser leurs stratégies de négociation au niveau sectoriel ou même d'entreprise. D'autres encore souffrent des conflits qui croissent à l'intérieur même des rangs de la classe ouvrière : entre salariés du public et du privé ; entre employés de secteurs protégés et de secteurs exposés à la concurrence internationale ; entre ceux qui ont un statut normal et les autres. Les tendances ne sont pas le moins du

monde uniformes d'un secteur à l'autre et d'un pays à l'autre, et la croissance des disparités qui en résulte a affaibli la capacité des syndicats à agir solidairement au niveau national et plus encore supranational <sup>24</sup>.

Ces deux macro-facteurs se conjuguent pour produire des canaux de représentation des intérêts multiples, dispersés, superposés, privés et mal distribués. Mais d'autres raisons permettent de laisser présager une issue aussi pluraliste.

1. Au début des années quatre-vingt-dix, les gouvernements conservateurs étaient bien implantés dans la plupart des pays membres de l'UE. Au mieux, ils ont préservé les arrangements corporatistes dont ils avaient hérité (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Danemark) ; au pire, ils ont lancé un assaut en règle contre eux (Grande-Bretagne). Les socialistes qui gouvernaient en France et en Espagne s'étaient tournés depuis longtemps vers des politiques d'austérité, de restructuration industrielle et même de privatisation qui sont incompatibles avec les pratiques volontaires de concertation et la promotion délibérée d'organisations autonomes et monopolistiques. L'admission de pays traditionnellement sociaux-démocrates pourrait ne pas affecter cette situation dans une mesure notable puisqu'ils se sont tournés eux aussi vers des politiques ouvertement libérales (Suède) ou se trouvent face à des régimes corporatistes nationaux en crise (Autriche et Finlande). La vague récente d'élections nationales et locales n'a pas dégagé un modèle européen cohérent, sauf que la polarisation gauche-droite qui a longtemps caractérisé l'éventail des partis est en train de changer d'axe et de se fragmenter aux extrêmes. Seule la Grande-Bretagne a vu une victoire univoque de l'un des partis à base traditionnellement classiste ; ailleurs, un pot-pourri de partis minoritaires régionaux, verts, ethniques ou d'extrême-droite gagnèrent du terrain <sup>25</sup>. Qui sait quelle sera leur politique à l'égard de l'organisation des intérêts de classe, de secteur et de profession ?

2. Les deux élargissements précédents ont certainement renforcé l'hétérogénéité sociale et économique de la Communauté, rendant l'adoption de politiques communes par les groupes d'intérêts de plus en plus difficile à cette échelle. Dans les pays à bas salaire du Sud de l'Europe, les défenseurs du travail pourraient ne voir qu'un avantage limité dans l'harmonisation des politiques sociales ; les capitalistes des petites et moyennes entreprises qui dominent dans ces régions ont peu en commun avec les grandes entreprises du Nord de l'Europe. Il n'est pas nécessaire de souligner que si les élargissements s'étendaient, outre les pays riches de l'AELE, aux économies récemment libéralisées et nettement moins efficaces de l'Europe de l'Est, il serait difficile d'imaginer ce qui pourrait servir de base à une agrégation des intérêts efficace à l'échelle du système. La conséquence probable serait un déclin accru du rôle des associations d'inclusion de pointe et une prolifération des organisations spécialisées et autonomes, découpées selon les régions subnationales, les niveaux de développement, la taille des entreprises, etc.

3. Vu l'impératif de restructuration des industries déclinantes au cours des années soixante-dix et du début des années quatre-vingt et, plus récemment, vu le besoin de programmes d'amélioration de la compétitivité des industries de technologie avancée, la Commission a estimé nécessaire de négocier de manière plus directe et différenciée avec ceux que ses politiques étaient susceptibles d'intéresser. Ce qui, au début, la mit en contact avec des secteurs spécifiques — d'où l'évolution vers des associations

commerciales spécialisées et à appartenance directe que l'on a observée au cours des années soixante-dix <sup>26</sup>. Avant même le passage à l'Acte unique européen, le programme récent de promotion de la coopération en matière de recherche et développement, tels que les projets ESPRIT, CRAFT, EUREKA, JESSI et RACE, à quoi s'ajoutaient les responsabilités relatives à la régulation de la compétition et à la distribution des fonds régionaux, a de plus en plus mis les eurocrates en contact direct avec les entreprises individuelles. Dans ce contexte, les groupes d'intérêts peuvent perdre leur bien politique le plus précieux — la capacité de monopoliser l'espace de transaction entre les clients et les autorités.

L'invasion de Bruxelles par les représentants des départements de relations publiques des principales corporations européennes et américaines <sup>27</sup>, et par les firmes juridiques européennes et américaines <sup>28</sup>, constitue un signe de cette tendance. Cela crée une atmosphère très différente d'échanges multiples et informels, de « *lobbying* » pour utiliser l'expression américaine, la représentation plus formelle et collective des groupes d'intérêts jouant un rôle de moins en moins central. La seule chose qui manque pour que tout cela ressemble à la situation qui prévaut aux États-Unis est un ensemble de comités d'action politique (*Political Action Committees, PACs*), dont on n'a pas encore vu la trace dans les politiques européennes. L'équivalent le plus proche est la Table ronde des industriels, consciencieusement copiée de la *Business Round-table* américaine. Elle est composée de quarante dirigeants d'entreprises européennes — qui ne sont pas toutes basées dans la CE. On la créditait déjà d'un rôle majeur dans le lancement de la proposition de marché unique en 1985 ; elle est depuis intervenue en émettant des propositions brèves et en promouvant les échanges avec les commissaires et ministres sur un large éventail de questions <sup>29</sup>.

4. La Communauté a toujours eu une structure de décision complexe et multiple. Avec le compromis de Luxembourg en 1966, l'autorité s'est trouvée concentrée au niveau du Conseil des ministres ; ce qui a donné un accès privilégié pour un certain temps aux représentants des intérêts nationaux — particulièrement ceux qui avaient un accès facile vers leurs gouvernements respectifs et qui voulaient bloquer des mesures nouvelles. Avec l'Acte unique européen et plus encore avec le traité de Maastricht, cet écueil a été partiellement contourné (sinon supprimé) par l'extension du vote à la majorité qualifiée sur un large éventail de questions. L'un des plus grands États membres ne peut même plus empêcher un accord, à moins qu'il trouve deux alliés ou plus parmi les petits pays. La Commission a conservé le monopole de l'initiative formelle des mesures nouvelles et, bien sûr, a été habilitée à produire un grand nombre d'entre elles avant la date limite du 31 décembre 1992. Dans le passé, elle a été le point focal de l'activité des groupes, particulièrement par l'entremise des organisations de pointe européennes reconnues. On l'a noté, elle traite maintenant avec un nombre beaucoup plus grand d'acteurs, y compris des entreprises individuelles et des gouvernements subnationaux. De plus, sa caractéristique structurelle la plus nette est sa compartimentation en vingt-trois directions générales, chacune ayant son propre commissaire et son cabinet, et ses propres conseils consultatifs et administratifs <sup>30</sup>.

L'un des thèmes récurrents de la littérature sur les politiques d'intérêts américaines est le fait qu'un système décisionnel si fragmenté et gradué offre de multiples points d'accès et encourage la prolifération des stratégies d'influence. Aucune forme

d'action collective ne peut dominer — et les formes unitaires, hiérarchiques et englobantes comme celles qui prévalent dans le modèle corporatiste moins que les autres. Le pluralisme est, en d'autres mots, littéralement inscrit dans la structure de l'autorité, comme il l'est dans la diversité des intérêts.

## 6. Ébaucher une conclusion

L'UE est loin d'avoir atteint sa configuration institutionnelle définitive. Elle pourrait encore s'orienter vers une forme de *consortio* qui privilégierait la représentation fonctionnelle plutôt que la représentation territoriale, ou vers une *confédération* qui ferait l'inverse. Même si elle devenait un *État* et reproduisait « fédéralement », c'est-à-dire au niveau de la région dans son ensemble, la congruence de la souveraineté territoriale, de l'autorité fonctionnelle et de l'identité collective qui était caractéristique de ses États membres, il n'est pas encore certain que ses entités de représentation constitutives suivraient les lignes de démarcation nationales. Enfin, elle pourrait encore adopter les traits de cette forme plus rare encore, le *condominio*, auquel cas une masse enchevêtrée d'associations, de partis et de mouvements se formerait le long de lignes de clivages fonctionnels transversaux et conflictuels, à travers les frontières nationales et subnationales, c'est-à-dire à des niveaux spatiaux d'agrégation multiples et concurrents. Une « société civile européenne unique » se superposerait à la diversité des sociétés existantes sans les remplacer. Sous son égide, des pratiques communes informelles se diffuseraient au sein de la nouvelle forme politique, unissant les aspects économiques, sociaux, culturels et politiques de l'intégration de manière difficilement imaginable dans le cadre de marchandages intergouvernementaux ou d'ingénieries constitutionnelles.

Dans un ensemble si disjoint et complexe, les groupes d'intérêts ne seraient pas forcément des interlocuteurs privilégiés, et les associations de pointe de haut niveau pourraient ne pas être préférées aux associations plus spécialisées. Toutes devraient confronter leur influence à une variété d'autres entités : les États nationaux, les corporations parastatales, les gouvernements subnationaux, les partis politiques sub- et supranationaux, les divers mouvements sociaux, les grandes entreprises privées, et même les *lobbyists* et juristes intervenant au nom de clients individuels. Les issues politiques au sein de l'UE deviendraient moins prévisibles et les majorités plus difficiles à mobiliser. Le pouvoir d'État serait affaibli, mais aussi la capacité de faire prédominer l'intérêt général sur l'exploitation privée.

La faiblesse à long terme de cet *Euro-condominio* pourrait résider dans son manque de légitimité. Même si l'on changeait de cap, de l'autorité publique à la pratique privée, et si s'étendaient le faible niveau d'attention et de controverse, la complexité réelle des tentatives faites et la distribution diffuse des coûts des actions de l'Union, les Européens pourraient exiger que la société émergente ne soit pas seulement civile, mais aussi démocratique, c'est-à-dire qu'elle soit « un système de gouvernement dans lequel les dirigeants sont redevables devant les citoyens de leurs actions tenues dans le domaine public, et agissent indirectement à travers la compétition et la coopération de leurs représentants »<sup>31</sup>.

La tendance présente vers un pluralisme supra- ou transnational à la fois dans les structures d'autorité et dans les canaux de représentation des intérêts s'est affirmée

jusqu'ici sans être contrôlée par de puissants mécanismes de mobilisation populaire, ni de représentation partisane, ni de responsabilité électorale. Bien qu'il se puisse, comme Wolfgang Streeck et moi-même l'avons soutenu, que la bourgeoisie européenne ait trouvé dans la CE le « Comité Exécutif » de gestion de ses affaires communes qu'elle a perdu (ou n'a jamais eu) dans l'État national <sup>32</sup>, on peut se demander combien de temps encore les prolétaires européens, les employés européens, les consommateurs européens, les verts européens, les féministes européens, les régionalistes européens, les jeunes européens ou simplement les citoyens européens toléreront une hégémonie aussi « bienveillante » avant d'exiger une voix au chapitre et un vote dans le gouvernement de leurs propres affaires communes, et avant d'affirmer une confiance plus ferme dans les autorités publiques pour redresser les torts qui procèdent des échanges privés ?

### Notes

<sup>1</sup> La définition la plus communément utilisée dans les sciences sociales américaines est celle de Joseph SCHUMPETER : « cet arrangement institutionnel pour élaborer des décisions politiques dans lequel les individus acquièrent le pouvoir de décider à travers un combat compétitif pour les votes des gens » in *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Allen & Unwin, 1943, p. 269. Nous acceptons certains aspects de l'approche classique « élitiste » ou « procédurale » de la démocratie moderne, mais nous nous en éloignons dans la mesure où nous insistons sur la responsabilité des gouvernants à l'égard des citoyens et acceptons d'autres mécanismes de compétition que les élections.

<sup>2</sup> Non seulement certains pays ont une forme stable de démocratie sans constitution formelle (comme la Grande-Bretagne et Israël) mais de nombreux pays ont des constitutions et des codes de droit qui n'offrent pas de garantie de fiabilité en pratique. Sur le papier, la constitution stalinienne de l'URSS de 1936 était un modèle virtuel de droits et titres démocratiques.

<sup>3</sup> Cela implique que les mesures qui prétendent « développer le secteur privé » ne soient pas plus démocratiques que celles qui prétendent « développer le secteur public ».

<sup>4</sup> A un extrême, la tenue d'élections — même si des partis ou candidatures spécifiques en sont exclus et si des parties substantielles de la population ne peuvent y participer librement — est considérée à la fois comme une condition nécessaire et suffisante de la démocratie. Ce subterfuge a été qualifié d' « électoralisme » ou tenu pour une « foi selon laquelle la tenue d'élections canaliserait l'action politique en contestations pacifiques entre élites et conférerait la légitimité publique aux vainqueurs » — quelle que soit la manière dont elles sont organisées ou les contraintes qui pèsent sur les vainqueurs. Voir T. KARL, « Imposing consent ? Electoralism versus Democratization in El Salvador » in P. DRAKE et E. SILVA (éd.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, sldn.

<sup>5</sup> Voir J. MANSBRIDGE, *Beyond Adversarial Democracy*, New York, Basic Books, 1980.

<sup>6</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Garnier-Flammarion, 1980, 2 vol. (1835 et 1840).

<sup>7</sup> Voir *After the Revolution : Authority in a Good Society*, New Haven, Yale University Press, 1970.

<sup>8</sup> Voir M. TELÒ (éd.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, collection « Études Européennes », 1995.

<sup>9</sup> Voir H. SEIDENTOPF et J. ZILLER (éd.), *Making European Policies Work : The Implementation of Community Legislation in the Member States*, London, Sage, 1988 et C. AZZI (éd.), *L'application du droit communautaire par les États membres*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1985. Pour la notion de « déficit de mise en œuvre » voir GUENTHER et F. SCHAEFER, « The Rise and Fall of Subsidiarity » in *Futures*, vol. 23, n° 7, 1991, pp. 685-686.

<sup>10</sup> Voir J. LODGE, « The political Implications of 1992 » in *Politics*, vol. 9, n° 2, 1989, p. 38. Quand Jacques Delors a prêté que dans les dix ans, 80% de toute la législation émanerait de la CE, il a provoqué une réaction horrifiée de M. Thatcher (voir *Financial Times*, juillet 1988).

<sup>11</sup> Voyez ces titres du *Financial Times* : « German SPD threatens to block treaty » (13 décembre 1991) ; « Europe's Honeymoon starts to sour » (21-22 décembre 1991) ; « Bundesbank to criticize

Kohl's Maastricht deal » (29 janvier 1992) ; « French Gaullists will try to block Maastricht Pact » (19 février 1992) ; « WEU row fuels Danish debate on EC treaties » (21 février 1992) ; « MEPS to enter row about Irish abortion » (21 février 1992) ; « Commons move to poll on EC fails » (22-23 février 1992) ; « Kohl struggles to land his catch » (17 mars 1992) ; « Danish referendum frays Brussels nerves » (31 mars 1992) ; « Knives come out in France for Maastricht Pact » (15 avril 1992). Même la presse américaine a souligné la résistance croissante à la ratification. Voir C. R. WHITNEY, « It's 1992 and No One Is Leading Europe's March to Unity » in *New York Times*, 29 mars 1992 et R. MOSELEY, « European Unity pacts faces ratification fight » in *San Francisco Examiner*, 20 avril 1992.

<sup>12</sup> Les délibérations du Conseil européen et du Conseil des ministres sont toutes les deux secrètes. Aucun des deux ne rend publics les votes et les positions des membres sur les questions en cours. La seule manière de connaître les propositions des gouvernements ou leurs votes est de se fier aux extraits de presse et aux essais de reconstitution des journalistes. Ce manque de transparence contribue, avec la faiblesse des pouvoirs du Parlement, à ce que l'on appelle le « déficit démocratique » et au faible niveau d'attention publique portée aux questions communautaires.

<sup>13</sup> Le traité de Rome pose seulement que « Tout État européen peut déposer sa candidature d'adhésion à la Communauté » (article 237), bien que des décisions ultérieures du Conseil aient explicitement spécifié que les institutions internes des candidats devaient être démocratiques (sans définir ce que cela signifiait). Les frontières culturelles de l'eupéanité restent ambiguës et sont actuellement soumises à un test avec le cas de la Turquie qui a essayé (jusqu'ici sans succès) de présenter sa candidature.

Il n'existe pas de provisions spécifiques dans le traité à propos de la sortie de l'UE bien que cela soit un droit présumé de tout membre. En 1985, douze ans après l'adhésion du Danemark, le Groenland a décidé de se retirer — et fut autorisé à le faire pacifiquement. De toute façon, la Communauté n'a pas de moyens politico-militaires pour empêcher de telles défections.

Pour une discussion générale de la question de l'élargissement (sans références théoriques), voir C. H. CHURCH (éd.), *Widening the Community Circle ?*, London, Association for Contemporary European Studies, UACES Occasional Papers n° 6, 1990. La relation avec l'AELE est explorée de manière exhaustive dans H. WALLACE (éd.), *The Wider Western Europe : Reshaping the EC/EFTA Relationship*, London, Pinter, 1991.

<sup>14</sup> Pour quelques éléments de ce que la Commission entend demander en ce domaine suite à l'inclusion des pays AELE, et en prévision d'élargissements à l'Est, voir « A Sea of Change », *The Economist*, 14 mars 1992 et « Survival of the Fattest » in *Ibid.*, 11 avril 1992.

<sup>15</sup> Selon les règles nouvelles, le Parlement européen possède le droit de veto à la fois pour la discussion initiale et pour l'adhésion de nouveaux membres. Cette menace pourrait donner au Parlement européen pour la première fois une influence directe sur le dessin des institutions de l'UE. Tout ce qu'il aurait à dire est « pas de nouveaux membres tant que l'on n'a pas comblé le déficit démocratique ». Dans le passé, les députés européens ont manifesté un net désir non seulement d'accroître leurs pouvoirs, mais aussi de renforcer les caractères fédéralistes du système dans son ensemble.

<sup>16</sup> Il faut noter en passant combien il s'est révélé important (et fortuit) que la signature de l'Acte unique européen et, partant, l'approfondissement de l'engagement des membres vis-à-vis de la CE, précède les événements à l'Est. La solution aurait pu être très différente si l'intégration de l'Europe occidentale ne s'était pas accélérée avant la désintégration de l'Europe de l'Est.

<sup>17</sup> On ne sait pas encore clairement si les arrangements faibles autour du pilier de défense de l'UEO dans le traité de Maastricht seront considérés comme partie intégrante de l'acquis communautaire et, partant, si les nouveaux candidats seront tenus de s'y rallier comme condition de l'appartenance pleine. Cela pourrait produire de nouvelles difficultés puisque la plupart de ceux qui sont susceptibles de faire partie du premier tour sont neutres et pourraient préférer être dispensés de cette responsabilité collective — fût-ce pour faciliter les éventuels référendums nationaux. Les pays du second tour, comme la Tchèque, la Hongrie et la Pologne, sauteront probablement sur l'occasion de se placer sous la protection de l'UEO.

<sup>18</sup> Comme souvent, S. HOFFMANN présente la question de manière plus spectaculaire : « Les biens peuvent être intégrés et maximisés de manière anonyme, pour ainsi dire ; l'intégration des politiques étrangères et militaires, dans un monde où la sécurité et la direction sont les valeurs les plus rares, signifie ce que cela a toujours signifié : l'acceptation par certains de la domination d'autres » in « Europe's Identity Crisis : Between Past and America » in *Daedalus*, 93, 1964, p. 1257. La question présente en Europe est de savoir si la sécurité est toujours aussi chèrement partagée et si la quantité nécessaire peut être produite sans l'hégémonie d'un seul État national.

<sup>19</sup> D'où l'idée que la CE est en train de devenir le premier « grand pouvoir civil », c'est-à-dire capable d'agir comme une unité dans une variété d'arènes politiques internationales, mais pas de conforter ses actions avec une force armée. Voir J. PINDER, *European Community. The Building of a Union*, Oxford, Oxford University Press, 1991, pp. 169-98. L'initiateur de cette idée semble avoir été F. DUCHENE, « Europe's role in World Peace » in R. MAYNE (éd.), *Europe Tomorrow*, London, Fontana/Collins, 1973.

Pour une vue opposée selon laquelle la CE est susceptible de se développer sous la forme d'une superpuissance imposant une *Pax Bruxellana* au monde, voir J. GALTUNG, *The European Community : A Superpower in the Making*, Oslo, Universitetsforlaget, 1973.

Depuis 1970, plusieurs rencontres de ministres des Affaires étrangères et de hauts fonctionnaires ont tenté d'élaborer une politique extérieure commune à travers une procédure nommée coopération politique européenne (CPE). Cela a donné lieu à un flux d'informations croissant au sein des États membres et à quelques efforts collectifs aboutis, comme la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), le processus de paix en Afrique centrale et les négociations avec d'autres blocs économiques comme l'ASEAN. Cela a aussi produit quelques échecs retentissants comme l'incapacité de dégager des positions communes en ce qui concerne l'Afrique du Sud et le Moyen-Orient. Pour une vue utile, voir A. PUPERS, E. REGEKLSBERGER et W. WESSELS (éd.), *European Political Cooperation in the 1980s : Towards a Foreign Policy for Western Europe*, The Hague, Nijhoff, 1988.

<sup>20</sup> *Le locus classicus* pour une analyse de cette interaction entre l'activité guerrière et la construction de l'État est C. TILLY (éd.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975 et particulièrement les réflexions introductives de Tilly et les chapitres de S. Finer et G. Ardant. Je dois aussi beaucoup au séminaire mené au *Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences* par C. Tilly pour le compte du Consortium pour 1992 le 16 janvier 1992 au cours duquel ces questions furent largement discutées en relation avec les structures émergentes de la CE.

<sup>21</sup> Pour une discussion provocatrice d'une « politique de sécurité alternative pour l'Europe », voir J. GALTUNG, *Europe in the Making*, New York, Crane Russak, 1989, pp. 118-136.

<sup>22</sup> Pour une discussion plus détaillée, et spéculative de cette question complexe, voir F. HEISBOURG, « From a Common European Home to a Security System », in G. F. TREVERTON (éd.), *The Shape of the New Europe*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1992, pp. 35-58.

<sup>23</sup> Voir K. RICHARDSON, « Europe's Industrialist Help Shape the Single Market », *Europe*, décembre 1989, pp. 18-20. Pour une analyse qui tend à réduire le rôle du monde des affaires, voir A. MORAVCSIK, « Negotiating the Single European Act : National and Conventional Statecraft in the European Community » in R. KEOHANE et S. HOFFMANN (éd.), *The new European Community*, Boulder, Westview, 1991, pp. 41-84.

<sup>24</sup> Par exemple la densité d'affiliation syndicale proportionnellement à la population active varie actuellement de 80% au Danemark à environ 10% en France, et peut-être même moins en Espagne. Voir J. VISSER, « Die Mitgliederentwicklung der Westeuropäischen Gewerkschaften. Trends und Konjunkturen 1920-1983 » in *Journal für Sozialforschung*, 26, 1986 ; voir aussi son « In Search of Inclusive Unionism » in *Bulletin for Comparative Labour Relations*, 18, 1990.

Pour d'autres discussions de l'avenir des relations industrielles, voir W. STRECK, « The Uncertainty of Management and the Management of Uncertainty : Employers, Labor Relations and Industrial Adjustment in the 1980s » in *Employment and Society*, 1, 1987, pp. 281-308 ; C. CROUCH, « The Future Prospects of Trade Unions in Western Europe » in *The Political Quarterly*, 57, 1986, pp. 5-17 ; E. KASALOW, « Trade-Unions and Industrial Relations : Towards the Twenty-First Century » in *Bulletin for Comparative Labour Relations*, 1987, pp. 1-25 ; C. SABEL, « A Fighting Chance : Structural Change and New Labor Strategies » in P. HALL (éd.), « European Labor in the 1980s », numéro spécial de *International Journal of Political Economy*, 17, 3, 1987, pp. 26-56.

<sup>25</sup> Voir E. MORTIMER, « European puzzle still unsolved » in *Financial Times*, 16 avril 1992.

<sup>26</sup> Comme le démontrent D. SIDJANSKI & AYERBERK, *op. cit.*, p. 175.

<sup>27</sup> Communication personnelle de Wyn Grant. Voir aussi S. ANDERSEN & K. A. ELJASSEN, « European Community Lobbying » in *European Journal of Political Research*, vol. 20, 1991, pp. 173-87.

<sup>28</sup> M. BARTHOLOME & T. BROOKS, « Lobbying Brussels to get what you need for 1992 », *The Wall Street Journal*, 31 janvier 1989 ; A. BORDEN, « Buying into the European Community Practice » in *The American Lawyer*, octobre 1989, p. 73 ; D. S. MACHLOWITZ, « Europe 1992 : trading times ; us lawyers

scramble for beachhead in overseas markets » in *ABA Journal*, juillet 1989 ; R. PRICE, « Profitable purpose in taking us Law Firms into Europe » in *Financial Times*, 12 mars 1990.

<sup>29</sup> Voir A. KRAUSE, « After European Economic Integration, What Next ? » in *European Affairs*, 3, 1988, p. 49.

<sup>30</sup> Pour une analyse très convaincante de la manière dont ses « politiques bureaucratiques » fonctionnent, voir G. PETERS, « Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community » in A. SPRAGIA (éd.), *Euro-politics*, slnd, pp. 75-122.

<sup>31</sup> Pour une explication de cette définition de la démocratie, voir P. C. SCHMITTER et T. L. KARL, « What Democracy is... and is not » in *Journal of Democracy*, vol. 2, n° 3, 1991, pp. 75-88.

<sup>32</sup> Voir W. STREECK & P. C. SCHMITTER, « From National Corporatism to Transnational Pluralism : Organized Interests in the Single European Market » in *Politics and Society*, vol. 19, n° 2, 1991, pp. 133-64.

# L'avenir de la démocratie européenne d'Est en Ouest

Kàlmàn KULCSÀR

Dans sa contribution à ce volume, William Wallace suggère de prendre en considération deux séries de questions liées les unes aux autres et couvrant, d'une part, les institutions et habitudes démocratiques au sein des États européens et, d'autre part, les principes de représentation et de responsabilité politiques vis-à-vis des institutions européennes, supranationales par nature. Je propose d'aborder aussi la position et le futur de la démocratie dans les communautés infranationales.

Le cadre de référence de mon approche pourrait être d'abord d'ordre géographique, à savoir le partage régional de notre continent. L'Europe de l'Ouest (en ce compris les pays occidentaux d'Europe centrale), l'Europe de l'Est et entre ces deux régions l'Europe centre-orientale (les États baltes, la Pologne, le territoire allemand d'outre-Elbe, les Républiques tchèque et slovaque, la Hongrie traditionnelle incluant la Transylvanie, la Croatie et la Slovénie). Ces régions n'ont jamais eu véritablement d'identité purement géographique mais plutôt des caractères historiques leur imposant un développement bien spécifique ; en conséquence, les niveaux économiques, les caractères culturels et les systèmes politiques y sont également très différents. Ces différences ne se ressentent pas uniquement au niveau des indicateurs de croissance économique, de la proportion de territoires urbains et ruraux ou des caractéristiques de la stratification sociale, résultant du retard pris dans les régions de l'Est sur le plan du développement. (A certains égards, il n'y a d'ailleurs pas de différence de ce type entre certaines parties de ces grandes régions). On y décèle des différences qualitatives au moins aussi importantes : les facteurs et composantes culturels, les traditions, les habitudes et les réactions de la population.

Étant originaire d'un pays d'Europe centre-orientale, je suis censé parler en premier lieu de tous les problèmes auxquels est confrontée la partie orientale du continent. Et je me bornerai donc à formuler une seule remarque à propos des perspectives de la démocratie dans la région occidentale, en reprenant la question de William Wallace : « certaines tendances actuelles sont-elles le reflet d'une crise des idées libérales de la démocratie telle qu'on la connaît en Europe » ?

Je ne pense pas qu'il y ait une crise. Mais je suis certain qu'un processus de transition est en cours dans les sociétés occidentales, une transition qui ne peut être gérée

par un système politique datant de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, même si celui-ci a évolué suite aux conclusions tirées quant aux causes et aux conséquences des régimes totalitaires ou autoritaires qui ont évolué au XX<sup>e</sup> siècle. Je ne vois pas quels types de changements devraient intervenir dans les systèmes politiques démocratiques. Répondre à cette question requiert une connaissance plus approfondie du mécanisme même de cette démocratie. Je pense cependant qu'il y a des pierres angulaires auxquelles on peut s'attaquer, fût-ce sous leurs aspects tout à fait « classiques ». Par exemple le principe de l'État de droit, les droits de l'homme, le respect du droit et de l'ordre, etc. Les problèmes évoqués par William Wallace n'ont fait que renforcer mes impressions puisées dans la littérature, la vie politique ou l'expérience personnelle acquise en observant la vie quotidienne dans certains pays occidentaux. La plus frappante tient à la distance croissante entre la population et le système politique, au sentiment de déception vis-à-vis des institutions politiques démocratiques traditionnelles : la distance entre les institutions n'a pas suffisamment pu être comblée par des vecteurs démocratiques traditionnels tels que les partis politiques. Ce type de problèmes et d'autres qui y sont étroitement liés suscitent évidemment une question : dans quelle mesure faut-il tenir compte de l'opinion des citoyens dans le processus décisionnel politique, exception faite des élections qui permettent à la population d'exprimer directement son avis, du moins à propos de l'activité des acteurs des systèmes politiques qui seront élus ?

Cette question est importante car, dans une société aussi complexe que la société contemporaine, la politique peut être considérée comme une affaire d'experts, de professionnels, d'élites diverses. C'est pourquoi je soulève le problème des niveaux de démocratie, de leurs dimensions locales (régionales), nationales et européennes, car à ces divers niveaux, les perspectives de démocratie, la distance potentielle (et réelle) entre les institutions et les citoyens devraient être approchées sous différents angles et de différentes manières.

Mais le moment est-il bien choisi pour traiter des perspectives de la démocratie dans les autres régions d'Europe ?

A titre d'introduction, je voudrais souligner qu'il y a des problèmes communs et des problèmes spécifiques à la démocratisation en Europe centre-orientale et orientale.

En les abordant sur le plan théorique, nous avons relevé un certain nombre de facteurs qui ont influencé le processus, les composantes et la nature même de la démocratisation dans les deux régions de l'Est européen, que l'on peut résumer comme suit :

1. les traditions, les expériences trouvent leur origine dans les processus économique, politique, social et culturel de leurs « anciens régimes », voire même des « régimes pré-anciens » ou « ante-anciens régimes » (il faut faire cette distinction : jusqu'ici, certains auteurs ne prenaient en considération, comme ancien régime, que le régime totalitaire ou autoritaire qui devait être démocratisé, mais la société plus ancienne, c'est-à-dire la société d'avant le régime totalitaire ou autoritaire aigu dont cette société est issue, est tout aussi importante. Pour désigner ces sociétés, j'utilise les expressions « régimes pré-anciens » ou « ante-anciens régimes ») ;
2. la situation politique extérieure ;

3. les façons de construire une nouvelle société basée sur l'économie de marché et sur le pluralisme politique, les voies vers « l'embourgeoisement » ;
4. la nature et l'intensité des conflits sociaux présents et potentiels au sein des sociétés post-socialistes ;
5. les conséquences économiques et politiques des systèmes politiques occidentaux, de l'aide économique et de l'investissement étranger.

### 1. L'influence des anciens régimes

J'en ai fait mention, les régions centre-orientales et orientales ont connu des évolutions communes et des évolutions divergentes. Dans les pays de l'Est, le développement qui suit les modèles byzantins et subit des influences asiatiques peut paraître plus « autochtone », même si des réformes et des expériences visant à promouvoir le processus de modernisation de la région ont tenté d'imiter des modèles propres à l'Europe occidentale. Ces réformes émanaient toutefois du pouvoir politique central, alors que la société en était l'objet. On s'est donc retrouvé en présence de gouvernements forts et centralisés, la politique exerçant son influence sur toutes les sphères de la société avec, par contre, une « bourgeoisie » faible et des classes moyennes « asservies », basées sur une bureaucratie qui n'était pas du tout en concordance avec les principes wébériens ; une culture politique paternaliste ; des économies de marché sous-développées et la survivance d'éléments et d'attitudes traditionnels et « pré-modernes », même dans les systèmes économique, social et politique socialistes. Résultat final, on a abouti au totalitarisme et, dans le cas de la Russie, à un totalitarisme accompagné d'une volonté très forte de maintenir les traditions héritées du régime impérial.

Dans l'Europe centre-orientale, nous retrouvons certains facteurs à caractère oriental, comme par exemple des traits de culture politique paternaliste, mais cette région fut beaucoup plus proche de l'Europe, sur le plan culturel et économique, et fit même partie intégrante de l'entité politique occidentale durant plusieurs siècles. Les territoires allemands des premier et second Empires — comptant notamment des membres de différentes ligues ou coalitions indépendantes mais qui se trouvaient sous l'influence de la culture germanique classique — la Bohême, la Hongrie traditionnelle, la Croatie, la Slovénie et une bonne partie de la Pologne formaient l'empire des Habsbourg, l'autre partie de la Pologne se trouvant sous la souveraineté prussienne. L'influence de ces entités politiques occidentales — qui ne parvint cependant jamais à éliminer de ces sociétés les « freins » imposés au développement des structures économique, sociale et politique, essentiellement à cause de la résistance de leurs structures traditionnelles — suffit à lancer le processus de modernisation qui toucha également la structure politique. En Hongrie, par exemple, la révolution de 1848-1849 et, quelques décennies plus tard, le compromis de 1867 avec la monarchie des Habsbourg ont introduit un système de démocratie parlementaire. Même si ce système parlementaire fonctionnait sans la structure occidentale des partis et conservait des éléments autoritaires.

Quoique les pays d'Europe du Centre-Est aient été occupés par l'armée soviétique à la fin de la deuxième guerre mondiale et contraints, par conséquent, de reprendre le système soviétique (découlant du développement qu'avait connu l'Europe de l'Est) et en dépit du fait que ce système redonnait vigueur à certains de ces éléments

traditionnels communs ou, du moins, similaires à ceux des pays de l'Est, nombre d'effets du système politique parlementaire précédent, de l'économie de marché plus développée ainsi que des traits importants de la culture occidentale restèrent vivaces en Europe centre-orientale. Ces facteurs furent à l'origine de modifications importantes et continuelles du modèle soviétique dans leur adaptation locale et préparèrent, surtout en Pologne et en Hongrie, une transition pacifique à un système politique démocratique. Cette transition permit de construire une véritable démocratie parlementaire basée sur le système multipartite dans ces régions, même si ces partis ne furent pas structurés de la même manière que les partis occidentaux. Ces partis conservaient, à certains égards, les caractéristiques des partis politiques enracinés dans le contexte politique de cette région de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à la deuxième guerre mondiale. Surtout en Hongrie.

## **2. La situation politique extérieure**

À la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, on ne se contenta pas, en Europe centre-orientale, de créer des démocraties parlementaires ; elles furent aussi consolidées et stabilisées avec le consentement des gouvernements américain et russe. Ces nouveaux régimes de la partie orientale de l'Europe étaient toutefois limités de diverses manières. En Roumanie, une révolution mit fin à la dictature de Ceaucescu. Elle permit à une fraction de l'ancienne élite du pays — qui avait pris très tôt la direction des événements — de créer un système politique démocratique mais plus ou moins présidentiel. Cette politique préserva une certaine continuité en développant l'« ante-ancien régime », c'est-à-dire que le système resta plus autoritaire que ceux instaurés dans les pays du Centre-Est européen. La dissolution de la Yougoslavie et l'effondrement de l'Union soviétique aboutirent aussi à des systèmes présidentiels dans les nouveaux États ; ce qui laissa une porte ouverte aux forces politiques partiellement associées à l'ancienne continuité autoritaire (dans le cas de la Russie impérialiste) ou nationaliste (dans le cas de nouveaux États indépendants).

Aujourd'hui, les facteurs internationaux les plus importants sont, d'une part, les aspirations impérialistes croissantes de la Confédération russe (et leur réglementation internationale) et, d'autre part, le fait que l'Union européenne soit disposée à admettre l'entrée en son sein des pays de l'Europe centre-orientale au moins. L'attitude internationale sur ces deux points pourrait influencer considérablement le processus de démocratisation en Europe.

## **3. La construction d'une nouvelle société basée sur l'économie de marché et le pluralisme politique**

De toute évidence, un processus de privatisation était le moyen par excellence pour transformer l'ancienne économie centralisée, dirigée et possédée par l'État en économie de marché — et parallèlement pour la restructurer en modernisant tant la technique que le management. Il était sous-entendu, dans les deux régions, que ce processus de privatisation serait soutenu par des investissements étrangers. La privatisation était toutefois associée à des efforts politiques visant à construire une strate sociale de nouveaux propriétaires. Il s'agissait donc de donner une assise sociale au nouveau système politique. Des différences se firent jour entre les divers processus de

privatisation et ce, non seulement entre les régions centre-orientales et orientales, mais aussi entre les pays constituant chacune des régions, en particulier en fonction des traditions idéologiques et des structures sociales et économiques des « ante-anciens régimes ».

Dans les pays d'Europe centre-orientale en voie de privatisation, des objectifs politiques sont intervenus dès qu'il fut question de créer une classe de nouveaux propriétaires.

En Hongrie, après une période de privatisation spontanée (durant laquelle d'anciennes élites économiques eurent l'occasion de se transformer en propriétaires et des entrepreneurs privés actifs depuis deux décennies renforcèrent leur position de propriétaire), une nouvelle pratique vit le jour. Dans ce nouveau système, l'acteur décisionnel devint l'Agence de propriété d'État et le gouvernement acquit ainsi la possibilité d'opérer une sélection parmi les investisseurs potentiels et de promouvoir une classe moyenne plus ou moins calquée sur le modèle d'avant-guerre. Cette classe moyenne se rapprochait plutôt d'une démocratie à caractère autoritaire. Par ailleurs, l'investissement étranger soutient également l'embourgeoisement commercial des modes de vie.

La Pologne commença par une « thérapie de choc » mais le processus de privatisation s'est ralenti, faute de capital intérieur ; quelques années plus tard, le processus se remit en marche et l'on assista au développement de petites entreprises et au retour d'investisseurs étrangers.

En République tchèque — outre l'investissement étranger et la reprivatisation — une des caractéristiques essentielles de la privatisation est l'acquisition de biens par le biais de bons qui donnaient la possibilité aux citoyens adultes (sans paiement réel) d'acquérir une faible participation dans des entreprises. Résultat : il y eut trop de propriétaires et par conséquent des propriétaires fictifs.

La République slovaque adopta aussi le système de la privatisation par bons dans un premier temps mais, dès 1992, le processus régressa, en dépit de l'apport d'investissements étrangers.

Les perspectives de privatisation et l'émergence d'une économie de marché normale en Europe de l'Est ne sont nullement négligeables. Même si la privatisation n'est pas encore sous contrôle légal et si l'économie est pleine de contradictions dont les hommes d'affaires et les aventuriers usent et abusent, comme d'ailleurs les bureaucrates et, dans certains cas, les criminels.

#### **4. Les conflits sociaux présents et potentiels**

Le processus de transformation économique — dans chacun des pays des deux régions — a approfondi l'écart entre les catégories sociales extrêmes. A des conditions plus ou moins équilibrées, à un « ancien régime » où les écarts de salaires étaient relativement faibles, où une strate sociale moyenne assez large jouissait d'une certaine stabilité, a succédé une insécurité sociale et publique croissante, même dans les pays de l'Europe du Centre-Est. En conséquence, la tension croît entre riches et pauvres, essentiellement parce que, d'une part, les riches sont soumis à une forte taxation sur les produits de luxe et que, d'autre part, on se réfugie de plus en plus dans une économie « noire » ou « grise ». La pauvreté engendre la criminalité tout comme l'en-

richissement débouche sur une économie « noire » et les conflits entre groupes sociaux des deux extrêmes peuvent, de la même manière, se transformer facilement en conflits politiques. Enfin « *last but not least* », les problèmes ethniques, et en particulier les problèmes auxquels sont confrontées les régions de l'Est, pourraient se transformer en situations conflictuelles susceptibles d'avoir des retombées internationales.

## 5. Les influences politiques et économiques occidentales

Pendant la période où le processus de transition des systèmes politiques était en cours, la population, en particulier celle qui se trouvait dans l'« opposition » et qui devint plus tard l'élite dirigeante, prit sérieusement en considération le soutien des pays européens, voire celui des Communautés économiques (et politiques) européennes. Le fait que la population des régions de l'Est européen et leurs dirigeants politiques aient été aussi mal préparés aux problèmes de transition pourrait constituer un véritable désastre historique. Ce fut déjà une source d'erreurs d'évaluation sur le plan politique et social et de déceptions des deux « côtés », que de négliger les modifications géopolitiques et leurs conséquences sur ces régions. La situation s'est encore aggravée du fait de la récession économique à l'Ouest : les pays occidentaux durent considérablement freiner leur soutien financier au processus de transition des régions de l'Est pour ne pas provoquer, dans le cas contraire, de sérieux problèmes politiques internes.

Les élites de l'Europe centre-orientale impliquées dans la transition (y compris « l'élite de la réforme » de l'ancien régime dans certains pays dont la Hongrie) ont au moins créé un système politique démocratique sur le plan normatif. Cette idée de démocratie et de modèle social présentée à la population était en réalité une idée occidentale. Jusqu'ici, la situation socio-politique et économique et les habitudes et comportements forgés sous les régimes antérieurs n'ont cependant pas permis à ces pays d'adapter les modèles occidentaux (même pas dans les pays déjà presque totalement intégrés à l'Europe tels que la Hongrie ou la Pologne). Comme des problèmes sociaux furent associés au nouveau phénomène d'émergence du capitalisme et que des politiciens parvinrent, non sans succès, à stigmatiser l'abandon de la région par les pays occidentaux, suscitant ainsi des réactions populistes, chaque pas en avant fait ou à faire par les pays occidentaux pour concrétiser l'intégration de ces pays dans l'économie, la politique, la sécurité et les communautés culturelles de la région Euro-atlantique, revêt la plus grande importance — même du point de vue de la démocratisation.

Quelles conséquences ces divers facteurs peuvent-ils avoir sur les perspectives de démocratisation ?

Dans les régions de l'Est, les régimes présidentiels pourraient au moins être renforcés dans certains pays. En outre, une évolution vers un type de régime autoritaire (plus que probablement basée sur une idéologie faite à la fois de nationalisme et, à certains égards, de socialisme) est probable.

En Roumanie, ce processus de transition pourrait être confronté à de sérieux problèmes ethniques combinés aux efforts des extrémistes (dont certains font à l'heure actuelle partie du gouvernement) pour remodeler un État-nation à partir d'une population multinationale et ethniquement multiple. S'y ajoutent les difficultés résultant de la pauvreté du pays, de sa division culturelle historique — elle avait partiellement fait partie intégrante de l'Europe centre-orientale et partiellement de l'Europe orientale.

Une des solutions serait de renforcer la démocratisation locale et régionale par le biais de gouvernements autonomes mais elle irait, bien sûr, à l'encontre de la centralisation. La situation est plus ambiguë en Russie. Ces dernières années, la Russie a tenté de reconquérir, sinon un statut impérial, du moins un statut effectif de grande puissance pour la Confédération russe. Ses efforts en ce sens sont encouragés par la politique menée par les États-Unis et, dans une certaine mesure, par certains intérêts eurasiens. Pour atteindre cet objectif, la Confédération a cependant autant besoin de stabilité (et ce, dans l'intérêt même de l'Europe) que du développement d'une vie politique prévisible (basée sur un système politique solide). Dans l'état actuel de l'économie de la Confédération et au vu des nombreux problèmes ethniques, des conflits sociaux ou liés à la sécurité auxquels elle est confrontée, de la confusion idéologique qui y règne, etc. il est pratiquement impensable de retrouver une stabilité politique, économique ou sociale par voie démocratique. Ceci serait non seulement contraire aux traditions politiques de la Russie (en particulier en cas de retour à un rôle d'empire) mais, en outre, peu vraisemblable dans les conditions actuelles. C'est pourquoi le processus démocratique semble être en contradiction totale — du moins à l'heure actuelle — avec un retour à une situation stable de la Confédération de Russie.

Je ne pense pas que la question de la démocratisation vaille d'être soulevée en ce qui concerne l'État qui sortira de l'ex-Yougoslavie, à l'exception de la Slovénie (qui fit partie de l'Europe centre-orientale pendant des siècles). En temps de guerre, ou de pacification précaire, c'est une question vaine. Il me semble néanmoins qu'à l'avenir, les gouvernements autonomes locaux et régionaux pourraient occuper une place importante dans le processus de démocratisation.

Les perspectives de démocratie semblent, en revanche, bien meilleures en Europe centre-orientale qu'en Europe de l'Est. La démocratie parlementaire y paraît stable. Certes, ces pays ont eu recours, ces dernières années, à de nouvelles élections, surtout à cause de problèmes économiques, mais, dans un pays au moins (la Hongrie), le premier parlement élu librement (en 1990) a tenu durant une législature entière. On peut donc parler de stabilité politique, surtout si l'on se réfère aux processus (et aux conflits) de transition économique. Même si ces élections (en 1990 comme en 1994) revêtaient un caractère « punitif », le système est resté stable jusqu'à ce jour, avec un gouvernement fort (du type « chancelier »). La Pologne fait des efforts certains pour arriver à instaurer un système présidentiel et les difficultés qu'elle rencontre sont plutôt liées à des problèmes de personne qu'à une incapacité de gouverner. Pratiquement dans chacun des pays de cette région, on perçoit des signes de déception vis-à-vis des systèmes de partis, peut-être en partie pour les raisons qui ont fait naître ces mêmes sentiments dans les pays occidentaux, mais en partie aussi pour d'autres motifs. Néanmoins, les principes de base d'une démocratie parlementaire n'ont jusqu'ici jamais été remis en question et ce malgré les problèmes économiques et les tensions sociales nés de la transition économique.

Un facteur socio-psychologique assez important est toutefois apparu au cours de cette transition et est toujours présent : il s'agit d'un sentiment d'insécurité et de peur. Et c'est partiellement compréhensible : un changement qui touche pratiquement toute une société génère toujours un tel sentiment. Des appréhensions bien spécifiques sont toutefois à l'origine de cette peur. Il peut s'agir de la peur du passé, de l'anxiété

vis-à-vis de la responsabilité réelle, imaginée ou présumée, de l'angoisse du citoyen (qui se voit parfois comme un « sujet ») qui se demande s'il arrivera à s'attirer la bienveillance des nouvelles élites (en particulier des nouveaux fonctionnaires), de la peur du chômage, etc. De leur côté, les nouvelles élites ont aussi peur : beaucoup — qui ne sont ni des experts, ni des professionnels en matière de direction politique, de gouvernement, de gestion d'une situation de crise économique, etc. — craignent de mécontenter la population ; par ailleurs, ils redoutent aussi les résultats de nouvelles élections, les « votes punitifs », etc. Or la peur n'a jamais été un facteur favorable à la démocratie : elle engendre la suspicion mutuelle, des conflits, voire même la violence.

Nous devons intégrer tous ces facteurs socio-psychologiques dans une description réaliste de la situation, même si — comme je le suis moi-même — il faut être optimiste quant au futur de la démocratie, à tout le moins en Europe centrale. Les meilleurs moyens de supprimer la peur sont de réussir le développement économique et d'intégrer ces pays à l'Union européenne.

Il me semble toutefois que la démocratie prend une place de plus en plus affirmée dans les communautés locales et régionales. Voilà au moins une des leçons importantes tirées des élections organisées en Hongrie, en 1994, en vue de constituer des gouvernements autonomes locaux et régionaux. Les résultats de ces élections ne furent pas le reflet de relations de pouvoir entre partis parlementaires ; elles permirent, au contraire, de former des coalitions toutes différentes quant à leur composition des anciennes coalitions nationales ou des coopérations informelles de l'opposition. Le signe le plus important fut la proportion élevée de membres élus au sein des corps gouvernementaux autonomes, et la majorité écrasante d'indépendants (84 %) parmi les maires élus, et ce surtout dans les villages, les petites villes et les villes de taille moyenne (83 %).

Les faits relevés ci-dessus (confortés par la proportion d'indépendants et de « civils », ne faisant pas partie d'organisations constituées parmi les membres élus des gouvernements autonomes locaux et régionaux) nous permettent de conclure que le caractère même du gouvernement autonome a fait démarrer la transition de la « grande politique » vers une politique de type « civil », vers une politique de représentation des intérêts des sociétés « civiles » locales représentées aussi par les organisations civiles, c'est-à-dire non rattachées à un parti. Pour mémoire, rappelons que la Hongrie d'avant-guerre a connu des situations plus ou moins similaires, notamment vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle.

C'est pour toutes ces raisons que j'ai relevé l'importance de la démocratisation au niveau des gouvernements autonomes locaux et régionaux, outre le niveau national et le niveau européen. Je pense que des gouvernements autonomes locaux et régionaux plus forts (surtout s'ils obtiennent une représentation propre dans les organismes décisionnels des structures politiques nationales et supranationales) favoriseraient la démocratisation du cadre de l'Union européenne.

L'Union européenne affirme, en effet, qu'elle est autant une union de « peuples » qu'une union d'« États ». Si nous acceptons le fait que les gouvernements nationaux ne représentent pas véritablement les intérêts « réels » des peuples, il serait rationnel d'intégrer ces gouvernements autonomes locaux et régionaux à ces organismes (partis politiques, groupes d'intérêt, mouvements sociaux) qui sont censés servir de lien entre les populations et le futur réseau institutionnel centralisé de Bruxelles.

# Citoyenneté et libre circulation en Europe

Catherine WITHOL DE WENDEN

Depuis la marche vers une Europe politique, plusieurs conceptions de la citoyenneté coexistent, voire s'affrontent dans l'Europe communautaire :

- une citoyenneté fondée sur le « vivre ensemble », mettant l'accent sur la résidence comme fondement de la citoyenneté, la participation concrète aux affaires publiques « ici et maintenant », et parfois le multiculturalisme comme dimension implicite de cette définition démocratique ;
- une citoyenneté fondée sur le contrat social, héritée de la définition révolutionnaire française, mais surtout d'un contrat social quelque peu revisité dans le sens de la réciprocité entre les droits et les devoirs, parfois avec des accents assez durs (ces devoirs fondent des droits, des droits conditionnels non sans quelques suspicions sur la nature des allégeances) ;
- une citoyenneté fondée sur la réciprocité des droits entre Européens communautaires. C'est la conception qui dérive de Maastricht et du droit de vote local réservé aux seuls Européens de l'Union. Quelque peu étroite par rapport aux deux premières définitions, elle a toutefois le mérite d'enfoncer un coin constitutionnel dans l'ancien lien, considéré hier comme indissoluble, entre citoyenneté et nationalité.

Toutefois, la citoyenneté en Europe, dont le corollaire est la libre circulation, reste très liée à la nationalité d'origine et à des définitions, dans les différents pays européens, souvent plus proches de la nationalité *stricto sensu* (*citizenship* britannique, nationalité allemande, ...) que de la conception philosophique de la citoyenneté en France, dissociée de celle, juridique, de la nationalité.

## 1 Une citoyenneté à plusieurs vitesses

Dans l'Europe communautaire, la citoyenneté entretient des liens de réciprocité avec la libre circulation : d'une part, la citoyenneté de l'un des États de l'Union constitue le fondement de la libre circulation (absence de visa, liberté de mouvement, d'installation et de travail) ; d'autre part, la libre circulation est l'un des éléments majeurs de la citoyenneté européenne, dans un contexte de renforcement des frontières externes, corollaire de la suppression des frontières intérieures.

Mais ces rapports de causalité ne sont pas dénués de discriminations, de zones d'ombre voire de contradictions qui font de la citoyenneté en Europe un concept encore confus.

### ***1. Une citoyenneté hiérarchisée, organisée en une série de cercles concentriques***

Qui est citoyen dans l'Union européenne ? Par delà une apparente simplicité, la citoyenneté européenne, au regard de la libre circulation, est organisée de façon hiérarchisée. Au centre, se trouve le national-citoyen de l'un des pays de l'Union européenne, bénéficiaire de la libre circulation. Mais sa définition n'est pas aussi claire qu'il n'y paraît car beaucoup d'anciens pays coloniaux, devenus aujourd'hui des pays dits d'accueil, ont maintenu des liens bilatéraux assortis parfois de clauses sur l'accès à la nationalité de l'un des pays européens (France, Royaume-Uni, Espagne, Portugal). D'autres pays, membres de réseaux infra-européens mais pluri-étatiques (comme le marché nordique du travail), ont ouvert leurs frontières à leurs voisins à des fins de libre circulation et de travail, que ces pays appartiennent ou non à l'Union européenne. Enfin, le système de Schengen établit une hiérarchie renforcée à l'égard des États qui sont membres ou qui le seront demain (absence de contrôles d'identité, harmonisation du système de visas à l'égard des non-communautaires).

Dans un deuxième cercle, on trouve les Européens communautaires, bénéficiaires de la réciprocité des droits entre pays membres de l'Union : élections au Parlement européen, libre circulation, liberté de travail et d'installation et, depuis Maastricht, droit de vote aux élections locales des États membres. Si la mise en pratique de ce droit est différée à plus tard dans la plupart des pays de l'Union, le principe en est acquis et érode le principe constitutionnel de la souveraineté : la citoyenneté est désormais partiellement dissociée de la nationalité. Mais il ne s'agit pas pour autant d'une avancée dans la pratique de la citoyenneté de résidence, instituée en Suède (1976), au Danemark (1981), aux Pays-Bas (1985) car les non-communautaires en sont exclus.

Dans un troisième cercle, on trouve les résidents extra-communautaires, installés depuis souvent plus de quinze ans dans l'Union européenne, non bénéficiaires de la libre circulation intra-européenne, parfois exemptés de visas à l'intérieur de l'Europe de Schengen, parfois aussi expulsables hors de l'espace européen. Bien souvent, le statut de résident dans une Europe qui resserre ses liens apparaît comme une régression par rapport aux droits acquis par les immigrés à la fin des années de croissance, où ils avaient conquis progressivement l'égalité des droits avec les nationaux des pays d'accueil, la légitimité de leur séjour étant fondée sur le travail : un lien séjour/travail régissait leur statut. La carte de dix ans, accordée en France aux résidents étrangers de longue durée et saluée comme un progrès dans la mesure où elle dissociait le séjour du travail, étant automatiquement renouvelable pour certaines catégories d'étrangers, a mis fin à ce système sans toutefois assimiler le résident extra-communautaire au citoyen européen. Parmi ces résidents, figurent aussi des bi-nationaux, souvent titulaires de deux passeports, l'un européen l'autre non : une situation qui semble être la voie pour les deuxième et troisième générations (les débats français à propos de la réforme du code de la nationalité et allemand à propos de la binationalité illus-

trent toutefois le caractère hautement emblématique et symbolique d'un tel enjeu dans l'opinion publique nationale des pays européens).

Ensuite, on a vu apparaître, notamment au cours de la décennie 1980 mais déjà auparavant, avec la suspension des flux migratoires de main-d'œuvre, un autre cercle de populations aux statuts plus diversifiés au regard d'une citoyenneté dont l'un des attributs serait la libre circulation : il s'agit des extra-communautaires non expulsables, dont la résidence est parfois limitée au territoire d'un seul État : réfugiés statutaires, parents de nationaux d'un des États de l'Union, demandeurs d'asile en instance ou enfants en situation irrégulière de parents régularisés.

Enfin, le dernier cercle est constitué par ceux qui se sont installés vaille que vaille dans l'espace européen : clandestins, déboutés du droit d'asile, souvent entrés légalement mais ayant prolongé leur séjour. La pratique des visas, instaurée par la plupart des pays signataires des accords de Schengen, et la responsabilité des transporteurs, introduite pour les compagnies aériennes, rend l'accès plus difficile au territoire communautaire. Mais, dans le même temps, on assiste à une multiplication de statuts aléatoires pour des populations considérées comme en transit et privées de droits sociaux : réfugiés humanitaires ou munis de titres de séjour provisoires. Une déreglementation s'installe, dans le mépris des statuts régissant étrangers et réfugiés.

En revanche, tandis qu'auparavant la figure emblématique était celle du travailleur étranger, dont la légitimité du séjour était liée à la durée de la carte de travail, la dissociation est partout consommée entre la durée du séjour et la possession ou non d'un travail (voir la carte de dix ans automatiquement renouvelable, votée à l'unanimité en France en 1983).

## **2. La libre circulation intra-européenne coexiste avec une très grande hétérogénéité de la définition d'un Européen**

Les conditions d'accès à l'une des nationalités de l'Europe communautaire, fondées sur le droit du sol ou le droit du sang, demeurent très diversifiées malgré quelques tendances à plus d'harmonisation car il en va de la conscience historique de chaque État.

On distingue ainsi des pays de droit du sol comme le Royaume-Uni qui décline en outre, du fait de son passé colonial, une série de statuts pour les ressortissants du Commonwealth dont un petit nombre seulement bénéficient de la citoyenneté britannique, donc européenne. A l'opposé, les pays de droit du sang, dont la figure emblématique est l'Allemagne, fondent leur citoyenneté non sur la référence à un territoire mais sur l'identification à un peuple. Dans l'Allemagne d'aujourd'hui, cette définition se combine avec les dispositions relatives aux personnes déplacées qui confèrent la nationalité allemande aux Allemands de souche originaires de l'Est européen (*Aussiedler*).

La France est considérée comme un pays où la nationalité est le fruit d'un mixte droit du sol/droit du sang : un principe acquis de longue date, au fil du XIX<sup>e</sup> siècle, mais qui a connu un regain d'actualité depuis 1985, avec le projet puis la réforme du droit de la nationalité donnant plus de place au volontariat pour les Français du droit du sol, en juillet 1993.

Chacun des pays de l'Union appartient à l'un ou l'autre de ces modèles idéaux-typiques mais on constate néanmoins certaines tendances, timides, vers plus

de convergence : au Royaume-Uni, depuis 1981, la nationalité des grands-parents ou le service rendu à la Couronne par ceux-ci introduit un peu de filiation dans ce pays de droit du sol. En Allemagne, la présence durable des Turcs a contribué à introduire le débat sur la double nationalité entre deux pays, la Turquie et l'Allemagne, où elle n'est qu'exceptionnelle. En France, la réforme de 1993, amorce, pour la première fois depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, un recul du droit du sol (ancienne acquisition automatique de la nationalité française par l'article 44, pour les enfants nés en France de parents étrangers ayant vécu en France entre treize et dix-huit ans de façon ininterrompue et n'ayant pas renoncé entre dix-sept et dix-huit ans à la nationalité française) au profit d'une conception du contrat social fondée sur le volontariat. Il en va de même de l'allongement de la durée requise pour acquérir la nationalité française par mariage et des exigences apportées aux enfants d'Algériens nés en France et bénéficiaires du double droit du sol (cinq ans de séjour sont requis pour les parents antérieurement à la naissance de l'enfant).

Mais d'autres disparités subsistent, d'origine historique : anciens pays coloniaux, tels l'Espagne ou le Portugal qui confèrent dans certains cas leur citoyenneté à des Espagnols et Portugais installés depuis une ou deux générations en Amérique latine ou dans les pays du PALOP (pays de langue d'origine portugaise), France avec l'exceptionnalité algérienne (l'Algérie étant département français jusqu'en 1962, les Algériens nés en Algérie jusqu'en 1962 sont considérés comme nés en France, ce qui donne à leurs enfants nés en France métropolitaine le double droit du sol), les ressortissants des autres territoires ex-coloniaux ayant perdu la plupart de leurs prérogatives quant à l'accès à la nationalité française depuis la réforme du code de la nationalité de 1993.

Comment alors définir efficacement la réciprocité des droits des Européens si chaque pays reste maître de définir ce qu'est un Européen en fonction de son histoire et de sa géographie et si la porte est ainsi ouverte à des vestiges de bilatéralisme hérités d'un passé colonial ? Les esquimaux du Groenland sont européens alors que les beurs ne le sont pas toujours (s'ils sont nés à l'étranger), les Turcs plus rarement et les ressortissants du Commonwealth sont dans une situation intermédiaire.

### ***3. Cette disparité des situations introduit, avec l'Europe, un fossé plus grand entre citoyens communautaires et extra-communautaires***

Tant que la nationalité du pays d'accueil était le seul clivage entre nationaux et étrangers, la distinction restait binaire et tendait à s'amenuiser avec l'égalité des droits sociaux acquise par des immigrés qui étaient surtout des travailleurs. La situation a changé depuis l'introduction de la catégorie des Européens qui accentue les écarts de statut entre communautaires et extra-communautaires.

Ces écarts ont été accrus depuis 1986, avec l'imposition quasi généralisée des visas par les pays signataires de Schengen, qui rendent parfois complexes les déplacements des populations largement partagées entre plusieurs pays européens (Marocains, Turcs) et la mobilité accrue des résidents extra-communautaires et de leurs enfants à l'intérieur de l'Europe (voyages et échanges scolaires, visites familiales, commerce) alors que la mobilité à des fins professionnelles des Européens de l'Union est plutôt moindre que prévu. La citoyenneté locale européenne est alors moins « utile »

pour les communautaires que pour les autres, résidents de plus longue durée qui en sont privés et dont le poids électoral pourrait aussi constituer une donnée incontournable des politiques locales européennes. A-t-on donné le droit de vote à ceux qui en avaient le moins besoin ?

Dans un autre ordre d'idées, la difficulté désormais plus grande pour certains extra-communautaires à obtenir des visas (Algériens, demandeurs d'asile) ou l'accès plus difficile au territoire de l'Union (Chinois de Hong Kong lors de la rétrocession de ce territoire à la Chine en 1997, potentiellement candidats à une entrée au Royaume-Uni et dont le statut a été modifié pour les en dissuader ; Albanais en Italie depuis la tentative avortée d'immigration massive de 1991) renforce l'image d'une Europe-forteresse, d'une citoyenneté-club entre élites et classes moyennes urbaines parlant le même langage à Milan, Francfort, Londres, Bruxelles et Paris et partageant les mêmes valeurs, et dont on cherche à exclure les périphéries selon des critères douteux où la couleur de la peau, la religion et le passé colonial ont une part non négligeable.

On débouche alors sur une citoyenneté en Europe qui se présente sous la forme d'un dilemme entre citoyenneté de réciprocité et citoyenneté de résidence.

## **2. La citoyenneté de réciprocité contre la citoyenneté de résidence**

Le thème de la citoyenneté de résidence a connu une certaine faveur dans l'Europe des années quatre-vingt : débats sur le droit de vote local des étrangers au début de la décennie, à l'instar des expériences nordiques (Suède, Norvège, Pays-Bas, Danemark), thème de la nouvelle citoyenneté, en France et en Belgique notamment : une citoyenneté concrète, participative, locale, engagée ici et maintenant dans la vie de la cité et dissociée de la nationalité d'origine, concrétisée par l'explosion associative de cette époque, notamment chez les franco-maghrébins, thème de la bi-nationalité en Allemagne pour les jeunes Turcs nés en Allemagne et y ayant toujours vécu et qui veulent conserver leur nationalité d'origine. Cette citoyenneté de résidence, confortée dans sa légitimité par l'égalité des droits sociaux entre nationaux européens et étrangers, est aujourd'hui largement concurrencée par l'idée de citoyenneté européenne.

### ***1. Pour les pays du sud, la libre circulation communautaire constitue une perte des droits acquis***

Beaucoup de pays du sud, fournisseurs de main-d'œuvre durant les années de croissance et parfois anciens pays coloniaux, ont pris l'habitude de fonctionner avec les pays d'accueil de façon bilatérale : bilatéralité de statuts négociés, des accords de circulation et de main-d'œuvre. De plus, les populations qui en étaient originaires avaient acquis des droits fondés sur le travail, puis sur la durée de séjour.

La libre circulation communautaire représente souvent à leurs yeux une perte des droits acquis et une remise en cause de quelque trente années d'immigration. L'image de l'Europe est celle de la fermeture, image quelque peu paradoxale face à la multiplication d'échanges transnationaux (commerciaux, médiatiques, culturels, matrimoniaux), et la notion de libre circulation.

Cette évolution, assortie de fait de peu de changements pour les résidents de longue durée qui bénéficient de la libre circulation intra-communautaire à l'intérieur de

l'espace Schengen, frappe l'opinion des pays du sud et les candidats à la mobilité (demandeurs d'asile, classes moyennes, étudiants, femmes) en même temps qu'elle fragilise les conditions d'entrée des nouveaux venus dont la légitimité est fondée sur la présence des immigrés installés précédemment (ainsi les limitations au regroupement familial à l'échelon européen).

## **2. *La citoyenneté politique, instituée à l'échelon européen par Maastricht risque d'entériner le débat sur le droit de vote et l'éligibilité locale des étrangers***

En effet, l'acquisition du droit de vote pour les Européens communautaires peut être considérée à la fois comme un succès et comme un échec par rapport à l'évolution du débat sur le droit de vote local des étrangers.

Un succès, du point de vue des principes constitutionnels où la dissociation de la citoyenneté et de la nationalité est l'illustration, à travers la réciprocité des droits, de la libre circulation des Européens à travers l'Europe. La mobilité fonderait en quelque sorte une citoyenneté de réciprocité.

Un échec, dans la mesure où une partie seulement des étrangers ont acquis gain de cause, les Européens, et où les autres se voient opposer un refus *sine die*. Ceux-ci, dont la pression électorale pourrait être plus utile pour lutter contre la montée de la xénophobie en Europe ou contre les discriminations diverses qui entravent leur installation durable, sinon définitive (logement, politiques urbaines), voient ainsi repoussé le débat par la prise en compte constitutionnelle d'une seule citoyenneté dissociée de la nationalité, celle des Européens, fondée sur les accords de Maastricht.

De plus, les Européens s'installent moins durablement dans les pays communautaires que les étrangers à l'Union et sont pourtant électeurs : n'est-ce pas un recul pour la citoyenneté de résidence ? La citoyenneté européenne serait-elle alors réservée à ceux qui en ont le moins besoin ?

## **3. *La libre circulation européenne s'accompagne d'une multiplication de sous-statuts à l'égard de résidents issus de la mondialisation des flux migratoires***

Dans le même ordre d'idées, cette citoyenneté européenne généreuse pour les Européens mais réservée aux « nantis » de la libre circulation, s'accompagne d'une restriction des conditions d'accès et de statuts des nouvelles catégories de migrants induits par la mondialisation des échanges : demandeurs d'asile, conjoints de mariages mixtes, travailleurs temporaires, clandestins du séjour ou du travail, étudiants. On assiste à leur égard à une multiplication des situations d'infra-droit, bricolées de façon diverse et non homogène par beaucoup de pays européens : statuts provisoires, séjours à titre humanitaire, contrats de sous-traitance (avec l'Europe de l'Est) ; autant de bricolages qui introduisent des failles importantes dans l'unification européenne.

Cette tendance à privilégier les situations intermédiaires à l'égard des nouveaux venus rejoint le débat sur la citoyenneté sociale : moins il y a d'État social, plus la citoyenneté serait accessible et plus l'État social est accompli, plus elle serait difficile à obtenir ? La mosaïque des statuts introduit une infinité de combinaisons entre accès à la citoyenneté et droits sociaux en Europe.

### 3. Conclusion

Qu'est-ce qui fonde la citoyenneté en Europe ? L'Europe de Maastricht, qui lie la citoyenneté européenne à la libre circulation entre Européens risque d'être parfois en contradiction avec l'Europe des droits de l'homme tant les suspicions et les critères troubles fondés sur les intentions, les allégeances, la culture de populations souvent anciennement colonisées et de couleur pèsent sur la circulation des non-Européens. Cette interrogation renvoie à une autre, plus fondamentale encore : qui est européen ? Qui peut définir ce qu'est un Européen ? Peut-on prétendre définir une citoyenneté européenne à partir de définitions nationales données par les États européens de leurs nationaux ?

L'écart creusé entre communautaires et extra-communautaires, pour l'instant assorti de situations parfois confuses pour ceux qui sont dans l'entre-deux, risque de s'aggraver quand la différence des droits s'accompagnera de la différence des identités : quand les Européens auront une véritable identité européenne et se définiront comme tels, la différence des droits pourra aller de pair avec des formes de différentialisme encore plus discriminatoires à l'égard des autres que la seule liberté de circulation.



# Les immigrés et la citoyenneté de l'Union européenne. Les effets de clôture du traité de Maastricht et le déplacement des discriminations

Andrea REA

Depuis quelques années, la citoyenneté fait l'objet d'un important renouvellement conceptuel dans les sciences politiques et sociales <sup>1</sup>. Ceci tient, d'une part, à l'approfondissement de concepts opératoires dans le champ scientifique et, d'autre part, à ce qui apparaît comme un décalage dans la transaction entre l'État et les citoyens : la participation des citoyens à la vie publique et politique s'affaiblit alors que, dans le même temps, les organisations sociales et les partis politiques perdent leur légitimité de mouvements sociaux. L'objectif de ce texte est de montrer en quoi l'analyse de la citoyenneté contribue à l'étude de la situation des immigrés résidant dans l'Union européenne. A cette fin, nous allons examiner comment les États européens et l'Union européenne procèdent à l'extension de la citoyenneté à des populations qui sont différenciées en termes de droits en vertu d'un principe classificatoire spécifique et construit politiquement : la nationalité. L'étude de l'inclusion dans l'espace politique des populations immigrées constitue en cela un mode d'interprétation du processus de citoyennisation tel qu'il se met en œuvre dans certains États européens et dans l'Union européenne.

Nous utiliserons la conception de la citoyenneté proposée par T. H. Marshall <sup>2</sup>, qui distingue les éléments civil, social et politique de la citoyenneté, pour identifier les réponses apportées par les États européens à la présence des immigrés. Nous examinerons l'évolution des droits civils, sociaux et politiques des étrangers dans certains pays de l'Union et nous montrerons en quoi la construction européenne, et plus particulièrement la notion de citoyenneté de l'Union européenne incluse dans le traité de Maastricht, opère une *clôture* du processus de citoyennisation des immigrés dans les États de l'Union, et plus généralement, qu'elle codifie dans le droit et la pratique la liaison entre la citoyenneté et la nationalité. Loin d'innover en la matière, la construction européenne a reproduit au niveau supranational une logique dominante des États-nations qui témoigne, d'une certaine manière, de l'abandon du projet fédérateur européen.

Enfin, nous soutiendrons l'hypothèse que la citoyenneté ne peut être réduite à un statut mais qu'elle se fonde sur un lien social impliquant un contrat qui, dans la modernité des États européens, repose sur deux figures emblématiques : le droit de vote et le travail. En cela, la citoyenneté n'est pas qu'une manière d'interroger l'État-nation

mais également le *Welfare state*, qui est en Europe indissociable de l'État et de la démocratie. La définition de la citoyenneté repose ainsi sur la manière dont se règle le conflit d'intérêts <sup>3</sup> entre *provisions* (disponibilité des biens produits) et *entitlements* (attribution des titres d'accès pour leur utilisation), qui se fonde aussi sur les intentions d'émancipation <sup>4</sup> et la conscience de participation.

### 1. Le procès de citoyennisation des immigrés

Dans la plupart des pays de l'Union européenne ayant connu des vagues migratoires importantes, après la deuxième guerre mondiale (Belgique, Pays-Bas, France, Allemagne, mais pas le Royaume-Uni), l'arrêt de l'immigration (1973-1974) correspond dans le temps à une transformation d'une partie de la politique d'immigration en politique d'intégration. Cette dernière ne constitue pas qu'un processus étatique d'inclusion des populations étrangères. Elle est plus fondamentalement un principe d'inclusion et d'exclusion. Les législations sur la naturalisation sont suffisamment restrictives dans la plupart des pays européens pour considérer que la nationalité devient aujourd'hui un critère de classification défini par l'État qui lui donne un pouvoir discrétionnaire détaché des pratiques et des volontés des populations immigrées. Etant entendu que l'attribution de la nationalité aux immigrés ne définit pas seulement une appartenance culturelle et symbolique mais qu'elle octroie aussi aux citoyens des droits sur l'État, ce dernier désire garder le monopole de la définition et du contrôle des modes d'acquisition de la nationalité. Une autre manière d'appréhender la question de l'intégration des immigrés dans les États européens consiste à étudier le processus de citoyennisation, entendu comme le procès d'acquisition de droits par des individus de nationalité étrangère résidant depuis une longue durée sur un territoire national. A ce sujet, nous allons incorporer une distinction importante suggérée par T. Hammar <sup>5</sup> entre les *denizens*, qui sont les immigrés disposant d'un titre de séjour illimité et dont l'installation est définitive, et les étrangers qui ne disposent pas d'un titre de séjour illimité et dont l'installation est provisoire. Pour rendre compte de ce procès de citoyennisation des immigrés, nous utilisons la notion complexe de citoyenneté proposée par T. H. Marshall, en incluant certaines critiques qui lui ont été formulées <sup>6</sup>. Dans la mesure où la citoyenneté, contrairement aux valeurs culturelles, ne voyage pas avec les personnes, pour acquérir des droits, les immigrés doivent trouver les voies légales pour participer aux institutions sociales et économiques : ceci suppose en réalité la naturalisation <sup>7</sup>. Néanmoins, cette dernière concerne un nombre réduit de personnes en Europe occidentale, sauf au Royaume-Uni, parce que son accès n'est pas aisé <sup>8</sup> ; ce qui rend opportun et nécessaire l'étude du processus de citoyennisation des immigrés.

Au même titre que la lecture sexuée <sup>9</sup> de la citoyenneté marshallienne, la lecture « ethnique » de la citoyenneté montre que la périodisation et l'ordre des acquisitions des droits ne sont pas uniformes. Par exemple, les femmes n'ont acquis que très récemment certains droits civils qu'elles ne pouvaient exercer que par l'intermédiaire de leur mari, alors qu'elles ont les mêmes droits politiques que les hommes. Il est courant de dire que les *denizens* et les étrangers ont les mêmes droits civils et sociaux que les citoyens mais qu'ils n'ont pas de droits politiques. Nous allons voir que ceci n'est pas exact et que les droits des *denizens* et des étrangers, d'une part, ont connu

une certaine évolution qui montre que le principe d'égalité des droits est plus formel que substantiel <sup>10</sup> et, d'autre part, se sont différenciés sous l'effet de la construction européenne entre ceux qui sont originaires d'États de l'Union européenne et ceux des États tiers.

## 2. Les droits civils des *denizens* et des étrangers

La liberté d'opinion est considérée comme un acquis fondamental des sociétés démocratiques et un principe universel ; pourtant les *denizens* et les étrangers peuvent voir leur liberté d'opinion soumise à certaines exceptions. En Allemagne, en Belgique et en France, la liberté d'opinion peut être réduite en vue de protéger l'ordre public et la sécurité. En Allemagne, l'article 6.2. de la loi de 1965 relative aux étrangers prescrit : « les activités politiques des étrangers peuvent être limitées ou interdites si nécessaire pour protéger toutes perturbations contre la sécurité et l'ordre public » <sup>11</sup>. C'est sur cette base que les activités des associations kurdes ont été interdites en Allemagne. En France, c'est aussi au nom de la sécurité et de l'ordre que des Iraniens et des Algériens soupçonnés d'être des intégristes musulmans ont été expulsés du territoire français en 1994.

Il en va de même pour le droit d'association et de manifestation. Les étrangers résidant en Allemagne peuvent participer à des assemblées et à des manifestations. En 1964, ils ont eu le droit de constituer leurs propres associations et, en 1967, d'adhérer à un parti politique. En Belgique, la liberté d'association n'était garantie qu'aux seuls Belges jusqu'en 1980. Depuis cette date, elle est étendue aux étrangers. En France, depuis 1981, une loi permet aux étrangers de constituer leurs propres associations après notification au ministre de l'Intérieur, mais ce droit implique une neutralité politique. Comme on peut le constater, en Allemagne, en Belgique et en France, les autorités politiques peuvent interdire les rassemblements dans l'intérêt de l'ordre public. Cependant, la notion d'ordre public n'est jamais définie et parce qu'elle est une notion juridique imprécise, elle peut être sujette à de nombreuses interprétations laissant aux gouvernements et aux administrations la possibilité d'utiliser leur pouvoir discrétionnaire pour expulser du territoire les étrangers indésirables.

Ceci montre que le droit de séjour est fondamental et constitue un des droits civils essentiels pour les étrangers, et tout particulièrement ceux ressortissant d'États tiers, qui les protège contre les arbitraires administratifs et politiques (comme, en 1994, l'expulsion d'un jeune Algérien qui avait manifesté avec des milliers d'autres jeunes contre le projet de contrat d'insertion professionnelle en France). Dans les années quatre-vingt, le statut de résident a été amélioré dans différents pays : 1980 en Belgique, 1981 aux Pays-Bas, 1984 en France et 1991 en Allemagne. Il faut également signaler que les intérêts de l'ordre public ne concernent pas que les activités politiques ou sociales, ils touchent aussi aux délits communs. C'est au nom de la sécurité et de l'ordre public que des jeunes étrangers ayant commis des délits et qui sont condamnés par les tribunaux, en France, en Belgique, en Allemagne, tout en étant nés et résidant dans ces pays, sont expulsés du territoire vers leur pays d'origine après avoir purgé leur peine alors que la Cour de Strasbourg condamne cette pratique de bannissement.

Dans les pays du Sud de l'Europe <sup>12</sup>, comme l'Italie et l'Espagne où l'immigration est un phénomène récent, on ne retrouve pas les mécanismes classiques comme

les conventions bilatérales ou les rapports aux pays anciennement colonisés. Le modèle d'immigration est caractérisé par une pratique de flux de clandestins qui trouvent de l'emploi dans certains secteurs économiques. Ces pays ont légiféré en cette matière récemment, 1985 en Espagne et 1986 en Italie. Ils ont également procédé à deux régularisations des clandestins en 1988 et en 1990, pour l'Italie, et en 1985 et en 1991, pour l'Espagne. Les lois sur les étrangers garantissent aussi certains droits civils comme le droit de séjour, le droit au regroupement familial ainsi que les droits de réunion, d'association, d'être membre d'une organisation syndicale et le droit de grève. Ces nouveaux pays d'immigration proposent ainsi des législations plus proches de celles en vigueur actuellement qu'en début de processus dans les pays de vieilles immigrations.

### 3. Les droits sociaux des *denizens* et des étrangers

Comme pour leurs droits civils, leurs droits sociaux n'ont pas été octroyés par l'État, ils ont été obtenus suite à la combativité des étrangers, comme il en a été pour les ouvriers et les femmes, et au relais de leurs revendications dans les organisations syndicales et certains partis politiques. Ceci atteste de l'opportunité de la suggestion de Turner <sup>13</sup> qui distingue dans la citoyenneté une nature active et une nature passive. Miller <sup>14</sup> a montré que les *denizens* et les étrangers ont participé, dans les années soixante-dix, à des actions sociales et politiques pour défendre leurs droits. Ces combats sont relativement peu connus. Ils sont occultés notamment en raison de leur illégitimité, parce que, ce faisant, les étrangers dérogent à leur statut d'étranger, à leur qualité attribuée de personnes soumises et devant respecter leur statut d'hôte <sup>15</sup>. A cela, il faut sans nul doute ajouter l'affaiblissement structurel de la classe ouvrière à laquelle la plupart appartiennent et aussi la représentation dominante de la classe ouvrière, qui se trouve notamment chez T. H. Marshall et qui, selon les termes de E. P. Thompson <sup>16</sup> apparaît actuellement comme, « une structure mentale masculine » et, peut-on ajouter, nationaliste.

Les immigrés connaissent la première forme de citoyenneté par le travail en interprétant la citoyenneté comme participation ou *membership* d'une communauté <sup>17</sup>. Interpréter la citoyenneté comme une participation à la société signifie qu'elle ne se réduit pas à une manière d'exercer des droits formels et qu'il convient également d'étudier les conditions d'acquisition des droits. Nous traiterons donc de la manière dont les travailleurs ont acquis certains droits sociaux, leur légitimité à participer à certains processus démocratiques dans les entreprises. Pour les travailleurs immigrés, la plupart des droits sociaux étaient inclus dans les conventions bilatérales. Ils avaient droit au même salaire et à la même protection sociale que les nationaux dans le secteur privé ; leur nationalité leur interdisant l'accès aux emplois dans les services publics (sauf aux Pays-Bas où il est soumis un quota). Mais les conventions bilatérales ont négligé les droits syndicaux et de représentation de ces travailleurs. Il a fallu de nombreuses années de combat pour que ces droits soient également attribués aux travailleurs migrants, pour que leur participation se transforme en droits formels. Ceux-ci ont été acquis parce qu'ils étaient proposés par le haut, surtout dans les instances internationales, et revendiqués par le bas, par l'implication des travailleurs étrangers dans les organisations syndicales.

Au fur et à mesure de l'intégration sur le marché de l'emploi, les travailleurs migrants ont revendiqué avec les organisations syndicales les mêmes droits : droit d'affiliation à un syndicat, droit d'activité, droit de vote et d'éligibilité aux comités d'entreprise et comme délégués, en somme la transformation en droits formels de leur participation sociale. Dans le même temps, des initiatives ont été prises au niveau supranational. Dans la charte sociale européenne de 1961, l'article 5 garantit la liberté pour les travailleurs de créer et d'adhérer aux organisations syndicales. De même, la directive européenne 1612 de 1961 prévoit que le travailleur ressortissant d'un État membre bénéficie aussi de l'égalité de traitement en matière d'affiliation aux organisations syndicales, de droit de vote et d'éligibilité aux organes de représentation des travailleurs dans l'entreprise, directive qui n'a été effective qu'en 1968. En Allemagne, en Belgique, en France, aux Pays-Bas, l'application de ce règlement a eu pour conséquence que les immigrés ressortissants de la Communauté européenne ont eu les mêmes droits que les nationaux avant les autres immigrés.

Dans la plupart des pays européens de vieille immigration, tous les travailleurs immigrés ont acquis les droits syndicaux et le droit de vote et d'éligibilité aux comités d'entreprise peu avant que les gouvernements ne décident de fermer leurs frontières. En Allemagne, depuis 1972, la législation confère les mêmes droits aux travailleurs étrangers et nationaux pour les élections sociales. Ils sont électeurs et éligibles au sein des *Betriebsrate* et le nombre d'étrangers qui participent à ces élections est en augmentation ainsi que le nombre d'élus, même s'ils restent encore sous-représentés. Depuis 1971, la législation belge reconnaît aux travailleurs immigrés les mêmes droits de vote et d'éligibilité pour les comités d'entreprise. Lors des dernières élections sociales où on mentionnait encore la nationalité des représentants syndicaux, les immigrés étaient sous-représentés dans les deux principaux syndicats belges. En France, depuis 1972, les travailleurs étrangers sont éligibles au sein des comités d'entreprise à condition qu'ils sachent lire et écrire. Cette condition fut assouplie en 1975 et supprimée en 1982<sup>18</sup>. Ils participent aussi aux élections des salariés au Conseil de prud'homme, mais ils ne sont pas éligibles à cette magistrature parce que le conseiller prud'homme rend justice au nom du peuple français. Aux Pays-Bas, les étrangers participent autant que les nationaux aux élections sociales mais ils sont moins souvent candidats aux comités d'entreprise. Dans les années soixante-dix, une plus forte implication des étrangers apparaît dans les syndicats des principaux pays européens. Mais ceci est dû non seulement à une participation plus forte des étrangers mais aussi à des raisons structurelles ; les immigrés constituent de plus en plus dans certains secteurs une condition nécessaire pour que la présence du syndicat soit assurée et son contrôle effectif. L'égalité des droits dans les entreprises a été conquise, dans ces pays, par la suppression de la condition de nationalité dans la définition des qualités des bénéficiaires.

#### 4. Des droits sociaux aux droits politiques

La période d'établissement définitive des immigrés en France, en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas correspond à la phase de développement économique et de plein emploi. C'est au terme de ce processus et au moment de la fermeture des frontières que les travailleurs immigrés obtiennent l'égalité formelle des droits dans l'entre-

prise. A la même époque, s'opère une conversion des revendications dans les principaux syndicats européens et qui visent à transformer l'égalité sociale en égalité politique. Au cours de ces années, certains ont considéré les droits sociaux comme une première étape vers la participation politique. En ce sens, la participation sociale pouvait se transformer en participation politique comme ce fut le cas pour les classes ouvrières nationales au XIX<sup>e</sup> siècle. La CFDT française soutient la revendication du droit de vote à l'échelon communal en 1979. Cette revendication est reprise en Belgique, par la CSC et la FGTB en 1982, et en Allemagne, par la DGB en 1985. Les syndicats aux Pays-Bas ont soutenu ardemment la législation de 1985 attribuant le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers lors des élections communales. En Espagne, l'UGT revendique depuis 1990 la participation aux élections municipales de tous les étrangers et en Italie, la CGIL soutient la même revendication depuis 1991.

Néanmoins, divers pays européens, sous l'impulsion des partis politiques, ont octroyé des droits politiques aux étrangers résidant durablement sur leur territoire, sans condition de nationalité. Il s'agit de la Suède en 1975, du Danemark en 1981, de l'Irlande en 1984 et des Pays-Bas en 1985. Malgré l'hostilité de l'opinion publique et devant une revendication immigrée timide à ce sujet, ces États ont affiché une détermination politique suffisante pour procéder aux révisions constitutionnelles et légales nécessaires. L'analyse des expériences menées dans ces pays contredit au moins deux arguments fréquemment avancés, dans d'autres États européens, pour refuser l'octroi des droits politiques aux immigrés<sup>19</sup>. D'une part, le droit de vote ne limite pas les procédures de naturalisation. Les étrangers continuent à se naturaliser même s'ils ont le droit de vote. L'opposition fréquemment avancée par des partis politiques entre le droit de vote ou la naturalisation ne constituerait, dès lors, qu'une procédure de légitimation du refus d'octroyer le droit de vote. D'autre part, au fil du temps, le phénomène du vote ethnique tend à s'atténuer et les comportements électoraux se diluent dans ceux des nationaux. En somme, tout se passe comme si le vote d'intérêt prenait, au fur et à mesure, le pas sur le vote communautaire.

##### **5. L'effet de clôture de la citoyenneté de l'Union européenne et le déplacement des discriminations**

Si l'extension de droits politiques aux étrangers s'est réalisée dans certains pays européens en veillant à dissocier citoyenneté et nationalité, la construction européenne est venue arrêter ce processus en imposant « une règle d'exclusion qui soit fondée en droit et en principe »<sup>20</sup> : la nationalité. Non seulement l'Union européenne, et le traité de Maastricht en particulier, fragilise le processus de citoyennisation des immigrés mais plus encore, elle le clôture. En définissant la citoyenneté de l'Union comme suit : « est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre »<sup>21</sup>, l'Europe a choisi de privilégier la définition de la citoyenneté en termes de statut, déterminé par la nationalité, plutôt que de contrat entre des personnes se constituant en collectivité. Cette orientation de l'Union européenne légitime toutes les dispositions nationales qui visent à rendre difficile la participation politique des *denizens* et des étrangers sans apporter une incitation à favoriser les législations sur la naturalisation. Elle procède d'un paradoxe juridique puisque, comme le souligne le Parlement européen, l'Union reconnaît des droits à certaines personnes sans pouvoir

intervenir pour déterminer les conditions de l'acquisition, de la jouissance et de la perte de ces droits <sup>22</sup>.

L'introduction de la citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht, considérée comme une innovation majeure, reflète la volonté des États membres de renforcer le sentiment d'appartenance commun en attribuant une dimension politique à l'Union. Les droits suivants sont attribués : circuler et résider librement sur le territoire de la Communauté, voter et être éligible au niveau local et aux élections européennes, avoir une représentation consulaire dans certains États non membres, formuler des pétitions au Parlement européen et faire appel à un *ombudsman* de l'Union. Mais la définition de la citoyenneté de l'Union établit directement une équivalence entre la citoyenneté et la nationalité.

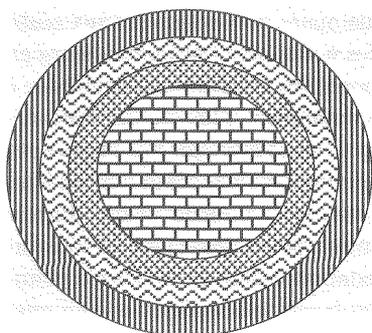
Au départ, l'action de la Communauté repose sur l'établissement d'un marché commun qui postule la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Ces quatre libertés fondamentales instituées par le traité de Rome ont été renforcées par l'Acte unique qui prévoit la réalisation d'un marché intérieur conçu comme un « espace sans frontières intérieures ». De ces quatre libertés fondamentales, la libre circulation des personnes a été et reste la plus difficile à concrétiser. Dès le début, la libre circulation est liée au statut de travailleur. Ainsi, le traité de Rome dispose que les bénéficiaires de ces droits sont les travailleurs salariés. La Cour de justice les a progressivement étendus, par ses arrêtés, à d'autres statuts : aux membres des familles des travailleurs, aux étudiants, aux pensionnés et enfin aux non-travailleurs. La reprise de ces libertés dans le traité de Maastricht comme des droits liés à la citoyenneté de l'Union n'est en cela que la codification de ce qui existait déjà. Il s'agit de droits qui découlent du principe économique de la libre circulation, si ce n'est que le passage de la CEE à l'Union européenne opère aussi un glissement fondamental dans la définition des individus européens, de la primauté de leur identité professionnelle à celle civile et politique.

La principale innovation du traité regarde l'octroi de droits politiques. Ces droits ne concernent que les seuls ressortissants communautaires, soit cinq millions de personnes alors que les quelque dix millions d'étrangers ressortissants d'États tiers mais résidant légalement ne peuvent bénéficier de ces droits, ce qui est une première limitation. Toutefois, le droit de vote et d'éligibilité aux élections communales des étrangers communautaires constitue un problème dans certains États membres. Par exemple en Belgique et au Luxembourg, le vote de citoyens européens pourrait renverser les équilibres politiques dans les municipalités où la concentration de ressortissants des États de l'Union européenne est importante. La directive européenne prévoit que les fonctions exécutives, notamment le poste de maire, sont réservées aux seuls nationaux. En outre, des dérogations ont été octroyées notamment au Luxembourg et à la Belgique. Elles leur donnent la possibilité d'imposer des conditions spéciales de droit de vote et d'éligibilité lorsque les communes contiennent plus de 20% de ressortissants de l'Union européenne. Enfin, les droits politiques octroyés aux ressortissants de l'Union européenne concernent deux niveaux politiques (le local et l'europpéen) qui n'agissent pas sur la détermination de la souveraineté nationale et qui, bien que proclamés comme une étape d'un processus politique, pourraient aussi en constituer l'aboutissement. Si l'Europe s'aligne sur des législations relatives aux droits politiques des étrangers en vigueur dans certains pays européens, elle opère aussi un retrait en introdui-

sant un critère de différenciation : la nationalité qui conditionne la définition de la citoyenneté <sup>23</sup>.

Les ressortissants des pays tiers sont exclus de ces nouveaux droits attribués aux citoyens de l'Union et les principes de libre circulation prévus dans les accords de Schengen eux aussi, laissent, en partie, à la marge ces ressortissants des pays tiers qui sont pour la plupart des immigrés installés depuis longtemps. Enfin, dès lors que n'est pas incluse dans la partie communautaire du traité la référence à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect des droits fondamentaux qui s'appliquent à tous, qu'ils soient ou non citoyens de l'Union, est exclu du champ de compétence de la Cour de justice. Tous ces éléments confirment que les États membres de l'Union veulent garder leurs prérogatives dans des matières comme la définition de la citoyenneté et de la nationalité qui seront au cœur du débat lors des prochaines modifications du traité.

Dans la mesure où les nouveaux droits inclus dans la citoyenneté de l'Union sont considérés comme l'élargissement de certains droits et non la reformulation de droits et devoirs, la constitution d'une citoyenneté européenne uniforme sur tout le territoire de l'Union s'en trouve fort limitée. Le texte final du traité de Maastricht confirme l'hypothèse de Brubacker pour qui « le principe et l'appareil administratif de la clôture sont essentiels à l'État moderne et à son projet de règle territoriale » <sup>24</sup>. Analysant les phénomènes migratoires et les rapports à l'État, T. Hammar <sup>25</sup> proposait la représentation des cercles concentriques de la citoyenneté dans les États européens : au centre se trouvent les citoyens (les nationaux), ensuite les *denizens* (les étrangers ayant des titres de séjour à durée illimitée) et enfin les étrangers (ceux qui ne disposent que de titres de séjour provisoires). Cette classification peut être complexifiée, notamment suite à la construction européenne qui produit de la discrimination <sup>26</sup> en créant dans chaque pays deux catégories d'étrangers ayant un titre de séjour définitif mais des droits inégaux. Nous pensons ainsi que le traité de Maastricht a formalisé l'existence de quatre classes de membres de l'Union : les citoyens, les *denizens* des pays de l'Union (*denizens UE*), les *denizens* des pays tiers (*denizens non-UE*) et les étrangers (tous ceux qui n'ont pas de titre de séjour définitif). En dépit des nouveaux droits politiques attribués aux *denizens UE*, le statut de ceux-ci n'est pas assimilable à celui des citoyens. Si les *denizens UE* ont formellement les mêmes droits civils et sociaux que les nationaux, ils n'ont pas les mêmes garanties juridiques de ces droits et restent ainsi des étrangers bien que privilégiés.



-  Étrangers sans titre de séjour permanent
-  *Denizens non-UE*
-  *Denizens UE*
-  Citoyens nationaux

Durant les années soixante-dix, les droits civils ont graduellement été étendus aux *denizens* et aux résidents étrangers dans les pays européens d'immigration sans distinction de nationalité. Avec la formalisation de l'Union européenne, le droit communautaire régit les droits civils des seuls *denizens* UE, ce qui établit une distinction substantielle entre les droits civils des *denizens* UE et ceux des *denizens* non-UE que seule une conception plus large de la citoyenneté basée sur la résidence par exemple pourrait réduire. Enfin, même si les *denizens* et les étrangers ont de plus en plus de droits proches de ceux des citoyens, il reste toujours une différence qualitative entre ces catégories de personnes que seule la naturalisation permet de réduire, d'autant plus que s'il s'agit d'un processus d'élargissement des droits à de nouvelles personnes, il ne s'agit nullement d'un processus irréversible.

Paradoxalement, c'est au moment où les pays de vieilles et nouvelles immigrations améliorent le statut du séjour permanent des immigrés que les réglementations européennes et nationales limitent la liberté de circulation de ces mêmes personnes. Les *denizens* non-UE ou étrangers ayant un statut permanent connaissent une liberté de circulation conditionnelle. Les *denizens* non-UE et les étrangers avaient besoin d'un visa pour se déplacer dans l'espace européen (jusqu'au 26 mars 1995), du moins pour certains pays, même s'il s'agit d'un transit. Ainsi, les Marocains résidant en Belgique qui souhaitaient aller en vacances au Maroc avaient besoin d'un visa français pour passer en France. Un étudiant turc résidant en France qui désirait aller suivre un séminaire dans une université en Allemagne devait disposer d'un visa allemand, alors que dans le même temps un ressortissant d'un pays d'Europe centrale n'avait plus besoin de visa. Cette discrimination vient d'être levée puisque les *denizens* non-UE n'ont plus besoin de visa pour circuler dans l'espace européen pour une durée maximale de trois mois. Toutefois, elle s'est déplacée dans la mesure où ces étrangers ne peuvent comme les *denizens* UE occuper un emploi dans un autre pays que celui qui leur a délivré un titre de séjour illimité. Ceci n'est pas sans incidence sur l'insertion professionnelle. A l'occasion d'une recherche récente sur le reclassement social des anciens mineurs en Belgique, il est apparu que les Italiens (*denizens* UE) ont retrouvé du travail notamment en Allemagne, qui est proche des anciennes mines du Limbourg, alors que les Turcs (*denizens* non-UE) ne peuvent utiliser cette possibilité, ce qui réduit leur mobilité professionnelle et leur insertion dans l'emploi <sup>27</sup>.

La différenciation des lois nationales sur la naturalisation induit aussi certains paradoxes dans l'espace européen. Ainsi, les enfants de deux frères turcs, ayant immigré l'un en Allemagne et l'autre en Belgique, ont des droits différents à leur majorité. L'enfant né en Belgique peut sur simple déclaration, mais après avis positif du Parquet, acquérir la nationalité belge et circuler librement en Europe, voire même postuler un emploi dans le secteur public allemand. Son cousin né en Allemagne a toujours la nationalité turque, il ne peut ni obtenir un emploi dans un autre pays de l'Union européenne, ni postuler un emploi public dans le pays où il a grandi. La construction européenne n'a aucun impact sur ces différenciations et la citoyenneté de l'Union n'a pas augmenté les droits des étrangers ressortissants des États tiers. Alors que le principe d'établissement de ces étrangers n'est pas remis en cause et que le droit au séjour est confirmé, l'Europe tend à déplacer les discriminations sur ces populations, à les

exclure de son processus de constitution politique et, partant, à les légitimer tant dans les espaces nationaux que dans celui européen.

## 6. La « forteresse Europe » et la libre circulation conditionnée

Cet effet de clôture du traité de Maastricht résulte de la crispation des politiques nationales d'immigration sous l'effet de nouvelles pressions migratoires. Les pays européens sont confrontés depuis ces dix dernières années à cinq changements principaux <sup>28</sup>. Premièrement, dans les pays où les vagues d'immigration les plus importantes ont débuté dans l'après-guerre (Allemagne, Pays-Bas, Belgique et France), la politique de retour des étrangers résidents a été abandonnée au cours des années quatre-vingt. La Grande-Bretagne avait opté, vingt ans plutôt, dans un contexte économique plus favorable, pour une politique d'intégration des étrangers et de leurs descendants. Deuxièmement, tous les États de l'Union européenne, à l'exception de l'Irlande qui garde un solde migratoire négatif, sont à présent des pays d'immigration. Un flux migratoire important, en grande partie illégal, en provenance d'Afrique et d'Asie essentiellement dans les pays d'Europe du Sud a transformé ceux-ci en pays d'immigration. Troisièmement, le nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés s'est fortement accru, notamment en provenance de l'ex-Yougoslavie, d'Afrique et d'Asie. Quatrièmement, la chute des régimes communistes et les accords de coopération de l'Union européenne avec certains pays d'Europe centrale (la Pologne, la Hongrie, la Tchéquie et la Slovaquie) ont fait émerger une immigration pendulaire. Et cinquièmement, les États européens confrontés à ces nouveaux flux migratoires essaient de les maîtriser et de les contrôler sélectivement au niveau tant national qu'europpéen, selon une logique sécuritaire <sup>29</sup>.

Malgré la fermeture des frontières intervenue au début des années soixante-dix dans les anciens pays d'immigration, de nouveaux flux migratoires ont repris dans le courant des années quatre-vingt vers tous les pays européens : ils résultent du regroupement familial, de l'accroissement des demandes d'asile, de l'arrivée d'illégaux en provenance de l'Est et du Sud. Les nouveaux flux migratoires s'effectuent au moment où les pays européens sont confrontés à des restructurations économiques et sociales importantes, à un chômage massif, à un affaiblissement des protections des salariés et, partant, des garanties de la citoyenneté sociale acquises dans ces États. Ils exercent une pression sur le marché de l'emploi où, dans les anciens pays d'immigration, les migrants et leurs descendants sont confrontés à une nouvelle réalité : la discrimination ethnique.

Les anciennes migrations européennes possédaient une caractéristique fondamentale qui ne se vérifie plus et qui modifie les politiques migratoires et les modes d'attribution des droits. Elles se sont effectuées dans le cadre d'accords bilatéraux (essentiellement pour le Bénélux, l'Allemagne et la France) qui organisaient les flux migratoires mais aussi les conditions d'établissement des immigrés, leurs conditions de logement et de travail par exemple. C'est dans le cadre de ces accords bilatéraux qu'étaient établis certains droits sociaux et civils. Ce type d'organisation de flux migratoires a eu pour effet qu'un petit nombre de groupes nationaux domine la population étrangère dans certains pays européens : les Turcs en Allemagne, les Algériens et les Portugais en France, les Marocains et les Turcs en Hollande, les Italiens et les Marocains en Belgique, les Irlandais en Grande-Bretagne et les Finlandais en Suède.

Les flux migratoires vers les pays de l'Union européenne ne sont plus organisés dans le cadre de conventions bilatérales. Ils répondent à deux nouvelles logiques dans lesquelles le rôle de l'État est réduit : l'une fragmentée et l'autre globalisée. Les nouveaux flux migratoires, particulièrement dans le Sud de l'Europe répondent à une logique fragmentée et individuelle. Un indice de cette fragmentation est la diversité des origines nationales des nouveaux arrivants. Dans le passé, les flux migratoires correspondaient à l'organisation d'un intérêt convergent entre l'État d'installation, l'État d'origine et les entreprises. Les nouvelles formes migratoires répondent davantage à un intérêt convergent entre les migrants et certains secteurs économiques. Ces nouvelles migrations ont lieu malgré un taux de chômage élevé, ce qui confirme l'absence de lien mécanique entre chômage et immigration, notamment parce que les intérêts en jeu dans le processus migratoire sont différents selon qu'il s'agit de l'immigré, l'entreprise ou l'État. Si du point de vue de l'immigré, avoir un emploi même sans protection sociale constitue un avantage par rapport à sa situation de départ, pour l'État, le migrant constitue un risque de coût supplémentaire. Quant à l'entreprise, la présence des migrants permet d'accroître la compétition pour les postes de travail et d'exercer une pression à la baisse sur les salaires ; elle constitue une modalité des formes de flexibilisation du marché de l'emploi. Par effet de retour, la présence des travailleurs clandestins tend aussi à exercer une pression à la baisse sur les protections sociales des salariés, au moins dans certains secteurs d'activité.

La seconde logique est celle de la globalisation qui se marque par un affaiblissement de l'intervention des États d'origine des migrants et des États d'installation. Les États européens délaissent les conventions bilatérales au profit d'accords définis par un niveau supranational <sup>30</sup> : l'Union européenne, et plus précisément le Conseil des ministres, qui organise la politique de contrôle des flux migratoires et établit des accords de coopération avec des pays tiers qui incluent des clauses relatives à l'immigration. Dans les années quatre-vingt, les États européens ont adopté des mesures visant à prévenir et à réprimer l'entrée de certaines immigrations irrégulières recherchant avant tout des emplois non qualifiés tout en favorisant le *brain drain*. Ces mesures, qui définissent les conditions d'octroi de droits de citoyenneté, sont actuellement de plus en plus coordonnées par l'Union européenne et finalisées dans les accords de Schengen, le traité de Maastricht et la convention de Dublin. Les accords de Schengen, signés en 1985 et ratifiés au début des années quatre-vingt-dix par l'Allemagne, la France, le Bénélux, rejoints par l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Autriche (1995), prévoient l'harmonisation des politiques de visas à l'entrée de chacun des États signataires en échange de la suppression des contrôles aux frontières. Ils créent une frontière extérieure commune et une liberté de circulation à l'intérieur justifiant l'appellation de forteresse Europe. Le traité de Maastricht prévoit des règles qui seront dorénavant de la compétence communautaire, notamment celles relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers, à la délivrance de visas, à l'attribution de l'asile politique, à la lutte contre l'immigration irrégulière. La coopération entre États devient ainsi de plus en plus une politique communautaire qui définit des droits de citoyenneté. Enfin, le groupe *ad hoc* immigration, qui a commencé à se réunir en 1986, a abouti à la convention de Dublin, signée en février 1990, qui porte sur la coordination des procédures de demandeurs d'asile. Un demandeur d'asile doit dépo-

ser sa demande sur le territoire de l'État dont il a foulé en premier le sol et il ne peut plus déposer de demandes dans d'autres États. Enfin, il faut aussi signaler que les accords de coopération entre l'Union européenne et quatre pays d'Europe centrale, candidats à l'adhésion, ont supprimé l'obligation du visa en vue de favoriser les migrations temporaires.

Ces diverses réglementations s'organisent alors que la définition d'une politique commune, d'une part, en matière d'emploi et de protection sociale et, d'autre part, de lutte contre la discrimination ethnique, fait particulièrement défaut. Il en résulte un accroissement d'abord de la compétition pour l'emploi sur les marchés nationaux et ensuite de la précarité des salaires et des protections sociales. Le contenu de la citoyenneté sociale en Europe se fragilise et la définition des bénéficiaires constitue un enjeu important montrant par conséquent que la citoyenneté en Europe se fonde sur une dimension proprement politique, le rapport à l'État, mais aussi sur les droits-créances qu'ont les citoyens sur l'État social. La fermeture de l'Europe à toute immigration se construit autant à partir de la peur de la dérégulation que cela peut induire sur le marché de l'emploi que de la charge que constituerait l'augmentation des ayants droit sur l'État social, et particulièrement sur les redistributions et transferts qu'il organise vers les citoyens.

## 7. La citoyenneté, l'emploi et l'État social

Si les revendications des femmes ont abouti à l'extension de la citoyenneté politique à partir du principe de l'espace national, il n'en va pas de même de la situation des *denizens* et des étrangers. C'est précisément ce critère politiquement et socialement construit, la nationalité, voire l'identité nationale, qui constitue la frontière essentielle qui distingue un citoyen d'un non-citoyen. Or, comme le souligne Dahrendorf, « Nous n'avons pas trouvé de cadre pour la construction d'une citoyenneté au-delà de l'État-nation ». Une stratégie est recherchée notamment en renouvelant le contenu du concept de citoyenneté, par exemple en élargissant les conditions d'accès à la citoyenneté et en imaginant une conception de la citoyenneté qui ne soit pas enfermée dans la notion d'État-nation <sup>31</sup>. Mais, si la question est bien celle de penser la citoyenneté en référence aux êtres humains et non au territoire national — en somme comment penser la citoyenneté sans l'État-nation —, il faut aussi se demander s'il est possible de penser la citoyenneté dans les trois composantes de Marshall, sans le *Welfare state*. Une lecture libérale de la question <sup>32</sup> réduit la citoyenneté aux droits civils et politiques et fait des droits sociaux de simples droits de consommation. C'est au moment où les États européens, désinvestissent comme acteur économique et social, que les droits sociaux perdent leur qualité de droits pour devenir de plus en plus des possibilités. La question est de savoir s'il est possible d'imaginer la citoyenneté, sans les droits sociaux et sans la condition de leur existence : l'emploi. Cette question est d'autant plus importante s'agissant des *denizens* et des étrangers qu'ils ont acquis la légitimité de leurs positions sociales en vertu de leur statut de travailleur. Avec le chômage massif et dans les pays où les procédures de naturalisation sont difficiles, leur légitimité est remise en cause, tout particulièrement sous la poussée des thèses racisantes de partis d'extrême droite : s'ils travaillent, ils prennent l'emploi des nationaux et s'ils

sont au chômage, ils abusent de l'hospitalité qui leur est offerte. Leur légitimité tient ainsi autant à leur rapport à l'État qu'à l'État social.

Le travail comme forme de participation à la société et comme condition de participation à la société naît de la constitution des sociétés modernes en tant que « sociétés de travail »<sup>33</sup>. En même temps que le chômage augmentait en Europe, divers auteurs ont montré que le travail n'occupait plus la même place centrale dans la vie des personnes<sup>34</sup> dans une société qui n'est plus une « société de travail ». Paradoxalement, la première préoccupation des gens est bien d'avoir un emploi<sup>35</sup>. Ce qui a changé, c'est la centralité non du travail mais de l'emploi. Pour participer pleinement à la société, il ne faut pas avoir un travail mais un emploi. Même si l'identité professionnelle et l'identité sociale ne se superposent plus, l'identité de citoyen reste attachée à l'emploi. La différence entre le travail et l'emploi est fondamentale, la distinction résulte de l'émergence et de la construction en Europe de l'État social.

En Europe, avoir un emploi c'est avoir des droits sur l'État, et plus particulièrement des droits-créances sur l'État social. Au XIX<sup>e</sup> siècle, le salariat est synonyme d'instabilité sociale et d'absence de droits. Les mouvements de revendications à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et lors de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle ont induit la formalisation et l'institutionnalisation de la société fordiste et de son corollaire, l'État social<sup>36</sup>. La plupart des personnes deviennent des salariés et de ce statut elles tirent leurs garanties, leurs droits et leur sécurité d'existence. L'emploi procure non seulement un revenu mais aussi une sécurité face à la maladie, l'accident, la vieillesse et le chômage. En cela, l'emploi devient un statut qui permet précisément l'intégration sociale des salariés. Avec la généralisation de la protection sociale et de la sécurité sociale, le salaire change de forme. Il est devenu social étant donné qu'une partie du revenu est détachée du travailleur particulier et redistribuée (soins de santé, allocations familiales, allocations de chômage, pensions, invalidité,...). Si bien que l'affectation d'un emploi à un individu offre non seulement une rémunération mais aussi un statut qui garantit des services et des droits de tirage des citoyens-travailleurs sur l'État social.

Aux États-Unis, le *Welfare state* a un autre sens qu'en Europe ; il s'agit d'assurer, de manière non obligatoire, certaines fonctions essentielles : l'éducation et la santé. La citoyenneté est composée principalement des droits civils et politiques. Les droits sociaux sont pratiquement inexistants, le travail permet « de gagner sa vie » et de devenir le *self made man* qui se conçoit comme le produit de son propre travail. Le travail n'est pas perçu comme un droit ; le travail, c'est être libre. Avoir un travail aux États-Unis n'implique pratiquement aucun droit particulier du travailleur sur l'État. En outre, être salarié aux États-Unis est une condition peu valorisée parce que culturellement elle est juste au-dessus de l'esclavage<sup>37</sup>. Aussi ne peut-on confondre le *Welfare state* américain et l'État social de type européen<sup>38</sup>. Par rapport à l'Europe, il n'existerait même pas aux États-Unis, « un demi-*Welfare state* »<sup>39</sup> étant donné que la philosophie de constitution du *Welfare state*, son organisation, l'usage qu'en font les gens diffèrent profondément.

Il est même possible de dire que la situation en Europe continentale est différente de celle de la Grande-Bretagne. Au Royaume-Uni, pour contrer l'augmentation du déficit public, les gouvernements ont opéré des coupes claires dans les dépenses de sécurité sociale. Ceci s'est accompagné de discussions sur ce qui pouvait être défini

comme le niveau biologique d'existence <sup>40</sup>. Le *Welfare state* s'est construit au Royaume-Uni selon le modèle de Beveridge qui prétend supprimer le critère d'indigence pour étendre la protection sociale à l'ensemble de la population. La remise en cause des droits sociaux de la citoyenneté revient alors à une révision des critères de subsistance, du niveau minimal d'existence. Inversement, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique et d'une certaine manière en France, c'est une logique d'assurances sociales qui prime (ce qui explique aussi pourquoi le Royaume-Uni ne peut adhérer à la charte sociale européenne). Des cotisations ouvrent le droit à des prestations, ce qui transforme le *Welfare state* en État social (*Sozialstaat*). L'État social est conçu comme modalité d'intégration sociale et politique et d'unification nationale.

Le pouvoir dont disposent les travailleurs-citoyens sur l'État pourrait aussi rendre compte du caractère restrictif des procédures de naturalisation. En effet, cette hypothèse pourrait répondre à l'interrogation suivante : pourquoi la naturalisation est-elle la plus complexe et la catégorie d'étranger a-t-elle une fonction classificatoire fondamentale dans les pays d'ancienne immigration (France, Allemagne, Belgique, Pays-Bas), qui ont l'État social le plus puissant ? Inversement, le Royaume-Uni combine la législation d'accès à la citoyenneté la plus facile avec le *Welfare state* le plus faible. Seule la Suède fait exception à cette opposition, puisqu'elle présente un État social fort et une ouverture aux étrangers. Les États européens qui offrent les droits sociaux les plus étendus sont aussi ceux où le rapport entre *provisions* et *entitlements* est le plus conflictuel parce que la définition des personnes qui peuvent prétendre aux bénéfices de la redistribution constitue un enjeu capital <sup>41</sup>.

Dès lors, les législations restrictives de naturalisation ne viseraient pas seulement à préserver une communauté ethno-culturelle <sup>42</sup> ou une culture politique mais aussi à sauvegarder des avantages que les citoyens tirent de l'État et tout particulièrement de l'État social. La définition des modes d'accès à la citoyenneté ne repose pas seulement sur des critères politiques, du rapport à l'État, tels que l'appartenance à une communauté ethno-culturelle ou l'adhésion à des principes et à des institutions, mais également sur un fondement social, l'emploi, qui réalise la réciprocité d'obligations et des droits des citoyens par la médiation de l'État social. Avec l'affaiblissement du mouvement ouvrier européen et du conflit de classes, on observe un déplacement dans la définition socialement légitime des critères des bénéficiaires des biens et services produits dans le cadre de l'État social, déplacement qui s'opère d'une référence socio-économique vers celle d'une appartenance nationale. Si historiquement les individus tiraient leur légitimité à bénéficier de l'État social principalement de leur position de salarié, actuellement l'appartenance nationale devient de plus en plus un critère légitime. A ce sujet, il convient aussi de relever que le droit ne constitue pas en soi une garantie d'égalité effective puisque dans les pays d'anciennes immigrations, les étrangers qui se sont naturalisés conservent une identité stigmatisée ethniquement, constituant et justifiant la discrimination dont ils sont l'objet, qui témoigne de la superposition idéologique prégnante de l'appartenance nationale et de l'origine ethno-culturelle.

L'analyse de l'attitude différenciée des États de l'Union européenne face à l'immigration de l'Est et du Sud répond en partie à l'articulation, que nous venons d'évoquer, entre la citoyenneté, l'État et l'État social, qui pourrait même se réduire au rap-

port entre citoyenneté et État national-social <sup>43</sup>. Ainsi, les pays européens acceptent tacitement une immigration pendulaire en provenance de l'Est en escomptant la non-fixation de ces migrants, voire en espérant qu'elle puisse contribuer à accroître les revenus de certains pays d'Europe orientale, et tout particulièrement des candidats à l'adhésion. Il s'agirait d'une manière d'internaliser ces pays au marché de l'emploi des pays de l'Union européenne, tout en évitant de poser la question du lien entre immigration et citoyenneté. Inversement, la restriction envers les candidats migrants des pays du Sud, des demandeurs d'asile, traduisant une politique du « chauvinisme du bien-être » <sup>44</sup>, vise à entraver toute installation sur les territoires des pays de l'Union parce qu'elle supposerait un accroissement probable des charges de l'État et, à tout le moins, un accroissement des ayants droit, dans les trois composantes marshalliennes de la citoyenneté. Cette interprétation permet de relativiser la notion de « forteresse Europe », cette dernière est autant déterminée par des critères explicites et visibles de fermeture que par des critères plus tacites et invisibles d'ouverture. La rhétorique de fermeture de la notion de « forteresse Europe » occulte l'application d'une ouverture sous contrôle. En somme, l'attitude de l'Union européenne, et des pays membres, se fonde sur l'articulation entre critères d'ouverture et de fermeture, origine nationale des nouveaux migrants et conséquences supposées sur la citoyenneté.

## 8. Conclusion

Mettre les droits sociaux au centre de la problématique de la citoyenneté, c'est d'une certaine manière montrer que la citoyenneté ne se limite pas à un statut <sup>45</sup>, mais qu'elle se compose de mouvements de participation et de revendication. Considérer la citoyenneté comme un statut, c'est laisser ouverte la possibilité que des critères de compétence et de mérite, déterminés par le haut, définissent l'accès à la citoyenneté. Ce dernier a souvent été conditionné par la possession de certaines propriétés : le revenu (au XIX<sup>e</sup> siècle en Europe), l'instruction (pour empêcher le vote des Noirs aux États-Unis au XIX<sup>e</sup> siècle), le sexe (presque partout au XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles). Le critère socialement et politiquement construit qui conditionne actuellement le plus fortement l'accès à la citoyenneté est la nationalité. Par la définition que le traité de Maastricht donne de la citoyenneté de l'Union, l'Europe a forclos la conception de la citoyenneté non seulement en limitant l'accès à l'espace politique mais également en fragilisant les bénéficiaires des droits civils et sociaux acquis par les *denizens* et les étrangers dans les différents espaces nationaux.

Le Citoyen et le Travailleur sont les deux figures emblématiques de la modernité en Europe. Les luttes pour l'accession à la citoyenneté politique et à la citoyenneté sociale ont été concomitantes. Si la première (le suffrage universel) a été acquise avant la seconde (la sécurité sociale), les deux sont inséparables. Par ailleurs, l'expérience historique montre que citoyenneté politique et citoyenneté sociale sont prioritairement des modes de participation et d'action. L'exclusion du travail, des formes de socialisation de la protection sociale sont dans notre société une privation de l'exercice des droits de citoyens, une privation de citoyenneté. Si le chômage n'a pas comme conséquence la perte des droits politiques, on sait qu'il isole ceux qui le vivent, les éloignent de la participation sociale, de la participation politique, de la déci-

sion politique. Les personnes les plus marginalisées quittent les mouvements de participation. Pour que l'État social fonctionne, il faut qu'il soit soutenu par des solidarités qui alimentent la production de biens collectifs en dépit du fait que la démocratie fournit des occasions moins coûteuses de se retirer du jeu <sup>46</sup>. Lorsque les bases de la solidarité dans le travail s'effritent, les bénéficiaires de l'État social peuvent diminuer et pousser aussi à considérer que certains comme les *denizens* ou les étrangers n'ont aucune légitimité à bénéficier des biens et services produits.

## Notes

<sup>1</sup> D. HEATER, *Citizenship. The Civic Ideal in World History, Politics and Education*, Longman, London and New York, 1990 ; B. S. TURNER, *Citizenship and Social Theory*, Sage, London, 1993.

<sup>2</sup> T. H. MARSHALL, *Class Citizenship and Social Development*, University of Chicago Press, Chicago, 1964.

<sup>3</sup> R. DAHRENDORF, *The Modern Social Conflict : an Essay on the Politics of Liberty*, Weidenfeld and Nicolson, New York, 1988.

<sup>4</sup> S. VECA, *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, Feltrinelli, Milano, 1990.

<sup>5</sup> T. HAMMAR, *Democracy and the Nation State*, Avebury, Aldershot, 1990.

<sup>6</sup> A. GIDDENS, *Profiles and Critiques in Social Theory*, Macmillan, London, 1982.

<sup>7</sup> S. GARCIA, « Europe's Fragmented Identities and Frontiers of Citizenship », in S. GARCIA (éd.), *European Identity and the Search for Legitimacy*, Pinter, London, 1993, pp. 1-29.

<sup>8</sup> R. BRUBACKER (éd.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, New York, 1989.

<sup>9</sup> A. DEL RE, *Les femmes et l'État Providence*, L'Harmattan, Paris, 1994 ; G. ZINCONI, *Da sudditi a cittadini*, Il Mulino, Bologna, 1992.

<sup>10</sup> B. S. TURNER, « Outline of Theory of Citizenship », in *Sociology*, 24/2, 1990, pp. 189-217.

<sup>11</sup> T. HAMMAR, « The Civil Rights of Aliens », in Z. LAYTON-HENRY (éd.), *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*, Sage, London, 1990.

<sup>12</sup> N. SERGI, F. CARCHEDI, *L'immigrazione straniera in Italia. Il tempo dell'integrazione*, Éd. Lavoro, Roma, 1992 ; EUROPEAN TRADE UNION INSTITUTE, *Immigration in Western Europe*, Brussels, 1993.

- <sup>13</sup> B. S. TURNER, « Outline of Theory of Citizenship », *art. cit.*
- <sup>14</sup> M. J. MILLER, *Foreigner Workers in Western Europe : An Emerging Political Force*, Praeger, New York, 1981.
- <sup>15</sup> A. SAYAD, *L'immigration. Les paradoxes de l'altérité*, Éd. De Boeck, Bruxelles, 1989.
- <sup>16</sup> E. P. THOMPSON, « L'esprit Whig sans l'élitisme. Entretien avec E. P. Thompson », in *Liber*, 16, 1993.
- <sup>17</sup> J. M. BARBALET, *Citizenship*, Open University Press, Milton Keynes, 1988.
- <sup>18</sup> M. TRIPIER, *L'immigration dans la classe ouvrière en France*, CIEMI/L'Harmattan, Paris, 1990.
- <sup>19</sup> O. LE COUR GRANDMAISON, C. WITHOL DE WENDEN (éd.), *Les étrangers dans la cité. Les expériences européennes*, La Découverte, Paris, 1993.
- <sup>20</sup> E. BALIBAR, « L'Europe des citoyens », in *Ibid.*, p. 200.
- <sup>21</sup> Article 8 du traité sur l'Union européenne, 7 février 1992.
- <sup>22</sup> Rapport de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures. « Sur la citoyenneté de l'Union », *Documents de séance*, Parlement européen, 21 décembre 1993.
- <sup>23</sup> M. MARTINIELLO (éd.), *Migration, Citizenship and Ethno-National Identities in the European Union*, Aldershot, Avebury, 1995 ; R. BAUBÖCK (éd.), *From Aliens to Citizens. Redefining the Legal Status of Immigrants in Europe*, Aldershot, Avebury, 1995.
- <sup>24</sup> R. BRUBACKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge, 1992, p. 92.
- <sup>25</sup> T. HAMMAR, *Democracy and the Nation State*, *op. cit.*
- <sup>26</sup> E. BALIBAR, *Les frontières de la démocratie*, La découverte, Paris, 1992.
- <sup>27</sup> A. MARTENS *et al.*, *Zelfde zweet, ander brood*. Diensten voor Programmatie van het Wetenschapsbeleid (DPWB), Brussel, 1994.
- <sup>28</sup> J. SALT, « Tendances actuelles et futures des migrations internationales touchant l'Europe », *De l'Oural vers l'Atlantique : la nouvelle donne migratoire*, Éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1992, pp. 43-130.
- <sup>29</sup> D. BIGO (éd.), *L'Europe des polices*, Éd. Complexe, Bruxelles, 1992.
- <sup>30</sup> C. WITHOL DE WENDEN *et A. DE TINGUY* (éd.), *L'Europe et toutes ses migrations*, Editions Complexe, Bruxelles, 1995.
- <sup>31</sup> S. BOUAMAMA, A. CORDEIRO, M. ROUX, *La citoyenneté dans tous ses états*, CIEMI/L'Harmattan, Paris, 1992.
- <sup>32</sup> S. HUNTINGTON, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.
- <sup>33</sup> R. DAHRENDORF, *The Modern Social Conflict : an Essay on the Politics of Liberty*, *op. cit.*
- <sup>34</sup> D. BELL, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Basic Books, New York, 1976 ; A. GIDDENS, *Profiles and Critiques in Social Theory*, *op. cit.*
- <sup>35</sup> EUROBAROMETRE, Commission des Communautés Européennes, n° 52, Bruxelles, 1991.
- <sup>36</sup> M. AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme*, Calmann-Lévy, Paris, 1976 ; R. BOYER, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, La Découverte, Paris, 1987.
- <sup>37</sup> J. SHKLAR, *La citoyenneté américaine*, Calmann-Lévy, Paris, 1991.
- <sup>38</sup> ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
- <sup>39</sup> M. KATZ, *In the Shadow of Poorhouse : A Social History of Welfare in America*, Basic Books, New York, 1987.
- <sup>40</sup> P. TAYLOR-GOOPY, *Social Change, Social Welfare and Social science*, Harvester Wheatsheaf, New York/London, 1991, pp. 86-91.
- <sup>41</sup> P. BOURDIEU (éd.), *La misère du monde*, Seuil, Paris, 1993.
- <sup>42</sup> M. WALZER, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, Blackwell, Oxford, 1985.
- <sup>43</sup> E. BALIBAR *et I. WALLERSTEIN*, *Race, nation, classe*, La Découverte, Paris, 1990.
- <sup>44</sup> J. HABERMAS, *Morale, Diritto, Politica*, Einaudi, Torino, 1992, p. 126.
- <sup>45</sup> J. LECA, « Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations », in J. COSTA-LASCoux *et P. WEIL* (éd.), *Logiques d'États et immigrations*, Kimé, Paris, pp. 13-57.
- <sup>46</sup> C. OFFE, *Disorganized capitalism. Contemporary Transformations of Work and Politics*, Polity Press, Cambridge 1985.



## DEUXIEME PARTIE

### La recherche de perspectives



# L'émergence d'une constitution européenne : démocratie naissante ou eurocratie camouflée ?

Juliet LODGE

La question obsédante soulevée par l'Union européenne, à savoir est-elle ou non conforme au type idéal d'une constitution politique représentative libérale-démocratique, censé caractériser les régimes actuels d'Europe occidentale, est digne d'attention et révèle à quel point le concept d'Union européenne (UE) et l'action en son sein ont marqué les esprits des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ainsi que l'opinion publique des États membres. Il faut se féliciter des efforts entrepris pour conformer la constitution politique naissante de l'UE à la pratique démocratique, libérale, basée sur un gouvernement ouvert, transparent, responsable et représentatif (même s'il n'est pas tout à fait efficace). Il s'agit aussi de répondre ainsi à deux défis : la perspective de l'élargissement à des États de tradition totalitaire ; et la montée du cynisme et de la désaffection à l'égard des processus politiques parmi la population des États membres de l'UE.

La méfiance du public envers les gouvernements s'est accrue. Le public soupçonne le gouvernement d'être tout sauf ouvert et de se soustraire à son devoir manifeste d'agir pour le « bien commun » de la majorité. Ce soupçon a provoqué un sentiment d'aliénation vis-à-vis des processus politiques et une répugnance à admettre que le gouvernement se base sur l'État de droit. La notion de « citoyenneté » introduite dans le traité de Maastricht n'a pas encore permis de contrebalancer ce phénomène. L'idée que le gouvernement agit selon des voies qui sont tout sauf justes et ouvertes — que ce soit au niveau local, régional, national ou supranational — a accentué le sentiment du déclin de la légitimité des différents systèmes de gouvernement au sein de l'UE. Par conséquent, il serait dangereux de conjecturer que les problèmes de légitimité et de déficit démocratiques se réduisent à certains aspects particuliers inhérents à une constitution politique naissante qui ne présenterait de défauts qu'au niveau supranational. Ce n'est pas le cas. Mais les déficits démocratiques aux autres niveaux ressortent mieux encore quand on explore l'étendue et la nature du déficit démocratique au niveau de l'UE, ainsi que, autant que possible, les remèdes à celui-ci.

On peut avancer l'idée qu'un gouvernement moderne est une chose à ce point complexe qu'il se soustrait au système de poids et de contre-poids caractéristique des normes et des pratiques libérales-démocratiques. Mais peu de gens souscriront à

l'idée que l'UE est destinée à se développer sous la forme d'une eurocratie. L'intégration européenne est une fonction et un produit de processus politiques. Ses décisions et ses mécanismes de redistribution financière ont des implications directes sur l'existence de ceux qui vivent à l'intérieur des frontières des États membres. Les traités fondateurs recèlent des stipulations impliquant l'existence de poids et de contre-poids à l'exercice illicite du pouvoir et garantissant des recours contre toute violation des droits qui résulterait des décisions de l'UE. Bref, il existe un lien entre le concept de gouverné et les institutions de la CE et de l'UE qui, prises dans leur ensemble, peuvent être approximativement désignées comme le « gouvernement » putatif de l'UE.

Mais ce n'est pas simplement l'effet direct exercé par le droit européen dans les États membres ou la prépondérance du droit communautaire qui incitent des observateurs à défendre le développement des institutions, des pratiques, des normes et des règles de décision selon des paramètres parlementaires et libéraux-démocrates. L'évolution de la constitution politique de l'UE ne peut être séparée de son environnement géopolitique européen élargi. Les héritages politiques du fascisme et du totalitarisme commandent la pratique libérale-démocratique. Situation à la fois légitime et indispensable. La question n'est par conséquent pas de savoir s'il faut promouvoir une eurocratie (en tant que moyen pratique le plus efficace et le moins coûteux d'atteindre les objectifs mis à l'ordre du jour), mais comment les procédures technocratiques et les processus politiques à l'œuvre à différents niveaux au sein de l'UE peuvent effectivement devenir un objet de délibération et être rendus ouverts, efficaces, légitimes, démocratiques et responsables. Il n'est pas tout à fait vain, par conséquent, de tracer des parallèles entre les pratiques nationales et supranationales, dans l'espoir de montrer le caractère intrinsèquement et irrémédiablement déficient de la constitution politique de l'UE comparée aux constitutions politiques nationales.

Il est cependant particulièrement difficile de développer un gouvernement ouvert, démocratique, au niveau de l'UE, et de le concilier avec les exigences souvent contradictoires d'un gouvernement efficace et performant. C'est partiellement dû à la complexité, à la diversité, à l'hétérogénéité et au grand nombre de systèmes à l'œuvre dans les États composants l'UE et au sein de celle-ci. Les nouvelles technologies peuvent-elles être mises au service de la démocratie contemporaine, comme le suggèrent les fans d'internet ? Ou bien les problèmes d'un gouvernement moderne et les difficultés provenant de la transcription imparfaite de la législation de l'UE par les autorités nationales et infranationales, avec leurs différences de procédures, de traditions, de pratiques, de composants et d'intérêts, sont-ils si importants qu'ils empêchent l'UE d'évoluer vers une constitution politique entièrement libérale et démocratique ?

Il faut répondre par « non » à cette question rhétorique. Le problème n'est pas que l'UE soit dépourvue des attributs institutionnels et structurels associés aux constitutions politiques démocratiques. Mais plutôt que les processus destinés à assurer son ouverture, sa transparence, sa démocratie et sa responsabilisation sont imparfaitement mis en œuvre. Ces imperfections sont à la fois le produit d'un subterfuge délibéré (de façon notoire, par les gouvernements des États membres via le Conseil et le partage imparfait du pouvoir avec la branche élue du pouvoir législatif de l'UE — le Parlement européen) et de la nature rudimentaire de la société civile européenne naissante. Il est

vrai que la crédibilité démocratique de l'UE, comparée aux constitutions politiques nationales, semble faible. Mais les apparences sont parfois trompeuses et certains systèmes de gouvernement des États membres de l'UE laissent beaucoup à désirer en matière d'ouverture et de possibilités offertes à la démocratie participative, comme le révèle l'enthousiasme pour la « transparence » dans l'UE. En outre, on se tromperait en supposant que l'UE doive ou puisse évoluer de façon linéaire, par exemple du libéralisme à la démocratie libérale. Le stade antérieur n'est pas nécessairement une étape de transition. Mais un certain consensus existe néanmoins quant aux aspects essentiels de toute organisation prétendant reposer sur des valeurs, des normes et des pratiques libérales-démocratiques. Quels sont-ils ?

Premièrement, il est largement admis que l'organisation — dans ce cas-ci, l'UE — doit avoir un objet limité et être contrôlée en pratique. Une constitution ne garantit pas en soi la liberté des individus, à moins qu'il n'existe une Déclaration des Droits appropriée et des modes de participation. Deuxièmement, les valeurs libérales contiennent l'idée qu'il faut limiter à l'essentiel l'interférence de l'État dans la sphère privée des citoyens : l'arbitraire du pouvoir d'État doit être restreint. Troisièmement, les valeurs libérales-démocratiques insistent sur la notion de représentants élus de la communauté gouvernant dans le cadre du droit. C'est pourquoi il faut garantir des mécanismes de contrôle constitutionnel. Il faut que « le peuple » ait la possibilité d'exercer son choix à travers des mécanismes légaux, constitutionnels, facilitant l'élection et la révocation aux fonctions gouvernementales. Il faut nourrir le suffrage universel par le droit de concourir aux charges gouvernementales et la liberté d'association et d'expression. Dans une démocratie libérale, les élections ouvertes sont le moyen de garantir la responsabilité démocratique. La responsabilité dans d'autres domaines — économique, social, culturel, etc. — peut être pratiquée de façon différente. Mais les principes de responsabilité et de participation sont profondément enracinés dans des institutions qui reflètent les idéaux politiques affirmés par la société. Ils sont évidemment privés de sens s'ils ne sont pas mis en application. Or ce n'est clairement pas le cas dans l'UE.

Que fustige-t-on dès lors, lorsque les prétentions libérales-démocratiques de l'UE sont soumises à la critique, le plus souvent en se référant à sa faible légitimité démocratique ?

La légitimité démocratique au sein de l'UE a traditionnellement été vue en termes limités, comme se résumant au problème de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. Or c'est une question plus complexe et multidimensionnelle. La légitimité est une chose contestée. Elle est conditionnelle et évolutive. Elle s'exprime dans le débat portant sur les justes équilibres des pouvoirs et de l'exercice de l'autorité entre les principales institutions supranationales de prise de décision et dans l'argumentation qui concerne la justesse, l'efficacité, la transparence et la responsabilité de la prise de décision. Le problème de la légitimité démocratique, soulevé en permanence, est inhérent à la crise d'autorité politique et d'identité de l'UE. Les nouvelles stipulations introduites par le processus de Maastricht peuvent délégitimer plutôt que renforcer la légitimité : elles représentent des conditions préalables nécessaires, mais pas suffisantes, pour remédier aux déficits de démocratie et de légitimité démocratique.

## 1. Rétrospective : élections européennes, déficit démocratique et légitimité démocratique

Une confusion conceptuelle persiste sur l'application du mot « démocratie » au contexte de l'UE. Jusqu'aux premières élections européennes de 1979, on estimait que la démocratie consistait en premier lieu à assurer une surveillance parlementaire des ressources propres nouvellement acquises par la CEE au milieu des années 1960, et, en second lieu et surtout, à la tenue d'élections du Parlement européen. Le contrôle parlementaire inadéquat sur la Commission et surtout sur le Conseil, associé à l'absence d'élections directes, était censé être la cause du « déficit démocratique » de la CE. A l'époque du Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992, on associa aussi cette notion à l'idée que la Commission était insuffisamment transparente et démocratique. En outre, le déficit démocratique a été de plus en plus perçu au cours des années 1990 comme l'effet d'une érosion continue des pouvoirs dont disposaient les parlements nationaux vis-à-vis de la législation communautaire, dans le cadre d'un jeu qui se fait à l'avantage du Parlement européen.

On a ignoré, et on continue à le faire, à quel point le Parlement européen n'a pas hérité des pouvoirs abandonnés aux gouvernements nationaux par les parlements nationaux : ils ne sont, ni l'un ni les autres, en mesure d'exercer un contrôle effectif sur ce que font les gouvernements nationaux dans l'UE ou sur l'exécutif de l'UE. Les gouvernements nationaux portent la responsabilité de cette situation et créent délibérément une situation où les parlements nationaux se voient refuser tout contrôle effectif sur les exécutifs nationaux. Cela permet d'autant plus facilement aux gouvernements nationaux, agissant dans le cadre du Conseil, de se soustraire à la délibération et au contrôle parlementaires au niveau national comme au niveau européen. Prétendre, dès lors, que le Parlement européen s'efforce d'accroître ses pouvoirs aux dépens des parlements nationaux, c'est partir d'une fausse prémisse : ce sont les gouvernements nationaux, et non le Parlement européen, qui sont les bénéficiaires de la faiblesse parlementaire aux niveaux national et européen. Les parlements nationaux n'ont pas réussi à exercer un suivi réel et à jouer leur rôle de délibération ou de contrôle vis-à-vis des ministres et des gouvernements nationaux. Ils n'avaient pas non plus réussi, avant 1990, à engager un dialogue constructif — et, chose encore plus importante, une communication continue, régulière — avec le Parlement européen. Étant donné que la délibération et le contrôle du Parlement européen sont négligeables et imparfaits, le déficit démocratique s'est en fin de compte accru. Mais on a longtemps prétendu, en fonction de préoccupations électorales, que le déficit démocratique se résorberait d'un seul coup dès que le Parlement européen serait directement élu.

La tendance à identifier la tenue d'élections directes à une transition de la CE vers une constitution politique fédérale, plutôt qu'à y voir un moyen de renforcer sa légitimité démocratique, a brouillé davantage encore l'image. La discussion fit rage à propos de l'impact supposé d'élections directes sur l'avenir à long terme des relations entre le Conseil et le Parlement européen et sur l'équilibre de leurs pouvoirs. On suggéra qu'il faudrait finir par créer un pouvoir législatif bicaméral, où le Conseil représenterait les États membres (plutôt que d'exercer sa double fonction incompatible de pouvoir législatif de la CE et de défenseur des intérêts nationaux). Dans un système bicaméral, le Parlement européen deviendrait la chambre basse. Au lieu de fustiger

une telle perspective comme fédéraliste, il aurait été plus utile de rappeler que les structures bicamérales n'ont rien d'étrange. On les retrouve dans la plupart des constitutions actuelles des États membres. Elles correspondent par conséquent à des traits reconnus des cultures politiques contemporaines. Le sentiment d'une légitimité démocratique accrue de la CE s'en serait trouvé renforcé dans le public...

La légitimité démocratique implique également le caractère légal du gouvernement et l'acceptation de son autorité, ce qui ne découle pas immédiatement des élections européennes. Dans les États membres, les notions de représentativité et de responsabilité sont associées à la conduite de la politique démocratique, et par conséquent la confusion s'est encore aggravée du fait qu'elles ont été implicitement subordonnées à la manière dont on applique à l'organisation de l'UE les termes de démocratie, de déficit démocratique et de pratique démocratique.

On attendait des élections européennes qu'elles remplissent une double fonction. D'abord, modifier le fondement de la légitimité de la CE, en substituant une légitimité directe à une légitimité dérivée ; ensuite, accentuer la nature démocratique de la CE en permettant une participation (indirecte) du public à la prise de décision. On affirma qu'en participant à ces élections, les citoyens renforceraient l'autorité des structures de l'UE et leur confèreraient une légitimité directe. L'importance attribuée à cette légitimité directe fut jugée suffisante pour justifier les modalités d'exercice du pouvoir, notamment par le Parlement européen, et pour inciter les représentants des citoyens à dépasser le rôle « de surveillant et de conseiller » de la CE. Bien que les élections aient accru les éléments de démocratie dans la CE, elles n'ont pas nécessairement produit un accroissement correspondant de sa légitimité <sup>1</sup>. Bien au contraire ! L'ignorance largement répandue en ce qui concerne le Parlement européen et la CE a eu pour effet, dans le passé comme aujourd'hui, de voir les électeurs n'acquiescer ni n'appuyer activement ce qu'envisageaient les membres du Parlement européen. Il est aussi plus que douteux que des processus de socialisation, de familiarisation et d'éducation soient mis en œuvre pour susciter chez les électeurs une foi dans la légitimité démocratique de la CE.

Les institutions de la CE n'étaient et ne sont pas visibles, perceptibles et intelligibles pour les électeurs. La seule institution traditionnellement considérée comme susceptible d'engendrer une confiance populaire en elle-même et en la légitimité démocratique de la CE/UE, le Parlement européen, a souffert dès le début d'être un partenaire marginal du système. Le simple fait d'avoir été directement élu n'était et n'est pas suffisant pour générer le consensus démocratique à même de conférer une légitimité aux structures de pouvoir de la CE. Car la légitimité provient de la capacité à engendrer et à maintenir une croyance en l'adéquation et en l'efficacité des institutions politiques existantes.

De nombreux observateurs et acteurs ont mesuré l'inadéquation des institutions de la CE, au sens où l'exercice du pouvoir par certaines institutions ne correspond pas au type idéal de la démocratie. L'exécutif et le législatif ne fonctionnent pas de la même manière que dans les États membres : le Parlement ne détermine ni la composition, ni la durée du mandat de la Commission ou du Conseil. Le Conseil (qui est, pour nombre d'aspects, le pouvoir législatif réel de la CE) agit au niveau supranational sans rendre de comptes et sans publicité. De tels manquements compromettent l'image

d'une CE bénéficiant du soutien de l'opinion populaire et offrant un exemple de coopération pacifique digne d'émulation à tous les États du monde.

La responsabilité du Conseil dépend de la base légale des actions législatives qu'il lance : seules les procédures de coopération et de codécision introduisent une forme de responsabilité devant le Parlement européen. Les membres du Conseil échappent aussi à tout contrôle démocratique effectif et important au niveau national. Cela a pour effet involontaire de créer un *double bind* : un *double* déficit démocratique qui hypothèque la consolidation des titres de légitimité démocratique de l'UE.

Au fur et à mesure que s'accroissaient les compétences de l'UE, le déficit démocratique croissait aussi aux niveaux supranational et national. Dès lors, les élections européennes n'ont pas corrigé le mode d'exercice du pouvoir politique : elles ont suscité des remises en cause répétées de la répartition et de l'exercice de l'autorité politique dans la CE. Les députés européens ont tenté de rectifier ces défauts en affirmant leurs aspirations démocratiques et légitimes à exercer une influence véritable (étayée par l'acquisition de compétences législatives élargies). Depuis la naissance de l'assemblée des Communautés, ils n'ont cessé de contester la répartition du pouvoir et se sont attaqués de façon souvent hautement novatrice au problème de la modification de la répartition du pouvoir législatif entre la Commission, le Parlement et le Conseil.

A l'inverse de la sagesse courante, qui met en garde contre une offensive de front dans les affaires institutionnelles et constitutionnelles, ce n'est que lorsque le Parlement européen a adopté une attitude audacieuse en ces matières que de réels progrès ont pu être faits. Une nouvelle étape de la construction institutionnelle/constitutionnelle commençait, dont l'exemple avait été donné par la tentative de déterminer les paramètres d'une constitution de l'Union européenne vers le milieu des années 1980. Mais il faut souligner que, alors que la réforme des relations interinstitutionnelles introduite par l'Acte unique européen avait commencé à résorber le déficit démocratique par la mise en œuvre de la procédure de coopération <sup>2</sup>, ces améliorations au niveau supranational ont eu l'effet imprévisible et paradoxal de rouvrir le débat sur la légitimité démocratique de la CE et du Parlement.

Deux facteurs permettent de l'expliquer. Premièrement, on a vu que le Parlement européen était à même, grâce à la procédure de coopération, de modifier de manière directe la législation communautaire, chose que les parlements nationaux étaient dans l'impossibilité de faire. D'où les allégations renouvelées sur son usurpation du rôle dévolu aux parlements nationaux dans l'exercice d'un contrôle légitime, d'une délibération et d'une influence. Ces derniers sont largement mis hors d'état de jouer un rôle dans le pilotage de la législation communautaire. On passait pudiquement sous silence le fait que leurs gouvernements avaient, avec leur concours, contribué à les exclure ou à ne leur conférer qu'un rôle minimal depuis la ratification du traité de Rome. Deuxièmement, la ratification de l'Acte unique donna lieu à un référendum, en Irlande, qui contestait la légitimité authentique des processus communautaires et l'élargissement des compétences de la CE à de nouveaux domaines.

## **2. La légitimité démocratique et la Conférence intergouvernementale de 1991**

La légitimité démocratique et la question du redressement du déficit démocratique de la CE ont pris place dans le débat sur l'Union européenne, au cours de la Confé-

rence intergouvernementale sur l'Union politique européenne. La Conférence intergouvernementale était chargée d'examiner le fonctionnement, l'efficacité, la responsabilité et la nature démocratique des institutions de la CE. Il était sous-entendu que l'action politique devrait être conforme aux principes de l'État de droit. Fin décembre 1991, au moment de la signature du traité de Maastricht, il apparut clairement que les réformes institutionnelles envisagées ne rencontraient pas la croissance exponentielle des demandes auxquelles la CE était confrontée depuis l'ouverture du marché unique. Non seulement de nouveaux États demandaient leur adhésion, mais la question de la signification de la « démocratie » pour la CE avait été formalisée en une définition sommaire dans le traité. Cette définition est dérivée des pratiques et des conceptions libérales-démocratiques contemporaines dans les États membres. Elle se limite aux notions de pluralisme parlementaire et de gouvernement ouvert et représentatif. Mais elle n'a pas pour objet d'établir le type idéal d'un système politique à réaliser au niveau supranational. Cette tentative rudimentaire de définition symbolisait plutôt un noyau de valeurs politiques partagées et envoyait un signal aux États postulants, notamment ceux d'Europe centrale et orientale : elle leur indiquait ce que la CE veut dire lorsqu'elle fait de la « maturité politique » une condition préalable à l'adhésion à la CE, et lorsqu'elle affirme en outre que l'élargissement ne pourra intervenir que s'il ne dilue pas l'acquis communautaire et si la Communauté y est elle-même préparée. Cela suscita à la fois une réappréciation de la question de la légitimité démocratique dans le contexte de la CE et une réévaluation de la question de la pérennité des pratiques législatives existantes ou même récemment réformées et des dispositifs institutionnels.

### 3. Légitimité démocratique — l'approche traditionnelle

Comme on l'a dit, à l'origine la légitimité démocratique dans la CE se limitait à la réalisation de deux objectifs clés : premièrement, étendre les pouvoirs de décision du Parlement européen afin de lui permettre de jouer le rôle traditionnellement associé au pouvoir législatif dans les démocraties d'Europe occidentale ; deuxièmement, permettre à ses membres d'être choisis et d'exercer leurs pouvoirs conformément aux pratiques démocratiques reconnues. Plus récemment, après l'obtention graduelle de ces objectifs initiaux, le Parlement européen s'est lancé dans un débat beaucoup plus large sur la *raison d'être* de la CE et sa transformation en une Union européenne.

L'expression « légitimité démocratique » n'a longtemps été associée qu'au seul Parlement européen. Mais à la suite du développement de son rôle, il est devenu indispensable de clarifier la signification et l'application du concept de légitimité démocratique au niveau de l'UE dans son ensemble. La Conférence intergouvernementale de 1991 a également ouvert la voie à une interprétation élargie de la légitimité démocratique. Elle provient essentiellement de l'obstruction et de l'opposition présentées par les gouvernements des États membres aux tentatives de remédier au déficit démocratique par l'extension du pouvoir législatif supranational et de l'autorité du Parlement européen. Les gouvernements des États membres focalisent l'attention sur la Commission, en affirmant — parfois sournoisement — qu'il n'est possible de remédier au déficit démocratique qu'en assurant l'ouverture et la « transparence » des délibérations prétendument fermées et secrètes de la Commission : ceci, de la part des

artisans d'une prise de décision fermée et secrète au sein du Conseil, qui est le pouvoir législatif de l'UE<sup>3</sup> !

Le Parlement européen a bien joué son rôle et continue à le faire en corrigeant le déficit démocratique et en soulevant les problèmes de légitimité démocratique. Il s'est traditionnellement attaqué à cette question sous les angles suivants :

1. en modifiant les relations interinstitutionnelles et surtout l'équilibre de la répartition du pouvoir législatif entre le Conseil et lui-même. A cette fin, il s'est engagé dans un processus de révision continue de sa propre organisation interne pour renforcer son efficacité, en égayant sa cohérence naissante et en réformant ses pouvoirs formels ;
2. en changeant et en adaptant les règles et les processus de décision afin de renforcer sa capacité à exercer effectivement les pouvoirs que lui octroie le traité et d'acquérir une autorité législative réelle. A cette fin, il a développé ses pouvoirs budgétaires, d'avis conforme et législatifs (à travers les procédures de conciliation, de coopération et de codécision), ses compétences législatives directes (article 138 B) et des initiatives législatives indirectes. Ces dernières comprennent des rapports présentés à sa propre initiative, des déclarations communes (par exemple, sur les droits fondamentaux (1977), la procédure budgétaire (1982), le racisme et la xénophobie (1986), la discipline budgétaire (1988 et 1993) et sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité (1993)). Elles ont permis d'instituer de nouvelles procédures qui n'étaient pas prévues par les traités. Elles entraînent des obligations légalement contraignantes. Toute mesure ultérieure qui les enfreindrait peut être annulée par la Cour de justice.

Le Parlement européen dispose aussi de formes d'influence indirecte, à travers les programmes législatifs annuels préparés par la Commission et qui lui sont soumis, les initiatives en faveur d'actions ponctuelles, d'études préparatoires, etc., ouvrant la voie à de nouveaux objectifs et à de nouveaux programmes (comme le programme d'assistance alimentaire dans le cadre de la politique d'aide au développement de l'UE), et le pouvoir d'approbation de la désignation de la Commission ;

3. en modifiant sa participation aux élections. A cette fin, il a commencé en 1978 très modestement par « fournir de l'information » au public par le canal des partis nationaux disposant d'un groupe parlementaire en son sein. Par la suite, il a financé plus ouvertement des activités électorales et exercé une pression continue en faveur de l'établissement d'une procédure électorale commune.

Le problème est que ces démarches n'ont pas suffi à rendre crédibles les proclamations de légitimité démocratique de l'UE aux yeux des élites nationales et de l'opinion publique pour remédier à l'ampleur du défi qui a semé le doute sur l'entreprise d'intégration européenne dans son ensemble et qui érode de plus en plus la légitimité de l'UE.

#### **4. Légitimité démocratique : un catalogue d'échecs ?**

La crise de légitimité démocratique est encore plus manifeste lorsqu'on l'envisage sous l'angle du rôle des chambres élues avec la prétention de représenter le peuple et de le protéger contre les abus du pouvoir exécutif. Vu l'aggravation de la crise

de légitimité démocratique au niveau de l'UE, on est tenté de n'y voir qu'un catalogue d'échecs. Les tentatives de corriger le déficit démocratique et de renforcer la légitimité démocratique ont fait surgir une série de questions liées entre elles qui, lorsqu'on les rassemble, apparaissent comme telles.

### *1. Echec à concilier la rivalité institutionnelle horizontale*

Jusqu'à l'avènement de l'Acte unique et l'introduction de la procédure de coopération, la compétition interinstitutionnelle entre les deux branches du pouvoir législatif de la CE — le Parlement européen et le Conseil — s'est sans doute en partie poursuivie à cause de l'absence d'obligation formelle ou légale à coopérer. Le Conseil pouvait — et il ne s'en privait pas — ignorer le Parlement européen, en arguant de sa primauté dans le processus législatif. Les procédures de coopération et ensuite de codécision ont modifié cette situation. Ce changement découle de nombreuses raisons. Premièrement, le Parlement européen et la Commission ont impulsé une planification et une coordination législatives efficaces, en automatisant en partie ses différentes étapes et en tenant compte de l'opacité interinstitutionnelle et du besoin de transparence dans la gestion interne de l'avancée du programme législatif. Deuxièmement, le Parlement européen a défié avec succès le Conseil par vote d'amendements à la législation controversée sur l'environnement. Troisièmement, le Parlement européen a utilisé la procédure d'avis conforme pour exprimer des vues opposées à celles du Conseil et de la Commission. Quatrièmement, le Parlement européen a continué à faire preuve d'imagination dans l'interprétation de ses règles de procédure, afin d'accroître son rôle face au Conseil et à la Commission. Ces interprétations ont ouvert la voie, dans les années 1980, à l'accroissement de son influence législative, à la création de la procédure de coopération et, dans les années 1990, au renforcement de sa position quant au choix et à la nomination de la nouvelle Commission. De quelle manière ? D'abord, par le vote d'investiture (incorporé par la suite au traité dans l'article 158 § 2) et la mise en corrélation de la durée du mandat de la Commission et du Parlement européen ; ensuite, par la décision de soumettre à son examen, avant toute nomination formelle à leur charge, les membres de la Commission désignés par les gouvernements nationaux, bien que les députés n'aient toujours pas le droit de censurer des commissaires en particulier. Ces nouvelles compétences renforceront-elles la légitimité démocratique ? C'est possible, si l'on juge que les électeurs feront suffisamment confiance aux députés pour en faire les quasi-leaders de l'UE. L'absence de liaisons efficaces et significatives entre le « gouvernement » de l'UE et son parlement met en péril la légitimité démocratique attribuée à l'UE par une opinion publique qui l'identifie plus à des leaders nationaux reconnus comme tels qu'à des acteurs supranationaux.

Ce processus a débouché sur une simplification de la procédure, sans cependant éliminer la rivalité institutionnelle horizontale. La coopération entre la Commission et le Parlement européen s'est incontestablement améliorée : des représentants de la Commission assistent aux commissions parlementaires et les commissaires assistent souvent aux sessions du Parlement. L'amélioration est moins prononcée et la situation reste plus insidieuse en ce qui concerne les relations du Conseil avec le Parlement européen. C'est en partie l'effet du caractère extra-communautaire de certaines activités du Conseil, notamment de celles qui relèvent des deuxième et troisième piliers sur

la politique étrangère et de sécurité commune et sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Bien qu'il y ait eu des améliorations symboliques — les ministres de la présidence assistent aux commissions parlementaires de leur sphère de responsabilité au moins deux fois par présidence, ainsi qu'aux séances plénières — la responsabilité du Conseil reste faible. Le Parlement européen continue à défendre l'idée d'un partage, sur un pied d'égalité, du pouvoir législatif entre le Conseil et lui-même. Mais le bicaméralisme reste imparfait, le déséquilibre de la balance interinstitutionnelle s'exerce aux dépens du Parlement européen et la charge de rechercher, de justifier et d'assurer les modifications à apporter à ce déséquilibre repose sur les députés. La difficulté à le faire gît en partie dans la persistance de la rivalité institutionnelle verticale et dans la suspicion qui règne au sein des parlements nationaux.

Puisque le bicaméralisme reste imparfait, il s'ensuit que la supervision et le contrôle parlementaires des ministres n'ont rien d'idéal et ne répondent pas aux exigences d'une limitation démocratique efficace des abus éventuels de l'autorité législative du Conseil. Le Conseil a toujours la possibilité de faire passer des propositions législatives sans l'approbation des députés européens ou des parlementaires nationaux. La procédure de type « A » du COREPER par exemple, qu'on peut juger efficace, n'est pas conforme aux idéaux démocratiques d'une participation et d'un contrôle exercés par les représentants élus de ceux auxquels s'applique la loi. Une certaine amélioration s'est produite par rapport au secret des délibérations du Conseil. Le secrétariat de presse du Conseil peut faire connaître le caractère du vote (majorité ou unanimité) sur une décision et préciser quels États membres se sont abstenus ou opposés à la proposition en question. Des députés européens ont parfois demandé des éclaircissements sur certains votes puis s'étaient soudainement évanouis aux instants critiques. Quelques sessions du Conseil ont été télévisées (dix-sept à la fin de 1994). Des députés européens ont participé à certaines réunions du Conseil — une procédure introduite à l'initiative du groupe de députés nommé « Kangourou » lors des délibérations sur la réalisation du marché unique dans les années 1980. Mais cette procédure n'est jamais devenue la norme, ni même n'a été acceptée comme le mode le plus approprié de réalisation d'un contrôle parlementaire supranational sur des ministres échappant tous — nécessairement — à tout contrôle parlementaire rigoureux au niveau national. Mais le secret des délibérations du Conseil n'en subsiste pas moins. L'absence de tribune du public dans le nouveau bâtiment du Conseil montre bien qu'on ne désire pas de délibérations publiques.

En résumé, la coopération entre les institutions législatives de l'UE est déficiente. Elle se développe sur un mode *ad hoc* traduisant des principes pragmatiques, plutôt qu'en conformité avec une vision reconnue et partagée d'un type approprié de division des pouvoirs. L'incertitude permanente qui règne sur les objectifs ultimes permet en partie d'expliquer cette situation. L'UE est en soi une constitution politique. Elle ne peut pas ne pas avoir de système de gouvernement. Mais sa constitution n'est pas conforme aux différents modèles existants de gouvernement libéral-démocratique et représentatif. On se contente simplement d'affirmer qu'elle doit être guidée par des principes démocratiques. Mais même ceux-ci ne sont pas formellement stipulés dans le traité de l'Union.

Cette incohérence et cette rivalité interinstitutionnelle horizontale sont sans aucun doute aggravées par des rivalités interinstitutionnelles ultérieures — telles celles existant entre le Conseil européen et la Commission, ou celles résultant de l'introduction des procédures de comitologie qui restreignent l'influence du Parlement européen et de la Commission et permettent au Conseil d'exercer ses pouvoirs exécutifs par le biais de l'administration et de comités consultatifs.

L'interprétation différente des règles de décision par les principales institutions détériore encore la situation, en entravant l'efficacité de la prise de décision et de leur coopération mutuelle. Inutile de recourir à une théorie de la conspiration pour expliquer ces défauts. Il suffit en effet de mettre en évidence la manière dont ces divergences involontaires ou parfois délibérées sur la manière d'interpréter et de mettre en œuvre les procédures et les conceptions « constitutionnelles » peuvent accentuer les défauts de la coopération interinstitutionnelle. Car la Commission a pris le plus souvent l'habitude de choisir avec un soin particulier la base légale des propositions législatives. Or, cette base légale peut imposer ou exclure le rôle législatif du Parlement européen. Cette exclusion est incompatible avec l'application de procédures législatives démocratiques. Mais elle permet parfois de mieux répondre à l'exigence d'efficacité, en perpétuant le déséquilibre des pouvoirs à l'avantage du Conseil et aux dépens du Parlement européen et en soulignant la position constamment subalterne de ce dernier, réduit au rôle de demandeur.

La position subalterne du Parlement européen est encore aggravée par le refus de le laisser accéder aux informations essentielles ou par la difficulté de se procurer l'information courante susceptible d'alimenter ses délibérations, aux dépens éventuellement du consensus intérieur du Conseil. Ces problèmes sont encore plus aigus en ce qui concerne les deuxième et troisième piliers : on a refusé au Parlement européen le droit d'exercer une supervision, une délibération et une surveillance efficaces (dans les domaines de la justice et des affaires intérieures), ou on ne lui a attribué que des compétences très limitées (dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune). D'après le titre VI du traité sur l'Union européenne, le Parlement européen doit être informé régulièrement et consulté (article K.6). Or, une fois de plus, si la Commission est en général coopérative, le Conseil l'est beaucoup moins. Lorsque le député européen David Martin a posé une question parlementaire écrite à propos de la publication de la décision prise par le Conseil, dans le cadre de la PESC, en matière d'allègement des sanctions de l'UE contre l'Afrique du Sud, il lui fut répondu que de telles « décisions » n'avaient pas à être publiées et que si elles l'étaient ce n'était que par « courtoisie » <sup>4</sup>. Au surplus, le Parlement européen a dû exiger du Conseil l'utilisation d'une base légale pour permettre aux députés européens de donner leurs avis, comme le prévoit l'article 228 A <sup>5</sup>. Par ailleurs, le Parlement européen peut exercer — et exploiter — ses forces budgétaires à l'encontre de ces deux piliers, dans la mesure où leurs dépenses administratives et une partie de leurs dépenses opérationnelles sont à charge du budget de l'UE. Le Parlement européen peut aussi essayer d'influencer les politiques suivies lorsqu'elles sont communautarisées (éventuellement par l'application de l'article 100 C, comme dans le cas de la politique des visas) ou réalisées dans le cadre de l'UE.

## 2. *Échec à surmonter la rivalité institutionnelle verticale*

Les faiblesses de la légitimité démocratique ne sont pas seulement le produit d'une répartition insatisfaisante des compétences entre les corps législatifs de l'UE. Elles sont aussi inhérentes à l'exclusion des parlements nationaux des processus de prise de décision sur les questions européennes, tant au niveau national que supranational. Outre la concurrence entre les deux types de Parlements dont on a déjà parlé, on peut souligner que les problèmes suscités par l'accès imparfait et insuffisant à l'information entravent la capacité des parlements nationaux à influencer le processus législatif de l'UE. Après en avoir été empêchés par leurs gouvernements dès la naissance de la CE, les parlements nationaux ont manifesté des volontés très diverses d'établir des liens avec les députés européens. Trop souvent, pendant trop longtemps, ils ont vu dans le Parlement européen un rival et le bénéficiaire immédiat de toute réduction de leurs pouvoirs, au lieu de comprendre le besoin d'un travail en commun de tous les parlements.

Les partis nationaux ont souvent maintenu à l'écart ou exclu des députés européens dont la pratique couvre l'ensemble de l'UE. Par exemple jusqu'en 1991, lorsque les statuts du Labour Party furent amendés, les parlementaires travaillistes négligeaient de faire appel à l'expertise des députés travaillistes européens. Désormais, cinq députés européens siègent au forum politique du Labour, le Comité exécutif national doit consulter les députés européens sur le manifeste européen et ceux-ci peuvent élire un de leurs membres aux exécutifs régionaux du parti <sup>6</sup>. Richard Corbett a montré que partout ailleurs, dans huit partis socialistes sur dix, les députés européens participent *ex officio* aux congrès du parti, avec droit de parole ; dans sept partis sur dix, ils sont représentés *ex officio* à l'exécutif ou au bureau du parti ; dans cinq partis, ils assistent et prennent la parole aux réunions du groupe parlementaire national ; dans quatre partis, il existe un comité de liaison entre le groupe parlementaire national et l'eurogroupe (qui comprend les leaders des groupes du parti aux *Landtagen* en Allemagne) <sup>7</sup>. Les députés européens peuvent aussi influencer de façon informelle les partis nationaux. Mais une fois de plus, ce n'est ni toujours bien accueilli, ni rendu public. En négligeant de capitaliser l'information et l'expertise fournies par le Parlement européen, les parlements nationaux ont sapé leur propre capacité à surveiller l'action menée dans la CE par leurs gouvernements et leurs ministres nationaux. Des parlements nationaux ont exclu les députés européens de délibérations importantes (et même parfois physiquement de leurs bâtiments, comme dans le cas de la Chambre des Communes). Les possibilités parlementaires d'exiger des comptes des branches exécutives de la CE s'en sont trouvées affaiblies.

Les parlementaires nationaux ont omis de faciliter, dans la mesure de leurs moyens, le développement de liens mutuellement avantageux entre leurs partis respectifs et leurs équivalents au Parlement européen. Une fois de plus, la communication est souvent restée en-deça du nécessaire. Cette situation a peut-être servi les intérêts des députés européens dans l'exercice individuel de leur mandat et a permis aux groupes politiques supranationaux de développer leurs identités et politiques propres de manière relativement autonome. Mais elle a eu pour effet inattendu et involontaire de renforcer le sentiment d'une compétition institutionnelle verticale entre les deux niveaux du travail parlementaire. En travaillant en commun, les parlementaires

auraient pu se mettre d'accord pour réaffirmer les principes et les pratiques démocratiques de responsabilisation des ministres pour leurs actions dans le cadre de la CE, voire même pour influencer la construction constitutionnelle en fonction d'orientations idéologiques (exprimant inévitablement un compromis au centre).

Les parlements nationaux auraient aussi pu jouer un rôle renforcé en plaidant pour l'introduction d'une procédure électorale commune aux élections européennes : les intérêts nationaux établis s'opposent souvent à ce qu'on le fasse. Or ces différences entre les pays affectent la composition idéologique du Parlement européen, affaiblissent sa prétention à représenter l'état de l'opinion publique et affectent l'exercice des droits politiques des citoyens et des résidents (en les faisant dépendre de règles électorales nationales plutôt qu'européennes).

La rivalité institutionnelle verticale ne se manifeste pas seulement entre les parlements. Au contraire, elle est encore plus prononcée lorsque les gouvernements sont concernés. C'est dû en partie à la confusion persistante autour de l'impact présumé de l'intégration européenne sur la souveraineté nationale, lorsque l'intégration est envisagée comme un jeu qui se fait aux dépens de celle-ci. L'ont clairement manifesté tant la répugnance des gouvernements à accepter la déclaration du président de la Commission Jacques Delors (selon lui, si le marché intérieur était une réalité, environ quatre-vingt pour cent de toute la législation produite dans les États membres prendrait sa source au niveau de l'UE) que leur difficulté à adopter une vue objective du fonctionnement de l'UE.

L'approche par piliers du traité de Maastricht a représenté une réponse ad hoc et politiquement avantageuse au besoin de présenter l'intégration ultérieure comme le corollaire logique de la suppression des frontières intérieures à la suite de la création du marché unique. Mais de nombreux gouvernements ont craint d'être placés devant une coopération ultérieure entre autorités nationales ou régionales qui éroderait encore plus leur prépondérance en pratique. En criant au coup bas et en dépeignant la perspective de nouveaux développements de l'intégration comme autant d'empiétements sur leur souveraineté nationale, ils ont laissé passer une occasion de clarifier le système ; ils ont préféré recourir au principe de subsidiarité<sup>8</sup>. Mais la rivalité institutionnelle verticale au sein des États membres — par exemple entre les gouvernements nationaux, régionaux, locaux et municipaux, là où ils existent — pourrait resurgir au niveau supranational si le Comité des régions gagnait du poids et occupait, comme corps de représentants élus, une position analogue à celle du Parlement européen.

On a fini par reconnaître tardivement que les Parlements doivent œuvrer en commun pour rétablir des contrôles démocratiques sur les exécutifs aux niveaux national et supranational. Puisqu'ils sont élus par le peuple, ils peuvent se revendiquer les uns comme les autres d'une légitimité directe. Ils ont tous un rôle à jouer pour conférer de la légitimité à l'exercice de l'autorité. En œuvrant en commun et avec les assemblées régionales, ils pourraient tous contribuer à justifier, à légitimer et à renforcer la légitimité démocratique des structures de pouvoir de l'Union européenne.

### ***3. Échec à trouver un arrangement mutuel destiné à renforcer le bien commun***

Les contradictions dans l'instrumentalisation de l'idéal d'un gouvernement ouvert au niveau de l'UE ont révélé des faiblesses au niveau national. Le traité de

Maastricht a prévu la création d'un médiateur <sup>9</sup>, désigné par le Parlement européen sur recommandation de la commission des pétitions, chargé d'enquêter sur les plaintes concernant les fautes administratives commises par les institutions de l'UE.

En outre, les Conseils européens de Birmingham et d'Edimbourg ont cherché à renforcer la « transparence » au sein de l'UE. L'attention s'est portée sur la nature prétendument fermée du processus de prise de décision de la Commission. Des règles et des directives ont été émises pour régler l'accès à la documentation du public, l'introduction de livres blancs ou verts à caractère consultatif, de processus de consultation avec les groupes d'intérêts, les *lobbies* et autres groupes légitimement intéressés par les initiatives législatives de la Commission. Cet exercice a non seulement révélé que la Commission était probablement le plus ouvert de tous les services administratifs opérant dans l'Europe des Douze, mais que plusieurs gouvernements usaient de pratiques très restrictives et n'avaient, eux, rien d'ouvert. Les contradictions entre le discours rhétorique et la réalité étaient manifestes <sup>10</sup>.

La transparence est devenue un moyen de contenir l'ouverture. Cela apparaît clairement dans la lettre d'instructions du Conseil (qui prescrit les conditions permettant de refuser l'accès à l'information en vertu de son caractère préjudiciable ou de son impact financier) et dans ses arguments sur la réalisation de la transparence. Les parlements néerlandais et suédois ont rétorqué qu'ils ne respecteraient pas ces lignes directrices qui contrevenaient à leurs règles nationales sur l'ouverture. La faculté du médiateur de s'occuper des plaintes émanant des citoyens des États membres (comme le prévoit le traité de Rome) est également entravée, dans la mesure où chaque citoyen ne dispose pas nécessairement d'un niveau d'information équivalent, de même d'ailleurs que les ministres et les parlementaires nationaux.

L'argument de la transparence amplifie les contradictions engendrées par la volonté de concilier un gouvernement démocratique et un gouvernement efficace. Si, à l'évidence, le secret est parfois un élément essentiel du succès de négociations ou d'accords, l'information accessible au public dans un État membre doit-elle lui être refusée dans un autre ? On peut sans doute gagner en efficacité en réduisant les interférences des délibérations et de la supervision parlementaires dans la prise de décision politique. Dans ce cas, les technocrates peuvent heureusement se passer des politiciens ; on peut aussi se passer de débats contradictoires, sous prétexte de gagner en efficacité, et faire des économies en communiquant à travers les autoroutes de l'information à la manière d'une téléconférence de citoyens interactifs <sup>11</sup> ; et on peut encore renforcer l'efficacité en réduisant ou en éliminant toute forme de consultation.

Il s'agit là d'exemples extrêmes du dilemme qui oppose efficacité et pratique démocratique. Il faut nécessairement chercher à trouver un équilibre approprié entre ces deux termes. Qu'un gouvernement soit efficace n'implique pas nécessairement qu'il soit meilleur ou même simplement bon. La pression en faveur d'une efficacité accrue fait mieux ressortir la compétition pour les ressources financières qui oppose les diverses branches du pouvoir politique et les structures qui leur correspondent, y compris bien sûr les institutions de l'UE. En outre, il faudrait encore définir ce qu'est un gouvernement efficace. A quoi peut-on le reconnaître ? A tout le moins, il est clair qu'on pourrait obtenir de l'efficacité au niveau de l'UE, sous forme de gains de temps,

si les procédures législatives, les pratiques et les interactions interinstitutionnelles étaient mieux coordonnées et canalisées dans la poursuite d'un objectif commun.

L'élaboration d'un document reconnu et accepté comme constitution de l'Union européenne sanctionnerait ce changement. L'ensemble des traités et des amendements aux traités, à quoi s'ajoute la modification permanente des limites territoriales de l'Union européenne, créent l'impression d'une entreprise sans fin. Cette situation apporte de l'eau au moulin de ceux qui souhaitent bloquer l'intégration et éviter tout changement dans les relations interinstitutionnelles, la division, l'exercice du pouvoir et de l'autorité au sein de l'UE. Elle encourage aussi les jérémiades destructrices de ceux qui tendent à évaluer chaque soi-disant « gain » de l'intégration comme une atteinte à leur idéal chimérique de souveraineté nationale pleine et entière (mais illusoire). Une nouvelle fois, le Parlement européen a joué un rôle utile — notamment depuis l'époque du Club du Crocodile — en s'efforçant de mettre à l'ordre du jour l'élaboration d'une constitution écrite <sup>12</sup>.

#### 4. *Un échec de la mobilisation ?*

Une constitution écrite établissant les paramètres de l'UE et les pouvoirs, les responsabilités et les obligations de ses institutions, permettrait sans doute de réduire l'incertitude du public quant au projet et à la finalité de l'UE et de ses institutions, dont l'autorité n'est ni acceptée de bon gré, ni jugée légitime. A court terme, cependant, elle pourrait avoir le résultat inverse et placer l'UE au pied du mur. En bref, l'opinion publique ne parvient pas à distinguer les différentes composantes de l'UE et à faire une différence entre ses institutions. Par conséquent, tout échec rencontré dans tel ou tel domaine par une des institutions peut facilement tourner au désavantage de l'UE dans son ensemble, en semant le doute sur sa légitimité globale. Cet exemple illustre un nouvel aspect de la crise de légitimité démocratique de l'UE et de son déficit démocratique : le Parlement européen se perçoit lui-même comme la conscience de l'UE, comme le porte-parole de ses populations, comme leur « grand forum ». Mais les gens ne s'identifient pas à lui, à ses œuvres, à ses partis ou à ses députés.

Le Parlement européen a essayé d'encourager le sentiment d'un projet et d'une entreprise communs par l'élaboration d'une constitution européenne, en impliquant étroitement les parlements nationaux dans cet exercice. Les Assises de Rome en 1990 étaient une tentative de surmonter les faiblesses antérieures de la collaboration entre parlementaires nationaux et députés européens et de créer un consensus entre les représentants élus des peuples sur la nature et la finalité du projet d'institutions démocratiques pour l'UE.

Le changement d'attitude négatif vis-à-vis de l'intégration européenne a de nombreuses causes qui dépassent le cadre de ce texte. Il reflète à la fois l'ignorance du public et l'échec de la tentative de le mobiliser, en corrélation avec la crise de légitimité démocratique. De même que le simple établissement du suffrage universel direct pour l'élection du Parlement européen n'a pas supprimé le déficit démocratique, la modification du rôle du Parlement européen dans le processus législatif et vis-à-vis du public ne suffit pas non plus pour surmonter la crise de légitimité démocratique. Les gouvernements des États membres ont aggravé eux-mêmes cette crise. Il n'ont pas

réussi à internaliser la légitimité et l'autorité de leur propre système, de ce système dont ils sont à la fois les acteurs et les auteurs.

Les référendums sur le traité de Maastricht ont montré comment les gouvernements pouvaient renier ou désavouer des accords approuvés à la Conférence intergouvernementale. En effet, les processus de ratification des décisions de la Conférence intergouvernementale ont, dans une certaine mesure, délégitimé les réformes et exacerbé la crise de légitimité démocratique. Reste à voir si le Parlement européen parviendra à redresser cette situation, en améliorant ses liens avec les parlements nationaux afin d'accentuer la légitimité démocratique de son propre travail, par l'organisation d'un plus grand nombre de séances de consultation du public (qui sont passées d'une fréquence de deux à vingt par an entre 1974-1979 et 1980-1989) <sup>13</sup>, par une utilisation imaginative et/ou combative de ses compétences budgétaires et de son pouvoir de donner décharge sur l'exécution du budget, par l'élaboration d'un projet de constitution bénéficiant d'un large soutien ou en soutenant le médiateur européen et le développement d'une citoyenneté de l'UE <sup>14</sup>.

La création d'une citoyenneté européenne ne remédie pas nécessairement aux déficiences de la légitimité démocratique si les étapes de sa réalisation sont mal interprétées dans l'optique d'un jeu à somme nulle, décrites comme représentant une perte proportionnelle de citoyenneté nationale. Bien que le concept de citoyenneté européenne puisse être considéré en lui-même comme un correctif apporté aux images négatives du rôle de l'UE pour la « personne ordinaire », sa présentation sous forme d'un ensemble de droits peu explicites et discriminatoire pourrait involontairement affaiblir au lieu de renforcer l'identification affective à l'UE et donc élargir au lieu d'atténuer un des aspects du déficit démocratique.

On aurait tort de supposer que la question de la citoyenneté n'a pas été soulevée par la CE avant Maastricht <sup>15</sup>. Le traité de Rome contient un ensemble de mesures qui ont été ensuite reformulées dans le traité de Maastricht comme des droits du citoyen. Elles comprennent :

- l'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité (article 7) ;
- la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (article 48) ;
- l'adoption dans le domaine de la sécurité sociale des mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs (article 51) ;
- la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre (articles 52-56) ;
- le droit des citoyens d'un État membre à la libre prestation des services dans un autre État membre (articles 59-66) ;
- le respect du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins (article 119).

Le sommet de la CE d'octobre 1972 (précurseur des Conseils européens), en déclarant que le but de la CE était une « Union européenne », a entamé le débat sur le statut des citoyens dans une Union européenne. A Copenhague, en décembre 1973, les neuf chefs d'État et de gouvernement ont adopté une déclaration sur l'identité européenne affirmant leur détermination à « défendre les principes de la démocratie représentative, de l'État de droit, de la justice sociale — qui est l'objectif ultime du

progrès économique — et du respect des droits de l'homme ». Ces principes étaient considérés comme les « éléments fondamentaux de l'identité européenne », que les Neuf estimaient conformes aux « aspirations les plus profondes de leurs peuples », lesquels se voyaient appelés à participer à leur réalisation, « en particulier à travers leurs représentants élus ».

En juillet 1975, le Parlement européen appela à l'établissement d'une charte des droits des peuples de la Communauté européenne. En novembre 1977, il invita la Commission à faire des propositions sur la réciprocité des droits spéciaux. Il énuméra aussi le type de droits civils, politiques, économiques et sociaux qu'il faudrait y inclure. La déclaration de Stuttgart de 1983 sur l'Union européenne a appelé à une harmonisation juridique facilitant des relations plus étroites entre les ressortissants des États membres de la CE.

En 1984, le projet de traité instituant l'Union européenne du Parlement européen a défini comme suit la citoyenneté de l'Union :

« Les citoyens des États membres sont par là même citoyens de l'Union. La citoyenneté de l'Union est liée à la qualité de citoyen d'un État membre ; elle ne peut être acquise ou perdue séparément. Les citoyens de l'Union participent à la vie politique de celle-ci dans les formes prévues par le présent traité, jouissent des droits qui leur sont reconnus par l'ordre juridique de l'Union et se conforment aux normes de celui-ci » (article 3).

En juin 1984, le Conseil européen de Fontainebleau déclarait qu'il était essentiel que la CE « adopte des mesures (...) pour renforcer et promouvoir l'identité et l'image de la Communauté dans l'esprit des ses citoyens et dans le monde entier ». Il créa la commission Adonnino sur l'Europe des citoyens dont le rapport et les recommandations furent approuvés par le Conseil européen de Milan en juin 1985. Vinrent ensuite l'Acte unique européen et les rapports présentés au Parlement européen par David Martin et Emilio Colombo qui synthétisaient les vues du Parlement européen sur la citoyenneté de l'Union européenne. Le rapport Martin d'octobre 1990 mettait l'accent sur la nécessité d'une déclaration des droits et libertés fondamentaux et sur leur protection, ainsi que sur la démocratie. Le rapport Colombo de novembre 1990 sur la base constitutionnelle de l'Union européenne comprenait plusieurs articles sur la citoyenneté qui reprenaient les idées précédentes. Enfin, le traité sur l'Union européenne définissait la citoyenneté de l'UE :

- « 1. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre.
2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité » (article 8).

Le traité de Maastricht contient aussi un engagement à respecter « les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire » (article F 2).

Si le pouvoir public provient du peuple qui investit une institution directement élue de la charge de représenter ses intérêts, il en découle que toutes les autres institutions doivent être responsables devant le Parlement européen : celui-ci n'a pas seule-

ment pour but de donner une expression aux relations politiques entre les citoyens (les gouvernés) et l'Union (le « gouvernement »), mais il représente l'instrument qui confère une légitimité démocratique aux projets de lois de l'UE proposés par des autorités censées exercer le pouvoir selon des voies légales. Le problème n'est pas que l'UE agisse illégalement, ni même que ses interventions soient disproportionnées par rapport à ses objectifs, mais que son mode d'action et l'efficacité de ses politiques et de ses programmes sont largement incompris, imperceptibles et peu probants.

### 5. *Un manque d'efficacité du Parlement européen ?*

Le Parlement européen a partiellement échoué à prendre en compte les critères d'efficacité dans la réalisation de politiques et de programmes qui aient un caractère visible et une portée directe pour l'électorat. Cet échec n'est que partiel parce qu'il affecte sa visibilité mais pas sa compétence ou son engagement. La procédure de coopération a accru l'influence du Parlement européen grâce au système de la double lecture, en vertu duquel les amendements proposés par le Parlement européen ne peuvent être modifiés par le Conseil qu'à l'unanimité, alors que le Conseil doit adopter sa position commune à la majorité qualifiée. Le bilan montre que 50% des amendements du Parlement ont été adoptés par la Commission et 25% par le Conseil. Cette proportion est encore trop faible pour représenter un progrès par rapport à la situation antérieure, à l'époque de la procédure de consultation traditionnelle. Le manque de visibilité des amendements du Parlement européen, en dépit des succès remportés, ne permet pas d'affirmer qu'ils ont renforcé l'impression d'efficacité du Parlement européen dans l'opinion publique ou la légitimité démocratique.

Il est également trop tôt pour évaluer les performances du Parlement européen dans l'exercice de ses pouvoirs de codécision, notamment dans les nouveaux domaines de compétences où il a le dernier mot : l'éducation, la culture, la santé publique, la protection des consommateurs, les réseaux transeuropéens de transport, de télécommunications et de l'énergie. D'après les estimations de la Commission, ces domaines, *lato sensu*, représenteront vraisemblablement presque la moitié du futur programme législatif de l'UE.

On peut considérer que l'absence relative de visibilité et/ou l'incertitude quant à l'origine et à l'identité de l'attribution des « fonds publics » de l'UE réduisent les chances de voir se créer un lien et une identification d'ordre affectif ou instrumental entre l'UE et le public. Le Parlement européen a la prétention d'être un intermédiaire entre les branches exécutives de l'UE et le public.

Il s'est efforcé, depuis des années, de modifier la distribution des ressources disponibles pour les dépenses de l'UE et d'en orienter une proportion plus grande vers des programmes de bien-être socio-économiques, en insistant sur une réduction des dépenses administratives. L'impact et le montant des ressources redistribuées varient d'après les États membres et sont facilement camouflés dans les programmes nationaux de dépenses publiques, sauf là où l'on établit des indicateurs spéciaux pour souligner qu'un programme (tel que la rénovation des infrastructures industrielles) est soutenu par les fonds structurels de l'UE.

On a assisté en outre à une croissance exponentielle des actions de *lobbying* auprès du Parlement européen menées par le secteur privé et des intérêts particuliers,

lesquelles attestent ainsi de l'importance accrue prise à leurs yeux par les députés européens dans les processus législatifs et de prise de décision politique <sup>16</sup>. Les députés européens représentent des sources d'information utiles, entre autres sur la progression des travaux dans les diverses commissions, dans le cadre des procédures de coopération et de codécision. Bien que l'autorité budgétaire du Parlement européen ne lui permette pas d'imposer des dépenses, un accord interinstitutionnel l'autorise, depuis Maastricht, à examiner toutes les lignes budgétaires, à vérifier la base légale des dépenses et à s'assurer que des lignes spécifiques relèvent de chapitres qui les assujettissent à l'intervention du Parlement européen. Celui-ci possède le pouvoir limité d'amender le projet de budget et a le dernier mot sur l'ensemble du budget.

A moins que le Parlement européen n'utilise ces opportunités pour mettre les prévisions et les erreurs budgétaires des gouvernements sous les feux de la rampe (ou pour les embarrasser), — comme dans le cas de l'acquiescement apparent des gouvernements nationaux à la fraude dans le domaine de l'agriculture —, ses activités demeurent invisibles aux yeux du public. C'est vrai aussi, excepté dans les cas soumis à une large publicité, de son utilisation de l'avis conforme. Le traité de Maastricht a étendu le droit qui lui a été accordé par l'Acte unique européen de donner un avis conforme sur les accords internationaux, y compris les traités d'adhésion et les accords d'association. Il est intervenu au plan politique sur la question des droits de l'homme et il a refusé de voter certains protocoles financiers annexés aux accords d'association avec la CE.

La tentative du Parlement européen nouvellement élu en 1994 de voter contre la désignation de Jacques Santer à la place de Jean-Luc Dehaene comme président de la Commission a sans doute été plus visible. Mais il est douteux que cette action, qui s'est déroulée très rapidement, ait renforcé sa légitimité démocratique dans l'esprit du public. Le simple exercice de ses nouveaux droits en matière de nomination de la Commission est le corollaire logique du droit de démettre la Commission en bloc. Son intention de soumettre chaque commissaire à un examen de passage, avant son entrée en charge en janvier 1995, aurait dû être utilisée à fond si les députés européens avaient réellement le désir d'influencer le contenu, les priorités et les orientations du programme législatif de la nouvelle Commission. Les députés souhaitaient que la Commission — par l'effet du processus de nomination — se soucie plus des vues du Parlement européen que ne le faisait la Commission précédente.

Le dernier domaine où il faut vérifier l'impact du Parlement européen vis-à-vis du public concerne les citoyens. Mis à part son pouvoir de demander des comptes aux autres institutions (dans les commissions, les séances plénières, par des questions orales ou écrites et à travers les différentes étapes des procédures de coopération et de codécision), le Parlement européen peut prétendre représenter les intérêts des électeurs. Il procède à des enquêtes sur les pétitions présentées par des citoyens sur un sujet relevant des compétences de l'UE ; il peut constituer une commission d'enquête pour examiner des sujets relevant des compétences de l'UE ; il désigne le médiateur européen et fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de celui-ci. Bref, le Parlement européen est le gardien des droits des citoyens. Mais une fois de plus, il est douteux que le public ait conscience de ce rôle ou en apprécie l'importance. Par conséquent, bien que les travaux préparatoires à un accroissement

de la légitimité démocratique aient été réalisés, le déficit démocratique subsiste. Et jusqu'à présent, le nouveau Comité des régions n'a rien fait pour contribuer à le réduire.

On peut également analyser les idées du public sur l'impact du Parlement européen en examinant les taux de participation aux élections. Cette participation ne permet de mesurer que très grossièrement la légitimité démocratique. Mais elle est le seul indicateur utilisé pour appuyer ou pour rejeter la légitimité d'une quête d'un pouvoir plus étendu du Parlement européen. L'absence de corrélation entre le résultat de la compétition électorale et la couleur du « gouvernement européen » a servi d'argument pour expliquer les faibles taux de participation et l'échec essuyé dans plusieurs États par la tentative de mobiliser un soutien potentiel. Le déclin général de la participation depuis 1979 peut être interprété comme un symptôme d'insatisfaction par rapport à l'efficacité du Parlement européen.

Mais il est difficile de séparer cette donnée d'autres impressions négatives suscitées par le Parlement européen (qui incriminent sa nature ambulante, son coût exorbitant, la stature politique des candidats et des députés sortants et l'ampleur de ses compétences) et de la prise de conscience généralement pauvre de ce que fait le Parlement européen, ou de ce qu'il est capable de faire, en comparaison avec les parlements nationaux (dont les bilans sont envisagés en parallèle étroit avec ceux des gouvernements nationaux). Il est difficile aussi de séparer ce facteur du problème général de l'augmentation des abstentions, attribuable à l'échec de la mobilisation des partis, à l'échec des campagnes, aux faiblesses organisationnelles des partis nationaux et transnationaux, au sentiment d'un manque de différences entre les candidats et/ou les partis, ainsi qu'à leur incapacité à exprimer dans leurs programmes l'insatisfaction quant à la production législative de l'UE, ou au scepticisme quant à la capacité du Parlement européen à influencer et à déterminer un tant soit peu les résultats du processus législatif. Si l'électorat n'est pas convaincu de l'utilité de voter, une meilleure information sur les campagnes et les possibilités électorales n'accroîtra pas significativement la participation.

Et surtout, les élections européennes ont peut-être eu pour effet involontaire d'accroître indirectement le scepticisme qui entoure la légitimité démocratique, l'efficacité et l'adéquation des dispositifs institutionnels de l'UE. Le rôle dynamique du Parlement européen dans l'avancée vers une Union européenne dotée d'institutions et de procédures législatives et décisionnelles démocratiques et adéquates n'a été ni suffisamment visible, ni suffisamment apprécié par le public pour autoriser le Parlement européen à justifier sa revendication d'un pouvoir plus étendu au nom du renforcement du soutien public. Tant que cela ne se produira pas, il sera difficile aux députés européens de redresser le déficit démocratique dans la voie initialement prévue.

Le problème rencontré par l'UE est toutefois de décider comment acquérir cette légitimité et de savoir s'il reste assez de temps pour le faire, au moment où de nouveaux candidats souhaitent y adhérer avant d'avoir surmonté leurs difficultés fondamentales. Leurs exigences contradictoires par rapport à l'UE, et l'insatisfaction inévitable que provoquent son action et son incapacité à leur procurer rapidement des avantages économiques, pourraient sérieusement miner par la suite leurs démocraties naissantes.

En fin de compte, à une époque où les frontières de la vie politique ne se confondent plus avec les limites territoriales des vieux États-nations et où des acteurs non élus, extraparlimentaires, comprenant toute une série de groupes technocratiques et du secteur privé, jouent un rôle instrumental en établissant, en modifiant et en influençant l'ordre du jour législatif, il n'est peut-être plus tout à fait adéquat de s'efforcer de définir et de rectifier le déficit démocratique de l'UE en référence aux normes socio-politiques d'autrefois. Cette remarque n'est pas destinée à justifier un abandon. Elle vise seulement à attirer l'attention sur la nécessité d'adopter une approche plus imaginative pour identifier le problème et élaborer des stratégies qui visent à améliorer la situation et à rectifier le déficit démocratique sous ses divers aspects.

La légitimité est la capacité à engendrer et à maintenir une croyance en l'adéquation et en la justesse des institutions politiques existantes. La subsidiarité, la transparence et la citoyenneté pourraient ne représenter que de pauvres alternatives à la mise en œuvre d'une constitution politique démocratique au niveau de l'UE. Elles pourraient représenter des conditions préalables qui favorisent la prise de conscience, indispensable au renforcement du sentiment d'investissement dans la vie d'une société civile qui évolue, parallèlement à l'UE, du modèle de la *Gesellschaft* à celui de la *Gemeinschaft*<sup>17</sup>. L'Union européenne doit veiller à la fois à ses propres dispositifs interinstitutionnels et à ceux des États membres. Il lui est difficile de faire prendre conscience au public des obstacles innombrables que cela implique. Mais l'UE, et plus particulièrement la Commission et le Parlement européen, doivent continuer à exprimer des préoccupations constitutionnelles s'ils veulent être considérés comme des acteurs légitimes et s'ils souhaitent que les citoyens intériorisent la légitimité de l'UE et s'identifient à elle de telle sorte qu'ils deviennent les sujets actifs d'une constitution politique émergente.

## Notes

<sup>1</sup> J. LODGE, *The European Community in the Historical Context of its Parliament, 40<sup>th</sup> Anniversary Proceedings of the European Parliament*, Strasbourg, 1993.

<sup>2</sup> J. LODGE, « The Single European Act : Towards a New Euro-Dynamism ? », in *Journal of Common Market Studies*, n° 24, 1986, pp. 47-69 et Id. « The European Parliament — from assembly to co-legislature : changing the Institutional Dynamics », in J. LODGE (éd.), *The EC and the Challenge of the Future*, Pinter, Londres, 1989.

<sup>3</sup> J. LODGE, « Transparency and Democratic Legitimacy », in *Journal of Common Market Studies*, n° 32, 1994, pp. 343-368.

<sup>4</sup> Question n° 95 (H-1082/91).

<sup>5</sup> *Les Avis législatifs du Parlement européen et leur impact : procédures de consultation, 1: Affaires étrangères/Sécurité*, Bruxelles, mai 1994.

<sup>6</sup> Constitutional Amendments, Labour Party, 1991.

<sup>7</sup> R. CORBETT, *The elected European Parliament and its Impact on the Process of European Integration*, unpublished PhD thesis, University of Hull, 1994.

<sup>8</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Application du principe de subsidiarité*, C(94) 1251 fin, 1994. Voir K. ENDO, « The Principle of Subsidiarity : from Johannes Althusius to Jacques Delors », in *The Hokkaido Law Review*, 1994, pp. 1966-2064. et P. KAPTEYN, « Community Law and the Principle of Subsidiarity », in *Revue des Affaires Européennes*, n° 2, 1991, pp. 35-43, ainsi que PARLEMENT EUROPÉEN, *Rapport sur le principe de subsidiarité*, rapporteur : V. Giscard d'Estaing, A3-0267/90 ; A3-163/90/Part B., 1990.

<sup>9</sup> C. CASINI, C. FORTE et P. PRETO, « A New Champion for Parliament », in *European Briefing*, n° 32-24, novembre 1994 et D. MILLAR, « Why a Weak Ombudsman would mean a weaker European Parliament », in *European Briefing*, n° 35, novembre 1994.

<sup>10</sup> J. LODGE, « Transparency and Democratic Legitimacy », *art. cit.*

<sup>11</sup> DG XIII, « Europe's Way to the Information Society — an action Plan », *I&T News Review*, n° 1-2, automne 1994.

<sup>12</sup> D. MARTIN, *Europe : An Ever Closer Union*, Spokesman, Nottingham, 1991.

<sup>13</sup> R. CORBETT, *The elected European Parliament and its Impact on the Process of European Integration*, *op. cit.*, p. 178.

<sup>14</sup> D. MEEHAN, *Citizenship and the European Community*, Pinter, Londres, 1993.

<sup>15</sup> J. LODGE et V. HERMAN, « Citizenship, Direct Elections and the European Parliament », in *Res Publica*, n° 19, 1977, p. 579-605.

<sup>16</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, Rapport Galle, 16 mars 1992, doc. PE.200.405.

<sup>17</sup> *Gesellschaft et Gemeinschaft* : société et communauté. (« Le rapport entre des volontés humaines, et par conséquent l'association, peut être compris soit comme une vie réelle et organique, c'est alors l'essence de la communauté, soit comme une représentation virtuelle et mécanique, c'est alors le concept de la société. », F. TÖNNIES, *Communauté et société. Catégories fondamentales de la sociologie pure*, PUF, Paris, 1944, p. 3 [NDT]).

**La contribution de Marco Martiniello est l'extension de son article publié en 1994 dans les Cahiers de Clio.**

# A l'Est : flux et reflux de la culture politique

Silvia MIHALIKOVA

Je me propose de mettre en lumière certains changements récents intervenus dans notre compréhension de la démocratie dans les sociétés postcommunistes. Ces changements n'ont pas eu pour seule cause les mutations institutionnelles et l'introduction de l'État de droit. Le contenu et le caractère de la démocratie constituent une part importante de la culture politique de chaque société, de l'univers intérieur qui sous-tend les actions de chaque individu. Qu'y a-t-il dès lors à la source du changement de vues sur les possibilités et la signification de la démocratie dans le monde postcommuniste actuel ? Quelle différence y a-t-il entre les idées des citoyens et celles de leurs dirigeants politiques par rapport au fonctionnement de la démocratie ? Jusqu'à quel point les modèles occidentaux de démocratie sont-ils acceptables pour les sociétés postcommunistes ? Les tensions et les contradictions entre les explications données en Slovaquie et à l'étranger sur le développement de la démocratie en Slovaquie peuvent servir d'exemple et nous aider à répondre à ces questions.

## **1. De l'euphorie au scepticisme**

En Europe centrale postcommuniste, la fin longtemps attendue de la stagnation associée au socialisme « réel » modifia aussi la compréhension du contenu et de la signification de la démocratie dans la vie quotidienne.

### ***1. L'euphorie***

L'euphorie initiale provoquée par la soudaineté apparente et le caractère non violent de l'arrachement du pouvoir des mains des dirigeants communistes discrédités fut tempérée par la perplexité et l'incertitude sur l'usage à faire de ce pouvoir tout neuf. Les élites politiques nouvelles ou renouvelées (qui avaient été, sous l'ancien régime, intimement liées à la nomenklatura communiste) supposaient qu'une démocratie de style occidental pourrait s'établir assez rapidement et sans douleur, en retranchant l'adjectif « socialiste » de la définition de la démocratie et en créant les conditions favorables à l'émergence d'une pluralité de partis politiques, de mouvements et d'associations civiques. La société civile naissante et ascendante percevait la démocratie comme un horizon ouvrant des possibilités illimitées pour chacun, comme une licence

sans frein, surtout pour ces contestataires qui se sentaient libres de se mêler de tout et de refuser toute autorité (même celle de la police de la route), ainsi que pour ceux que n'inquiétait pas l'anarchie générale.

Dans toutes les sphères de la société, se répandit une croyance universelle en l'idée que les nouvelles libertés démocratiques offraient des possibilités infinies, permettant de résoudre efficacement n'importe quel problème. Dans le domaine économique, on estima que les choses allaient s'améliorer grâce aux élections et par la nomination de gestionnaires qui, sans être toujours des spécialistes d'un secteur déterminé d'activité, se voyaient crédités d'avoir pris la parole en novembre 1989 et d'avoir un passé sans tache, car ils avaient refusé toute forme de coopération avec l'ancien régime communiste. La conviction se répandit, particulièrement dans les cercles de dissidents, qu'il était possible de mêler l'éthique et la politique et cette conviction trouva, dans un premier temps, un écho favorable chez ceux qui avaient été témoins de la politique ambiguë de communistes dont les actes contredisaient souvent les paroles. La majorité des citoyens avait bien accueilli la chute du régime communiste et croyait à ce projet de transformation rapide de la société et à l'adhésion à la famille des pays à tradition démocratique occidentale.

Le niveau élevé d'enthousiasme initial et la volonté de participer activement à ces changements se manifestèrent par la participation massive et l'implication des citoyens lors des premières élections libres tenues dans les pays postcommunistes. Des dizaines de nouveaux mouvements civiques, de clubs et d'associations se formèrent spontanément. Les idéaux de démocratie participative semblaient avoir trouvé un début de réalisation et leurs défenseurs commençaient à croire que leurs prédictions allaient se confirmer. Les quelques voix exprimant des doutes sur la durée de cette tendance furent taxées de scepticisme injustifié et de défiance à l'égard des potentialités de la démocratie en tant que telle. On affirmait surtout que, après avoir connu un type formaliste et fantomatique de participation politique sous l'ancien régime, les gens étaient sortis de leur léthargie, et que leur souci des affaires publiques innervait en permanence l'exercice du pouvoir démocratique. Sur ce, le rêve de Havel d'un « pouvoir des sans-pouvoir » et d'une « vie dans la vérité » semblait en mesure, au moins partiellement, de devenir une réalité.

Mais qu'y avait-il derrière ces professions de foi dans les vastes potentialités de la démocratie et dans sa capacité à résoudre les problèmes qui s'accumulaient à l'horizon ?

## *2. L'idéalisation de la démocratie occidentale*

Les citoyens des pays postcommunistes et leurs représentants politiques voyaient la démocratie occidentale avec des yeux accoutumés, depuis de longues années, à regarder les choses à travers un rideau de fer. Presque tout ce qui se trouvait de l'autre côté était idéalisé, perçu comme parfaitement cohérent. Les démocraties d'Europe occidentale paraissaient fonctionner sans troubles ni perturbations. Aux yeux des habitants d'Europe centrale, elles vivaient sous un ciel bleu permanent et leur vie politique semblait caractérisée par la recherche raisonnée et paisible de solutions aux problèmes complexes. Presqu'aucun ne percevait les contradictions et les défauts inhérents aux structures démocratiques occidentales, pourtant ouvertement discutées dans

la théorie et la pratique politiques des décennies antérieures. Les considérations émises sur la « pathologie de la démocratie »<sup>1</sup> n'entraient tout simplement pas dans leur conception d'un rapide « retour à l'Europe ». Une interprétation strictement normative de la culture politique des démocraties occidentales devint ainsi partie intégrante des nouvelles catégories analytiques, des nouveaux discours et lexique politiques.

La réification des dimensions axiologiques de la démocratie et des cultures politiques des sociétés occidentales métamorphosait aussi celles-ci en modèles idéaux presque inaccessibles du comportement attendu tant de la part de l'élite politique que de la base. Dans certains cas, on crut nécessaire de condamner les aspects négatifs de la vie politique intérieure de ces pays, en les traitant comme autant de manifestations des tares de la culture politique et de la démocratie postcommunistes. Et de profondes illusions se formèrent sur le haut degré d'efficacité, de moralité et la nature consensuelle des démocraties d'Europe occidentale et sur leurs cultures politiques. On qualifiait de marginale ou de trop exceptionnelle pour être mentionnée l'évidence de la corruption, de manquements, de faiblesses et de chutes morales, d'une violence, même au Parlement<sup>2</sup>, dans beaucoup de pays de tradition démocratique.

On corrigea cependant assez vite ces images idéalisées de la démocratie occidentale, suite aux possibilités accrues d'observer le monde occidental à travers les médias, la littérature et l'expérience personnelle directe.

La principale différence entre le fonctionnement des démocraties occidentales et des démocraties en développement du monde postcommuniste réside indubitablement dans le fait que, alors que les insuffisances mentionnées ci-dessus du système démocratique dans le monde occidental font partie intégrante de sa structure et de sa dynamique et ne menacent nullement la stabilité du régime politique dans son ensemble, ces problèmes provoquent au contraire des crises, dans les conditions transitoires incertaines des sociétés postcommunistes, et mettent en péril tant le processus démocratique que l'existence de celles-ci. Le cas de la Slovaquie est exemplaire à cet égard. Cinq ans après la chute du régime communiste, près de 58% de la population estiment que la démocratie est toujours assez faible et limitée chez eux et ne parviennent pas à se prononcer lorsqu'on leur demande si, selon eux, les développements futurs seront plus démocratiques, plus autoritaires ou semi-dictatoriaux<sup>3</sup>.

### 3. *Vers un développement de la démocratie en Slovaquie ?*

Quelles faiblesses et quels facteurs limitent le développement futur de la démocratie dans les pays postcommunistes, et particulièrement en Slovaquie ?

Selon A. Przeworsky, la progression vers la démocratie implique d'accepter *a priori* les résultats incertains de l'interaction de diverses forces sociales interdépendantes<sup>4</sup>.

Si nous nous rallions à cet avis, nous ne devrions pas craindre l'expression d'une telle incertitude, y compris dans les pays postcommunistes. Mais la question des règles, des législations et des constitutions dans le cadre desquelles ces forces peuvent fonctionner se révèle cruciale. Dans les pays de tradition démocratique, les lois et, particulièrement, la constitution sont le résultat de décennies, voire de siècles d'évolution. Elles reflètent les cultures politiques changeantes de ces sociétés, sans toutefois exprimer l'idéologie ou les intérêts des pouvoirs d'État établis. Mais les sociétés

postcommunistes sont contraintes d'adopter relativement vite de nouvelles lois et de renouveler profondément leurs constitutions. Par conséquent, les pouvoirs gouvernementaux y disposent de la possibilité de reformuler les règles du jeu politique conformément à leurs propres intérêts.

C. Offre caractérise la situation actuelle comme un jeu dans lequel les joueurs fixent les règles et prennent des décisions qui auront un impact sur leurs joutes actuelles et futures <sup>5</sup>. Le recours abusif à cette opportunité très séduisante d'établir un cadre légal permettant de maximiser des gains et des objectifs à court terme caractérise un grand nombre de lois et d'amendements constitutionnels adoptés récemment. Cette utilisation tactique des procédures légales, en fixant les règles de la compétition politique au bénéfice du (ou des) parti(s) politique(s) au pouvoir, leur permet de préserver l'image d'une démocratie, en manipulant adroitement l'opinion publique et en assurant leur propre pouvoir et leurs ambitions idéologiques. Cette société ne dispose pour ainsi dire pas de mécanismes adéquats de protection des principes démocratiques, au cas où l'exécutif usurperait le pouvoir.

En dépit de tous les efforts accomplis par différentes institutions internationales dans le cadre de l'Europe, les garde-fous internes à chaque pays restent les mécanismes les plus importants pour l'établissement des règles de la compétition démocratique. Au niveau international, le principal problème n'est pas d'introduire des normes, des principes ou des amendements nouveaux, mais de les appliquer, de les implanter et de les consolider dans la pratique.

#### **4. Transition et émancipation nationale**

En Slovaquie postcommuniste, la transformation des lois et de la constitution a coïncidé avec le processus d'émancipation nationale, de construction d'un État et de cristallisation politique, processus dominé par une transition économique qui en représente la dimension la plus perceptible aux yeux des citoyens. Tous ces processus forment des couches difficilement séparables les unes des autres. La complexité et la réflexivité du processus de transition soulèvent cependant une question : quel degré et quel type de transformation requiert la réussite de cette transition ?

Si l'on veut éviter des discussions oiseuses et stériles sur les buts de la transformation, il vaut mieux se concentrer sur l'analyse de la situation immédiate — en l'occurrence, le processus de transition d'un régime totalitaire vers un objectif incertain. Les débats sur le processus de transition sont trop souvent éclipsés par des discussions sur les objectifs ultimes de ce processus. Ce problème provient du poids du passé communiste, dans les domaines économique, culturel et social. Cet héritage apparaît dans les opinions sur le contenu et la fonction de la démocratie et dans les débats sur l'adoption ou le rejet en bloc du processus de transformation. Les opinions des citoyens slovaques sur l'investissement de capital étranger dans l'économie nationale le confirment. 54% des sondés estiment que la propriété slovaque ne doit pas être vendue à des investisseurs étrangers, et 11% sont pleinement satisfaits de la proportion actuelle de capital étranger dans l'économie slovaque. Les attitudes envers la privatisation de l'économie le démontrent encore mieux, puisqu'un tiers des citoyens ne souhaitent ni privatisation, ni prédominance du secteur privé dans la transformation économique.

## 2. La démocratie telle qu'elle est vue en Slovaquie postcommuniste

Il me paraît difficile aujourd'hui de trouver un homme politique ou un simple citoyen qui rejetterait les valeurs de la démocratie. Mais ce phénomène n'est pas seulement l'effet de la chute du communisme. Sous l'ancien régime, l'élite politique et la majorité des habitants se jugeaient aussi démocrates, même si la pratique de la démocratie était différente, si les débats entre opinions contradictoires étaient menés différemment et si les problèmes politiques concrets se résolvaient autrement. La seule différence importante est que désormais, en Slovaquie, la démocratie est associée à l'indépendance (elle représente non seulement la liberté politique, mais encore l'indépendance nationale) en tant que valeur qui, surtout dans les cercles intellectuels, doit être admise comme une convention sociale.

Nous entendons par démocratie un ensemble de règles, complétant la promulgation institutionnelle de l'État de droit et de la liberté de la presse, et un processus qui permet aux citoyens de participer aux affaires politiques. Des livres et des articles consacrés à la mise en œuvre idéale des principes démocratiques appellent les « architectes de la société » modernes à développer des projets de réalisation de cet idéal. Perspective séduisante, du moins tant que l'on n'a pas à faire de sacrifices tangibles pour la réaliser.

Les citoyens des pays postcommunistes se heurtèrent rapidement, après la chute du communisme, à de graves difficultés économiques et furent en même temps appelés par tous les partis à participer activement à la vie politique. Mais les événements ultérieurs ont montré que des sacrifices faits avec enthousiasme n'améliorent pas nécessairement les conditions d'existence.

### 1. *Les nouveaux hommes politiques vus par les citoyens : un sondage*

Les institutions nouvellement créées ou rénovées et leurs représentants sont très vite revenus aux vieilles pratiques de l'ancien régime, pourtant bien discréditées. Près de trois ans après la chute du régime communiste, 89% des habitants de la Slovaquie estiment que les hommes politiques se soucient avant tout de leurs intérêts et de ceux de leurs partisans. 79% des sondés pensent que le népotisme, l'utilitarisme et le carriérisme l'emportent en politique, 77% estiment que toute entreprise requiert des appuis politiques ou des accointances avec les partis qui sont au pouvoir ou dans l'opposition. L'opinion selon laquelle « les riches achètent la démocratie, ils ont toujours fait et ils font toujours ce qu'ils veulent » est largement répandue.

Après une brève période d'euphorie, au moment de la « Révolution de velours », les attitudes et les conceptions répandues sous l'ancien régime ont fait un retour en force, au point de dominer la culture politique slovaque d'aujourd'hui : « la politique est une affaire malpropre ». Au début, l'insatisfaction se manifestait à l'égard du personnel politique plutôt qu'envers des politiques concrètes. Elle correspond à un phénomène international qui résulte du statut socio-économique des hommes politiques, de ce que leur statut les sépare des gens ordinaires : les électeurs cessent de les considérer comme leurs représentants.

Au fur et à mesure que s'aggravaient les problèmes économiques de la Slovaquie, l'incapacité de l'élite politique à trouver une solution permettant la coexistence au sein de la Tchéco-Slovaquie et l'augmentation progressive du nombre de scandales

impliquant des hommes politiques, souvent sous les yeux du public, ont sapé la confiance des gens dans les politiques publiques (et dans la légitimité des institutions étatiques).

Les gens ont perdu leurs illusions sur la nécessité et le caractère bénéfique de leur participation à la vie politique. Cette tendance caractérise aussi les pays démocratiques avancés. Une autre question reste pendante : dans les conditions actuelles, pouvons-nous supporter l'apathie de la population ou son refus de participer à la vie politique, et ne s'agit-il pas d'un danger fondamental pour le progrès ultérieur de la démocratie ? Les efforts visant à impliquer à tout prix les gens dans la vie politique sont vains.

## ***2. Démocratie participative ou démocratie communicationnelle ?***

La participation politique est un devoir des citoyens. Pourquoi un homme n'aurait-il pas le droit de se tenir à l'écart de l'activité politique afin de suivre ses intérêts et de satisfaire ses aspirations propres ?

On peut soutenir qu'une telle attitude ne deviendra tolérable qu'à l'avenir, dans des conditions plus stables. Mais la majorité des citoyens n'acceptent pas cette idée dans leur vie quotidienne, ils ne reconnaissent pas la signification et l'importance de leur participation personnelle à la vie politique de leur pays. En outre, le modèle de démocratie participative évoque pour beaucoup de gens ces idéaux gauchistes du marxisme-léninisme encore répandus il y a peu, sur la participation de masse à la politique et l'importance pour chaque individu de voter. On considérerait comme un « bon usage » le fait que des trayeuses de vaches, des tractoristes et des mineurs soient eux aussi représentés au Parlement et dans d'autres corps de l'État. Il est impossible de déterminer sans équivoque si le refus actuel de participer à la vie politique est le résultat d'un rejet conscient ou subconscient des absurdités proférées dans un passé récent, ou s'il manifeste une tendance plus largement répandue dans la société, mais 80% de la population slovaque considèrent que les citoyens doivent confier la solution des problèmes essentiels aux hommes politiques et se borner à s'assurer que des représentants et des députés compétents soient élus démocratiquement à leurs postes. Les Slovaques ne refusent pas toute forme de participation à la vie politique, à condition qu'elle soit moins fréquente et moins sollicitée. Seuls 19% des sondés considèrent qu'ils doivent s'impliquer le plus possible en politique et dans la vie publique.

Face à cette situation, le modèle optimum est représenté par la démocratie communicationnelle qui tempère la rigueur d'une compréhension régulatrice de la démocratie ou de « l'élitisme démocratique ». Elle se réalise par l'intensification des communications entre élus et électeurs. La participation communicationnelle des citoyens à la vie politique ne se réalise pas à travers des canaux traditionnels tels que l'appartenance aux partis politiques ou la participation à des meetings et à des rassemblements, mais les médias y jouent un rôle central, en devenant le principal instrument de communication entre la classe politique et la société civile. Il est important que les médias préservent leur liberté et leur ouverture. La démocratie communicationnelle est conçue comme une discussion paisible et il ne faut pas l'identifier à la forme de participation que requiert une participation populaire directe à la prise de décision.

### 3. *Démocratie communicationnelle et niveau d'information du citoyen*

Les divers modèles de démocratie ne peuvent pas être clairement distingués les uns des autres, mais cette forme communicationnelle paraît le mieux correspondre à la situation présente et à la culture politique particulière de la Slovaquie. Ce modèle exige des citoyens qu'ils se sentent concernés par la politique, ce qui soulève la question de l'intérêt qu'ils portent aux affaires publiques et de la connaissance qu'ils en ont. Ici aussi, nous nous heurtons aux craintes que suscitent leur ignorance et leur apathie croissantes. Les résultats de l'enquête montrent qu'il existe, non seulement dans les pays postcommunistes comme partout ailleurs, une fraction relativement faible de la population qui se sent mieux informée que les autres, lesquels sont perçus comme ignorants et apathiques. Il est difficile de se débarrasser de ces attitudes négatives et même péjoratives envers l'apathie politique. Mais elles se rattachent, en fin de compte, à un modèle spécifique de démocratie participative. En Slovaquie, 11% des sondés affirment n'être pas du tout intéressés par la politique, 24% sont franchement intéressés et 30% le sont faiblement. Seul 6% de la population se sentent très concernés par la politique et se déclarent bien informés.

En dépit des différences notables entre l'Est et l'Ouest, le résultat de cette recherche montre que de nombreux phénomènes politiques sont perçus de façon analogue par tous les Européens. Les différences les plus importantes se situent au niveau des attentes quant aux perspectives, surtout économiques. Dans les populations postcommunistes, et surtout en Slovaquie, le manque de confiance et le pessimisme envers le futur sont plus nets que chez leurs voisins de l'Ouest. En partie sans doute en raison du réalisme avec lequel ces populations envisagent leur situation présente et la voie qui s'ouvre à elles.

### 3. En guise de conclusion

Je ne suis pas une défenderesse de « la troisième voie » ou de la « fin de l'histoire », mais je crois que la chute du mur de Berlin a renouvelé notre conception de la « démocratie européenne ». Les sombres prophéties qui annoncent sa faillite voire son déclin ne se vérifieront pas, pas plus que les rêves de ces gauchistes qui prônent une participation générale à la politique et se revendiquent des idéaux de la démocratie directe et de l'autogestion. En dépit d'un progrès socio-économique remarquable, à l'Ouest comme à l'Est, au cours des dernières décennies, les systèmes et les cultures politiques n'ont réagi que lentement et de façon hésitante aux transformations économiques et sociales. Aucun changement n'a révolutionné la définition et la représentativité de la démocratie. Les politologues semblent avoir sous-estimé le degré d'adaptabilité des structures démocratiques, l'effet combiné du dynamisme et de l'inertie dans le travail effectif de la démocratie au quotidien.

Une majorité de la population des États postcommunistes a rejeté le communisme. Même ceux qui expriment des réserves ou qui s'opposent à la nouvelle orientation prise par leur pays ne proposent pas un retour à l'ordre ancien. La démocratie et l'économie de marché, avec leurs nombreuses variantes, sont les objectifs finaux de la majorité des acteurs politiques dominants. Aussi me semble-t-il, en réexaminant la transformation des démocraties émergentes du monde postcommuniste, faut-il tenir compte de leur caractère changeant, dans les limites de ce qui est considéré comme

« démocratique ». Les crises et les conflits n'annoncent pas forcément cette issue fatale pour la démocratie que professent les « prophètes de malheur » démocrates. Je crois que les développements en Slovaquie confirmeront ces conclusions et que ses citoyens ne deviendront pas des survivants affligés, se lamentant sur la tombe de la démocratie. L'avenir dépendra probablement plus du comportement responsable des élites politiques et de la presse libre que de la participation directe des citoyens à la politique.

#### Notes

<sup>1</sup> Voir K. NEWTON, « The causes of declining interest in public affairs and politics, in the old established democracies of Western Europe and in the new democracies of Eastern and Central Europe » in *Disillusionment with Democracy : political parties, participation and non-participation in democratic institutions in Europe*, Council of Europe Press, 1994.

<sup>2</sup> Voir K. SONTHEIMER, *Deutschlands Politische Kultur*, Munich, Piper, 1990.

<sup>3</sup> Les données statistiques utilisées dans ce texte ont été réunies dans le cadre d'une recherche comparative internationale sur « Le rôle des cultures politiques dans la transformation des sociétés postcommunistes » réalisée par le Centre français de recherche sur les sociétés postcommunistes (CRESPO) et le département de Science politique de la faculté des Arts de l'Université Comenius à Bratislava. La collecte des données s'est faite en juin 1994 à partir d'un échantillonnage représentatif de la population composé de quatre cent soixante répondants. Cette étude a été soutenue par l'Unité d'Appui à la Recherche de l'Institut Société Ouverte (gr n° 130/93).

<sup>4</sup> A. PRZEWORSKI, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

<sup>5</sup> C. OFFE, *Der Tunnel am Ende des Lichts : Erkundungen der politischen Transformation in Neuen Osten*, Frankfurt, Campus Verlag, 1994.

# La formation d'une citoyenneté européenne Vers un ordre public social

Philippe HERZOG

La Communauté européenne a été fondée après deux guerres mondiales qui ont causé des fractures profondes. Œuvre d'une « élite » éclairée, elle n'a pas fait appel aux citoyens. Mais ils l'ont approuvée, y voyant un facteur de paix, de croissance et de modernisation. La situation a radicalement changé depuis. La marche vers le grand marché s'accompagne de la montée du chômage et de la précarité. L'identité de l'Europe se brouille quand elle ne maîtrise pas les mutations de l'information et de la mondialisation et subit la chute du bloc socialiste à l'Est au lieu de réconcilier chacune de ses parties dans un nouvel horizon. Les citoyens se sentent impuissants et leur rapport à la politique perd ses repères. Beaucoup refusent cette Europe, et ceux qui la défendent sont le plus souvent troublés et inquiets.

A la veille de la Conférence intergouvernementale de 1996, la plupart des responsables appelaient de leurs vœux une construction plus politique de l'Europe. Mais le déroulement de ces négociations révèle l'enfermement des dirigeants politiques et des parlementaires dans les seules questions institutionnelles *stricto sensu*, sans le souffle ni l'ambition d'un véritable projet. C'est en puisant dans la créativité de la « société civile », des intellectuels et des mouvements de citoyenneté, qu'on peut tenter de sortir du conformisme et dépasser « l'acquis » pour faire de la construction de l'Europe un de ces projets majeurs dont dépend le progrès de notre société <sup>1</sup>.

## 1. La citoyenneté européenne comme enjeu démocratique

Je ne partage pas l'opinion selon laquelle la crise de la politique serait un symptôme des nouveaux développements de l'individualisme moderne. Sans sous-estimer les problèmes notoires que sont les replis identitaires et les carences d'initiative, on peut observer des potentiels nouveaux, sur lesquels il faudrait construire. Avec l'exigence de parole et de rôle des femmes, l'affirmation même de la citoyenneté progresse et gagne chaque individu, les jeunes, les immigrés, les exclus du travail et du logement. La citoyenneté s'enrichit par la relation, devient multiculturelle, soucieuse de vivre ensemble en dépit des conflits. La révolution de l'information véhicule partage et interactivité, et suscite l'aspiration à choisir sa vie en développant ses capacités et en concrétisant ses rêves.

La crise de la politique est surtout celle de notre système et de notre culture politiques. En somme, le pouvoir de la société est confisqué par les professionnels de la gestion et de la représentation <sup>2</sup>. Cela dévalorise la force éthique de l'engagement citoyen et cela concourt à priver les choix publics de légitimité et d'efficacité. La démocratie représentative et les partis politiques qui monopolisent la représentation assument de plus en plus mal leurs fonctions de mobilisation des citoyens autour d'un bien commun. L'excès de pouvoir des marchés financiers dans l'irrespect total des acquis sociaux, qui affaiblit la politique en profondeur, et l'abus d'exercice du pouvoir délégué, en sont les causes principales. Mon hypothèse est qu'on ne pourra sortir de cette impasse simplement par une restauration des valeurs républicaines, mais par l'invention d'une démocratie participative. Or je constate que les promoteurs de l'Europe et la plupart des parlementaires n'envisagent pas ça. Ils cherchent une meilleure légitimité et une meilleure efficacité des institutions qu'ils gèrent, sans imaginer que les citoyens puissent devenir les acteurs de toute la construction.

Je mesure bien la nouveauté que représenterait l'irruption des citoyens dans l'organisation des rapports entre les nations. Jusqu'à présent celle-ci est le monopole des États et des marchés. Mais les conditions mûrissent pour que cela change. L'ouverture des populations au monde a énormément progressé et l'intérêt est croissant pour la vie internationale. Si on laisse s'installer l'incertitude, la peur, l'effrayant sentiment d'impuissance, on nourrit le repli identitaire et l'agressivité. L'État n'est plus le protecteur et le modèle qu'il était. C'est donc aussi à l'échelle internationale que la démocratie doit être inventée.

Le traité de Maastricht ne crée pas une véritable citoyenneté de l'Union. Il se limite à attribuer aux citoyens des États membres des droits sur les États dont ils ne sont pas ressortissants <sup>3</sup>. L'Union n'a pratiquement pas d'obligation à leur égard <sup>4</sup>. Les citoyens sont donc placés dans une situation foncièrement contradictoire par rapport aux États membres et à l'Union.

La définition d'une citoyenneté relève d'un ordre constitutionnel. L'État est soumis au droit. Or seules les nations disposent d'une Constitution. L'Union n'est tenue ni à servir des finalités ni à respecter des droits.

Le traité peut même mettre en cause des droits fondamentaux dans certains domaines. Par exemple, le titre VI du traité prévoit une coopération judiciaire et dans le domaine des affaires intérieures. Or le transfert de compétences au niveau de la coopération intergouvernementale et administrative n'est pas assujéti à un contrôle politique et juridictionnel — ni dans l'ordre interne ni dans l'ordre communautaire.

Mais le rapport inégal des citoyens envers les institutions nationales et envers celles de l'Union est surtout aggravé par leur impuissance envers les opérateurs économiques et financiers, dans un grand marché qui ne connaît pas d'ordre public social. Les opérateurs économiques ont obtenu une liberté qui leur permet d'échapper aux responsabilités établies au plan national. L'espace juridique de la libre circulation dépasse largement le niveau étatique. Or, si au sein des nations la liberté économique est encadrée par le respect de règles sociales et publiques, soumise à une fiscalité, et même à l'exercice de responsabilités, il n'en est rien au niveau européen.

La procédure de décision concourt aussi à ce divorce. Pour la réalisation du marché unique, la majorité suffit ; pour les instruments de contrôle public et les règles sociales, il faut l'unanimité de la part des États membres. C'est au fond la doctrine ultra-libérale qui est en cause. Pourtant le libéralisme politique n'acceptait la légitimité de l'État qu'en le soumettant au respect de droits civils. Non sans mal il a accepté la notion de droit social — il est vrai conçu comme un droit individuel de créance sur la société, et non fondé sur une éthique de solidarité. Des libéraux comme Walras et Allais ont contribué à théoriser un concept de service public rompant avec les règles du marché concurrentiel et même avec les critères de rentabilité capitaliste. Si l'on prend cet exemple, dans l'espace européen le service public n'est admis qu'en dérogation au droit de la concurrence. Or, chacune avec sa culture, les nations composant l'Union connaissent un système de services publics accessibles à tous. Faisant l'objet de critères de gestion spécifiques, faisant appel à des règles de coopération et de péréquation des ressources, ces services publics contribuent fondamentalement à une solidarité au niveau social et entre les territoires. Il n'existe pas d'évaluation pluraliste des effets de la mise en œuvre des traités sur les services publics. Elle est pourtant demandée par nombre d'associations. A l'évidence la conception ultra-libérale du grand marché remet en cause tous les fondements des services publics nationaux. Elle n'établit ni des normes ni des instruments de service public dans l'espace de l'Union. Seul le premier terme du triptyque de J. Delors — compétition, coopération, solidarité — agit en fait et en droit.

Enfin, il n'y a pas de citoyenneté politique au niveau de l'Union. Le citoyen n'a qu'un droit de vote (national) pour le Parlement européen. Il donne ainsi à cette institution une délégation que lui-même ne contrôle pas et qui n'est pas un véritable enjeu de choix politique et de pouvoir, en raison notamment du faible rôle du Parlement européen. Par ailleurs, le citoyen national n'exerce pas de contrôle sur le Conseil et la Commission, dont la délibération n'est pas publique, sauf par le biais du contrôle parlementaire national, quand celui-ci peut s'exercer sur les ministres. De plus les institutions européennes sont opaques envers le citoyen et avares d'informations, même quand celles-ci concernent directement leur vie et leur activité. Ces informations s'achètent très cher sur un marché privé qu'on ne peut certainement pas qualifier de service public accessible partout, par tous, et à moindre coût.

Une contradiction essentielle concerne aussi le rapport entre les citoyens des États membres et ceux qui ne le sont pas. Le traité de Maastricht sollicite un contrôle uniforme aux frontières externes (asile, visa, immigration). Mais ni les droits sociaux et politiques, ni les conditions matérielles et morales des non-ressortissants de l'Union ne sont considérés. Pourtant, ces réalités de la vie des « non-citoyens » et les différences d'un pays à un autre à leur égard, concernent l'ensemble de l'Union, et singulièrement le respect de valeurs démocratiques.

Qu'on ne s'étonne pas si, dans ces conditions, le fait national refait surface. Malheureusement, les réactions nationalistes et racistes antihumanistes se développent. Certes, il y a aussi un nationalisme progressiste, mais à l'évidence il ne construit pas la solidarité des peuples face aux enjeux contemporains.

Face à cela, la tentation existe d'un découplage entre nationalité et citoyenneté, l'une perçue comme culturelle, l'autre comme devant être européenne (voire mon-

diale). Le mouvement fédéraliste, les partisans de l'Europe des régions, en témoignent. Mais c'est oublier que la nation offre une véritable citoyenneté (elle est plus et autre chose qu'une simple communauté de culture), et que la citoyenneté européenne paraît vide (ne reposant ni sur un lien social ni sur une fondation institutionnelle démocratique). La citoyenneté européenne ne doit pas s'opposer mais se conjuguer à la citoyenneté nationale. Les tensions sont inévitables, mais elles ne peuvent se résoudre qu'en fonction de valeurs communes et dans l'intérêt des personnes. Tocqueville, si soucieux par ailleurs que les institutions ne procèdent que de la liberté et de l'initiative des citoyens, mues par le principe d'égalité, théorisa le domaine des relations extérieures comme spécifique. Elles devaient être soustraites aux citoyens et à leur pluralité, parce qu'il fallait être parfaitement unis face à la guerre, l'État faisant alors appel à la vertu égoïste du patriotisme. Mais justement, aujourd'hui, il s'agit d'inventer des relations pacifiques conçues pour le développement mutuel des populations. Et cela appelle une démocratie participative. L'Europe des citoyens doit donc se construire dans un dualisme du fait national et du fait communautaire, la liberté étant élargie et non pas réduite par l'appartenance à l'Union, et en retour la loyauté se conjuguant envers la nation et envers la communauté des Européens.

## 2. Un ordre public social européen

La Communauté des Européens doit reposer sur un projet social et économique appelant d'autres critères financiers et monétaires que ceux aujourd'hui en vigueur.

Il existait un modèle social européen, riche de diversités. Aujourd'hui, il est miné. Demain, il sera en ruines. Fonder un nouveau modèle social exige de l'élaborer avec la société, d'établir une union économique (aujourd'hui quasi inexistante car la loi de la concurrence exclut le partage et la solidarité), et de réviser profondément l'union monétaire. Il faudrait créer un mouvement d'entente européenne pour progresser sur les fronts de l'emploi et de la formation, de la protection sociale et du service public, en prenant soin de ne pas couper l'objectif social de l'intervention économique et de l'action pour une autre utilisation de l'argent. Un tel mouvement se heurtera aux règles actuelles du grand marché et il devra agir pour les faire réviser. L'entente — même minoritaire — de plusieurs pays pour une coopération de progrès économique et social doit être possible. Et si une majorité se trouvait pour choisir une option d'union sociale et de maîtrise du marché, les autres membres de pays de la Communauté devraient respecter cette décision.

Chaque nation, chaque État-nation doit pouvoir définir les droits et mettre en œuvre les politiques qui concourent à l'emploi et au lien social. Mais on ne peut y réussir sans la coopération des Européens. Or « l'Europe sociale » a livré très peu de résultats et les droits sociaux nationaux sont minés. La Charte sociale est faible et sans portée juridique. Nous sommes dans cette situation aberrante où les peuples qui ne souhaitent pas être assujettis à un cadre ultra-libéral brisant leur modèle social, sont obligés de s'y soumettre. De plus la Grande-Bretagne n'a pas — comme on dit — une « dérogation » en matière sociale, c'est pire. Sa conception sociale s'impose aux autres en même temps que sa conception du marché. Comment renverser cette situation ? Cela exige une stratégie fondée sur trois dimensions :

— établir des politiques communes pour l'emploi et la protection sociale ;

- donner aux acteurs sociaux les motivations et les pouvoirs de former des objectifs sociaux et d'expérimenter d'autres critères d'efficacité pour l'utilisation des ressources ;
- mettre le poids des États et des institutions communautaires dans la balance, en construisant un ordre public social.

Toute firme opérant sur le grand marché serait soumise à un système d'incitations et de sanctions faisant prévaloir le droit social et l'activité. Bien évidemment, cela signifierait la coexistence conflictuelle de deux doctrines de la concurrence, et dès lors une mutation de la situation prévalant aujourd'hui sur le marché unique. Cette situation ne pourrait qu'être évolutive. Des pays devraient s'entendre sur un socle commun de nouvelles règles. Si leur entente devient majoritaire, les autres pays devraient choisir soit d'y participer, soit de rompre et de rester en dehors de ce noyau dur de la Communauté. Il n'y a aucune raison que le triomphe actuel du dogme néolibéral soit irréversible. Au contraire, mon schéma implique un processus d'action pour en sortir en établissant une doctrine d'efficacité sociale et de solidarité publique. La question de l'emploi est évidemment l'enjeu central. Nous ne pouvons accepter « la surveillance » des politiques d'emploi qui est annoncée dans la Communauté — et ceci en raison de ses critères. Comment vouloir accentuer la flexibilité et diminuer le coût du travail, quand cela détruit les droits du travail antérieurs ? Certes, des efforts de formation et des progrès de l'organisation du travail sont prévus, mais ils sont très sélectifs, alors que la précarité frappe la masse des salariés.

Aussi devons-nous amplifier la confrontation des analyses et des options et chercher des convergences dans une autre direction : celle d'un droit à l'emploi et à la formation pour chacun. Il faut inventer la coopération pour l'insertion et la réinsertion, et pour la protection des salariés et des populations. En France et en Europe, l'objectif d'un plein emploi de type nouveau n'est plus tabou. Sa crédibilité repose sur la prise de conscience de plusieurs données. L'échec des politiques d'abaissement du coût du travail et de flexibilité du marché est flagrant : le chômage ne fait que croître. La conscience grandit qu'il ne suffit pas de partager le travail, il faut surtout augmenter l'emploi, tout en diminuant la durée du travail afin de libérer du temps pour favoriser la pleine activité. Des besoins massifs d'emplois existent et doivent s'inscrire dans la recherche d'un nouveau type de développement, alors que la modernisation a jusqu'ici été tournée contre l'emploi. Le développement doit être écologiquement soutenable et viser une maîtrise sociale de l'information, une pluri-activité. Mais cela exige une efficacité supérieure dans la gestion, en ce sens qu'avec les mêmes ressources disponibles et le crédit, on doit générer plus d'emplois et de valeur ajoutée. Pour mettre en œuvre ces nouveaux critères, il faut un progrès majeur des droits et des pouvoirs décentralisés d'intervention, d'évaluation et de contrôle des salariés, des populations et de leurs représentants.

Au sentiment que l'Union vise et provoque une réduction des acquis sociaux, la montée de la précarité et de l'exclusion, on doit donc répondre avec le projet d'un ordre public social européen imposant des obligations aux institutions et aux opérateurs économiques. C'est à cette condition que l'Europe pourra préserver ses traditions de modèles sociaux fondés sur des droits et une solidarité, les porter plus loin, et en faire aussi des facteurs d'efficacité économique. L'élargissement à l'Est accroît la

nécessité de reconsidérer l'importance fondamentale du principe de solidarité, sans quoi nous n'avons rien à offrir aux nouveaux partenaires ; ou bien nous acceptons l'idée d'une intégration économique fondée sur une régression sociale et nuisible à tout le monde.

L'Union doit intégrer dans son cadre juridique des droits fondamentaux respectés dans chaque pays et complétés de droits spéciaux qui relèvent essentiellement de la solidarité. S'agissant des droits sociaux, un problème de conception est posé. Si l'on s'en tient à renvoyer au niveau national au nom de la subsidiarité, tout en établissant des normes minimales, on cumule deux défauts : une subsidiarité sans coopération, et le risque de tirer vers le bas le droit national d'une partie des pays membres.

Nous proposons que les droits ne soient pas définis en termes de minima, mais qu'ils visent à préserver ceux existant dans chaque pays et développer la coopération pour favoriser leur progression. Dans cet esprit, il convient de réévaluer particulièrement les problèmes du droit à l'emploi et à la formation, de la protection sociale et des services publics. Dans l'Union, le droit à l'emploi nécessite de travailler à une mobilité positive (sans passer par le chômage) et à une coopération publique et mixte pour l'insertion de chacun dans la formation et l'emploi. La reconnaissance du service public exige une correction du cadre des traités, établissant des obligations pour l'Union et une révision des règles de concurrence pour organiser le partage des responsabilités entre les opérateurs, permettre le statut d'entreprise publique, établir un pouvoir de former entente pour coopérer et le principe d'une position solidaire face aux tiers. L'évaluation publique des résultats serait la règle. Un système d'information serait établi à cet effet.

De façon générale, fonder un ordre public social et développer les pouvoirs des citoyens et des acteurs sociaux sont deux objectifs inséparables. C'est pourquoi il faut reconsidérer les structures de représentation des acteurs sociaux, établir un système d'information et de contrôle partout accessible, faire quelques pas dans la voie d'une cogestion (fonds structurels, législation sociale...).

Le dialogue social au sommet entre patrons et syndicats a fait la preuve de ses limites. Les structures actuelles de consultation des syndicats et des élus régionaux sont centralisées et totalement coupées des citoyens. Le système de contrôle doit être organisé au niveau des réalités (entreprises, régions, institutions publiques, organisations de base). Les acteurs sociaux devraient disposer de capacités d'information, d'expression et de proposition. Ainsi les salariés et les populations accéderaient aux choix du niveau européen. La représentation sociale et syndicale européenne devrait émaner des citoyens et être placée sous leur contrôle. On pourrait impulser et multiplier les formes de délibération sociale en utilisant à fond les comités de groupe — un succès récent. Un lien direct entre un Comité économique et social revisité et les élus du Parlement européen et des nations serait établi. On doterait ce Comité d'un pouvoir de proposition et d'avis conforme ou suspensif sur les questions sociales <sup>5</sup>.

### **3. Le pouvoir de représentation politique et de contrôle des citoyens**

Au plan national, les citoyens ont accès à la politique d'une double façon : par le rôle médiateur des partis, par la représentation et le contrôle des élus. Sur ces deux

plans, la citoyenneté européenne est très faible. Les partis, par exemple, font très peu pour rapprocher les citoyens des enjeux européens et n'établissent pas d'instruments d'information et d'initiative dans l'entreprise et la localité, qui se brancheraient sur les enjeux communautaires. Et à ceux qui sont élus « à l'Europe », après avoir été choisis par eux pour composer les listes électorales, les partis ne demandent pratiquement rien en cours de mandature, contribuant ainsi à les isoler dans un parlementarisme peu efficace. Je sais que ce point de vue critique fondé sur l'expérience française, n'est pas partagé par des Allemands ou des Anglais par exemple, dont les élus européens rendent des comptes dans des circonscriptions. Il demeure que la délibération publique permettant le choix des options et le contrôle des élus européens est particulièrement faible. Je n'examine pas ici les conditions d'une mutation positive du rôle des partis pour une citoyenneté européenne (je crois peu à l'efficacité de partis spécifiquement européens mais plus à des mouvements de citoyenneté transnationaux). Une réforme des institutions européennes pourrait stimuler les organisations et l'initiative citoyenne si elle créait les moyens d'information, de débat et de contrôle et si elle favorisait de réels enjeux de pouvoir. J'accepte en ce sens l'hypothèse d'une fédération des États-nations, à condition qu'elle n'établisse pas un pouvoir supranational supplémentaire mais oblige à prendre des responsabilités en commun. Sans dissoudre l'autonomie d'initiative nationale, une solidarité des Européens se formerait au niveau de la décision communautaire.

La légitimité des institutions ne peut être pleinement acquise si celles-ci ne sont pas soumises aux obligations qui découleraient de droits des populations et des citoyens, ainsi qu'à leur contrôle. Sans concepts et pratiques de solidarité très forts, l'unité institutionnelle ne résistera pas aux tendances au fractionnement et à la géométrie variable.

Une clarification des rapports entre le droit européen et le droit national s'impose donc, sans quoi le citoyen ne peut réfléchir la cohérence entre sa nationalité et son appartenance à l'Union, ni traiter les tensions éventuelles. La primauté actuelle du droit communautaire sur le droit national ne repose que sur un coup de force et une technique juridiques. Il faut établir la cohérence de ces droits et le traitement des conflits, en élaborant un système de valeurs commun et un ordre public solidairement accepté.

De même, le principe de subsidiarité ne pourra fonctionner que sur la base d'une doctrine de coopération. Aujourd'hui, on cumule deux défauts : des tendances centralisatrices et une carence de coopération. Comment prendre les décisions communes ? Il ne faut pas diaboliser le principe de majorité, mais s'en servir de façon démocratique. Les citoyens et les élus doivent pouvoir délibérer en amont de la décision et évaluer l'adéquation effective des choix aux finalités et aux obligations de l'Union. Les minorités doivent pouvoir éventuellement ne pas participer aux décisions communes. Mais majorités et minorités doivent être tenues au respect d'un « socle commun », c'est-à-dire d'un ordre public social et civil où la vie des gens et leur droit aient tout leur sens.

La co-décision législative entre le Conseil (des États) et le Parlement européen pourrait devenir une règle générale. Le pouvoir législatif serait ainsi partagé entre le Parlement européen et le Conseil. Mais on voit bien que ceci suppose une légitimité

du Parlement européen dont il ne dispose pas encore. Il doit pouvoir se rapprocher fondamentalement des citoyens et ne pas rester une institution à part, ce qui exige de constituer un espace public d'information et de délibération sur les choix européens, d'établir le lien entre les élus et les populations et de former des mouvements politiques européens, où des partis et des associations pourraient participer à une coopération transnationale de travail, respectant les identités.

Le Conseil européen garderait son pouvoir d'impulsion politique. Ses travaux seraient soumis aux principes de transparence et de délibération publique. Des représentants des Parlements nationaux pourraient participer au Conseil des ministres, sous mandat de leurs pairs. La Commission, dont le rôle d'initiative et de proposition autonome serait confirmé, serait choisie et contrôlée à la fois par le Parlement européen et par le Conseil. Elle serait alors légitimée dans ses pouvoirs, tout en perdant une fonction qui ne devrait pas être la sienne, le pouvoir juridictionnel en matière de concurrence. La complémentarité des pouvoirs entre les élus européens et les élus nationaux serait établie et concertée.

Le Conseil ne pourrait faire de proposition législative qu'après discussion avec les délégations des parlements nationaux. Le travail entre parlementaires nationaux et européens serait développé et l'on peut imaginer un Comité interparlementaire européen pour l'information et le contrôle.

Une assemblée consultative pourrait être formée aux côtés du Parlement européen : celle des acteurs sociaux et régionaux. Le Comité économique et social et le Comité des régions seraient éventuellement dissouts et transformés en sections de cette assemblée. Elle aurait une vraie représentativité et des pouvoirs (possibilité de suspendre une décision en cas de manquements aux droits sociaux, cogestion des fonds régionaux et locaux, consultation sur le champ social et économique).

#### **4. L'unité des citoyens et des non-citoyens**

La citoyenneté européenne doit traduire à l'évidence une motivation et une responsabilité de chacun. Il est frappant de constater à quel point les jeunes cherchent précisément leur identité personnelle dans une large ouverture au monde, à la diversité des cultures et des réalités. Si l'appartenance à une communauté européenne véritable leur apparaît clairement comme une dimension et un levier de cette ouverture au monde, le pari européen sera gagné. L'identité de l'Europe ne peut se résumer à celle d'une puissance capable d'exister comme une force face aux États-Unis, au Japon, et aux autres puissances — ce qui est nécessaire. Elle doit être plus encore une force morale, humaine, contribuant à un progrès de civilisation en son sein et dans le monde.

L'esprit de rencontre doit donc être au cœur du sentiment d'appartenance à l'Europe. La connaissance d'autrui doit être une motivation décisive dans l'étude des langues, dans le temps de la formation, du travail, de l'activité (qui pour une part doivent pouvoir se situer hors de la nation pour y revenir enrichis). Comprendre pour accomplir, écouter pour faire ensemble : des initiatives communes doivent pouvoir se former et servir de traits d'union entre les entreprises, entre les villes et les villages. Tout ceci fait trop défaut aujourd'hui. Que savent les Français des Allemands ? Une ouver-

ture mutuelle ouvrirait de tout autres horizons, tant pour l'accomplissement personnel que pour le devenir national et communautaire.

L'esprit de rencontre ne s'arrête pas aux « frontières » de l'Union. Il se cultive tout particulièrement avec ceux qui veulent entrer — les peuples d'Europe centrale et orientale —, et avec ceux qui ont vocation à être des partenaires intimes — les peuples du Maghreb, les Russes, les Turcs, d'autres encore.

L'Europe est fondamentalement ouverture. Une ouverture maîtrisée par le partage et la solidarité, pour que les populations en bénéficient au lieu de la subir et même de risquer d'être écrasées. Un test de cette ouverture concerne la relation avec les non-citoyens de l'Union. Le niveau de l'émigration dans les États membres ne permet pas d'aborder le problème de la citoyenneté sans reconsidérer celui des personnes qui travaillent à côté des citoyens, qui utilisent les mêmes services publics, qui vivent les mêmes raisons de détresse et de peur, et qui aspirent à obtenir de cette société des moyens de survie et de développement. Il y a dans les faits une continuité entre la situation des citoyens et des non-citoyens : il faut lui donner une réponse juridique. Le traité de Maastricht manque absolument cet objectif : il est discriminatoire. Ceci est aggravé par des pratiques étroitement sécuritaires (absence de politiques d'immigration, droit d'asile prérogative des seuls États, tendance à l'ethnisation du crime). Il faut définir les conditions d'un accès des étrangers sans discrimination aux activités économiques et sociales dans les pays membres (statut de résident, droit des migrants...). De même faut-il clarifier leurs droits politiques.

Le système des droits et des devoirs des citoyens sur l'État et l'autorité publique doit être ouvert aux non-citoyens. En même temps, on ne doit pas rêver d'une dilution des identités, oubliant les structurations différentes de la responsabilité et de la solidarité dans les différentes nations. La citoyenneté comme le pouvoir politique exigent des références stables en même temps qu'ouvertes. L'Europe communautaire doit travailler à des modèles positifs d'intégration des non-citoyens et à des modèles de coopération voire de partenariat avec les pays dont ils sont originaires.

La Conférence intergouvernementale de 1996-1997 présente des défis fondamentaux. La construction d'une citoyenneté en est un. Pour la première fois, la délibération des options avec les citoyens en amont est possible — au lieu de les consulter seulement en aval, sur des textes imposés comme des faits accomplis. Cette délibération publique est aussi une condition majeure de créativité et d'efficacité des solutions. Les réformes institutionnelles n'auront pas de sens ni de force si les citoyens en demeurent foncièrement éloignés et si l'on se contente de solliciter leur réaction face à des réaménagements de pouvoirs institutionnels concernant les seuls experts, les professionnels de la politique, les appareils bureaucratiques, et les dirigeants de groupes multinationaux.

Bien sûr, il serait absurde de viser d'emblée en 1996-1997 une refondation pleinement démocratique de l'Union européenne, un développement de l'esprit et des pratiques de solidarité permettant de conjuguer pleinement unité et diversité, approfondissement et élargissement. Les conditions politiques et morales ne le permettent pas. Mais du moins faut-il commencer par en avoir l'ambition, initier des processus, ouvrir des portes pour une citoyenneté partagée. C'est possible si la coalition des conformismes et des pouvoirs établis n'est pas trop forte, si la conscience de la crise et des

responsabilités est assez aiguë pour conduire les promoteurs de l'Europe à une remise en cause de leurs schémas, si les citoyens commencent eux-mêmes à prendre en charge l'enjeu européen.

#### Notes

<sup>1</sup> Pour l'analyse et le développement des propositions, nous renvoyons à la brochure « Une citoyenneté européenne » (*L'option de Confrontations*, mai 1995, ouvrage collectif).

<sup>2</sup> Voir P. HERZOG, *La société au pouvoir*, Paris, Julliard, 1994.

<sup>3</sup> Articles 8 à 8 E : droits électoraux aux élections municipales et européennes, liberté de circulation, droit (très limité) à la protection diplomatique, droit de pétition et de recours au médiateur.

<sup>4</sup> Articles 138 B et 138 E : création d'un médiateur et référence générale aux partis européens.

<sup>5</sup> Je ne traite pas ici d'autres réformes essentielles concernant les politiques communes, l'architecture et les critères de l'Union économique et monétaire.

## TROISIEME PARTIE

### La redécouverte des principes



# L'origine de l'Europe : aux principes de l'identité collective

Roberto ESPOSITO

On sait que la philosophie pense l'Europe à partir de la relation entre origine et identité : en ce sens que, dès le début, l'auto-interprétation de l'Europe tend à chercher son identité dans sa propre origine. Mais comment comprendre cette relation ? Comme une totale identification ou plutôt comme une tension interne entre deux termes non symétriques ? Et, tout d'abord, comment penser philosophiquement — comment ont été pensés par la tradition philosophique — les termes mêmes d'« origine » et d'« identité » ? Et enfin, quelle idée de l'Europe est en jeu dans la problématique de ces dénominations ? Certes, il est un nom qui renvoie à des racines communes, réduisant la multiplicité de ces interprétations à une seule. C'est la Grèce. Mais c'est justement sur ce nom que la philosophie de l'Europe semble se dédoubler en deux généalogies conceptuelles : d'un côté, la ligne de pensée qui va de Hegel à Husserl, avec la constellation d'auteurs qui l'entourent et, de l'autre, plus solitaires, Hölderlin et Nietzsche. La convergence de ces deux lignes de pensée dans la philosophie de Heidegger prouve que ces généalogies interprétatives, loin de suivre de longs parcours exclusifs l'un de l'autre ou simplement parallèles, ont plus d'un point de rencontre et de « contamination » ; ce qui n'empêche pas leurs grammaires philosophiques d'être extrêmement différentes.

Partons de la première ligne de pensée, d'ailleurs nettement majoritaire. Ce qui la caractérise dans son ensemble, dirais-je, est une conception « critique » de l'histoire spirituelle de notre continent, en ce sens que l'intelligence européenne se sent appelée à intervenir de façon *critique* sur sa propre histoire parce que cette histoire est secouée et menacée par une *crise*. Une crise dont il importe peu ici de mesurer l'intensité et la durée, qui peut se limiter à une période donnée (pour Hegel), s'étendre à toute la modernité (pour Husserl) ou embrasser pratiquement toute la tradition occidentale (pour Heidegger). Ce qui compte, c'est ce qui précède et ce qui suit la crise, c'est-à-dire l'origine (l'*arché*) et l'achèvement (le *telos*). Ainsi que le lien très fort qui les relie en une même dialectique de chute et de résurrection, de perte et de retrouvailles, de trahison et de réappropriation. S'il y a eu crise (chez Hegel), s'il y a encore crise (chez Husserl et Heidegger), il est logiquement nécessaire qu'il y ait eu un moment — long ou court, peu importe — sans crise. Un lieu ou un temps, un lieu *du* temps — la

Grèce, justement — clairement identifiable avec une origine précritique, soustraite à la *krisis* et, par là même, stable, compacte, unitaire. Et encore un autre moment, consécutif à la crise, qui rende actuelle (pour Hegel), possible (pour Husserl), ou du moins n'exclue pas (pour Heidegger) l'éventualité de sa résolution.

Mais plus importante encore est l'implication réciproque de ces deux moments : ainsi que le théorise le Heidegger plus politiquement engagé à fonder l'identité de l'Europe sur l'axe philosophique entre la Grèce et l'Allemagne, la crise peut se recomposer si, dans l'obscurcissement du présent, l'on réussit d'abord à reconnaître, puis à retrouver la puissance vivifiante de l'origine. C'est là le moteur, la *dynamis*, de tout le processus. Même si tout cela n'est clair qu'à la fin, ainsi que l'avait souligné Hegel. Même s'il ne s'agit pas d'un simple retour ni d'une imitation, mais d'une réélaboration qui trouve dans l'origine le *stimulus* et le sens d'un nouveau commencement <sup>1</sup>. Bien que passée — et dialectiquement dépassée —, l'altérité de l'origine nous définit encore. Elle n'en reste pas moins *notre* altérité. Voilà pourquoi elle doit être intériorisée dans l'expérience moderne <sup>2</sup>. Mais comment ? Quel fil nous relie à ce qui est pourtant autre de nous-mêmes ? Qu'est-ce qui nous en autorise une appropriation, pour ainsi dire, du deuxième degré ? La réponse de Hegel à ce sujet est très nette : il s'agit de la philosophie et, plus précisément, de la faculté, typiquement philosophique, de l'universel « être près de soi ». C'est cette figure très typique d'*universalité* qui projette, encore et toujours philosophiquement, la lointaine origine grecque dans le *telos* profond de l'autoconscience européenne <sup>3</sup>.

On peut dire que, malgré la prise de distance explicite par rapport à la « métaphysique » idéaliste, la philosophie de l'Europe chez Husserl reprend tous les éléments de l'archéotélologie hégélienne, voire qu'elle en intensifie la prétention universaliste. Naturellement toujours au nom de la crise et de la critique que celle-ci réclame inévitablement, comme cela advient du reste dans le texte de Valéry sur la crise de l'esprit européen : « Un frisson extraordinaire a couru la moelle de l'Europe (...). Elle a senti, par tous ses noyaux pensants, qu'elle cessait de rassembler, qu'elle allait perdre conscience (...) » <sup>4</sup>. Ce qui, dans le discours de Husserl, ramène au lexique conceptuel hégélien, n'est pas seulement la référence habituelle à l'origine grecque et à sa qualité éminemment philosophique mais plutôt la reconversion universelle d'une tradition culturelle dont on déclare pourtant la racine particulière. Le mot décisif qui, dans ce texte aussi, résonne clairement, est celui d'une coïncidence destinée entre identité et appropriation : ce n'est que dans l'« européenisation » achevée des humanités étrangères, que l'Europe pourra trouver le lieu philosophique, et donc très réel, de dépassement de la crise qui la secoue. Elle pourra à la fin la faire *sienne* : « C'est seulement lorsque l'esprit revient de cette naïve façon de se tourner de l'extérieur vers soi-même et qu'au contraire il reste auprès de soi-même et de soi seul, qu'il peut se suffire à lui-même », ainsi que le conclut Husserl <sup>5</sup>. La raison pour laquelle Heidegger lui-même désigne la Grèce comme le temps-lieu auquel s'adresser pour échapper à l'étau qui enserre l'Europe entre deux puissances étrangères — la Russie et l'Amérique <sup>6</sup> — n'est pas autre : il s'agit du fait que, pour l'Europe, cette origine lui est propre. C'est le seul moment où le *proprium* devient le caractère dominant de l'existence comme racine, patrie, proximité de sa propre essence. Ce n'est qu'ainsi que l'Européen peut continuer à être ce qu'il est essentiellement. Reprendre possession de soi. Malgré les

exodes, les exils, les fuites qui ont jalonné son histoire. Voire à travers ceux-ci. Comment pourrait-on se rapprocher de soi si l'on ne s'en est jamais éloigné ? Et que serait donc le retour chez soi sans excursion à l'étranger <sup>7</sup> ?

Le poète-penseur auquel renvoie ici Heidegger est Hölderlin. Et pourtant celui qui est appelé à représenter cette philosophie de l'Europe est justement l'auteur qui en entame la déconstruction interne. Heidegger lui-même l'avait signalé, le distançant de Hegel au moment même où il le rapprochait de Nietzsche, à travers l'antithèse non dialectique qui oppose « apollinien » et « dyonisiaque ». C'est là exactement la puissance antithétique qui, selon Heidegger, unit les deux auteurs en opposition à la philosophie de l'Europe que nous avons définie comme « critique » : « Ainsi Hegel et son ami Hölderlin se trouvent-ils, chacun à sa façon, sous le puissant et fécond empire d'Héraclite, mais avec cette différence que Hegel regarde en arrière et ferme la route, tandis que Hölderlin regarde en avant et ouvre le chemin » <sup>8</sup>.

Mais où passe, en réalité, cette opposition ? Et comment est-elle formulable ? Le terme de « tragédie » est, me semble-t-il, avec toute la circonspection nécessaire, le plus approprié. A la philosophie « critique », la ligne portant de Hölderlin à Nietzsche <sup>9</sup> — et à Heidegger même — oppose une philosophie « tragique » de l'Europe. Et ceci dans le sens très déterminé que cette philosophie naît justement du refus de l'idée de « crise » comme quelque chose qui intervient à un moment donné pour interrompre et briser la cohésion du début. Attention : la philosophie tragique ne nie pas la crise en tant que rupture et conflit ; elle l'assume, au contraire, dans toute sa profondeur. Mais, pour cette même raison, au lieu de la situer après le début, elle la considère justement comme originaire. C'est-à-dire que la crise n'investit pas dans un deuxième moment l'origine grecque, mais elle la coupe déjà de sa première constitution en deux parties — pour Hölderlin l'« organique » et l'« aorgique », pour Nietzsche l'« apollinien » et le « dyonisiaque » — en éternel conflit : « en cette naissance de l'hostilité suprême — disait Hölderlin. Cependant, l'individualité de ce moment n'est qu'un produit du conflit suprême » <sup>10</sup>.

C'est là justement l'élément qui distingue la généalogie tragique de la ligne critique. Après avoir investi l'origine, la scission se répercute également sur la manière de s'y rapporter : non plus la modalité hégélo-husserlienne — ou bien heideggerienne — du recommencement, de la renaissance et du retour, vu qu'il n'y a plus rien d'où recommencer et où revenir, mais seulement une figure qui recule et se dissout d'autant plus que nous nous efforçons de l'atteindre. Voilà ce qu'entend Hölderlin lorsqu'il souligne que « début et fin ne se laissent plus du tout rimer (...) » <sup>11</sup> : l'impossibilité, pour l'Europe moderne, de chercher son identité dans ce — la Grèce — qui n'a jamais été identique à soi. « Nous ne pouvons — écrit-il — sans doute rien avoir de commun avec eux (les Grecs) » <sup>12</sup>. Hölderlin voit le motif de cette irrémédiable dissonance justement dans la négation du principe de l'auto-appropriation à laquelle se réfère, au contraire, toute la philosophie critique. Et ceci parce que tout peuple tend à exceller non pas dans la qualité qui lui est innée — la nature chez les Grecs, l'art chez les modernes — mais exactement dans la qualité contraire. Au point qu'imiter les Grecs, pour les modernes, est impossible non pas à cause de leur perfection mais à cause de leur défaut propre, en ce sens précis qu'ils n'ont pu s'approprier que ce qui leur était étranger. A moins — et voilà le point central de la philosophie tragique de l'Eu-

rope — qu'on ne veuille imiter chez les Grecs justement ce principe d'extranéité. Ce qui n'est pas grec : « C'est pour cela que les Grecs nous sont indispensables. Cependant, c'est justement dans le domaine qui nous est essentiel que nous n'atteindrons jamais leur grandeur, car ce qui est le plus difficile, c'est de savoir se servir *librement* de ce qui nous est *propre* »<sup>13</sup>. Répéter pour l'Europe ce que les Grecs ont de plus grec, c'est-à-dire leur différence de soi, signifie ne plus être grecs. Interrompre toute dialectique d'achèvement entre présent et passé. Couper les ponts avec notre origine, une origine qui ne nous appartient pas et qui n'est pas là où nous la cherchons. Elle n'est pas fondée et ne peut fonder aucune identité. Encore moins celle du continent qui se rapporte à elle comme à sa mère antique.

La réflexion nietzschéenne tout entière est suspendue à la conscience de cette impossibilité. La thèse explicite que « Ce qui est grec nous est très étranger »<sup>14</sup> coupe tout lien avec la philosophie critique de l'Europe, l'exposant à la radicale insolubilité d'une interrogation tragique. L'Europe n'a d'autre temps que *son* temps. Et elle n'a d'autre avenir que *son* avenir. Sans que nul, aucun masque originel, ne puisse plus la protéger ni la garantir. Elle a été arrachée à sa racine hellénique par cette tradition hébraïco-chrétienne qui a rendu introuvable en Europe l'« élément grec ». La conséquence en est — on le sait — le nihilisme. Sa fatalité ne fait qu'une avec celle de l'Europe en ce sens spécifique que l'Europe est le nihilisme : « Tel est le funeste destin de l'Europe — ayant cessé de craindre l'homme, nous avons du même coup cessé de l'aimer, de le vénérer, d'espérer en lui et même de le vouloir. Désormais le spectacle qu'offre l'homme fatigué : qu'est-ce aujourd'hui que le nihilisme sinon *cela* ?... Nous sommes fatigués de *l'homme* »<sup>15</sup>.

Cette conclusion ne met pourtant pas fin au discours « tragique » sur l'Europe. Elle l'ouvre plutôt enfin par rapport à toutes les téléologies du retour et de la répétition. Et elle l'ouvre exactement en se coupant de ces philosophies. Dans sa « décision » absolue de ces dernières. Voilà ce que veut dire Nietzsche lorsqu'il nous invite à « une terrible décision, mettre l'Europe devant un *problème de conséquence*, savoir si sa volonté d'anéantissement « veut » »<sup>16</sup>. Cette décision est justement le refus de la lumière du commencement. Mais ceci n'est possible que si l'Europe reconnaît cette condition — l'absence d'identité et de propriété — dans son origine grecque. Ce n'est qu'ainsi que « Nous Européens d'après-demain »<sup>17</sup> pourrons repérer dans l'hybridité, le mélange, la multi-ethnicité, le terrain de notre transit, l'interprétation de notre destin, la mesure de notre responsabilité. « Qu'est-ce donc que l'Europe ? », se demande encore Nietzsche. « La civilisation grecque, développée à partir d'éléments thraces, phéniciens (...) », la « petite péninsule avancée (de l'Asie) qui prétend incarner en face d'elle le « progrès de l'homme » »<sup>18</sup>. Ce n'est que lorsque nous aurons reconnu les Grecs comme les « héritiers et disciples par excellence de l'Asie »<sup>19</sup>, ce n'est qu'alors que nous découvrirons aussi dans les couleurs du crépuscule — Occident, *occasus*, *Untergang* — le reflet d'une lumière. Ce n'est qu'alors que « nous nous sentons comme touchés par les rayons d'une nouvelle aurore (...) voici l'horizon à nouveau dégagé, encore qu'il ne soit point clair, voici nos vaisseaux libres de reprendre leur course, de reprendre leur course à tout risque, voici permise à nouveau toute audace de la connaissance, et la mer, *notre* mer, la voici à nouveau ouverte, peut-être n'y eut-il jamais « mer » semblablement ouverte »<sup>20</sup>.

Ce n'est certes pas un hasard si cette dernière citation de Nietzsche mentionne ici la mer et son ouverture. Là où la philosophie critique de l'Europe parle surtout un langage de terre, la philosophie « tragique » préfère la métaphore maritime. Il n'est que trop évident que l'alternative sémantique traduit une bipolarité symbolique avec, d'un côté, une logique identitaire du fondement, de la localisation, de la racine — le continent comme lieu de « contenance » — et, de l'autre, à l'opposé, une logique différentielle du passage, du transit, du franchissement de frontières. Si, comme l'avait dit Carl Schmitt <sup>21</sup>, la terre se prête naturellement à l'incision de la limite, du confin, de la partition — avec toutes les conséquences de patriotisme national, voire continental, que cela comporte, l'infini de la mer renvoie à un cosmopolitisme provenant directement du franchissement libre de frontières immatérielles <sup>22</sup>.

Mais il faut faire attention parce que, justement, destinée au franchissement de frontières, la mer peut être lieu d'union et de contamination, mais aussi de guerre et de conquête. C'est ainsi, par exemple, que l'interprète Hegel lequel, après en avoir chanté les louanges par rapport à la configuration de l'Europe et de la Grèce en particulier, rappelle aussitôt que la mer invita l'homme à la conquête et à la proie, mais aussi au gain et à l'achat. Et, d'autre part, il est vrai que « les débuts de la civilisation se rattachent à l'arrivée des étrangers en Grèce » et donc, à l'« hétérogénéité » et au « mélange ». Mais « les Grecs doivent être considérés comme le peuple où ces éléments se compénétrèrent parce que l'esprit, rentrant en lui-même, triompha des facteurs particuliers et ainsi se libéra » <sup>23</sup>. Ici Hegel « répond », du continent, à une ligne de pensée « thalasso-océanique » précise, laquelle, d'Athènes aux puissances atlantiques, connaît parfaitement la *vis* agressive, la fièvre de guerre et de viol, le démon immergé dans cette mer qui se démontre le plus terrible véhicule de la « technique déchaînée » <sup>24</sup>. Contre toute apologie ingénue de la navigation libre, cette violence appropriative entraîne l'onde de la mer que l'on a voulu opposer au pouvoir de la terre.

Ce n'est toutefois pas à cette mer — force, violence, appropriation — que se réfère la philosophie tragique de l'Europe. La mer est tragique parce qu'elle n'est pas le lieu du retour. Elle n'est même pas un lieu, si par lieu on entend quelque chose où prendre racine et que l'on puisse retrouver. La mer n'est que départ et voyage, jamais arrivée, ainsi que nous le disent Hölderlin et Nietzsche dans bon nombre de leurs textes : « Nous avons — écrit ce dernier — quitté la terre, nous nous sommes embarqués ! Nous avons coupé les ponts — bien plus, nous avons laissé derrière nous la terre ! (...) Malheur à toi si le mal du pays te saisit, comme s'il y avait eu plus de *liberté* là-bas — alors qu'il n'est plus de « terre » » <sup>25</sup>.

Ce sont là des textes qui constituent le revers exact de l'héroïque épopée de la mer chantée philosophiquement par Hegel sous le signe de l'expansion infinie de l'Europe. Contre cette idée d'appropriation possible, d'une part, et nécessaire, d'autre part, *cette* mer nous rappelle l'inappropriabilité de nous-mêmes aussi comme la situation indépassable de la modernité européenne <sup>26</sup> : « Un signe, tels nous sommes, — écrit Hölderlin dans *Mnemosyne* — et de sens nul / Morts à toute souffrance, et nous avons presque / Perdu notre langage en pays étranger / Car lorsqu'un débat règne au ciel / A propos des humains et que les lunes / Vont leur cours, la mer / Elle aussi parle (...) » <sup>27</sup>.

C'est à cette impossibilité que nous reconduit la métaphore de la mer. Qu'elle n'ait ni fin, ni direction, ni mesure signifie que l'origine même a sombré à de telles profondeurs que seul le mouvement de sa retraite la laisse apparaître. Voilà ce qu'est proprement la mer, la sempiternelle allée et venue de ses vagues, le retrait comme contre-mouvement du « trait ». Si la *justissima tellus* demande un trait la sillonnant juridiquement et politiquement, le *periculosissimum mare* est la « rétraction » du trait. Son « impolitique »<sup>28</sup> retrait en soi, comme on doit entendre cette strophe de *Der Ister* : « Mais la roche appelle l'entame, / Et la terre le sillon ; / Tout serait impraticable, sans nul répit / Mais ce qu'il fait, lui, le fleuve, / On ne sait »<sup>29</sup>. C'est à ce « retrait » que semble faire allusion Heidegger lui-même lorsque, commentant justement Hölderlin, il conclut que notre Grand Commencement doit s'ouvrir à d'autres commencements qui soient en rapport avec l'« in-fini » dans lequel la terre est contenue<sup>30</sup>.

Je voudrais essayer d'interpréter cet « in-fini dans lequel la terre est contenue » comme la mer. Non pas — on l'a dit — la mer par opposition à la terre, autre de la terre, mais la mer comme dimension cachée, contractée, retirée, de la terre elle-même, ainsi que le suggère Heidegger dans un autre texte bien connu où il distingue la dimension fondative du monde de la dimension retirée de la terre : « Le monde naissant fait apparaître précisément ce qui est encore dépourvu de mesure. Il ouvre ainsi la nécessité en retrait d'une mesure en tout ce qu'elle a de décisif. Cependant qu'un monde s'ouvre, la terre advient à l'émergence. Elle se révèle comme celle qui porte tout, comme celle qui abrite elle-même dans le statut de son propre recel »<sup>31</sup>. Et bien, cette portion de terre qui reste cachée ne peut être vue qu'à partir de la mer — de l'extérieur, de l'étranger, de l'impropre. Par celui, naturellement, qui a cette capacité de regard, par celui qui sait invertir « impolitiquement » la perspective normale regardant de la terre à la mer, et essaie, pour une fois, de regarder de la mer à la terre. C'est justement ce qu'avait demandé Nietzsche aux « bons Européens », un regard du dehors de l'Europe : « Nous sommes réfractaires à tout idéal en vertu duquel l'un d'entre nous pourrait ne pas se sentir trop dépaycé même dans cette période transitoire, fragile et brisée (...). Nous ne « conservons » rien, nous ne voulons pas non plus revenir à une sorte de passé (...) »<sup>32</sup>. Voilà pourquoi il les appelle « sans patrie » ou « fils de l'avenir ». Voilà pourquoi il les décrit contraires au « nationalisme » et à la « petite politique »<sup>33</sup> qui enferme l'Europe dans la figure identitaire d'une même origine et d'un même *telos*.

L'Europe n'a pas une seule origine. Tout comme elle n'a pas une identité ni une essence qui ne soit le résultat hybride — amphibie « terre et mer » — d'une *comprésence de singularités*<sup>34</sup>. Voilà pourquoi sa direction ne peut être celle qui va de l'origine à l'avenir, mais plutôt celle qui de l'à-venir — de ce qui vient — repense radicalement *toutes* ses origines. L'Europe doit donc renverser ses propres paramètres, se regarder de l'extérieur, se voir excéder — sortir de soi — non pas dans le sens de l'expansion, de la conquête, mais dans le sens du drainage de l'extérieur dans ses confins intérieurs. Ou du don de soi — c'est ainsi que s'exprime le philosophe tchèque Jan Patocka dans ses réflexions sur l'Europe<sup>35</sup> : contre toutes les rhétoriques de la séparation et de la défense ethnique. Déplacer les termes, multiplier les intersections, accepter et favoriser les superpositions. Revenir à cet Océan auquel Europe —

la jeune Phénicienne du mythe — avait cédé. A la menace, mais aussi à la chance, que le grand tremblement de terre qui a percuté l'Europe, nous expose encore : « Car le tremblement de terre qui a ébranlé le sol ferme a également détruit ce qui sépare, ce qui nous rend étrangers les uns aux autres »<sup>36</sup>. C'est à cette possibilité extrême, « possibilité de l'impossible »<sup>37</sup> — voir l'origine non pas dans le propre mais dans l'impropre, non pas dans l'Un mais dans le multiple — que la pensée qui reste à l'Europe nous renvoie. Ce n'est pas un héritage facile. Ni même un véritable héritage. C'est son contraire. Elle ne donne pas la paix à l'Europe. Elle l'expose à la plus dure des batailles. A la lutte contre elle-même : « C'est la terre qui est ici menacée ; cela étant, il faut accepter la lutte, la provoquer, la mener à bonne fin. La lutte est ce sens ancrée dans le fond même de l'homme — non pas la lutte comme mode de l'auto-aliénation, mais une lutte qui se rapporte au contraire de cette aliénation et à son dépassement. Car la vie humaine n'est jamais donnée ; dans sa figure véritablement humaine, elle doit toujours être conquise et le mouvement de cette conquête consiste à surmonter, il est une lutte »<sup>38</sup>.

#### Notes

<sup>1</sup> Voir J. TAMINIAUX, *La nostalgie de la Grèce à l'aube de l'idéalisme allemand*, La Haye, Nijhoff, 1967.

<sup>2</sup> Voir D. JANICAUD, *Hegel et la Grèce*, Paris, Vrin, 1975.

<sup>3</sup> Voir surtout G. W. F. HEGEL, *Leçons sur la philosophie de l'histoire*, Paris, Vrin, 1963.

<sup>4</sup> P. VALÉRY, *Œuvres*, Paris, Pléiade, Gallimard, 1957, vol. 1, p. 989.

<sup>5</sup> E. HUSSERL, *La crise des sciences européennes et la phénoménologie transcendantale*, Paris, Gallimard, 1976, p. 380.

<sup>6</sup> M. HEIDEGGER, *Introduction à la métaphysique*, Paris, Gallimard, 1967, p. 56.

<sup>7</sup> M. HEIDEGGER, *Approche de Hölderlin*, Paris, Gallimard, 1973.

<sup>8</sup> M. HEIDEGGER, *Introduction à la métaphysique*, op. cit., p. 134.

<sup>9</sup> A. A. V. V., *Nietzsche, Hölderlin et la Grèce*, Nice, Les Belles Lettres, 1987.

<sup>10</sup> F. HÖLDERLIN, *Œuvres*, Paris, Pléiade, Gallimard, 1967, p. 660.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 958.

<sup>12</sup> F. HÖLDERLIN, Lettre à U. Böhlendorff, in *Correspondance complète*, Paris, Gallimard, 1948, p. 305.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> F. NIETZSCHE, *Aurore*, Paris, Gallimard, 1970, p. 134.

<sup>15</sup> F. NIETZSCHE, *Par-delà le bien et le mal. Généalogie de la morale*, Paris, Gallimard, 1971, p. 240.

<sup>16</sup> F. NIETZSCHE, *Fragments posthumes 1885-1887*, Paris, Gallimard, 1971, p. 135.

<sup>17</sup> F. NIETZSCHE, *Par-delà...*, op. cit., p. 135.

<sup>18</sup> F. NIETZSCHE, *Humain trop humain. Fragments posthumes 1878-1879*, Paris, Gallimard, 1988, pp. 408 à 469.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 154.

<sup>20</sup> F. NIETZSCHE, *Le gai savoir*, Paris, Gallimard, 1932, p. 238.

<sup>21</sup> C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde*, Berlin, Duncker et Humblot, 1974.

<sup>22</sup> A. A. V. V., *Penser l'Europe à ses frontières*, Paris, Éditions de l'Aube, 1993, pp. 85-86.

<sup>23</sup> G. W. F. HEGEL, *Leçons sur la philosophie de l'histoire*, op. cit., pp. 175, 168.

<sup>24</sup> C. SCHMITT, « Gespräch über den neuen Raum », in *Estudios de Derecho Internacional en homenaje a Barcia Trelles*, Zaragoza, Université de Santiago de Compostela, 1958.

<sup>25</sup> F. NIETZSCHE, *Le gai savoir*, op. cit., p. 149.

<sup>26</sup> Voir G. LEYENBERGER, *Métaphores de la Présence, II, La philosophie de Hölderlin*, Paris, Osiris.

<sup>27</sup> F. HÖLDERLIN, *Œuvres*, op. cit., p. 879.

<sup>28</sup> Voir R. ESPOSITO, *Categorie dell'impolitico*, Bologna, il Mulino, 1988 ; Id., *Nove : pensieri sulla politica*, Bologna, il Mulino, 1993.

<sup>29</sup> F. HOLDERLIN, *Œuvres, op. cit.*, p. 878 (trad. de A. DU BOUCHET).

<sup>30</sup> M. HEIDEGGER, *Approche de Heidegger, op. cit.*

<sup>31</sup> M. HEIDEGGER, *Chemins qui ne mènent nulle part*, Paris, Gallimard, 1962, p. 70.

<sup>32</sup> F. NIETZSCHE, *Le gai savoir, op. cit.*, p. 285.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 287.

<sup>34</sup> J.-L. NANCY, « Renouer le politique », in *Intersignes*, 8 /9, 1994.

<sup>35</sup> Voir surtout J. PATOCKA, *Platon et l'Europe*, Lagasse, Verdier, 1973.

<sup>36</sup> J. PATOCKA, *Le monde naturel et le mouvement de l'existence humaine*, Dordrecht, Kluwer, p. 11.

<sup>37</sup> J. DERRIDA, *L'autre cap*, Paris, Minuit, 1991.

<sup>38</sup> J. PATOCKA, *Le monde...., op. cit.*, p. 12.

# Mémoire historique, identité et souveraineté étatique

Remo BODEI

Denis de Rougemont a appelé l'Europe « la patrie de la mémoire » et, en effet, en raison de l'accumulation des souvenirs historiques ou de l'héritage écrasant de ses traditions, le poids du passé y est tellement lourd qu'elle court le risque d'apparaître comme le musée de l'Occident.

On doit toutefois se demander si cette mémoire est véritablement commune à tous ses habitants et si elle peut devenir le fondement d'une identité collective politiquement décisive. Plusieurs motifs nous empêchent de conclure hâtivement que l'Europe a déjà une identité profondément et uniformément enracinée.

Je crois, en premier lieu, que cette mémoire reste non seulement divisée et conflictuelle, mais qu'elle est aussi mêlée de différentes formes d'oubli ; je pense ensuite qu'il existe en son sein des « nations prohibées » et enfin que la souveraineté des États-nations qui la composent représente à la fois une force et une faiblesse.

Dans la moitié de l'Europe où nous vivons, la guerre qu'on a définie comme la « guerre civile européenne » (1917-1989) est terminée. Cinquante ans de paix ont effacé le souvenir du « sang d'Europe » <sup>1</sup> versé en abondance, ont renforcé les liens économiques, politiques et culturels entre des États qui, au cours des siècles, s'étaient affrontés en ennemis. Si les images de guerre ont pâli dans cette partie du continent, que dire des habitants de l'autre moitié, déchirés par des conflits qui nous paraissent incompréhensibles ? Ils semblent refouler leur passé récent au bénéfice d'un passé lointain et chercher à réformer leur identité nationale altérée par le biais d'une division agressive plutôt que d'une intégration négociée des États dont ils sont citoyens.

D'un point de vue purement politique, cette mémoire (qui a caché et souligné en même temps ses anciennes lignes de fracture) nous rappelle que la conscience européenne n'a pas mûri dans la même mesure chez tous les citoyens. Les générations les plus jeunes de la partie occidentale ont assez facilement oublié les guerres entre les peuples du continent, tandis que toutes les autres générations de l'Est tendent à les reproduire ou à se les rappeler plus volontiers <sup>2</sup>.

L'unité de l'Europe, à laquelle on se réfère souvent, a toujours été tournée vers l'extérieur (en tant que facteur d'opposition aux autres continents et aux autres civili-

sations), ou réservée aux cas d'urgence, c'est-à-dire que l'on s'y référerait dans les moments de danger extrême, quand l'intégrité du continent était sérieusement menacée.

Les batailles de Marathon et de Salamine peuvent pourtant être considérées comme les lieux de baptême de l'Europe en tant que sujet politique et spirituel. Là-bas, le David européen a battu le Goliath asiatique, tracé sa physionomie et inventé ses qualités de pays de la liberté, de la raison, de l'esprit vivant et de la vraie civilisation. La bataille de Poitiers (732) contre les Arabes et le siège turc de Vienne (1683) sont les derniers défis globaux à l'Europe et, dans le même temps, à la chrétienté — entre 1683 et 1917, aucune armée extra-européenne n'a traversé le continent et depuis le *x<sup>e</sup>* siècle l'Europe occidentale n'a plus été envahie.

Bien que ses peuples se soient mêlés, rencontrés et affrontés au cours des siècles, l'Europe n'a jamais connu une unité politique complète. Elle a certes caressé le dessein de la *transaltio imperii*, de la continuité dans les avatars de la plus vaste entité politique de son histoire, l'empire romain : l'empire de Charlemagne, *das Heilige Römische Reich Teutscher Nation*, la « troisième Rome » tsariste, l'Église catholique comme héritière spirituelle de la *Roma aeterna*. On ne souligne la spécificité et l'unité spirituellement inaltérée de l'Europe (ou, plus tard, de la chrétienté) que lorsqu'on lutte contre des ennemis puissants, barbares ou infidèles qui représentent l'altérité vis-à-vis de l'Europe.

Son identité s'est donc forgée à partir d'oppositions : d'abord à l'égard de l'Asie cultivée mais despotique, ensuite à l'égard de l'Islam, de peuples comme les Tartares ou les Turcs qui arrivaient des steppes d'Asie centrale, d'Afrique sub-saharienne, d'Amérique et d'Océanie, habitées par des tribus sauvages et primitives.

Pour paraphraser Metternich, l'Europe n'est pas tant « une expression géographique » qu'une province de l'âme, ou mieux encore « l'Europe n'est devenue une notion géographique que parce qu'elle est devenue une notion historique »<sup>3</sup>. Toutefois, bien que l'Europe soit la première civilisation vraiment planétaire, globale, elle ne dispose d'aucun « ciment historique » solide à « usage interne », qui puisse en faciliter l'unification politique. Son unique base, chancelante, est génériquement culturelle, religieuse et idéologique et son identité est souvent tragique. Mais ce sont précisément ces fondements qui ne fonctionnent plus comme autrefois, bien que les drapeaux de la suprématie européenne soient agités sans cesse par les partisans d'une entité « introuvable » que l'on continue souvent à considérer comme l'unique foyer de la liberté, de la civilisation, de la raison et de l'universalité (des lois, des sciences, des théories philosophiques).

Mais qui accepte désormais les équations classiques : Europe = civilisation absolue = rationalité = progrès = dynamisme ? Et qui peut encore vraiment croire (à l'instar de Jean-Paul II dans son discours de Prague en avril 1989) que la chrétienté constitue l'unique base de l'identité et du salut de l'Europe ou que le *oder* de Novalis, dans *Christenheit oder Europa* — une œuvre réactionnaire, pleine de nostalgie pour la « sainte ignorance » dans laquelle l'Église tenait les peuples pendant le Moyen Âge — représente une réelle hendyadis, l'unité dans la dualité de l'Europe ?

L'unification spirituelle de l'Europe ne peut donc se manifester — à tort ou à raison — par un recours accru aux mots d'ordre trop souvent invoqués (liberté, civilisation, progrès) ; son universalisme est encore trop provincial, en devenir ; sa religion

dominante (mais d'origine asiatique, diffusée d'abord à Jérusalem, à Antioche, à Ephèse et divisée ensuite en différentes confessions et hérésies) est devenue, dans ses projets et ses idéaux, toujours plus œcuménique, catholique, c'est-à-dire, à la lettre, qu'elle vise le monde entier et non uniquement l'Europe.

La liberté, la raison ou le rationalisme occidental ont au moins trois racines (symboliquement : Athènes, Rome et Jérusalem) et d'innombrables descendances. Le progrès, le dynamisme économique ou social se sont déplacés vers d'autres parties du monde qui doivent à l'Europe, non seulement les destructions et les holocaustes, mais aussi ces avantages <sup>4</sup>. Paul Valéry avait peut-être mis à jour l'essence intime de l'Europe quand il écrivait : « Aucune partie du monde n'a possédé cette singulière propriété physique : le plus intense pouvoir émissif uni au plus intense pouvoir absorbant. Tout est venu à l'Europe et tout en est venu. Ou presque tout » <sup>5</sup>. Ce qui caractérise l'Europe toutefois, dans ce double mouvement diastolique et systolique, c'est surtout sa capacité de se confronter à l'Autre, d'avoir jusqu'ici élaboré l'altérité, mieux même que les autres cultures mondiales.

L'Europe, lit de sédimentation des millénaires d'histoire, et de rencontre de plusieurs peuples, reconnaît les différences dans les autres civilisations parce qu'elle les porte en elle. Au sein d'une longue tradition, qui va au moins de l'*Art de la guerre* de Machiavel au *Cours d'histoire moderne* de Guizot, elle se distingue de l'Asie (et des autres continents) en ce qu'elle est composée d'une multiplicité d'États et de cultures. Pourtant sa richesse réside précisément dans cette variété qui s'oppose à l'uniformité (qui n'est que présomptive) des autres parties du monde.

Elle présente toutefois simultanément les deux visages de l'universalisme le plus accueillant et du particularisme le plus borné. Vis-à-vis de ces différences, elle a pu assumer deux attitudes divergentes ou opposées :

1. les accentuer en refusant l'uniformité (à la manière de Rousseau ou de Herder) ou bien en les considérant comme incommensurables, à la manière des nationalismes exacerbés des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. L'illusion selon laquelle les Européens seraient devenus une population trop homogène remonte en effet à Rousseau. Dans les *Considérations sur le gouvernement de la Pologne* (chap. 3), il nous dit qu'il n'y a plus désormais de Français, d'Allemands, d'Espagnols ni d'Anglais, mais seulement des Européens. Il en veut pour preuve que tous les habitants du continent partagent les mêmes goûts, les mêmes passions, les mêmes coutumes car personne n'a été formé dans le cadre d'institutions particulières. Contre ce nivellement qui annihile les spécificités et l'individualité de chaque peuple, Rousseau — comme beaucoup d'autres avec et après lui — revendique la valeur de la nation (les idées de communauté et de nation s'imposent par rapport à celles d'universalité et de cosmopolitisme). Il ne s'agit pas encore, chez lui, d'être contre l'Europe, mais sans doute de préférer la patrie plus petite à la plus grande.

Les dimensions de l'Europe ont d'ailleurs changé au fil du temps. Elle est à la fois, paradoxalement, un lieu géographique à « géométrie variable » (dans le sens où elle modifie ses frontières par des inclusions ou des exclusions de peuples et de pays successives — ce qui explique l'irrégularité de ces frontières, résultat de guerres et de traités innombrables et leur image physique irréductible aux géométries régulières de certains États africains et américains) <sup>6</sup> et la « patrie de l'es-

- prit », idéalement parfaite et accomplie (une figure que l'on voit parfois dans les fresques ou dans les fontaines qui représentent les « quatre continents » comme une Minerve armée, symbole du lien étroit de l'intelligence et de la puissance) ;
2. comme alternative, l'Europe a pu au contraire accentuer — dans une période ancienne et dans une période plus proche de l'époque des nationalismes triomphants, partout sur son territoire — les facteurs de dépassement ou d'*Aufhebung* de la souveraineté des États-nations et, en termes théoriques, préférer l'universalisme des *liberals* au particularisme des *communitarians* <sup>7</sup>.

Nous nous trouvons malheureusement aujourd'hui dans un état de strabisme politique. Nous regardons dans des directions divergentes et nous nous dirigeons en même temps vers la fragmentation des individualités collectives et vers leur intégration.

Le spectre qui hante l'Europe n'est plus le communisme, mais une étrange schizophrénie politique qui pousse simultanément les États-nations à la décomposition à l'intérieur et à l'intégration à l'extérieur : d'un côté, leur structure actuelle est menacée par la possibilité de fragmentation de l'unité territoriale ou administrative, due à la résurgence de nombreux sentiments d'appartenance à des communautés ethniques plus homogènes et territorialement plus petites ; de l'autre côté, la souveraineté de l'État-nation se montre, en perspective, affaiblie par le processus de construction de l'Europe.

Il est évident que la disparition des blocs idéologiques, des alliances militaires et de la longue ligne verticale de tranchée Est/Ouest a entraîné et accéléré la renaissance des anciennes formes de nationalisme que les régimes socialistes ou la guerre froide avaient, dans une certaine mesure, gelées pendant près de soixante-dix ans. On constate, surtout en Europe de l'Est, un « retour à la diversité » <sup>8</sup>, une recrudescence du nationalisme agressif, qu'on avait cru anachronique et qui s'affirme pourtant, en dépit de tout calcul d'utilité.

Nous sommes peut-être ici immergés dans deux périodes historiques différentes qui — après la rupture des digues politiques en 1989 — se sont rencontrées sans se confondre. On pourrait dire que l'Europe occidentale cherche son identité dans le présent, bien plus que dans le passé, tandis que l'Europe centrale et orientale cherche d'abord son identité (altérée par une domination idéologique étrangère et par la fin des équilibres imposés à Versailles après la « Grande Guerre ») dans son passé menacé plutôt que dans son futur incertain, en développant un sentiment global d'identité isolée. Peut-on véritablement parler dans ce cas d'un retour du passé lointain au détriment du passé récent ? Le sentiment de « déjà vu » est, me semble-t-il, une apparence plus qu'une réalité, ou mieux encore l'impression d'un matériau que l'on utilise pour « bâtir du nouveau » et de l'inédit.

Dans le cadre d'une option déclarée en faveur d'une notion de souveraineté qui ne soit ni celle, monolithique, de l'État-nation un et indivisible, ni celle, fragmentaire, des nouveaux micro-États qui reproduisent les mêmes défauts que ceux dont ont fait montre les organismes dont ils dérivent, je tenterai d'abord de montrer quelles sont les chances d'une difficile coexistence entre différentes nationalités — profondément enracinées dans la tradition européenne et entrées aujourd'hui dans une phase de revendication d'identité étatique rapide et virulente — et une souveraineté supranationale,

entre le particularisme et l'universalisme (ce qui implique la création de deux formes de citoyenneté en devenir : auquel cas l'Europe représenterait une chance ou une occasion à saisir, et non pas un destin inéluctable, de réconciliation entre ces tendances divergentes) ; ensuite je tenterai de définir la nature de la relation « philosophique » qui unit la mémoire et l'oubli dans la construction actuelle de l'idée de l'Europe.

L'un des problèmes les plus urgents des États européens est de se séparer de l'idée de nation, d'abandonner le monopole de sa représentation, de conclure l'âge classique des nationalismes étatiques pour assigner une place différente à l'État et à la nation.

C'est en effet l'État moderne qui a produit la nation (et non la nation qui a produit l'État). Malgré son étymologie, la nation moderne n'a, au début, rien à voir avec les facteurs naturels tels que l'unité ethnique, la langue commune, etc. Elle est un projet qui vise à unifier les habitants d'un territoire politiquement délimité et organisé et à en faire des citoyens plus ou moins conscients de leur appartenance à une communauté plus large, d'abord artificielle, par le biais d'une série d'instruments d'« agrégation » : l'école, l'armée, la langue standardisée (ou parfois réinventée comme le néo-grec)<sup>9</sup>, plus tard la radio etc., c'est-à-dire tout ce qui — de façon monumentale ou capillaire — suscite, maintient, développe le sentiment de fidélité à un peuple et à ses institutions.

L'État a donc créé la nation d'en haut, mais elle s'est depuis conservée par le consensus provenant de la base. Comme l'observe E. Renan dans sa célèbre leçon « Qu'est-ce qu'une nation ? », celle-ci est le résultat d'un plébiscite quotidien. Mais, ajoute-t-il, son origine ne devrait pas être scrutée de trop près : « L'oubli, et je dirais même l'erreur historique, sont un facteur essentiel de la formation d'une nation et c'est ainsi que le progrès des études historiques est souvent pour la nation un danger »<sup>10</sup>.

Avec la naissance (en France) de l'État-nation révolutionnaire et la mort parallèle de l'État patrimonial absolu, s'achève la souveraineté « verticale » et paternelle du monarque et commence, virtuellement, la souveraineté « horizontale » et fraternelle des innombrables fils de la nation, des égaux. On voit surgir un paradoxe quand se pose la question de savoir qui doit être tenu pour « plus égal » que les autres pour mériter l'autorité et gouverner. La sacralité du pouvoir passe de la « grâce de Dieu » à la « volonté de la nation » (avec les phases de compromis durant lesquelles les deux principes s'équilibrent).

La « nation » ou le « peuple » sont désormais la véritable source de la légitimité d'un pouvoir anonyme, indivisible et — surtout — invisible (ce qui explique le pathos exprimé autour de la nation et l'importance du nationalisme comme élément de cohésion entre les citoyens). A la différence du roi, qui est un individu déterminé, la nation est physiquement irreprésentable. La politique doit donc représenter ce qui n'est pas représentable. On a besoin de synecdoques politiques afin que la partie soit l'expression du tout, que les nouvelles autorités politiques puissent parler avec la voix de la nation. Alors que le monarque de droit divin était une véritable *Vorstellung*, c'est-à-dire une représentation sensible de la souveraineté incarnée dans le corps du roi, le député est une *Vertretung* de la nation même ; il exerce l'autorité en tenant lieu de nation. Sa consécration politique n'est pas garantie par sa naissance et doit être

conquise à chaque instant. Son autorité nécessite le soutien continu du peuple. Mais son universalité est l'universalité du particulier.

La nation — en tant que macro-sujet collectif — a organisé un consensus émotif et passionnel comme moyen de défense de son identité et de son affirmation. Son idéologie cherche à soulever ou à approcher la conscience des masses par le biais des avant-gardes ou des minorités qui ont fait avancer l'idéal national. La souveraineté devient ainsi son « obsession » <sup>11</sup>.

Aujourd'hui, la garantie des droits des minorités à la tutelle et au développement de leurs identités — parfois séquestrées — ne doit pas signifier une régression aux racines mythiques des origines, au soi-disant *nativism*. Celui-ci se réduit souvent à :

1. l'invention d'une identité perdue ;
2. la pétrification artificielle des résidus d'une tradition qui ont acquis une valeur quasiment folklorique ;
3. l'accueil, comme signes d'authenticité, des déformations que les siècles d'oppression extérieure et intérieure ont imposées à un peuple.

L'alternative viable unique au *nativism* et à l'exaltation de l'identité altérée ne se trouve ni dans la « première nature » d'une présumée essence nationale, ni dans la « seconde nature » qui fixe le *statu quo*, mais plutôt dans la « troisième nature » <sup>12</sup>. Elle n'a aucune existence actuelle, seulement une tâche à accomplir : on ne pense pas, dans cette dernière perspective, qu'on puisse retrouver l'identité intacte sous la protection de l'oubli, ni qu'on puisse la bâtir en utilisant sans discrimination tous les éléments offerts par la situation présente.

L'identité collective d'un peuple n'est jamais simple et spontanée. Elle ne représente jamais une affirmation abstraitement auto-référentielle, l'« italianité » ou la « serbité » identique seulement à elle-même, selon le principe aristotélique d'identité  $A = A$ . La nature de l'identité n'est pas celle d'un fil unique mais plutôt celle d'une corde lentement et patiemment tressée, souvent à travers des conflits longs et sanglants. Une telle corde résulte, en effet, de l'entrelacement de plusieurs fils dont chacun appartient à une histoire qui se déroule de manière étroitement liée aux autres histoires, dans l'espace et dans le temps. Un telle corde se renforce proportionnellement à la capacité de multiplication, à la visibilité et à la résistance de chacun des fils qui la composent et la rattachent à d'autres histoires susceptibles, à leur tour, de générer de nouvelles opérations d'entrelacement.

En principe, l'émergence des nouveaux nationalismes ne devrait pas menacer l'Europe (ou, du moins, sa partie occidentale qui se prépare à l'union politique). Si chaque nation est en mesure de garder une identité non agressive ou isolationniste, la coexistence des différences satisfaites pourra être un avantage pour l'Europe. Mais si les nouvelles nationalités qui se constituent en États ne sont que la version miniaturisée des formations politiques dont elles se détachent (avec, de surcroît un sentiment d'identité hypercompensé et exclusif), alors la collaboration avec elles se fera de plus en plus difficile.

Restent deux dangers à éviter :

1. la recherche d'une construction de l'Europe au travers d'un agrandissement pantographique, à l'échelle continentale, selon le modèle étatique national existant ;

2. la recherche d'une construction des nouvelles nationalités au moyen d'une réduction territoriale du même modèle, sans en modifier le cadre institutionnel.

On a souvent évoqué la crise de l'État-nation, en mélangeant des questions hétérogènes. Il faut distinguer État et État : la France n'est pas la Yougoslavie et l'Italie n'est pas la Suisse. En tout cas, là où l'on assiste à la recherche de nouvelles patries, qui dérivent ou puissent dériver de la dissolution de structures politiques plus larges, la crise de l'État-nation est peut-être imputable à une mémoire collective déchirée, affaiblie et partiellement anémiée par la superposition d'autres identités résultant d'une conquête militaire ou d'une hégémonie culturelle.

Certes, il y a eu et il existe encore en Europe des histoires « submergées », des « langues coupées », des identités refusées, des cultures en voie de disparaître (comme celle du « dernier des Mohicans ») ou de se perdre dans l'amnésie (à l'instar des habitants de Macondo décrits par Garcia Marquez dans *Cent ans de solitude*). Mais, contre toute forme de racisme et de chauvinisme, il est juste aussi de refuser la hiérarchie des cultures et de rappeler que presque tous les peuples sont marqués par le métissage (ou ont au moins été marqués par des influences culturelles réciproques).

L'identité, dans ce sens, doit s'articuler en fonction non seulement des oppositions, mais aussi des différences : elle doit accepter, en elle-même et à l'extérieur, l'existence d'une pluralité de voix qui ne sont pas nécessairement harmonisables dans l'immédiat, mais sont capables, en principe, de communiquer et de dialoguer, en échangeant des expériences d'une égale valeur <sup>13</sup>.

Le dernier problème évoqué est le suivant : comment dénouer l'écheveau ou individualiser les fils de la corde sans les inventer, ni les couper pour isoler artificiellement l'histoire de chaque communauté de celle des autres ? On peut en chercher la solution dans une nouvelle articulation des notions philosophiques de mémoire et d'oubli <sup>14</sup>.

On voit bien que pendant les périodes de bouleversements profonds et de transformations rapides, il se produit une véritable crise de l'identité collective et de sa mémoire. Nous l'avons bien vu lors des récents changements intervenus en Europe de l'Est.

La « disidentité », pour ainsi dire, et l'oubli se substituent-ils donc à l'identité et à la mémoire ? Avec la perte de la centralité politique, l'Europe a-t-elle aussi perdu, à l'Ouest, la majorité des souvenirs de son passé, de son histoire, de ses guerres destructives et, au contraire, retrouvé, à l'Est, la mémoire de ses conflits archaïques, assoupis depuis des décennies ?

En termes plus généraux, philosophiques, on peut se demander pourquoi en cette période de mutation radicale de la société, les individus sont portés à oublier plus rapidement leur passé et à changer parfois son sens <sup>15</sup>. Les explications les plus simples (celles qui soulignent l'opportunisme des hommes et la fragilité de la mémoire) s'avèrent insatisfaisantes. Il est réducteur et banal de définir ces tournants de la mémoire comme de simples manifestations d'adaptation mimétique aux nouvelles circonstances.

Pour comprendre ces amnésies ou amnisties de la mémoire sociale, il faut inverser la question : nous ne devons pas nous demander pourquoi nous oublions, mais pourquoi nous nous souvenons.

Mon hypothèse est que — au plan social — l'oubli n'est pas imputable uniquement à l'hypocrisie ou au désir de refouler les expériences désagréables. Il ne représente finalement qu'une forme de *rasura*, c'est-à-dire d'effacement des noms, des dates, des circonstances (donc une pure privation des souvenirs), analogue à celle qu'on faisait subir aux épigraphes romaines.

L'oubli dépend aussi, en termes positifs, de la disparition de ces énergies qui (activement) modèlent et font avancer et (passivement) soutiennent et gardent avec soin la mémoire historique et le sentiment d'appartenance à une communauté. Il s'agit d'institutions, d'habitudes, de célébrations cycliques et de chocs collectifs et dans la vie quotidienne, de formes d'éducation et d'imposition d'échelles de valeurs. L'expérience individuelle est ainsi publiquement mesurée selon le « temps monumental » de la commémoration des événements qui maintiennent l'identité et la mémoire de la nation.

L'oubli est pourtant le résultat de la disparition, du recul ou de l'interruption des effets de ces forces qui conservent en vie, légitimement, et transmettent les mémoires et les croyances partagées par un groupe social. Pour paraphraser Michel-Ange, l'oubli sculpte les événements selon la modalité de la « soustraction », le *levare*.

Lorsque les traditions s'interrompent ou se modifient, même les critères de sélection des souvenirs les plus solides et habituels s'évanouissent. Les souvenirs se mêlent alors en cherchant des ordres et des séquences différents. Puisqu'on ne peut pas vivre dans une réalité complètement dépourvue de sens, quand du passé récent ne restent que des débris épars, l'identité collective est disposée à se renouveler en recomposant les fragments existants selon des figures fantastiques et mythiques ou selon des récits organisés sur la base de nouveaux critères d'importance hiérarchique <sup>16</sup>.

La mémoire et l'oubli ne forment pas des terrains neutres, mais de véritables champs de bataille où l'on décide, esquisse et légitime l'identité. L'Europe entière — en raison de ses conflits passés et actuels — représente le lieu où la concentration des « mémoires disputées » est peut-être la plus dense au monde. Et ces conflits sont encore loin d'être terminés.

## Notes

<sup>1</sup> Voir G. PINTOR, *Il sangue d'Europa*, 1955.

<sup>2</sup> Dans son essai *L'Occident kidnappé* (1984), Milan Kundera a affirmé que « dans les révoltes d'Europe Centrale, il y a quelque chose (...) d'anachronique : elles tentent d'une façon désespérée de restaurer le passé (...) à l'époque moderne » (cité par S. GREENBERG dans le volume collectif *A l'Est, la mémoire retrouvée*, Paris, 1990, traduction italienne, *A l'Est, la memoria ritrovata*, Turin, 1992, p. 59).

<sup>3</sup> E. MORIN, *Penser l'Europe*, Paris, 1987, p. 60.

<sup>4</sup> Ce qui resterait de l'Europe, au-delà de sa véritable charge de violence, serait (comme le disait Jean-Paul Sartre dans la Préface aux *Damnés de la Terre* de Franz Fanon) uniquement l'écho vide de sa grandeur imaginaire du passé, illustrée par la répétition obsessionnelle du mot « Parthénon...on..on ».

<sup>5</sup> Paul VALÉRY, *La crise de l'esprit*, Deuxième lettre (1919), in *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, Coll. de la Pléiade, vol. 1, p. 995.

<sup>6</sup> On sait que l'extension spatiale de l'Europe a beaucoup varié dans le temps (selon Hérodote IV, 33, par exemple, elle s'achevait à l'Ouest avec la mer Adriatique, et pour d'autres points de vue, F. A. SCHMIDT-NOERR, *Ewige Mutter Europa. Der Mythos der Europäer*, Oldenburg, 1949). Mais la question la plus importante est la suivante : comment chacune de ses régions a-t-elle acquis ou perdu le droit et le privilège d'être considérée comme faisant partie de ce continent ? Qu'est-ce qui compose l'identité de l'Europe, au-delà des conventions géographiques variables ? Machiavel a observé comment l'Allemagne et la Hongrie, avant d'être admises au sein de l'Europe, ont été opportunément « bonifiées » (« *bonificate* », *Discours*, II, 8). Combien d'autres États attendent-ils encore d'être « bonifiés » ?

<sup>7</sup> Je voudrais, en passant, observer que la discussion actuelle entre les *communitarians* et les *liberals* révèle le caractère complémentaire, ambigu et conflictuel des alternatives que je viens de décrire, car les premiers lient généralement les valeurs éthiques à la dimension de l'identité collective et à un système de traditions et de modes de vie, tandis que les seconds se réfèrent à un « principe ultime » de la raison humaine ou à un « universalisme de procédure » qui est, non seulement, un produit historique, mais est encore à construire (pour une vision panoramique des résultats de ce débat désormais très répandu et parfois répétitif, voir D. RASMUSSEN (éd.), *Universalism vs. Communitarianism. Contemporary debates in Ethics*, Cambridge, Mass.-London, 1990).

Le problème de l'universalisme est toutefois d'une extrême urgence aujourd'hui, surtout dans le contexte historique et géographique où nous nous trouvons, c'est-à-dire dans une ère, et plus exactement dans certaines parties du monde qui semblent attribuer une grande importance à la diffusion et à l'élargissement de la sphère des droits. L'Europe — et ses *annexa* — a commencé en revendiquant (par les révolutions américaine et française) les droits civils et politiques, puis (en particulier en Angleterre, en Allemagne et en Russie) des droits économiques dits de la « seconde génération », promus par les mouvements socialistes, pour arriver enfin, avec toute la planète, à exiger les droits dits de la « troisième génération » qui se rapportent à la paix, à l'écologie et à tous les êtres vivants (pour ces distinctions, voir N. BOBBIO *L'età dei diritti*, Turin, 1990).

<sup>8</sup> Pour reprendre le titre du livre de J. ROTSCCHILD, *Return to Diversity*, Oxford, 1989.

<sup>9</sup> Pour une vision panoramique du thème, voir C. CONSANI, « *Dialecti, linguestandard, stati nazionali* » in *Itinerari*, 31 (1992), n. 2, pp. 17-34.

<sup>10</sup> E. RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Paris, 1882, pp. 7-8.

<sup>11</sup> Ce que Michel Foucault a appelé « l'obsession de la souveraineté » (voir M. FOUCAULT, *Metafisica del potere*, Turin, 1977, p. 15) se développe justement d'une façon macroscopique après la décapitation du souverain, quand l'oppression se transforme en liberté et quand on passe de l'état d'urgence à l'état de normalité.

<sup>12</sup> J'utilise ici une expression d'Edward W. SAID, « *Yeats and Decolonization* », in B. KRUEH et Ph. MARIANI (éd.), *Remaking History*, Seattle, 1989, p. 13.

<sup>13</sup> Peut-être que l'élément dialogique — et non l'élément purement logique — qui caractériserait l'Europe (voir E. MORIN, *Penser l'Europe*, op. cit., p. 102 s.) pourrait nous aider à résoudre ces conflits. Mais il s'agit seulement d'un pari.

<sup>14</sup> J'ai parlé de ces derniers points de façon plus précise d'une part dans l'article « *Addio del passato. Memoria storica, oblio, identità collettiva* », in *Il Mulino*, 41, n° 340 (mars-avril 1992), pp. 179-191 et d'autre part dans un essai à paraître, *Amnesties of memory*.

<sup>15</sup> *Id.*, p. 14.

<sup>16</sup> On peut trouver des considérations intéressantes sur ce sujet dans différents ouvrages : B. ANDERSON, *Imagined Communities. Reflexions on the Origins and Spread of Nationalism*, London, 1983 ; E. J. HOBBSBAWM et T. RANGER (éd.), *The Invention of Tradition*, Cambridge, 1983 ; H. HROCH, *Social Preconditions of national Revival in Europe*, Cambridge, 1985 ; P. CONNERTON, *How Societies remember*, Cambridge, 1989 ; J. RAPPOPORT, *The Politics of Memory*, Cambridge, 1990.



# Universalisme et particularisme dans l'identité civique de la grande Europe

Biagio DE GIOVANNI

On a l'habitude de répéter, depuis quelque temps, qu'un fantôme rôde à travers l'Europe, qui n'est autre que l'idée même de l'Europe, suspendue en l'air comme une créature sans âme. Il y a de l'indifférence et du scepticisme autour des virtualités de l'Europe, comme si, ces dernières années, tout ce qui a contribué à en troubler la simplicité originelle, en avait amoindri la consistance et assombri les horizons.

Si nous tentons de réfléchir brièvement aux perspectives de l'Europe et de son unité, il convient peut-être de partir du sentiment et de l'opinion diffus qu'elles inspirent, et qui représentent d'ailleurs l'aspect le plus éclatant d'une réalité liée à la perception immédiate de leur complexité croissante. D'où vient cette complexité ? Inutile de rappeler les arguments généraux qui ont formé le corps du débat ces dernières années et qui se sont imposés avec la force des faits incontestables. Depuis que, après 1989, l'ancien équilibre mondial s'est brisé, l'équilibre essentiel et précis que renferme le mot « Europe » s'est rompu lui aussi. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire d'insister sur ce fait déterminant, car il est, dans ses grandes lignes, connu de tous, et a produit une quantité telle d'effets qu'il vaut mieux entrer dans le détail de chacun d'eux.

La réunification de l'Allemagne — l'un de ces effets bouleversants qui, précisément, changent fondamentalement les rapports de force en Europe et imposent au processus d'unification un tournant aux contours encore incertains — a certainement introduit dans sa forme la plus inquiétante le débat jusqu'alors inconnu de l'élargissement de l'Union européenne à des États et à des peuples qui paraissaient naguère en être organiquement exclus. De là est née une problématique de type technique et institutionnel autour des interrogations suivantes : avec quelles institutions convient-il de gouverner dans une Union élargie ? Comment préserver le rapport entre l'identité politique de l'Europe et sa tendance à s'étendre bien au-delà des vieilles frontières ?

Alors que ces problématiques risquent d'être noyées dans le jargon communautaire, elles n'en cachent pas moins d'importantes séquences historiques et politiques qui mettent en question la notion d'identité de l'Europe, jusque dans ses aspects idéalistes et philosophiques. La difficulté réside dans la tentative de réunir les différents niveaux où se développe la complexité de l'aventure européenne, niveaux tellement

différenciés entre eux qu'il n'est pas dit qu'ils soient destinés à se rencontrer ou doivent à tout prix être réunis. Tenter de corroborer ce fait pourrait constituer une méthode de définition des traits et des écueils de l'analyse. Nous esquissons ici le « sondage » de quelques-uns de ces niveaux, sans prétendre l'ériger en système.

Afin de voir si la perspective européenne ne peut être recadrée en fonction d'une détermination historique spécifique, je partirai du sentiment dominant à son égard : une inquiétude née du fait que sa signification générale apparaît obscurcie par les événements qui jalonnent son parcours.

La question de l'élargissement est en quelque sorte symbolique. L'élargissement, qui se présente comme une nécessité à la fois historique, politique et économique, soumise à des exigences et limitations strictes, a largement conditionné, dans ses potentialités, le choix européen de l'Allemagne réunifiée, tout en apparaissant comme la métaphore du déclin de l'Europe et de l'impossibilité de préserver les caractéristiques originelles et fortes de son identité propre, qu'elle avait pourtant bien l'intention de faire valoir. Ceci devient d'ailleurs évident lorsqu'on essaye de cerner le niveau extrême et unificateur de « l'idée » de l'Europe : en accentuant les aspects de l'expansion et de la différence (élargissement), on semble voué à perdre ceux de l'identité et de l'unité. Mais lorsqu'on perd ceux-ci, qu'advient-il du sens de l'Europe ? Au fur et à mesure que l'on explore les limites de ce monde et de ce mot, leur signification perd en précision.

La traduction politique de ce sentiment de difficulté et d'éparpillement nous est présentée de façon exemplaire par l'entrée en scène d'une Europe façon « grand marché », puisant toutes ses aspirations dans cette seule réalité, surtout au moment où l'élargissement est apparu soudainement comme une nécessité. Il parut tout compte fait naturel qu'à l'élargissement de ses frontières corresponde un affaiblissement de la force politique de son projet originel, et en quelque sorte une restriction de ses aspirations et de ses intentions conformément à la nouvelle donne. Mais on eut tout de suite le sentiment que cette hypothèse concrète allait en réalité dissoudre le projet européen, surtout pour une raison que je qualifierais de « philosophique » : « l'idée » de l'Europe est nettement plus vaste que celle du marché. Si seul le marché devait l'exprimer et la représenter, elle devrait renoncer à sa détermination historique, aux nombreux modèles qui lui sont propres ainsi qu'aux différentes voies de construction de soi qu'elle recèle. Car c'est le propre de la pensée occidentale, d'où naît précisément l'Europe, que de souligner le caractère essentiel du rapport entre l'identité et la différence, et de donner un poids très fort à l'une comme à l'autre. Aux origines de l'Europe, on trouve le sens de la liberté politique et de la multiplicité des États qui la composent. Ce sont là les traits qui caractérisent la naissance de l'idée de l'Europe moderne, opposés à l'uniformité asiatique. C'est bien de ces traits que l'on parle, de Machiavel à Voltaire. Plus précisément, on peut dire qu'à l'origine de l'idée de l'Europe il n'y a ni fondement rigide, ni identité fondatrice, mais bien le principe d'une pluralité qui se reconnaît comme « identité ».

Toutefois, à partir de ce fondement apparemment faible, et qui peut effectivement induire à la faiblesse, au nihilisme et à la volonté de puissance, naît une force extraordinairement créatrice d'identité, justifiant en un certain sens l'existence de l'« Europe ». La dialectique européenne se déploie entre ces points d'équilibre et ces poten-

tialités. La tendance de l'Europe au nihilisme, qui découle de son « absence de fondement », lui impose de tirer sa force de là, en transformant l'absence/négation en principe de liberté. Tout effort de l'Europe pour tenter de nier cette absence de racines serait inutile, tout comme l'effort d'uniformisation par conformité à un principe positif : elle trahirait ainsi précisément le sens de son identité. Cependant, la fluidité de son identité, le fait qu'elle se manifeste de façon plurielle, implique pour l'Europe la responsabilité accrue de préserver son propre concept, et donc le fait de « construire » sa liberté, qui risquerait sinon de se dissiper dans l'indétermination. Ceci appelle une philosophie de l'Europe. Mais est-ce vraiment nécessaire au moment de bâtir l'Europe concrète ? Ou mieux, faut-il qu'à cette philosophie de l'Europe corresponde une représentation politique ? N'établit-on pas ainsi un « raccourci » entre des éléments d'ordres divers et lointains qui devraient plutôt être placés à des niveaux différents ?

Est-il possible d'appliquer cette idée de l'Europe au thème de l'élargissement, qui a fait irruption dans le débat européen comme un sujet inévitable et préoccupant à la fois ? Etant établi que l'aspect inquiétant de la question provient du risque de dissipation et d'émiettement que l'élargissement représente, comment éviter que cet aspect soit prédominant ?

On peut essayer de considérer ce problème à la lumière de la raison fondatrice de l'Europe, décrite ci-dessus comme le « non-fondement » d'une identité libre. Ce fondement semble libérer de tout lien particulariste, de tout « nationalisme » de l'esprit, de toute référence à quelque contenu ethnique que ce soit. N'étant pas une pure négation, ce fondement contient aussi une *natura naturans*, une force constituante qui ne demande qu'à être représentée. Représenter l'absence de fondement n'est pas chose simple alors que le contraire l'est, parce que cela finit toujours par se résumer à un fait spécifique, un élément du sang et de la terre, l'appartenance à une famille, le rappel ancestral des « objets » d'un vécu commun. Non que l'Europe ne soit pas tentée par l'éventualité de se voir réduite à un fait particulier, mais parce qu'à chaque fois que cela s'est produit, on a vécu une période de mutation du particularisme en règle et en aspiration de race, de classe ou de nation, qui déchaînait une guerre civile européenne. Dans le « fondement » européen, se trouve aussi le fondement comme cause de particularisme et d'intolérance. Il s'agit alors d'une trahison du non-fondement qui a fondé la notion d'Europe, et dont cette dernière a pris conscience à l'époque moderne.

Dans la perspective très concrète de l'élargissement, on doit démontrer la capacité constituante du non-fondement et éviter que les risques de dissipation rétablissent de fait autant de feux et d'enceintes qui ne se reconnaissent mutuellement que dans l'échange des marchandises. Comment y arriver, sinon en exploitant au maximum la force constituante de sa « faiblesse » originelle ?

Aussi faut-il vérifier si la « faiblesse » originelle peut être représentée et pour ainsi dire institutionnalisée, appelée par son nom. Essayons d'établir quelques relations lexicales. Cette « faiblesse » originelle est donnée par la pluralité de ses origines (il n'y a pas d'origine unique, écrit Roberto Esposito) ; cette pluralité des origines est à la fois présence plurielle et singularité, comme l'écrit Nancy ; cette présence plurielle d'individualités comporte un principe de différence qui s'oppose à l'uniformité, comme le savait manifestement Machiavel ; cette opposition à l'uniformité implique non seulement la différence mais aussi la reconnaissance de la différence, comme

l'écrivit Voltaire ; la reconnaissance de la différence participe de la dimension de la liberté, cette dernière participant à son tour de la dimension de la politique ; ensemble elles constituent la liberté politique, le champ que Machiavel caractérisait comme le contraire de l'uniformité asiatique. « Etre contre » — l'adverbe est important, comme le développent Massimo Cacciari dans sa *Géo-philosophie de l'Europe* et Remo Bodei dans des essais récents — l'Europe se reconnaît comme « étant contre » le principe opposé, contre le principe du particularisme, et l'on trouve ici la force de son principe de détermination historique. Que pouvons-nous déduire de ces relations lexicales ? Que la conscience d'« être » Europe comprend en soi les dimensions de la liberté et de la politique entrelacées ; que son universalisme, conformément à ce que pensait Montesquieu, devrait faire taxer de crime le fait d'accomplir une action utile à l'Europe mais nuisible au genre humain. Son universalisme dépasse les frontières, toute sorte de frontières, comme il dépasse les conséquences d'une appartenance purement ethnique et/ou nationaliste. L'Europe en ce sens est une idée très forte, en dépit de son fondement faible et pluriel ; elle doit combattre, au demeurant, sa tendance à rejeter son non-fondement, tendance qui est destinée à resurgir continuellement dans la répétition constante de toutes les tentations de son histoire. Mais si l'Europe leur cédait, elle ne serait plus elle-même, car pour devenir ce qu'elle peut et ce qu'elle doit être, elle doit pouvoir maîtriser, comme jamais auparavant, la dialectique de l'identité et de la différence, la coexistence de la recherche d'identité et du sens global de soi. En effet, elle ne s'est jamais trouvée jusqu'ici face à une tâche politique comme celle qu'elle doit affronter aujourd'hui dans le cours de son aventure historique.

Comment faire valoir cette idée profonde face à la diaspora potentielle de l'élargissement ? Le risque d'une telle approche, est, bien entendu, d'établir un véritable raccourci entre des plans différents, l'un « constituant » et philosophique, que l'on pourrait définir comme un idéal-type, et l'autre très concret, composé de choix et d'options aux correspondances et opportunités multiples. Il ne s'agit pas ici de déduire une réalité multiple à partir de son idée, mais plutôt de vérifier si, et comment, l'idée de l'Europe — construction mentale et spirituelle très concrète — peut influencer une nouvelle dynamique qui nous conduira à un monde inconnu, et qui le restera au terme de notre étude comparative. Un élément marquant peut toutefois nous servir de point d'appui : l'élargissement peut impliquer l'émiettement de l'identité, car le principe européen est sur le point d'emprunter une voie qui l'amènera à la périphérie de sa propre histoire, de son lexique et de son identité. Un trajet au bout duquel nous devrions retrouver l'extrême Nord et l'extrême Sud « réunis », avec en même temps une échancre vers l'Est, jusqu'aux frontières de l'ancienne Russie.

Que sera cette entité qui voudrait évoluer en tant que telle ? La réponse du « grand marché », bien qu'elle ne paraisse pas dénuée de logique, n'est pas satisfaisante, fût-ce d'un point de vue empirique, même pas si l'on renonce à ce que l'on peut considérer comme des lubies de philosophe. D'où nous vient cette insatisfaction radicale ? En premier lieu du fait que le grand marché, à l'intérieur du macro-système neutralisé qu'il est censé produire, en viendrait à renforcer les barrières entre les « petites nations », encouragées à renaître justement par la simplification commerciale de l'espace commun. De plus, l'irréalisme menace cette hypothèse, argument qui prime sur le premier : dans le monde d'aujourd'hui, il ne peut y avoir de marché sans règles et

sans politiques communes, ce qui se vérifie dans la réalité : le marché unique est loin d'être un marché sans règles et sans politiques communes ; il ne peut y avoir de marché sans société civile ni politique, faute de quoi il risque d'être un berceau de conflits et de déchirements ultérieurs.

Mais peut-on retourner en-deça du marché unique ? Absolument pas, car il constitue la réponse européenne, historiquement déterminée, à la globalisation de l'économie, réunissant ce qui peut l'être. A partir du marché unique, on voit pointer une notion qui fait corps avec l'idéal-type d'une Europe critique vis-à-vis de quelque appartenance que ce soit à une terre ou une ethnie : le « citoyen », membre de la « polis » revendiquant avant tout une appartenance essentielle, déterminée par l'égalité des droits, le patriotisme constitutionnel, la volonté d'être égal dans la différence. Image à la fois évanescence et très solide, le citoyen ne renie pas la nation, qu'il place simplement dans un cadre ultérieur. Il constitue un fait typique de la vie européenne, qui la différencie de la vie asiatique, russe, et à bien des égards moyen-orientale, et a trait au non-fondement qui engendre l'identité originelle européenne. Il a dû lutter contre d'autres tendances qui faisaient irruption dans la vie européenne, rappelant la communauté et l'appartenance. On pourrait dire qu'il s'agit là du principe français contre le principe romantique allemand et ce n'est pas un hasard s'il est évoqué exactement dans les mêmes termes dans un document politique allemand qui a eu beaucoup d'écho il y a un peu plus de trois ans, alors que l'Allemagne réunie s'apprêtait à faire le choix définitif de l'Europe. Le non-fondement se réalise surtout dans la citoyenneté, et dans l'image du citoyen, dégageant cette dernière de toute appartenance matérielle immédiate et la replaçant au niveau de l'abstraction juridique et universelle. Le premier degré où le non-fondement est représenté est bien celui du citoyen.

Il serait intéressant de pousser jusqu'au bout ce raisonnement, mais il ne nous est possible ici que de l'approcher brièvement : le citoyen ne tombe pas du haut d'une idée, ou pis d'un idéal mais, les pieds bien ancrés dans la réalité du marché et de la société qui se créent autour de lui, il représente une entité disponible à l'égard des institutions qui lui procurent sa réalité. D'un autre côté, il constitue une réalité profondément politique, accompagnée de pouvoirs et de devoirs virtuels, qui tendent à dépasser les frontières de l'ancienne nation. En Europe, on voit émerger une dialectique originale entre la renaissance des « petites nations », qui a suivi 1989, d'ores et déjà une date-charnière, et les premières articulations d'une citoyenneté européenne ; afin que la tendance universaliste prédomine, il faut éviter d'insérer dans ce processus toute tendance dominée par la diaspora. Voilà la raison pour laquelle la question de l'élargissement est à méditer et à maîtriser, loin de la subjectivité propre aux espaces économiques, dans un cadre culturel qui puisse la porter au pinacle en lui donnant de l'envergure. On n'élargit rien moins qu'une identité. Une identité qui s'élargit doit se confirmer elle-même, voire se renforcer, se définir, se représenter, s'ouvrir à des liens possibles en accentuant la dialectique de l'identité et de la différence, dialectique qui ne fut pas par hasard hellénique, avant d'être chrétienne, puis d'appartenir au Siècle des Lumières, avec des modes et des lexiques à chaque fois différents.

Cependant, il ne suffit pas de nommer le citoyen, d'en faire le levier d'un nouveau lexique et de nouveaux pouvoirs européens. Importante pour les raisons avancées plus haut et pour tant d'autres qu'on pourrait y ajouter, la notion est néanmoins fragile en

ce qu'elle introduit concrètement, dans sa réalisation, la supranationalité. L'Europe est composée de nations, elle est voulue par les nations et ce n'est pas un hasard si nous avons pu « déduire » la citoyenneté du principe philosophique plus général de l'identité européenne, le non-fondement, sans oublier qu'on en parle pour la première fois dans le traité de Maastricht.

Comment poser la citoyenneté dans le rapport entre l'Europe et les nations, entre la détermination historique et les citoyennetés nationales ? Comment évaluer sous cet angle la question de l'élargissement ? Ici l'élargissement devient un fait typiquement politique et, en tant que tel, il doit être considéré dans un cadre fort différent. Nous devons changer de lexique et de point de vue pour parler des forces qui interviennent dans leur détermination historique. Ce qui démontre l'inévitable entrelacement de perspectives et de catégories qui surgit à chaque fois que l'on parle de cette réalité protéiforme qu'est l'Europe. Il faut construire une méthode de recherche pas à pas afin de considérer correctement les différents volets qui constituent son problème aujourd'hui.

Revenons au sujet qui nous occupe. Comme on l'a indiqué ci-dessus, l'élargissement de l'Union européenne est largement dominé par la réunification de l'Allemagne, les deux événements étant nés, à certains égards, en même temps. L'Allemagne réunifiée eût pu ne pas choisir l'Europe, comme le démontre le débat qui s'est tenu en Allemagne à la suite de sa réunification (et qu'il vaudrait la peine d'analyser un jour en raison de son importance historique). Mais elle ne l'a pas fait, et l'élargissement est devenu le banc d'essai de ses conventions stratégiques et le terrain où l'Europe mesure sa stabilité, sa capacité de répondre aux défis de l'après-1989. Avant la réunification allemande, l'Europe était polycentrique ; aujourd'hui, elle a un centre de gravité politique : l'Allemagne. S'agit-il d'un centre hégémonique ? Il serait difficile d'examiner les rapports de force modernes sans tenir compte du réalisme politique de cette dernière catégorie. Son impact excessif sur la réalité européenne serait catastrophique. L'Europe devra toujours faire en sorte que ses États membres jouissent d'une certaine égalité ; sinon, elle risque de porter un coup très grave à sa construction matérielle et à la réalisation de son dessein originel. Il faudra voir si cette égalité reste possible après que l'Union monétaire aura pris la forme d'une union restreinte ; « l'utopie » de l'égalité juridique de ses États membres étant terriblement « réaliste », sans elle tout le dessein européen se dirigerait vers une impasse dramatique.

Le non-fondement qui fonde l'Europe joue, ici aussi, pleinement son rôle, en impliquant la pluralité, du pluralisme, à certains égards une pluralité de nations. Dans ce cadre, personne ne peut perdre ni son identité ni sa voix. L'élargissement demande donc une pluralité de voix historiques et d'identités nouvelles qui convergent vers un principe de relative égalité, où l'on se doit d'exprimer une « conscience », la conscience européenne, et une « démocratie », la démocratie européenne. Celle-ci doit atteindre le point de médiation entre le non-fondement qui donne vie à l'Europe et les nations historiques, les appartenances, les « fondements » qui lui ont apporté une matérialité historique. Ce n'est que de cette façon que l'Europe pourra constituer une véritable réponse aux problèmes nés de l'après-1989, au lendemain de la rupture de l'ancien équilibre, tandis que renaissaient, et parfois éclataient au grand jour, les problèmes d'identité, les revendications particularistes, les affirmations radicales de la

différence, les remaniements fondamentalistes ethniques et politiques, et que l'on rouvrirait en même temps, dans la mesure du possible, le jeu de la démocratie et de la relativisation de l'histoire. Si nous ne voulons pas que les particularismes soient notre destinée, nous devons relancer la dialectique de l'identité et de la différence, car l'Europe, dans son concept et dans sa réalité, est cette même dialectique. Mais il faut rappeler que la dialectique n'a pas d'issue prédéterminée, comme l'histoire même de l'Europe l'a dramatiquement démontré, jusqu'à la tragédie de la guerre civile européenne qui a traversé tout le vingtième siècle. « Jamais plus de guerre ! », ont clamé les fondateurs de l'Europe. L'invocation n'est-elle pas toujours actuelle ? Si, bien sûr, car l'Europe est constamment tentée de tromper et de renier son propre non-fondement.

Quels sont alors les termes plus concrets et visibles de cette dialectique ? Essayons de les passer en revue de façon exhaustive, en esquissant un lien entre les uns et les autres. Débutons par le plus visible d'entre eux : l'État-nation. En Europe, comme l'a constaté Bodei, c'est l'État qui a créé la nation et non l'inverse. Ce qui est parfaitement cohérent avec le « statut » de l'Europe, la fluidité de sa réalité matérielle. Et il n'est pas étonnant qu'aux origines de l'Europe contemporaine il y ait une réalité artificielle comme l'État en lieu et place d'une réalité matérielle comme la nation. Le produit le plus important de la civilisation européenne moderne est cet « artifice » qui produit la citoyenneté, le sens de l'appartenance à travers des instruments institutionnels, de l'école à l'armée. Le caractère universaliste de l'État écrasait, voire reniait, le matérialisme de l'ethnie. Aujourd'hui, toutes les cultures politiques en annoncent le décès : l'État-nation est mort par consommation et épuisement de ses fonctions, dans un monde globalisé et interdépendant, où l'État en tant que tel n'a plus de contrôle ni sur l'économie ni sur la politique.

Ce fait étant incontestable, ses conséquences devraient l'être tout autant, mais l'Europe réserve et réservera sur ce point plus d'une surprise, liées précisément à sa *natura naturans*, à sa composition fluide faisant de l'État le produit essentiel et fascinant de son non-fondement. L'universalisme de l'État est le produit le plus intelligent de l'universalisme de l'Europe. Dans un certain sens, et je suis délibérément provocateur, lorsque l'État mourra, l'Europe mourra aussi. Et nous ne pouvons pas imaginer que l'Europe se construise sur les ruines et la mort des États, car c'est exactement le contraire qui se produira : seuls les États, dans leur réalisme vis-à-vis d'eux-mêmes, sont en mesure de « construire » cette autre réalité doublement artificielle qu'est l'Europe.

La première dialectique se déploie donc entre les États nationaux et la supranationalité européenne. Il s'agit là d'un premier exemple du rapport qui existe entre l'unité et la différence, et je ne serais pas surpris de constater — on commence d'ailleurs à en percevoir les signes — que cette forme de dialectique redonne précisément du tonus aux États-nations, en redéfinissant leur universalisme, en recréant les liens d'une interdépendance pacifique. Le paradoxe pourrait être que l'Europe revitalise les États agonisants, en exalte les fonctions artificielles, symboliques et suprastructurelles, la fierté de leurs espaces de liberté réciproques, leur capacité de réaliser une cohésion ouverte, tournée vers l'avenir. L'État continuera d'être le non-fondement du non-fondement européen, dans une pyramide fluide qui pourra être remise en question à tout

moment par un durcissement à sa base, par des fermetures des frontières spirituelles ou physiques, par l'émergence de nationalismes locaux ou d'intégrismes, que ce soit dans l'ordre des idées ou dans la réalité la plus terre-à-terre. Et elles sont nombreuses au sein de la culture européenne ! Si le « bouchon » de l'État saute, ou si les limites artificielles de l'État s'effondrent, ces réalités locales feront irruption de façon incontrôlée. Cette survivance active et régénérée des États est naturellement liée à leur capacité d'autocritique en matière de dégénérescence étatiste.

Un corps politique est capable de retourner aux origines. Encore doit-il être en mesure de stimuler un autre rapport dialectique, entre l'Europe d'un côté et les régions et les villes de l'autre, en encourageant la constitution d'un réseau d'institutions et de points de communication qui rapprocheraient les entités les plus éloignées, en leur faisant prendre conscience que l'universel européen existe dans la mesure où la réalité la plus locale a sa place. Ce sont là les termes de la dialectique européenne, et ce n'est pas un hasard s'il y en a essentiellement trois (Europe, États, autonomies locales) dans le respect des lois classiques de la dialectique. Aucun terme n'annule l'autre, chacun exalte les deux autres et l'ensemble est ouvert au monde extérieur, devenant un point de repère précis, une structure vivante : plusieurs cultures y coexistent, héritières du non-fondement qui se trouve à l'origine philosophique de l'idée de l'Europe et auquel on ne peut en aucun cas déroger, sous peine de la mort du concept, et donc de la réalité qu'à lui seul il représente. Seule cette réalité-idée peut représenter l'Europe « élargie » — *dans la mesure où il s'agit de l'Europe qui s'élargit et de rien d'autre* — au-delà des problèmes immenses et concrets que cette dernière a introduits dans l'européisme pacifique traditionnel. Toute idée selon laquelle l'Europe élargie ne serait qu'une dilution et la dispersion d'une idée ne peut aboutir qu'à une impasse et à la vraie mort de l'idée. D'ailleurs, quand une idée meurt, les faits, même s'ils restent apparemment actuels, ne sont plus que des fantômes sans vie : ce qui démontre que le fait de parler de philosophie de l'Europe n'est pas un exercice inutile, car cela permet d'établir une responsabilité. Plus que jamais l'« idée » de l'Europe est source de sa propre réalité et son non-fondement est la force de son universalité.

# Vers un droit politique européen <sup>1</sup>

## L'idée de souveraineté dans une Europe unie

Paul MAGNETTE

Aux premiers jours de l'année 1945, quand le fascisme semble ne plus pouvoir resurgir de ses cendres, mais quand le destin de l'Italie et celui de l'Europe ne sont pas encore fixés, Luigi Einaudi (1874-1961), économiste libéral et intellectuel antifasciste, futur président de la république italienne (1948-1955), brosse à grands traits le portrait des États Unis d'Europe qu'il appelle de ses vœux :

« Il n'y a pas d'autre issue que de bâtir à côté des États actuels un autre État. Lequel ait ses propres devoirs et « son » propre peuple. Au lieu d'une société d'États souverains, nous devons caresser le dessein d'une vraie fédération de peuples, constituée comme les États-Unis d'Amérique ou la Confédération helvétique. Les organes suprêmes de la confédération, parlement et gouvernement, ne peuvent pas être choisis par les États souverains, mais doivent être élus par les citoyens de la confédération. Armée unique et frontières uniques sont les caractéristiques fondamentales du système. Les États restent souverains pour toutes les matières qui ne sont pas déléguées expressément à la fédération ; mais celle-ci dispose seule de la puissance armée, à l'intérieur de ses frontières il y a une citoyenneté unique et le commerce est pleinement libre » <sup>2</sup>.

Pour Luigi Einaudi, comme pour plusieurs de ses contemporains, la division de l'Europe en États souverains est l'une des causes majeures de l'instabilité du continent, et son dépassement la condition de l'établissement d'une paix durable. Il conclut d'ailleurs son exhortation par une intuition que l'on ne peut s'empêcher, *a posteriori*, de trouver prémonitoire : « La guerre ne disparaîtra pas, mais elle sera poussée plus loin, aux limites de la fédération » <sup>3</sup>.

### 1. L'Europe et la souveraineté des États

Un demi-siècle plus tard, le rêve européen de Luigi Einaudi paraît à la fois confirmé et démenti : d'un point de vue politique, l'Europe d'aujourd'hui est plus proche que jamais de son idée d'États Unis, avec un Parlement européen élu au suffrage universel, un embryon d'armée commune, un marché ouvert, des frontières qui s'évanouissent et une citoyenneté que l'on dit en voie de se constituer ; d'un point de vue idéologique en revanche, les États Unis d'Europe sont loin d'être unanimement ac-

ceptés. Aucun des États membres ne reconnaît explicitement l'érosion de sa souveraineté, les discours alarmistes des défenseurs de l'État-nation s'affichent avec arrogance tandis que les partisans d'une Europe fédérale semblent sur la défensive. Là même où ces divergences s'expriment sans passion, on n'ose évoquer la perspective d'un État européen, fût-il confédéral, et l'on reconnaît que l'État-nation demeure le lieu de la plus forte identification politique des citoyens <sup>4</sup>. Cette situation ambivalente tend à s'auto-entretenir : l'indétermination de l'avenir européen autorise toutes les inquiétudes, qui à leur tour obscurcissent nos représentations.

Pourtant la science politique ne se trouve pas totalement démunie face à ce phénomène qui l'a longtemps désarçonnée. On ne croit plus aujourd'hui que l'intégration de secteurs économiques partiels puisse produire des effets d'engrenage tels que l'union politique de l'Europe se construirait spontanément, en dépit des réticences, sur la voie de l'inéluctable émergence d'un État européen <sup>5</sup>. On n'ose plus non plus réduire les institutions qui composent l'Union européenne à de pures organisations intergouvernementales, entièrement soumises aux marchandages et échanges politiques des États membres <sup>6</sup>. Les analystes les plus pondérés de ces processus distinguent soigneusement le rôle des engagements fondamentaux des États, les effets d'entraînement qui en découlent et les mécanismes d'intégration spontanée des économies et des réseaux technologiques qui se produisent en dehors de l'initiative des États <sup>7</sup>. L'écheveau institutionnel qui en résulte ne peut plus être apparenté à celui d'un État ni à celui des organisations internationales traditionnelles, et certains ont choisi de le nommer « réseau » ou « régime international » <sup>8</sup>. Par là, ils entendent désigner un ensemble de normes, de procédures et de politiques (*policies*) qui offrent aux États qui y sont parties un cadre où négocier des arrangements communs et parfois des moyens pour les mettre en œuvre. L'intérêt de cette représentation complexe réside principalement, selon ses auteurs et leurs adeptes, dans le fait qu'elle rend inepte la « querelle de la souveraineté ». Les théories antérieures avaient en effet maille à partir avec ce concept : les uns affirmaient que les États conservaient leur souveraineté au sein de la Communauté européenne, d'autres qu'ils s'en dépouillaient à son profit, d'autres encore qu'ils la mettaient en commun (*pooling*) sans la perdre, mais sans la conserver entièrement non plus. Si l'on conçoit l'Union européenne comme un « régime », cette question n'a tout simplement plus lieu d'être : à travers leur action commune, les États qui *semblent* renoncer à une part de leur souveraineté, puisqu'ils se soumettent parfois aux décisions de la majorité d'entre eux et reconnaissent mutuellement leurs normes en certains domaines, travaillent paradoxalement à la renforcer ; l'intégration européenne leur donne une plus grande force sur la scène économique et monétaire mondiale, de même qu'une politique de défense coordonnée est susceptible de rendre aux anciennes puissances militaires européennes une part de leur splendeur perdue <sup>9</sup>.

## 2. L'Europe et la souveraineté des peuples

Un raisonnement arithmétique de cet ordre repose sur une définition partielle de la souveraineté : l'État est dit plus ou moins souverain selon son degré d'indépendance sur la scène internationale et selon l'étendue des bénéfices qu'il procure à ses ressortissants. Dans les démocraties occidentales, le concept de souveraineté comporte toutefois un revers : il est le principe en vertu duquel l'État ne tient sa force que

du peuple qui l'a investi et le contrôle. En d'autres termes si la souveraineté de l'État peut se mesurer à l'efficacité de son action, la souveraineté *populaire* relève de critères plus complexes à l'aune desquels on évalue la participation des citoyens aux processus décisionnels. En gardant cette distinction à l'esprit, on peut sans doute reconnaître que l'Union européenne renforce la « légitimité » de l'État quand elle lui donne une plus grande latitude d'action économique, monétaire, militaire..., mais on peut difficilement nier que le « régime international » qu'elle constitue affaiblit la « légitimité démocratique » de ces mêmes États.

Encore faut-il distinguer les principes de l'État de droit de ceux qui relèvent de la démocratie. La Communauté économique européenne et ses successeurs ont toujours affirmé leur attachement aux premiers <sup>10</sup> — et même si la Cour de justice de ces Communautés a un temps hésité à contrôler la conformité des normes communautaires aux droits fondamentaux consignés dans les constitutions des États membres et dans les grandes déclarations des droits de l'homme, elle a depuis rattrapé son retard, au point que l'on peut dire qu'elle travaille à la constitutionnalisation des traités européens <sup>11</sup>. Certains ont soutenu que l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, ou l'inscription des droits qui y sont consignés dans une constitution de l'Union pourraient mieux garantir les principes de l'État de droit <sup>12</sup>, mais personne ne doute sérieusement de leur respect dans le cadre de l'Union.

Il n'en va pas de même des principes démocratiques. Si l'on éprouve parfois quelque difficulté à décrire le processus décisionnel de l'Union, en raison de l'inadéquation des critères classiques du droit public et de la science politique à cette configuration inédite, on peut tout de même reconnaître que les moyens dont disposent les citoyens pour infléchir ou sanctionner les normes communautaires sont extrêmement modestes. Les trois pouvoirs qui composent traditionnellement l'État de droit démocratique ne peuvent être distingués dans l'écheveau communautaire qu'au prix de considérables reconstitutions intellectuelles *a posteriori* : le « législatif » relève en principe au sein de l'Union du Conseil — composé d'élus issus des exécutifs nationaux — de la Commission — supposée apatride — et du Parlement européen ; mais pour rendre compte de la manière dont le pouvoir normatif s'exerce effectivement, il faut aussi souligner la création de droit qui découle de l'œuvre interprétative de la Cour, mettre en lumière les nombreuses capacités d'influence des organes qui préparent le travail de ces institutions (le Comité des représentants permanents pour le Conseil) ou l'informent (les multiples comités consultatifs) sans oublier de mesurer l'action des « partenaires sociaux » et des innombrables groupes de pression qui gravitent autour des institutions bruxelloises. L'opacité de ces structures rend très relative la force politique des « simples citoyens » <sup>13</sup>. Ils sont en principe représentés par leurs élus au sein du Parlement et du Conseil et disposent même de quelques voies d'action directe, juridictionnelle et autres. Paradoxalement, c'est l'expression massive de votes blancs, nuls ou « extrêmes » qui semble être l'arme la plus forte des citoyens : on n'entend jamais de discours plus attentifs au « message » et aux « inquiétudes » des citoyens d'Europe, plus d'appels à la « démocratisation » de l'Union, qu'aux lendemains d'élections dont les résultats sont peu favorables aux grands partis traditionnels qui portent la construction européenne. Certes la tendance à la confusion des pouvoirs que la tradition constitutionnaliste occidentale voudrait voir séparés — en particulier

la primauté de l'« exécutif » et le « gouvernement des juges » — comme les phénomènes d'accroissement du sentiment de distance qui sépare les citoyens de leurs représentants, de nébulosité des processus de sélection des élites, d'invasion des institutions de l'État par les représentants « fonctionnels » ... ne constituent en rien des spécificités de l'Union <sup>14</sup>. Mais ce qui distingue nettement l'Union de ses États membres à cet égard, c'est qu'en dépit de tous ces cruels démentis, les États parviennent à maintenir l'illusion d'une séparation des pouvoirs et de la participation des citoyens aux processus politiques par le biais des mécanismes électoraux. Aussi désuet qu'il puisse paraître à l'observateur averti, le droit politique moderne consacré depuis près de deux siècles conserve une force normative considérable, dont témoignent les incantations de la « souveraineté nationale », de la « volonté du peuple » et de la « citoyenneté ». On peut même dire que c'est la référence constante à ces « mythes fondateurs » qui constitue l'étalon des diagnostics critiques. Que les grandes nations européennes parviennent à penser leur destin dans les termes de leur histoire est le signe le plus manifeste de la vigueur cognitive et normative du droit politique moderne.

Peut-être cette observation encourage-t-elle à penser un droit politique de l'Europe en construction. Certains jugeront cet exercice parfaitement vain, souligneront le succès des États qui se sont bâtis sans le recours de doctrines, au gré des aléas de l'histoire, et s'enorgueilleront de la malléabilité d'institutions soumises aux seules lois de la pratique. Cette objection pragmatique ne peut être rencontrée qu'en soulignant l'« utilité » que le droit politique est susceptible de receler. Sa prétention n'est pas d'échafauder une doctrine idéale et parfaite du politique à laquelle la pratique devrait être rendue conforme de gré ou de force ; il s'agit plutôt de cerner les principes de la politique telle qu'elle est pour en décrire la logique essentielle et poser en même temps les critères à l'aune desquels son évolution ultérieure peut être mesurée. Affirmer par exemple, comme on le fait en Europe depuis deux siècles, que la légitimité de l'État repose sur l'idée de souveraineté populaire, c'est jeter les bases de nos droits constitutionnels et donner aux citoyens les moyens de comprendre et de juger le fonctionnement de « leur » État. Si « tous les pouvoirs émanent de la nation », toute autorité publique doit être en principe soumise au contrôle de ses représentants. Les membres du souverain, les citoyens, sont politiquement libres parce qu'ils élisent ceux qui édictent les lois et contrôlent le gouvernement qui les applique. De cette idée moderne de la liberté par la citoyenneté à la pratique confuse de la démocratie représentative, il y a certes un pas, que l'on ne peut pas feindre d'ignorer. Pourtant l'idée subsiste, le droit politique moderne demeure le fondement théorique des constitutions européennes.

C'est d'ailleurs *a contrario* que l'intérêt pratique du droit politique se démontre le mieux ; de l'immense littérature consacrée à l'avenir de la démocratie en Europe, on peut aisément tirer une anthologie de contradictions, de paralogismes, de tautologies... <sup>15</sup> qui ont tous leur origine dans le refus de leurs auteurs de penser les principes, et dans leur fixation sur la pratique. Ainsi, en particulier, les partisans de la « démocratie cosmopolite » décrivent-ils des institutions imaginaires « multiples » et « complexes » sans jamais s'interroger sur leurs propres présupposés normatifs — la démocratie est un impératif catégorique — ni sur la cohérence de leurs élocubrations <sup>16</sup>. La politologue britannique E. Meehan écrit par exemple :

« Nos actions politiques doivent désormais être posées à travers un ensemble d'institutions communes, États, autorités régionales et locales et associations volontaires sur le plan domestique et simultanément, dans des alliances nationales et transnationales au niveau commun. (...) Si la complexité de ce cadre est intimidante en ce qui concerne la manière dont nous pouvons nous y retrouver dans l'espace public européen, elle peut fournir de nombreuses ouvertures pour défier l'autorité, pour exprimer nos loyautés diverses associées à nos identités diverses et pour exercer nos droits et devoirs dans plusieurs arènes »<sup>17</sup>.

Ce qui revient précisément à dire que la complexité est complexe et à préconiser la « complexification » de nos modes d'intelligence et de nos projets de contrôle du politique pour s'y conformer. Conception singulièrement fataliste de la théorie politique, qui n'est plus appelée qu'à décrire et se refuse le droit de juger et de critiquer. Le même type d'imprudence est commis par ceux qui s'efforcent d'élaborer une constitution de l'Europe unie, sans se soucier d'être déclarés constituants, qui en appellent à un peuple et à des citoyens européens sans se demander si les intéressés se reconnaissent dans ces appellations, qui bradent en somme notre culture politique<sup>18</sup>. Et ce n'est pas une simple question de langage : quand les représentants des nations oublient d'en référer aux peuples qui les ont élus, c'est plus que le mot de démocratie, son essence même, qui est bafouée. La tâche du droit politique, tel que Bodin et Rousseau l'ont défini, est d'établir les principes qui sous-tendent le droit public ; avant d'élaborer une constitution de l'Europe, de juridiciser l'organisation du pouvoir, il s'agit de se demander quelles exigences doivent être rencontrées, comment les individus, les peuples et les diverses manifestations de l'autorité publique s'articulent.

### 3. La souveraineté dans le droit politique moderne

« J'aurais voulu que personne dans l'État n'eût pu se dire au-dessus de la loi, et que personne au-dehors n'en pût imposer que l'État fût obligé de reconnaître »<sup>19</sup>.

J.-J. ROUSSEAU

L'exercice n'est pas inédit, loin s'en faut. Dès 1974 le sociologue français R. Aron se demandait si une citoyenneté multinationale était possible, c'est-à-dire si l'idée d'une citoyenneté multinationale était compatible avec le sens de la citoyenneté qui s'est fixé dans notre histoire. Sa réponse était résolument négative : la citoyenneté ne s'entend que « des droits et devoirs du citoyen (...) inhérents et complémentaires dans la conscience collective des peuples modernes », or il n'y a ni droit, ni devoir, ni peuple, ni conscience multinationale, argumentait-il ; il ajoutait que quand bien même de tels éléments existeraient au-delà de l'État-nation, il s'agirait « d'un transfert, non d'une transformation des droits de citoyenneté »<sup>20</sup>, en sorte qu'elle ne serait pas *multinationale*, mais augurerait au contraire de l'émergence d'un État *supranational*. En somme, il n'y aurait pas d'échappatoire à l'État : si les citoyens cessent d'être définis essentiellement par rapport à leur État historique, c'est qu'ils appartiennent à un nouvel État, fût-il plurinational — dans le sens où il comporte plusieurs communautés culturelles.

Plus récemment, J. Habermas s'est efforcé de sortir de cette alternative rigide en avançant l'idée d'un « patriotisme constitutionnel ». Il n'est pas impossible, dit-il en substance, de penser qu'une culture politique commune émerge en Europe au-delà des différentes cultures nationales ; la communication ébauchée entre les nations d'Europe pourrait produire un langage constitutionnel commun, qui définirait l'identité politique des citoyens, sans que ceux-ci aient à renoncer à leur enracinement historique <sup>21</sup>. L'idée est séduisante, qui semble concilier l'exigence de respect de notre histoire et celle de notre ouverture à l'avenir. Mais elle n'invalide pas l'objection de R. Aron : le principe politique de la nation est précisément « l'ambition, par définition jamais pleinement réalisée, de créer une société politique en transcendant par la citoyenneté les enracinements concrets et les appartenances et fidélités particulières » <sup>22</sup>. L'Europe du patriotisme constitutionnel pourrait donc bien être « plurinationale » dans le sens où elle ne requiert pas d'homogénéité culturelle, elle n'en serait pas moins une nation unique, une communauté de citoyens « politiquement identiques ». J. Habermas en fait l'aveu quand il étaye son hypothèse sur la tradition républicaine française et sur l'expérience de la Confédération helvétique — comme Einaudi cinquante ans plus tôt. Sa démarche n'est pas inutile : elle permet de penser les conditions les moins dogmatiques possibles de construction d'une culture politique européenne <sup>23</sup> ; mais elle ne dit pas ce qu'il advient des États, ni où se loge la « souveraineté ». En avançant l'idée d'une citoyenneté européenne, J. Habermas et ceux qui le suivent semblent faire référence plutôt à un peuple européen — toujours au sens politique — qu'à une pluralité de peuples, et faire signe vers un État commun, fût-il pluriculturel et confédéral. C'est en tout cas l'hypothèse vers laquelle on penche si l'on suit, comme le font R. Aron et J. Habermas, le langage républicain traditionnel, qui s'est lentement forgé en Europe du <sup>xv</sup><sup>e</sup> au <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècle, avant de s'y répandre au cours des deux derniers siècles.

La question de la coexistence des États et de formes institutionnelles indéterminées qui les dépassent n'est pas neuve ; le statut des alliances militaires et commerciales, des ligues et des fédérations préoccupait déjà Aristote et la même question s'est posée de manière récurrente dans l'histoire de la pensée politique moderne depuis Machiavel. Dès la fin du <sup>xvi</sup><sup>e</sup> siècle, ces discussions se sont concentrées autour de la notion de souveraineté, qui semble constituer la principale pierre d'achoppement. On sait que ce concept, lointain héritier de l'*imperium* des Romains a commencé à pointer dès la fin du Moyen Age avant de recevoir une définition explicite dans *Les Six Livres de la République* du jurisconsulte angevin Jean Bodin, en 1576 <sup>24</sup>. Pour mettre fin à des siècles d'errements théoriques, responsables à ses yeux des drames de la politique pratique, il convenait de mettre à jour les « Règles Politiques », qui ne sont ni celles d'une Cité idéale, ni la description empirique des Républiques réelles <sup>25</sup>. Bodin était à la recherche de principes sur lesquels puisse se construire la science nouvelle du politique et le principe ultime qu'il se vantait d'avoir découvert, celui qui expliquait et orientait l'ordonnement de la République, aussi bien que la classification des différentes formes d'État, était comme on sait le principe de souveraineté. Il ne s'agit pas dans son langage d'un pouvoir concret de l'État, repérable matériellement ou descriptible par l'énonciation de ses « marques » comme il en est encore chez la plupart des politistes, mais du dogme abstrait dont procèdent les manifestations du

pouvoir. La souveraineté est le *principe* en vertu duquel s'exerce le commandement. Bodin ajoute que sa caractéristique essentielle est d'être « absolue et perpétuelle »<sup>26</sup>. Par cette affirmation péremptoire, Bodin avait posé l'un des problèmes les plus prégnants de la théorie politique, ouvrant la voie à des siècles de discussion sur l'étendue et les conditions d'exercice de la souveraineté. Lui-même éprouvait quelque difficulté à manier sa définition : comment pouvait-il à la fois affirmer le caractère absolu de la souveraineté et défendre le rôle des parlements et états de France, l'autonomie relative des Corps et Collèges, le droit des sujets de s'opposer à l'impôt, et surtout le fait indéniable de la division du pouvoir dans bon nombre de royaumes et républiques ? Il n'y parvenait qu'en usant d'un artifice juridique : l'État n'est pas le gouvernement, et si la souveraineté du premier est absolue et indivisible, l'exercice de cette même souveraineté par le second peut être répartie entre plusieurs organes<sup>27</sup>. Cette distinction fut reprise par la plupart des auteurs qui lui ont succédé, soit pour justifier la « délégation » de pouvoir du roi à ses officiers en conservant l'axiome de l'unité de la souveraineté comme le fit Hobbes, soit pour concilier ce même axiome et la reconnaissance des limites constitutionnelles de l'exercice de la souveraineté<sup>28</sup>. La définition inaugurale de la souveraineté, destinée à penser l'unité de l'État contre la dissolution politique menaçant l'Europe, avouait déjà son caractère de haute abstraction. En tant que telle elle permit de penser, quand la question vint à se poser à l'aube du xviii<sup>e</sup> siècle, la conjonction de la division du monde en États souverains et de la subordination de certains d'entre eux à des instances supérieures.

Après que Grotius en eut jeté les bases, Pufendorf fut l'un de ceux qui, dans la situation nouvelle de l'Europe d'après le traité de Westphalie, a poussé à son terme l'application de cette définition duale de la souveraineté à la situation internationale. A l'entendre, seuls deux types d'alliances entre États sont théoriquement possibles : dans la première, qu'il appelait *Confédération*, les États membres s'étaient liés si intimement qu'ils constituaient un État unique, sans que les États fondateurs conservent leur souveraineté, tandis que la seconde, qu'il appelait *Système*, conciliait l'exercice commun d'une part de la souveraineté des États et la *possession exclusive* du principe de souveraineté par chacun d'eux<sup>29</sup>. Le critère qui oppose fondamentalement la *Confédération* au *Système*, et désigne dès lors qui de l'État ou de l'instance supranationale est dépositaire de la souveraineté, est celui du mode de votation au sein des institutions communes :

« on peut encore se demander si les États alliés, ou la majorité d'entre eux, ont pouvoir sur l'un d'eux ou un petit nombre de membres, dans les matières pour lesquelles la ligue fut créée, et dont il fut expressément stipulé dans le traité qu'elles devaient être conduites par un conseil commun, si bien qu'une petite majorité est liée, qu'elle le veuille ou non, par les décisions de la majorité. La réponse, nous semble-t-il, est négative dans le cas des systèmes réguliers et ceux où les États se réservent la liberté, bien qu'il n'y ait rien qui empêche l'accession de cette règle dans un système irrégulier, qui approche de la nature d'un État. Car la liberté d'un État, qui n'est autre que le pouvoir de décider par soi-même pour les matières qui relèvent de sa préservation, est inintelligible s'il peut être forcé par d'autres, agissant par autorité, d'accepter quelque chose contre sa volonté. (...) La conclusion de tout cela est que, quand des affaires sont décidées par le principe du vote majoritaire, (...) cela constitue un éloi-

nement de la forme régulière de système, et l'établissement d'un corps irrégulier, ou d'un État unique »<sup>30</sup>.

Pufendorf, il est vrai, n'alliait pas cette conception à la doctrine de la souveraineté populaire — la souveraineté relevait pour lui du seul chef de l'État au profit duquel la société civile s'en était définitivement dépouillée lors du contrat social. Les deux doctrines ne sont pourtant pas antinomiques et elles furent d'ailleurs conciliées au XVIII<sup>e</sup> siècle : on dit alors que dans le cas d'une *Confédération* la souveraineté appartient à un peuple unique et est exercée par un État unique, tandis que dans le cas d'un *Système* chaque peuple conserve sa souveraineté, dont il confie l'*exercice* conjointement à son État et au *Système*.

Cette doctrine centrale du droit politique moderne, sans cesse répétée<sup>31</sup>, aide-t-elle à rendre plus intelligible la situation de l'Europe d'aujourd'hui, où les États ne cessent de prétendre exercer la souveraineté de « leurs » peuples quand ces mêmes peuples sont censés être représentés conjointement au sein d'un Parlement européen, et constituer ainsi en quelque sorte un peuple unique<sup>32</sup> ? Il ne semble pas, si l'on suit cette tradition républicaine du droit politique que l'on sorte de l'alternative où R. Aron nous a confinés. Car Pufendorf et ses successeurs indiquent que l'Europe ne peut être qu'une Europe des États ou un État européen. Toute formule qui se dit intermédiaire n'est que l'une des deux premières qui refuse de le reconnaître — un système « irrégulier », dit Pufendorf. C'est là que l'on voit à quel point l'obsession unitaire du droit politique républicain a structuré la pensée moderne : l'exigence d'unité de la souveraineté paraît tellement naturelle que toute configuration qui s'en écarte ne peut être dite qu'irrégulière. Maintenant cette dichotomie ne comporte pas de déterminisme institutionnel : l'idée d'une Europe des États peut servir de fondement à des constitutions très diverses. Seul un minimum est requis, ce seront les représentants des peuples européens, et non ceux d'un peuple européen, qui exerceront leurs souverainetés respectives ; ils pourraient le faire par le biais de leurs parlements nationaux, appelés à ratifier les décisions du Conseil, ou par l'entremise d'un Parlement européen plurinational, dont les membres seraient élus — comme c'est encore le cas aujourd'hui *de facto* — sur des listes nationales. Au sein du Conseil, les représentants des États ne pourraient accepter de se voir imposer des décisions auxquelles ils n'ont pas donné leur accord. Tels sont les grands principes d'un hypothétique *Système* européen. On sait toutefois que le droit communautaire offre la possibilité d'aller au-delà de cet état, puisqu'un citoyen français peut être élu sur une liste italienne par exemple, et que le vote majoritaire au Conseil peut être utilisé en certains domaines ; l'élaboration d'une Europe des peuples impliquerait un retour sur certains acquis communautaires virtuels.

Le modèle opposé, celui de la *Confédération* européenne — c'est-à-dire, dans le langage de Pufendorf, d'une forme d'État européen —, se prête lui aussi à des actualisations institutionnelles diverses, et là encore seul un minimum est requis : puisque la souveraineté y est réputée possédée par un *peuple européen*, les instances nationales ne tiennent plus en principe leur puissance résiduelle que d'une délégation du peuple européen. Cette *Confédération* ne doit pas forcément revêtir l'aspect effrayant d'État centralisé que ses contempteurs lui prédisent ; il peut être plurinational au sens de Habermas, c'est-à-dire pluriculturel, et les États peuvent conserver certaines préro-

gatives, comme dans tous les systèmes fédéraux — et mêmes les pouvoirs locaux et régionaux dans les États centralisés — mais le pouvoir reviendrait en dernière instance à la *Confédération*, qui jouirait sur les instances constitutives d'un pouvoir de tutelle, et donc du dernier mot en cas de conflit.

Les principes de cette tradition du droit politique moderne ont plus d'un avantage : en dépit de leur apparente rigidité, ils s'accrochent d'une grande variété institutionnelle et ils ont le mérite de rendre explicite ce qui dans l'Europe d'aujourd'hui est inintelligible. L'élaboration d'une constitution fondée sur l'un de ses deux modèles — à prétention exclusive et exhaustive — jouirait d'une grande visibilité politique, en raison de sa cohérence et des résonances de notre culture politique qu'elle comporte. Elle donnerait aux citoyens et aux constituants investis les clés de l'intelligence du destin de l'Europe et l'opportunité d'opérer en pleine conscience des enjeux le choix de l'un ou de l'autre avenir.

Cette alternative comporte aussi de lourds inconvénients, qui sont les revers de sa cohérence, et la tentation est grande d'en chercher la résolution dialectique.

#### 4. L'impasse européenne du droit politique républicain

Les raisons que l'on peut avoir de rejeter aussi bien la perspective d'une Europe des États que celle d'un État européen sont d'ordre très divers. D'un point de vue historique, on peut souligner que cette alternative se nourrit d'une tradition de droit politique qui est plus propre à certains États d'Europe qu'à d'autres. L'approche pragmatique de certains pays, qui se sont érigés sans révolution, sans dessein national, et qui n'ont en conséquence que de faibles déterminations issues de leur histoire, peut paraître étrangère à la recherche des grands principes fondateurs<sup>33</sup>. Les jeunes États décentralisés, dont les doctrines constitutionnelles ne sont au mieux qu'un pâle reflet de celles de leurs grands voisins, ne sont pas seulement indifférents à ces questions, ils peuvent s'y avérer hostiles ; comment un État faible où la conscience nationale est réduite à quelques symboles secondaires, où parfois les identités périphériques prévalent contre l'identité centrale, peut-il trouver sa place dans une Europe dont les unités constitutives sont les États ; comment peut-il même accueillir le dessein d'une Confédération dont les principes seraient issus d'un droit politique centraliste ? L'alternative classique risque d'opposer les grandes et les petites nations et de laisser sur le côté, quel que soit le projet adopté, une moitié de l'Europe.

Du point de vue de la science politique, on peut aussi reprocher à cette alternative d'appeler à la construction de l'Europe sur la base de doctrines qui ont montré leurs limites au sein des États. Est-il pertinent de s'inspirer de l'idée de souveraineté populaire, d'un modèle légicentriste, d'une division de l'État et de la société civile, quand l'Europe nous donne l'image d'un pouvoir sans cesse plus autonome dans son recrutement et son fonctionnement, et sans cesse plus pénétré des ramifications de la société civile ? Cette objection est peut-être moins forte s'il est vrai que le droit politique ne comporte pas de déterminisme institutionnel et ne pose comme exigences que des principes généraux ; l'idée de souveraineté populaire, de citoyenneté comme obéissance à une loi à laquelle le citoyen a donné son assentiment... s'accrochent parfaitement de formes institutionnelles nouvelles. L'Union européenne en a donné l'indication quand elle a préconisé, à côté de la représentation politique des citoyens dans

un Parlement, imitée des États parlementaires, l'adoption de voies juridictionnelles directes, le recours à un médiateur, la possibilité de déposer des pétitions... La « souveraineté comme procédure », dont le critère n'est pas que le contenu d'une décision soit « populaire » mais qu'elle ait été adoptée par le peuple, est compatible avec un paradigme issu du droit politique républicain.

Mais la science politique engage aussi à s'enquérir plus sérieusement des possibilités d'adéquation de ce modèle à la situation pratique de l'Europe. On peut en particulier se demander si ces deux modèles symétriques ne sont pas mis au défi par la perspective imminente de l'élargissement à l'Est de l'Union européenne. Tous les théoriciens de la politique ont souligné, sans jamais vraiment en donner les raisons, qu'un mode d'alliance quel qu'il soit n'était viable que dans certaines limites de nombre. Machiavel le remarquait déjà au tout début du xvi<sup>e</sup> siècle :

« Ce qui empêche de telles fédérations de s'agrandir, c'est qu'elles forment un État aux membres dispersés : ce qui rend très difficiles les moyens de délibération et de résolution communes. (...) L'expérience nous apprend d'ailleurs que cette espèce de corps politique a des bornes au-delà desquelles il n'est pas d'exemple qu'il se soit jamais étendu ; il se compose de la réunion de douze ou quatorze États tout au plus »<sup>34</sup>.

Certes l'histoire n'est pas, comme le croyait Machiavel, l'éternelle répétition d'elle-même, et l'expérience des hommes d'hier ne dicte pas sa loi à ceux d'aujourd'hui. Il demeure que l'on conçoit mal comment l'Union de trente États pourrait se doter d'institutions et de mécanismes décisionnels communs. Enfin, on peut remarquer que l'alternative qui oppose l'État européen à l'Europe des États se prête mal à l'adoption de compromis, à la rencontre d'opinions divergentes sur la *via del mezzo*, où se sont logées la plupart des grandes décisions qui ont contribué à l'unification de l'Europe. On a indiqué en quoi le projet d'une Europe des États impliquait des renoncements sur certains acquis virtuels de la construction européenne. On ne peut pas manquer d'être frappé par le volontarisme de l'idée d'État supranational qui même dans sa version la plus faible rendrait illusoire toute idée de souveraineté nationale. Présenter l'avenir de l'Europe sous les traits anguleux de cette opposition, c'est sans doute encourager la mobilisation et la socialisation politique des citoyens d'Europe, sans offrir à cet engagement collectif de terrain d'entente.

Peut-être alors faut-il renoncer au projet d'élaborer un droit politique pour l'Europe ; ceux qui s'auto-proclament « réalistes » s'en réjouiront et s'efforceront de décrire sans concession à l'abstraction la multiplicité des rapports de force, des antagonismes et des dynamiques qui font la vie politique de notre continent<sup>35</sup>. Mais si l'on croit que l'engagement des citoyens est proportionnel à leur capacité de se représenter les enjeux politiques et leur possibilité de les infléchir, ce qui est un axiome de la science politique, et si l'on tient la participation politique des citoyens pour un bien en soi, ce qui n'est qu'un choix idéologique, on peut ne pas se satisfaire de ces représentations.

Sans doute l'obstacle majeur de notre tradition politique à l'érection d'un modèle ouvert à l'avenir de l'Europe procède-t-il de l'idée centrale de la souveraineté populaire<sup>36</sup>. On sait que celle-ci s'inscrit dans le cadre des paradigmes du contrat social développés aux xvii<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles, non pour décrire l'origine historique des États

modernes, ni pour les doter d'un mythe fondateur <sup>37</sup>, mais pour penser leurs conditions d'exercice : en imaginant que les individus isolés de l'état de nature se sont dépouillés de leur force naturelle pour donner naissance à l'être collectif du peuple souverain, et que ce peuple a ensuite confié l'exercice de cette puissance souveraine à un État — ou à un gouvernement dans le cas de Rousseau pour qui le peuple est l'État — on indique quelles sont les finalités de l'État et quelle est sa relation au peuple. C'est sur la base de cette idée que sont tracées les limites constitutionnelles de l'exercice du pouvoir — consubstantielles de son objectif, la sûreté des citoyens — et élaborés les mécanismes de représentation des citoyens, palliatifs de la démocratie directe impraticable. Dans le cadre d'une telle configuration, la souveraineté est *artificielle et collective* : elle n'existe pas dans l'état de nature mais procède au contraire de la création du peuple par un acte politique. Et si c'est bien là ce qui contraint à penser l'avenir de l'Europe en termes soit d'un peuple soit d'une pluralité de peuples souverains, sans que la coexistence des deux entités soit possible, il faut pour sortir de cette alternative regarder du côté des théories politiques étrangères à cette notion de souveraineté artificielle et collective.

## 5. Liberté individuelle et souveraineté populaire

« La Nature ne crée pas des Nations, mais des individus » <sup>38</sup>.

B. DE SPINOZA

Il y a dans la panoplie des théories du contrat qui sous-tendent notre modernité politique une tendance plus individualiste et libérale que celle évoquée jusqu'ici, qui semble se prêter à plus de souplesse interprétative. John Locke en est un représentant. Il est significatif qu'il n'ait pas utilisé le mot « souveraineté » dans le corps de ses *Two Treatises of Government* ; l'expression était trop nettement entachée d'accents absolutistes à ses yeux pour qu'elle puisse soutenir une conception du gouvernement modéré <sup>39</sup>. D'ailleurs le contrat social, dans sa version lockéenne, n'opère pas une mutation radicale des sociétés humaines : Locke soutient que l'état de nature ne se réduit pas à un état de guerre permanente de tous contre tous comme l'avait prétendu Hobbes, qu'outre l'égalité et la liberté des hommes qui les inclinent mécaniquement à la concurrence il faut compter avec leur propension à la sociabilité <sup>40</sup>. L'état de nature lockéen n'est pas un état de guerre, mais un état de sociabilité imparfaite ; s'il requiert l'institution d'une autorité publique, il n'appelle pas l'éradication de la liberté naturelle des hommes. L'état de nature n'est incertain que parce que rien n'y garantit le respect de la loi divine : chacun y étant doté du pouvoir d'exécuter par lui-même la loi naturelle, la confusion et le désordre tendent à s'installer. Et Locke pense comme ses prédécesseurs que l'établissement d'un gouvernement civil est l'unique remède à ces imperfections. Le contrat social qui l'institue n'abolit pas pour autant les traits de la nature pour établir l'ordre civil ; sa fonction est *palliative* et non *substitutive*. Les hommes ne se sont pas dépouillés de toute leur liberté naturelle dans le contrat, comme le disait Hobbes et comme le soutiendra à nouveau Rousseau, mais seulement de la part de celle-ci qui était nécessaire à l'institution du gouvernement ; ils ont donc des droits antérieurs au contrat, des droits de l'*homme* que les droits du *citoyen* ne font

que compléter. En toute logique, le gouvernement n'a de légitimité qu'aussi longtemps qu'il poursuit les fins pour lesquelles il a été institué par contrat, et les hommes conservent toujours la faculté de le répudier :

« Car tout *Pouvoir confié* (*given with trust*) pour atteindre une *fin*, étant limité par cette fin, lorsque cette *fin* est manifestement négligée, ou empêchée, la *confiance* doit nécessairement être *défaite*, et le Pouvoir retourner dans les mains de ceux qui l'ont donné, qui peuvent le placer à nouveau là où ils pensent qu'il le sera au mieux pour leur sûreté et leur sécurité » <sup>41</sup>.

Si souveraineté il y a chez John Locke, elle n'appartient pas au peuple, qui n'en est que le dépositaire, ni *a fortiori* au gouvernement, qui ne fait que l'exercer, mais aux individus. Les hommes ont des droits avant d'être des citoyens et ils les conservent dans la société civile ; ce sont les individus de la multitude, et non le peuple, qui sont la mesure et la raison du pouvoir. Cette fondation philosophique, radicalement individualiste, est ce qui permet à Locke de concilier les frères ennemis que sont l'unité du gouvernement, la séparation des pouvoirs (législatif, exécutif et fédératif), et les limites constitutionnelles de son exercice.

Peut-être cette même fondation permet-elle aussi de penser la coexistence des peuples et de la communauté politique qui les incorpore dans l'Europe de cette fin de siècle <sup>42</sup>. Si la souveraineté n'appartient qu'aux individus, comme le soutient le philosophe anglais, on peut fort bien concevoir que ceux-ci en *confient* l'*exercice* simultanément à un législatif national et à un législatif européen. Locke ne dit-il pas explicitement que tout pouvoir n'est que le résultat d'un acte de consentement des individus, auquel il peut être mis fin quand le pouvoir institué n'honore plus les clauses du contrat qui l'a engendré et dont il tire sa légitimité ? Ce sont les individus, non les peuples, qui jugent de la capacité d'un pouvoir de jouer son rôle, et l'on peut aisément concevoir que les individus de l'Europe d'aujourd'hui ne jugent ni leur État, ni l'Union capables de satisfaire leurs *desiderata* l'un sans l'autre. Les individus d'Europe pourraient consentir à ce que les États et l'Union exercent conjointement leur autorité. Comme citoyens d'Europe ils relèveraient ainsi à la fois d'un peuple français, italien... et d'un peuple européen, sans qu'il y ait d'incompatibilité entre ces deux appartenances, puisqu'elles ne sont pas *productrices* mais *protectrices* de leur souveraineté. Dans le républicanisme de Hobbes et de Rousseau, ce qui rend aporétique la coexistence d'un peuple européen et d'une pluralité de peuples est le caractère révolutionnaire du contrat social : il institue la société civile en abolissant l'état de nature, il reconnaît le citoyen dans l'oubli de l'homme. Dans le républicanisme de Locke, ou de Spinoza, l'état de nature et l'État politique, l'homme et le citoyen ne sont pas radicalement opposés ; ils demeurent toujours présents en quelque manière l'un dans l'autre. La combinaison de ces deux identités, l'appartenance conjointe à ces deux peuples, peut en ce sens s'effectuer différemment selon qu'on les entend en un sens culturel ou politique : culturellement, chacun est libre de se sentir plus ou moins français ou européen — comme on est libre de se sentir plus corrézien que français ; ce n'est pas une question qui requiert un mécanisme de décision collective, ce n'est pas une question politique mais privée ; politiquement, cette combinaison devrait reposer sur une procédure constitutionnelle, par laquelle les citoyens d'Europe décideraient de confier plus ou moins de pouvoir législatif à leur État

ou à leur Union. Soit la négation radicale du « principe de subsidiarité », qui n'est pas même un principe procédural puisqu'il se contente d'affirmer qu'une action politique doit être menée au « meilleur niveau » sans préciser à qui il confie l'appréciation de ce « meilleur niveau »<sup>43</sup>. La coexistence de deux peuples imbriqués, de deux législatifs, n'est théoriquement compatible avec l'idée de démocratie qu'en présence d'un procédé d'arbitrage entre ces deux degrés, dont la décision relève en dernière instance des citoyens. (Dans toute autre hypothèse, les citoyens sont privés de la liberté politique de choisir le lieu où s'exerce le pouvoir de faire les lois.) Chacun des législatifs serait ainsi autorisé à agir dans les limites du contrat par lequel les citoyens l'ont institué. Les autres pouvoirs, exécutif et juridictionnel, seraient subordonnés en principe au législatif.

Ce droit politique néo-lockéen ne comporte pas plus de déterminisme institutionnel que le droit politique républicain évoqué auparavant. On peut sur cette base légitimer un bicaméralisme européen — où coexisteraient un Parlement européen élu directement par les citoyens d'Europe et un Conseil ou Sénat composé d'élus nationaux<sup>44</sup> — aussi bien qu'un système fondé sur une seule chambre. Tout dépend de la volonté exprimée par les citoyens de préserver leur communauté politique historique — en théorie on peut la présumer mais pas la décréter. Le principe lockéen exige seulement que tout pouvoir normatif soit subordonné au consentement des citoyens, et cela peut encore se faire de diverses manières, soit par référendum, national ou européen, soit par contrôle des représentants ou par tout autre type de procédure qui assure la subordination des décisions à la volonté des citoyens.

Le seul axiome de Locke est la souveraineté de l'individu ; tout le reste n'est que subsumption. Sur cette base, on peut concevoir l'idée d'une Europe des États ou celle d'un État européen, si telle est la volonté des individus, mais on peut aussi imaginer une forme hybride, que l'idée de souveraineté populaire rendait théoriquement impossible.

## 6. Conclusion

L'idée de souveraineté se loge dans l'histoire de la pensée politique occidentale d'une manière équivoque. C'est en son nom que l'on a répudié les débris de la pensée médiévale, c'est grâce à elle que l'on a pu, à l'aube de la modernité, faire prévaloir l'intérêt général contre la multiplicité des volontés particulières. La pensée politique moderne, qui fut avant tout pensée de la république, de la chose publique qu'est l'État, s'est littéralement construite autour de l'idée de souveraineté, devenue au cours des siècles souveraineté populaire : le citoyen est libre, disent les préambules implicites de nos constitutions, dans la mesure où il participe à l'édiction de la loi à laquelle il est contraint d'obéir ; la citoyenneté, entendue comme appartenance et participation à une communauté politique, est l'actualisation en chaque homme de la souveraineté du peuple.

Maintenant il faut bien reconnaître que la force critique et normative de cette idée se paie au prix fort. Ce fut le mérite des libéraux de le mesurer. Au nom de la souveraineté de la loi, remarquait déjà Sieyès, on rend impossible le contrôle de la conformité de ces lois à la constitution, et aux droits de l'homme en particulier ; cette question, qui a hanté la pensée constitutionnelle française pendant près de deux siècles, semble

résolue depuis que le contrôle de la constitutionnalité des lois est entré dans le patrimoine des institutions républicaines en Europe <sup>45</sup>. Les libéraux ont aussi mis en exergue le risque de « tyrannie de la majorité » que recèle l'idée de souveraineté populaire : si la volonté générale ne peut être, dans la pratique, que celle de la majorité, rien ne garantit les droits de ceux qui ne s'y reconnaissent pas.

Les démocraties occidentales ont répondu à ces questions de manière pragmatique : plutôt que de congédier leur héritage théorique, elles ont préféré les rabibochages conceptuels. Les États attachés à la défense des droits de l'homme se sont dotés de mécanismes démocratiques, tandis que ceux qui honoraient l'exigence de souveraineté populaire acceptaient graduellement de limiter la sphère de validité des lois aux droits de l'homme. Les États d'Europe occidentale sont ainsi devenus des « républiques » libérales, avant de reconnaître, sous l'influence des critiques marxistes et des mouvements socialistes, la légitimité du droit social. De l'Atlantique au mur de Berlin, on jouissait de droits civils en tant qu'homme, de droits politiques comme citoyen et de droits sociaux comme travailleur ; la doctrine républicaine s'était conciliée ses critiques, libérale et socialiste <sup>46</sup>.

La construction de formes politiques nouvelles, qui dépassent le cadre des États historiques, constitue un défi majeur pour cet héritage intellectuel, dont on n'a sans doute pas encore mesuré toute la portée : si l'État s'avère incapable d'infléchir le cours des dynamiques sociales, si les lois qu'adoptent les citoyens, par le biais de leurs représentants, sont impuissantes à matérialiser leur volonté, n'est-ce pas l'ensemble de la pensée politique moderne qui est mise en cause ? La question n'est pas nouvelle : il y a longtemps que les forces économiques et sociales, que les menaces militaires et écologiques échappent à l'emprise des États. La construction européenne, dans la mesure où elle tente précisément de rattraper cette souveraineté perdue, ne fait que révéler l'ampleur du phénomène. Aussi longtemps que l'État semblait être l'horizon indépassable du politique, on pouvait feindre d'ignorer sa faiblesse ; depuis que l'on s'efforce de se rendre politiquement maîtres de ces forces transnationales, en bâtissant au-delà des frontières des institutions nouvelles, on ne le peut plus.

L'attitude que l'on adopte à l'égard de ce problème est redevable de nos préférences idéologiques. On a essayé de justifier, dans les pages qui précèdent, un double refus. Refus d'abord des préjugés conservateurs qui, sous prétexte de préserver la richesse de notre patrimoine politique, ne veulent pas voir, et s'empêchent donc d'affronter, les mutations en cours. Refus ensuite de la perspective constructiviste qui, pour répondre à ces mêmes mutations, fait bon marché de la pensée politique moderne et s'engouffre dans la voie de la construction monstrueuse — au sens médical du terme — d'un État européen. Ce n'est bien entendu qu'un premier pas, une première tentative d'émonder l'éventail des choix possibles. Et s'il importe tout de même de l'accomplir, c'est pour mieux poser les termes du problème : penser l'avenir de la démocratie en Europe, c'est tenter de penser l'actualisation de son idéal à la fois dans le cadre des États historiques et à travers la construction d'institutions qui les dépassent. Or c'est précisément cette coexistence des États et de l'Union qui met en question la pensée politique moderne, caractérisée au plus haut point par une ambition unitaire, que symbolise l'idée de souveraineté.

C'est à ce stade que l'on a cru utile de faire référence à la pensée de John Locke. Les démocraties européennes, on l'a dit, ont hérité à la fois des paradigmes républicain et libéral. De prime abord, cette synthèse peut paraître contre nature ; les historiens de la pensée politique nous ont accoutumés à opposer la pensée républicaine, qui met l'accent sur l'intérêt général et la personnalité collective de l'État, à sa critique libérale, dont la raison d'être est la défense de l'individu contre la force oppressante de la communauté politique. On aurait d'un côté une constellation conceptuelle formée autour des idées de peuple, d'État, de souveraineté et de loi, et de l'autre un paradigme bâti sur l'individu, la société civile, les droits de l'homme... L'alternative est largement factice : il n'est pas un républicanisme qui ne reconnaisse l'importance des droits de l'homme ; pas plus que les libéraux n'ignorent la nécessité objective des institutions de l'État <sup>47</sup>. John Locke est sans doute, plus qu'aucun autre, une figure de cette pensée synthétique. Il associe intimement les droits naturels de l'homme à la légitimité de l'État : le gouvernement, créé artificiellement, n'a pas de raison d'être hors de la défense des droits naturels de l'homme, lesquels n'auraient de réalité que virtuelle en l'absence d'un pouvoir politique qui les promeuve. Ce n'est pas un hasard si la pensée du philosophe anglais fut le *compendium* de la culture de l'honnête homme au XVIII<sup>e</sup> siècle <sup>48</sup>. Pas un hasard non plus si c'est autour de Locke que se sont rencontrées les mouvances divergentes de la culture politique des Lumières, lorsqu'il s'est agi de proclamer les droits de l'homme et du citoyen : la conciliation des droits individuels et des notions collectives de la tradition républicaine qui est la marque de la Déclaration de 1789 était *in nuce* chez Locke, et ses contemporains ne s'y sont pas trompés <sup>49</sup>.

Que cela soit historiquement indéniable n'implique, il est vrai, aucun déterminisme pour les temps présents. La question qui se pose à notre fin de siècle est inédite et il serait vain de croire que l'on puisse y trouver une réponse dans notre histoire intellectuelle. On ne veut pas même suggérer d'analogie.

L'intérêt majeur du républicanisme libéral de John Locke est de rendre théoriquement solidaires l'axiome de la liberté individuelle, qui reste l'une des pierres d'angle de notre culture politique, et la défense des institutions républicaines (le législatif souverain, la loi, le gouvernement...). Le Pouvoir suprême qu'il définit — d'autres l'auraient appelé souveraineté — s'origine dans l'individualité et s'actualise dans la collectivité : l'exercice de la citoyenneté — en l'occurrence l'élection et le contrôle des législateurs — qui est par essence collective, est la clé de la liberté individuelle. On pourrait dire, en usant d'une expression moderne, que la souveraineté chez Locke est *délocalisée*, au sens premier, c'est-à-dire qu'il ne lui est assigné aucun lieu. En principe, l'individu est souverain, mais il ne l'est en pratique qu'en tant que membre d'une communauté politique. Le propre de l'idée de souveraineté est de s'effectuer en s'arrachant à la dichotomie de l'individuel et du collectif : c'est ce concept qui a permis, et continuera de permettre, la compréhension de la liberté comme une qualité indissolublement individuelle et collective.

Penser conjointement l'existence des États et d'une entité politique qui les dépasse sans les annihiler requiert le même type d'opération intellectuelle. Il s'agit de concevoir la liberté — des individus et des peuples — à travers un mécanisme différencié de citoyenneté. (On n'échappe pas à ce métissage, quand on refuse à la fois la

perspective d'une Europe des États qui ne se reconnaissent pas de supérieur et celle d'un État européen qui se subordonne tout ce qui lui est inférieur.) Ce choix appelle, comme on l'a indiqué, un *aggiornamento* du contrat social : dans une optique républicaine et libérale, on peut concevoir que les individus confient l'exercice de la souveraineté dont ils sont titulaires simultanément à leur État historique et à l'Union qui a procédé de leur évolution conjointe. Les critères républicains posent, comme corollaire de ce contrat social, que les citoyens soient maîtres de ces deux pouvoirs suprêmes imbriqués, et qu'ils puissent déterminer en particulier leur étendue respective.

Cette représentation requiert, à son tour, des innovations institutionnelles : il nous faut aujourd'hui inventer des procédures qui permettent d'honorer ces exigences. Les élucubrations théoriques seraient vaines si elles ne permettaient pas de raisonner la politique pratique, comme les échafaudages institutionnels sont fragiles quand ils oublient de se fonder sur les principes qui sous-tendent notre culture politique. Penser un droit politique adapté à la configuration mouvante de l'Europe n'est pas écrire, jusque dans les détails, la constitution de l'Europe ; c'est plutôt rappeler que la fidélité au meilleur de notre histoire nous engage à laisser aux citoyens, et non aux philosophes ou aux juristes, le choix de leur destin.

#### Notes

<sup>1</sup> Je remercie pour leurs remarques sur des versions antérieures de ce texte les professeurs M. Telò, J. Dunn, G. Haarscher et I. Gulbas.

<sup>2</sup> L. EINAUDI, « Il Mito dello Stato sovrano » in *Il Risorgimento liberale*, 3 janvier 1945, repris dans ses *Scritti sull' unità politica europea*, Napoli, Istituto italiano per gli studi filosofici, 1995, pp. 33-40 ; *cit.* pp. 39-40.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>4</sup> Voir J. DUNN « Crisis of the Nation-State ? » in *Political Studies*, vol. XII, numéro spécial, 1994, pp. 3-15 et la contribution de E. HOBBSBAWM à ce volume.

<sup>5</sup> Cette vision n'a jamais été défendue aussi abruptement par aucun politologue, mais les contempteurs de la théorie fonctionnaliste de l'intégration européenne l'ont tellement caricaturée qu'on a souvent fini par croire que telle était l'idée de E. B. HAAS, *The Uniting of Europe : Political, Economic and Social Forces 1950-57*, Stanford, Stanford University Press, 1958 et *Id.*, *Beyond the Nation-State : Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964. Pour une défense de Haas voir R. O. KEOHANE et S. HOFFMANN, « Institutional Change in Europe in the 1980s » in *Id.* (éd.), *The New European Community, Decisionmaking and institutional change*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview, 1991, pp. 1-39.

<sup>6</sup> L'un des plus vifs défenseurs de cette approche dite « réaliste » engage à reconnaître les effets de *spill-over* (engrenage) qui se produisent dans le processus de construction européenne. Voir A. MILWARD *et al.*, *The Frontiers of National Sovereignty*, London, Routledge, 1992.

<sup>7</sup> Voir W. WALLACE (éd.), *The Dynamics of European Integration*, London, Pinter/The Royal Institute of International Affairs, 1990. W. Wallace parle à ce propos d'intégration formelle et informelle.

<sup>8</sup> Voir R. O. KEOHANE et J. S. NYE, *Power and Interdependence*, Little Brown, 1977.

<sup>9</sup> Voir S. HOFFMANN, « Reflections on the Nation-State in Western Europe Today » in *Id.*, *The European Sisyphus, Essays on Europe 1964-1994*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, 1995, pp. 211-226.

<sup>10</sup> Voir J.-P. JACQUE, « Le rôle du droit dans l'intégration européenne » in *Philosophie politique*, n° 1, 1991, pp. 119-133.

<sup>11</sup> Voir G. F. MANCINI, « The Making of a Constitution for Europe » in R. O. KEOHANE et S. HOFFMANN (éd.), *op. cit.*, pp. 177-194. La Commission des Communautés a elle aussi encouragé la consécration de ces principes depuis près de vingt ans. Voir COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *La protection des*

*droits fondamentaux lors de la création et du développement du droit communautaire*, Bull. CE, suppl. 5/1976.

<sup>12</sup> Voir notamment E. VOGEL-POLSKY et J. VOGEL, *L'Europe sociale 1993 : illusion, alibi ou réalité ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1991. Pour une opinion opposée voir M. DELMAS-MARTY, *Pour un droit commun*, Paris, Seuil, 1994.

<sup>13</sup> Pour une appréciation d'ensemble voir K. ELIASSEN *et al.* (éd.), *Making Policy in Europe*, London, Sage, 1993.

<sup>14</sup> On peut encore relire J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Allen & Unwin, 1987 et pour des diagnostics plus récents on peut voir notamment N. BOBBIO, *Il Futuro della Democrazia*, Torino, Einaudi, 1984.

<sup>15</sup> E. MORIN a écrit un florilège à lui tout seul dans son *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987.

<sup>16</sup> Voir notamment le très prolifique D. HELD et en particulier l'un de ses derniers ouvrages, D. HELD et D. ARCHIBUGI (éd.), *Cosmopolitan Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1995.

<sup>17</sup> E. MEBHAN, *Citizenship and the European Community*, London, Sage, 1994, pp. 159-160.

<sup>18</sup> Voir B. KRIEGEL, « Principe d'une constitution européenne » dans ses *Propos sur la démocratie, Essais sur un idéal politique*, Paris, Descartes & Cie, 1994, pp. 95-99.

<sup>19</sup> J.-J. ROUSSEAU, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, éd. de J. STAROBINSKI, Paris, Gallimard, 1985, p. 42.

<sup>20</sup> R. ARON, « Is Multinational Citizenship Possible ? » in *Social Research*, vol. 41, n° 4 (1974), pp. 638-56, *cit.*, pp. 656 et 646.

<sup>21</sup> J. HABERMAS, « Citizenship and National Identity ; some reflections on the future of Europe » in *Praxis International*, (1992), vol. 12, n° 1, p. 19.

<sup>22</sup> D. SCHNAPPER, *La communauté des citoyens, Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994, p. 178. En ce sens, qu'il est vrai est plus proche de la tradition française que de ses concœurs allemande ou britannique, l'expression « patriotisme constitutionnel » est d'ailleurs pléonastique.

<sup>23</sup> Voir dans le même sens les nombreux écrits de J.-M. FERRY et notamment *Les Puissances de l'expérience*, 2 vol., Paris, Le Cerf, 1991 ; et Id. et P. THIBAUD, *Discussion sur l'Europe*, Paris, Calmann-Lévy, 1992.

<sup>24</sup> Voir F. H. HINSLEY, *Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press, 1966, rééd. 1986.

<sup>25</sup> J. BODIN, *Les Six Livres de la République*, Paris, Fayard, 1986, 6 vol., vol. I, III, p. 52. Voir aussi I, I, p. 31. Pour la critique des définitions aristotéliennes, que Bodin accuse de n'être pas valables en général mais seulement déduites de la diversité des faits, voir J. BODIN, *Methodus ad facilem Historiarum Cognitionem*, in *Œuvres de Jean Bodin*, T.v. 3, trad. de P. MESNARD, Paris, PUF, 1951, p. 350.

<sup>26</sup> Voir J. BODIN, *Les Six Livres de la République, op. cit.*, vol. I, VIII, p. 179. On explique généralement cette prétention audacieuse, qu'il pose de manière axiomatique, par les intentions du jurisconsulte : témoin du drame d'une France et d'une Europe livrées aux guerres de religion, aux factions, aux dissensions civiles et au pouvoir rémanent des puissances féodales, il s'efforçait de penser les conditions de l'unité du pouvoir contre tous les ferments de dissolution de la fin de la Renaissance. Voir p. ex. J. H. FRANKLIN, *Jean Bodin and the Rise of Absolutist Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1973 (trad. française, PUF, 1993).

<sup>27</sup> *Six Livres*, vol. 2, II, p. 86.

<sup>28</sup> Sur la récurrence de cette question de Bodin à Kant voir O. VON GIERKE, *Natural Law and the Theory of Society*, trad. E. BARKER, Cambridge, Cambridge University Press, 1934, 2 vol. Hormis Rousseau, tous les penseurs de la « démocratie » moderne ont conservé cette distinction, en faisant glisser la propriété de la souveraineté du roi au peuple, mais en laissant son exercice aux mains du gouvernement et de l'administration.

<sup>29</sup> Pufendorf dit précisément ceci des « systèmes » : « dans un traité de ce type l'exercice d'une certaine partie seulement de la souveraineté suprême dépend du consentement des États associés. Car il est improbable que les affaires de plusieurs États soient si intimement liées qu'il soit de l'avantage de chacun d'entre eux qu'aucune part de la souveraineté suprême ne soit exercée sans le consentement des États. Or si tel était le cas, il aurait été de leur avantage de s'unir en un État plutôt que d'être lié seulement par un traité. Dès lors il convient que les États individuels réservent pour eux-mêmes la liberté de l'exercice de ces parts de la souveraineté suprême dont la conduite est de peu ou pas d'intérêt pour les autres. » S. PUFENDORF, *De Jure Naturae et Gentium, Libri Octo*, 2 vol., Oxford, Clarendon Press, 1934, vol. I, VII, V, p. 717. Il faut

prendre garde de ne pas donner aux expressions de Pufendorf le sens qu'elles ont aujourd'hui : la Confédération est chez lui plus unitaire que le Système.

<sup>30</sup> *Ibid.*, v, vii, p. 719-20.

<sup>31</sup> Sur la fortune de cette doctrine aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, voir O. VON GIERKE, *op. cit.*, vol. I, pp. 195-198 et vol. 2, pp. 394-398. La « république fédérative » de Montesquieu est une reformulation de l'idée de Confédération de Pufendorf, où les États constitutifs ont renoncé à l'exercice de la souveraineté : « Une république qui s'est unie par une confédération politique, s'est donnée entière, et n'a plus rien à donner. » *De l'esprit des Lois*, édition de V. GOLDSCHMIDT, Paris, Garnier-Flammarion, 1979, I, IX, I-III, p. 267. L'idée de république universelle de Kant est au contraire une « république éthique » qui n'atteint en rien la souveraineté des républiques qui la composent, parce que celles-ci ne mettent rien d'autre en commun que les moyens nécessaires à l'établissement de la paix perpétuelle, I. KANT, *Vers la paix perpétuelle, et autres textes*, trad. et édition de F. PROUST, Paris, Garnier-Flammarion, 1994. Voir B. BOURGEOIS, « L'idée de république universelle » in *Philosophie politique*, n° 4, 1993, pp. 167-174.

<sup>32</sup> A cet égard, le glissement sémantique du rapport Patijn (1975) au rapport Adoninno (1984) est significatif : le premier en appelait aux peuples pour légitimer les Communautés, le second fait référence aux citoyens. On voit clairement le passage d'un langage « confédéral » (au sens contemporain du terme) à un langage « fédéral ».

<sup>33</sup> Voir T. TILIKAINEN, « The Problem of Democracy in the European Union » in A. ROSAS et E. ANTOLA (éd.), *A Citizen's Europe*, London, Sage, 1995, pp. 19-38.

<sup>34</sup> N. MACHIAVEL, *Discours sur la première décade de Tite-Live*, in *Œuvres complètes*, éd. de E. BARINCOU, Paris, Gallimard, Pléiade, 1952, II, IV, p. 526.

<sup>35</sup> Voir D. ZOLO, *Democracy and Complexity*, Cambridge, Polity Press, 1992 et Id. (éd.), *La cittadinanza*, Bari, Laterza, 1994.

<sup>36</sup> Voir G. MAIRET, *Discours d'Europe, Souveraineté, citoyenneté et démocratie*, Paris, La découverte, 1989.

<sup>37</sup> Aucun des auteurs de la tradition contractualiste, de Grotius, Hobbes, Spinoza, Pufendorf, Locke et Rousseau, ne prétend que le contrat ait réellement été passé ; ils ne prétendent pas non plus qu'il constitue une allégorie des origines de l'État — cette fonction fut assumée par la réécriture des histoires nationales et en particulier des révolutions politiques. Voir E. HOBSBAWM et T. RANGER (éd.), *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

<sup>38</sup> B. DE SPINOZA, *Traité théologico-politique*, trad. de C. APPUHN, Paris, Garnier-Flammarion, 1965, p. 295.

<sup>39</sup> Voir S. GOYARD-FABRE, « Citoyenneté et souveraineté dans le libéralisme politique de John Locke » in *Citoyenneté et souveraineté, Cahiers de philosophie politique et juridique*, n° 4, Caen, Université de Caen, 1983, pp. 139-152.

<sup>40</sup> La sociabilité de l'état de nature ne s'explique chez Locke que de manière théologique : Dieu a créé l'homme rationnel, en sorte qu'il peut s'entendre avec ses congénères. Certains ont affirmé que ce fondement invalidait la portée du lockéanisme dans une société sécularisée. Voir J. DUNN, *The Political Thought of John Locke*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969. Le même auteur reconnaît toutefois que la pensée de Locke conserve une grande force suggestive en dépit de ses fondations douteuses. D'autres affirment même que ces fondations peuvent aisément être remplacées, comme elles l'ont été d'ailleurs dans le passage d'une société déiste à une société naturaliste, par un principe athée. Voir A. J. SIMMONS, *The Lockean Theory of Rights*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

<sup>41</sup> J. LOCKE, *Two Treatises of Government*, éd. de P. LASLETT, Cambridge, Cambridge University Press, 1960, rééd. 1988, II, § 149, p. 367.

<sup>42</sup> Non que la doctrine de Locke soit « applicable » *ipso facto*, ni même *mutatis mutandis*, à la situation présente ; s'il envisage un pouvoir fédératif ce n'est que comme prolongement extérieur du pouvoir exécutif, il les loge tous les deux dans les mêmes mains et préconise de soustraire le fédératif au contrôle des représentants du peuple, d'ailleurs plus pour des motifs pratiques qu'au nom d'impératifs de principe — la nécessaire rapidité d'exécution ne s'accommodant pas de procédures longues. D'autre part Locke affirme que le « Législatif ne peut transférer le Pouvoir de Faire les Lois dans d'autres mains » car « le peuple ne peut être lié à aucune autre Loi que celles qui ont été Edictées par ceux qu'ils se sont choisis (comme représentants) ». Locke n'a pas pensé la subsistance d'États dans une Europe unie, tout simplement parce que la question ne se posait pas à lui.

<sup>43</sup> En fait cette décision relève des experts, que les membres du Conseil ont toutefois la liberté de ne pas suivre, et est essentiellement antipolitique. Que ce principe ait servi pendant des siècles à arbitrer les conflits qui opposaient le pape à ses subordonnés devrait bien indiquer qu'il est fondamentalement étranger à l'idée démocratique.

<sup>44</sup> Voir les propositions de M. DUVERGER, *L'Europe dans tous ses États*, Paris, PUF, 1995.

<sup>45</sup> Voir P. RAYNAUD, « Des droits de l'homme à l'État de droit, les droits de l'homme et leurs garanties chez les théoriciens français classiques du droit public » in *Droits*, 1985, n° 2, pp. 61-73.

<sup>46</sup> Voir l'interprétation de l'idée républicaine que donnent L. FERRY et A. RENAULT, *Philosophie politique III, Des droits de l'homme à l'idée républicaine*, Paris, PUF, 1985.

<sup>47</sup> Voir J. C. ISAAC, « Republicanism vs liberalism ? A reconsideration » in *History of Political Thought*, 1988, vol. IX, n° 2, pp. 349-377.

<sup>48</sup> Voir P. HAZARD, *La pensée européenne au XVIII<sup>e</sup> siècle de Montesquieu à Lessing*, Paris, Boivin et Cie, 2 vol., 1946.

<sup>49</sup> Voir S. RIALS, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris; Pluriel, 1988.

# Table des matières

Introduction : Les remises en cause de l'Europe politique depuis la chute du mur de Berlin : vers une démocratie supranationale et post-fédérale par M. TELÒ et P. MAGNETTE .....	7
1. L'Europe fin-de-siècle .....	7
2. L' <i>aggiornamento</i> de l'idée d'Europe .....	12
3. La démocratie au-delà de l'Etat : vers un nouveau concept de souveraineté .....	17
4. Quelle Fédération d'Etats-nations ? .....	20
5. Un modèle supranational et transnational de démocratie pour la nouvelle Europe .....	23
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'effacement des références</b> .....	27
Le nouveau désordre mondial par E. I. HOBBSBAWM .....	29
Quel avenir pour la démocratie européenne ? par W. WALLACE .....	39
1. La démocratie en Europe .....	39
2. Une Europe démocratique ? .....	42
La démocratie dans l'Europe politique naissante : déficit temporaire ou caractère permanent ? par P. C. SCHMITTER .....	45
1. Essai de définition .....	45
2. Evaluer quelques fonctions-clés .....	51
3. Exclure quelques notions .....	53

4. Affronter les problèmes conjoncturels .....	55
1. La mise en œuvre .....	55
2. La politisation .....	56
3. L'élargissement .....	57
4. La sécurité externe .....	58
5. Chercher une solution .....	60
6. Ebaucher une conclusion .....	64
L'avenir de la démocratie européenne d'Est en Ouest	
par K. KULCZAR .....	69
1. L'influence des anciens régimes .....	71
2. La situation politique extérieure .....	72
3. La construction d'une nouvelle société basée sur l'économie de marché et le pluralisme politique .....	72
4. Les conflits sociaux présents et potentiels .....	73
5. Les influences politiques et économiques occidentales .....	74
Citoyenneté et libre circulation en Europe	
par C. WITHOL DE WENDEN .....	77
1. Une citoyenneté à plusieurs vitesses .....	77
1. Une citoyenneté hiérarchisée, organisée en une série de cercles concentriques .....	78
2. La libre circulation intra-européenne coexiste avec une très grande hétérogénéité de la définition d'un Européen .....	79
3. Cette disparité des situations introduit, avec l'Europe, un fossé plus grand entre citoyens communautaires et extra-communautaires .....	80
2. La citoyenneté de réciprocité contre la citoyenneté de résidence.....	81
1. Pour les pays du sud, la libre circulation communautaire constitue une perte des droits acquis .....	81
2. La citoyenneté politique, instituée à l'échelon européen par Maastricht risque d'entériner le débat sur le droit de vote et l'éligibilité locale des étrangers .....	82
3. La libre circulation européenne s'accompagne d'une multiplication de sous-statuts à l'égard de résidents issus de la mondialisation des flux migratoires.....	82
3. Conclusion .....	83
Les immigrés et la citoyenneté de l'Union européenne. Les effets de clôture du traité de Maastricht et le déplacement des discriminations	
par A. REA .....	85
1. Le procès de citoyennisation des immigrés .....	86
2. Les droits civils des <i>denizens</i> et des étrangers .....	87
3. Les droits sociaux des <i>denizens</i> et des étrangers .....	88
4. Des droits sociaux aux droits politiques .....	89
5. L'effet de clôture de la citoyenneté de l'Union européenne et le déplacement des discriminations .....	90
6. La « forteresse Europe » et la libre circulation conditionnée .....	94

7. La citoyenneté, l'Emploi et l'Etat social .....	96
8. Conclusion .....	99
<b>DEUXIÈME PARTIE : La recherche de perspectives</b> .....	103
L'émergence d'une constitution européenne : démocratie naissante ou eurocratie camouflée	
par J. LODGE .....	105
1. Rétrospective : élections européennes, déficit démocratique et légitimité démocratique .....	108
2. La légitimité démocratique et la Conférence intergouvernementale de 1991 .....	
3. Légitimité démocratique – l'approche traditionnelle .....	111
4. Légitimité démocratique : un catalogue d'échecs ? .....	112
1. Echec à concilier la rivalité institutionnelle horizontale .....	113
2. Echec à surmonter la rivalité institutionnelle verticale .....	116
3. Echec à trouver un arrangement mutuel destiné à renforcer le bien commun .....	117
4. Un échec de la mobilisation ? .....	119
5. Un manque d'efficacité du Parlement européen ? .....	122
La citoyenneté multiculturelle de l'Union européenne : une utopie post-nationale	
par M. MARTINIELLO .....	127
A l'Est : flux et reflux de la culture politique	
par S. MIHALIKOVA .....	139
1. De l'euphorie au scepticisme .....	139
1. L'euphorie .....	139
2. L'idéalisation de la démocratie occidentale .....	140
3. Vers un développement de la démocratie en Slovaquie ? .....	141
4. Transition et émancipation nationale .....	142
2. La démocratie telle qu'elle est vue en Slovaquie postcommuniste .....	143
1. Les nouveaux hommes politiques vus par les citoyens : un sondage.....	143
2. Démocratie participative ou démocratie communicationnelle ? .....	144
3. Démocratie communicationnelle et niveau d'information du citoyen ...	145
3. En guise de conclusion .....	145
La formation d'une citoyenneté européenne. Vers un ordre public social	
par P. HERZOG .....	147
1. La citoyenneté européenne comme enjeu démocratique .....	147
2. Un ordre public social européen .....	150
3. Le pouvoir de représentation politique et de contrôle des citoyens .....	152
4. L'unité des citoyens et des non citoyens .....	154
<b>TROISIÈME PARTIE : La redécouverte des principes</b> .....	157
L'origine de l'Europe : aux principes de l'identité collective	
par R. ESPOSITO .....	159

Mémoire historique, identité et souveraineté étatique par R. BODEI .....	167
Universalisme et particularisme dans l'identité civique de la grande Europe par B. DE GIOVANNI .....	177
Vers un droit politique européen. L'idée de souveraineté dans une Europe unie par P. MAGNETTE .....	185
1. L'Europe et la souveraineté des Etats .....	185
2. L'Europe et la souveraineté des peuples .....	186
3. La souveraineté dans le droit politique moderne .....	189
4. L'impasse européenne du droit politique républicain .....	193
5. Liberté individuelle et souveraineté populaire .....	195
6. Conclusion .....	197
Table des matières .....	205



















La construction européenne se trouve aujourd'hui à un tournant de son histoire.

La chute du mur de Berlin et les bouleversements récents du contexte international ont ébranlé les principes sur lesquels la construction de l'Europe reposait depuis ses origines: le continent n'est plus divisé et l'Union européenne se prépare à un élargissement oriental; l'économie se globalise et l'Etat-Providence ne parvient plus à jouer son rôle; l'intégration européenne elle-même est incapable de progresser à l'intérieur de ses étroites limites économiques.

Ces mutations fondamentales, qui perturbent l'entreprise européenne, lui donnent aussi l'occasion d'aller au-delà de ses ambitions passées, d'édifier une Europe politique et de contribuer à la formation d'une *démocratie à l'échelle du continent*. Projet résolument neuf, qui contraint à repenser l'Europe jusque dans ses racines philosophiques.

Les auteurs qui ont contribué à cet ouvrage, issus de disciplines et de pays différents, apportent des éclairages complémentaires sur cette transition historique"

Dans une première partie sont analysés les problèmes de transition que traversent les démocraties nationales de l'Union européenne dans le nouveau contexte international. Une seconde partie dégage quelques perspectives concrètes susceptibles de relancer le projet européen. Enfin une troisième partie présente les questions fondamentales qui devront être résolues pour donner au projet européen des bases adaptées aux temps nouveaux : l'Union doit-elle se fermer sur elle-même ou s'ouvrir à l'autre moitié de l'Europe; peut-elle se contenter d'être plus efficace ou sa démocratisation est-elle imminente; quelle place les Etats souverains peuvent-ils trouver en son sein; quel équilibre peut-elle trouver entre la protection de son identité et la promotion de ses différences... ?

Remo Bodei, Biagio De Giovanni, Roberto Esposito, Philippe Herzog, Eric Hobsbawm, Kàlmàn Kulczàr, Juliet Lodge, Paul Magonette, Silvia Mihalikova, Andrea Rea, Philippe Schmitter, Mario Telò, William Wallace, Catherine Withol de Wenden.

Ce livre est le fruit de la collaboration de l'Istituto per gli Studi Filosofici, de l'Institut de Sociologie et de l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles.

# **Règles d'utilisation de copies numériques d'œuvres littéraires publiées par les Editions de l'Université de Bruxelles et mises à disposition par les Bibliothèques de l'ULB**

L'usage des copies numériques d'œuvres littéraires, ci-après dénommées « copies numériques », publiées par les Editions de l'Université de Bruxelles, ci-après dénommées EUB, et mises à disposition par les Bibliothèques de l'ULB, implique un certain nombre de règles de bonne conduite, précisées ici. Celui-ci est reproduit sur la dernière page de chaque copie numérique publiée par les EUB et mise en ligne par les Bibliothèques; il s'articule selon les trois axes [protection](#), [utilisation](#) et [reproduction](#).

## ***Protection***

### 1. Droits d'auteur

La première page de chaque copie numérique indique les droits d'auteur d'application sur l'œuvre littéraire.

La mise à disposition par les Bibliothèques de l'ULB de la copie numérique a fait l'objet d'un accord avec les EUB, notamment concernant les règles d'utilisation précisées ici.

Pour les œuvres soumises à la législation belge en matière de droit d'auteur, les EUB auront pris le soin de conclure un accord avec leurs ayants droits afin de permettre la mise en ligne des copies numériques.

### 2. Responsabilité

Malgré les efforts consentis pour garantir les meilleures qualité et accessibilité des copies numériques, certaines déficiences peuvent y subsister – telles, mais non limitées à, des incomplétudes, des erreurs dans les fichiers, un défaut empêchant l'accès au document, etc. -.

Les EUB et les Bibliothèques de l'ULB déclinent toute responsabilité concernant les dommages, coûts et dépenses, y compris des honoraires légaux, entraînés par l'accès et/ou l'utilisation des copies numériques. De plus, les EUB et les Bibliothèques de l'ULB ne pourront être mis en cause dans l'exploitation subséquente des copies numériques ; et la dénomination des EUB et des 'Bibliothèques de l'ULB', ne pourra être ni utilisée, ni ternie, au prétexte d'utiliser des copies numériques mises à disposition par eux.

### 3. Localisation

Chaque copie numérique dispose d'un URL (uniform resource locator) stable de la forme <[http://digistore.bib.ulb.ac.be/annee/nom\\_du\\_fichier.pdf](http://digistore.bib.ulb.ac.be/annee/nom_du_fichier.pdf)> qui permet d'accéder au document ; l'adresse physique ou logique des fichiers étant elle sujette à modifications sans préavis. Les bibliothèques de l'ULB encouragent les utilisateurs à utiliser cet URL lorsqu'ils souhaitent faire référence à une copie numérique.

## ***Utilisation***

### 4. Gratuité

Les EUB et les Bibliothèques de l'ULB mettent **gratuitement** à la disposition du public les copies numériques d'œuvres littéraires dont les exemplaires imprimés sont épuisés : aucune rémunération ne peut être réclamée par des tiers ni pour leur consultation, ni au prétexte du droit d'auteur.

## 5. Buts poursuivis

Les copies numériques peuvent être utilisées à des fins de recherche, d'enseignement ou à usage privé. Quiconque souhaitant utiliser les copies numériques à d'autres fins et/ou les distribuer contre rémunération est tenu d'en demander l'autorisation aux EUB, en joignant à sa requête, l'auteur, le titre, et l'éditeur du (ou des) document(s) concerné(s).

Demande à adresser aux Editions de l'Université de Bruxelles (EDITIONS@admin.ulb.ac.be).

## 6. Citation

Pour toutes les utilisations autorisées, l'utilisateur s'engage à citer dans son travail, les documents utilisés, par la mention « Université Libre de Bruxelles – Editions de l'Université de Bruxelles et Bibliothèques » accompagnée des précisions indispensables à l'identification des documents (auteur, titre, date et lieu d'édition).

## 7. Liens profonds

Les liens profonds, donnant directement accès à une copie numérique particulière, sont autorisés si les conditions suivantes sont respectées :

1. les sites pointant vers ces documents doivent clairement informer leurs utilisateurs qu'ils y ont accès via le site web des bibliothèques de l'ULB ;
2. l'utilisateur, cliquant un de ces liens profonds, devra voir le document s'ouvrir dans une nouvelle fenêtre ; cette action pourra être accompagnée de l'avertissement 'Vous accédez à un document du site web des bibliothèques de l'ULB'.

## ***Reproduction***

### 8. Sous format électronique

Pour toutes les [utilisations autorisées](#) mentionnées dans ce règlement le téléchargement, la copie et le stockage des copies numériques sont permis ; à l'exception du dépôt dans une autre base de données, qui est interdit.

### 9. Sur support papier

Pour toutes les [utilisations autorisées](#) mentionnées dans ce règlement les fac-similés exacts, les impressions et les photocopies, ainsi que le copié/collé (lorsque le document est au format texte) sont permis.

### 10. Références

Quel que soit le support de reproduction, la suppression des références aux EUB et aux Bibliothèques de l'ULB dans les copies numériques est interdite.