

À propos des « États-Unis d'Europe ». Quelques réflexions critiques.

Jean-Marc Ferry

Dialogue avec Joschka Fischer

Les « États-Unis d'Europe » : sauf erreur, l'expression fut introduite par Victor Hugo dans une lettre écrite 1852 à un autre député proscrit par le Second Empire. À ses yeux, c'est la « Révolution européenne » qui pourrait sauver les acquis de la Révolution française, suivant une vision de l'Europe, qui, dévoilée, un an plus tard, à son ami Gloss, un républicain allemand, n'était pas exempte de considérations stratégiques : « [...] la France, adossée à l'Allemagne, fera front à l'Angleterre, qui est [...] l'esprit de commerce, et la rejettera dans l'océan ; l'Allemagne, adossée à la France, fera front à la Russie, qui, nous l'avons dit de même, est l'esprit de conquête, et la rejettera dans l'Asie. » D'où l'idée d'une « République européenne » qui, sans doute, et à la différence de la République française, ne serait pas unitaire mais fédérale, avec en tout cas pour clé de voûte un « Parlement des États-Unis d'Europe » qui ferait office de « grand Sénat européen ».

Un siècle plus tard, l'idée fédéraliste européenne montait en puissance de façon plus pragmatique. La visée des pionniers de la construction européenne est fédéraliste. C'est ce qu'énonçait clairement, déjà, la Déclaration de 1944, qui ralliait des mouvements de la résistance européenne, mouvements qu'avait précédemment tenté d'unifier l'appel de Ventetone, lancé par Rossi et Spinelli, en 1941.

Cependant, le mot « fédéraliste » est polysémique. D'où une ambiguïté dans l'usage du terme. État fédéral ou Fédération d'États ? *Bundesstaat oder Staatenbund* ? On aime à dire : « entre », « zwischen *Bundestaat* une *Staatenbund* ». C'est l'idée d'un équilibre, d'ailleurs maintenu dans ladite « méthode communautaire », entre l'intergouvernemental et le supranational. Du point de vue européeniste, l'intergouvernemental est toutefois connoté, sinon de façon carrément négative, du moins comme un stade à dépasser. On considère comme allant de soi qu'un progrès dans l'intégration politique de l'Union européenne implique une avancée sur la voie fédéraliste, *depuis la Fédération d'États jusqu'à l'État fédéral européen*.

Or, cette vision des choses me paraît problématique. Pour parler franc, je la juge conceptuellement faible et politiquement dangereuse.

En effet, les États nationaux peuvent, sous un regard philosophique, être regardés comme des synthèses : synthèse de la « communauté légale » et de la « communauté morale », dit-on. On entend par « communauté légale » l'ensemble des normes juridiques opposables aux ressortissants d'un territoire ou d'un espace déterminé. Quant à la « communauté morale », elle désigne l'ensemble des valeurs partagées par ces mêmes ressortissants. Certains estiment alors qu'il ne saurait y avoir de *communauté politique* que si la *communauté légale* est bien étayée ou recoupée par une *communauté morale*. Cela vaut en tout cas pour les États-nations considérés en tant que « communautés de citoyens ». C'est pourquoi, on peut regarder l'État national comme cette

« synthèse » grâce à laquelle la communauté politique exprime, au niveau de ses normes communes les valeurs partagées par l'ensemble des citoyens.

Mais qu'en serait-il alors d'un État européen ? Celui-ci, fédéral ou unitaire, serait *supranational*, ce qui n'existe nulle part ailleurs et n'a aucun précédent dans l'histoire. Dans ses réflexions sur « la démocratie en Amérique », Tocqueville ne s'y était pas trompé : les États-Unis d'Amérique constituent un État fédéral *national*, ce qui désamorce d'emblée l'insinuation d'une homologie avec les prétendus « États-Unis d'Europe ». Mais mon argument est plus interne : si l'on s'en tient au plan conceptuel ou philosophique d'où l'on regarde l'État national comme une synthèse politique de la communauté morale et de la communauté légale, alors l'État européen, en tant qu'État supranational, doit nécessairement se présenter comme une « synthèse de synthèses », ce qui a peu de consistance. Pratiquement, un État supranational, un « État d'États » ne dispose pas en propre des ressources de légitimation et de motivations suffisantes pour susciter l'adhésion des citoyens d'Europe. Les valeurs proclamées par l'Union représentent une couche de sens trop général pour étayer substantiellement les normes européennes. En revanche, les États membres sont, mieux qu'un État fédéral supranational, en mesure d'assumer un lien politiquement pertinent entre les attentes sociales des citoyens d'Europe et les normes communautaires de la gouvernance européenne. Les États membres ne sont *pas* un obstacle à la « République européenne ». Ils sont plutôt la *médiation obligée* sans laquelle il n'y aurait tout simplement pas d'effectivité politique de l'Europe. C'est pourquoi la mission première de l'Union européenne et, pour ainsi dire, sa fonction *princeps*, n'est sûrement pas de venir à bout des souverainetés nationales, mais au contraire de stabiliser les synthèses statonationales en son sein, de les protéger contre les déstabilisations inhérentes à la mondialisation économique.

Dans mon esprit, une telle considération ne revient sûrement pas à défendre les souverainistes contre les fédéralistes. Cependant, il me paraît important et même urgent de rompre avec le présupposé que les fédéralistes *partagent* avec les souverainistes. C'est le présupposé selon lequel *il ne peut y avoir du politique s'il n'y a pas un État*.

Telle est la question : peut-il y avoir du politique européen sans État européen ? Peut-on engager de façon prometteuse une intégration politique postétatique en ce qui concerne l'Union européenne ? Ma réponse est positive.

Conceptuellement faible, la voie des « États-Unis d'Europe », si l'on entend par là une voie d'intégration à la fois étatique et supranationale, me paraît en outre politiquement dangereuse.

Aujourd'hui, la légitimité d'un État ne procède plus d'une croyance des citoyens dans la légalité des procédures. La fameuse légitimité « rationnelle-légale » de Max Weber ne suffit plus. Beaucoup de gouvernants européens n'ont cependant pas réalisé que la supposée « ingouvernabilité » des nations démocratiques (ou des peuples individualistes) renvoie, au fond, à une exigence montante de participation effective. Au niveau de l'Union, le thème de la « démocratie participative » est incantatoire, rhétorique. L'État supranational ne saurait conjurer le risque réel d'une crise de gouvernance pouvant culminer dans un rejet net du projet européen. *L'Europe est une aventure qui peut échouer*. Depuis les années 1990, son image ne fait que se dégrader. Cela se lit à un niveau statistique élémentaire, en considérant l'évolution du taux de participation aux élections touchant à l'Europe. On constate en effet une baisse régulière de ces taux sur les 30 dernières années (chiffres ronds), soit depuis 1979 (date d'établissement du Parlement euro-

péen), tandis que l'Union passait de 9 membres à 27 membres et qu'elle semblait s'engager sur la voie d'édification d'une véritable communauté politique.

Sources : le site web du Parlement européen

Année du scrutin	Taux de participation (en %)
1979 – EU9	61,99
1984 – EU10	58,98
1989 – EU12	58,41
1994 – EU12	56,67
1999 – EU15	49,51
2004 – EU25	45,47
2009 – EU27	43,00

La question est évidemment « Pourquoi ? ». Pourquoi cette désaffection, cette démotivation ? On explique – et ce n'est malheureusement pas faux – que c'est en partie parce que les responsables politiques nationaux seraient déloyaux à l'égard de la cause européenne, dans la mesure où ils s'attribuent les succès et rejettent les échecs sur les institutions ou les fonctionnements de l'Union européenne. Fort justement, à mon sens, Nicole Gnesotto a pu écrire que « Toutes tendances confondues, les partis politiques [...] ont pris deux habitudes catastrophiques : l'instrumentalisation de l'Europe dans les stratégies nationales, à tel point que les échéances européennes, tout comme les référendums au niveau des citoyens, sont autant d'occasions de règlements de comptes entre majorité et opposition locales ; d'autre part, la dévolution à l'échelon européen de tous les maux du moment et l'appropriation inverse par les responsables nationaux de tous les succès, y compris ceux redevables à l'action européenne. En termes de communication politique, l'assimilation du « mal » à Bruxelles et du « bien » à la nation est en effet une des rares cultures communes aux 27 et une pratique uniformément ravageuse ».<sup>1</sup> D'autres estiment qu'il y aurait eu « trahison » de l'Europe par les grands « Européens », ceux des institutions et de la Commission en particulier, à commencer par Jacques Delors lui-même !<sup>2</sup>

Quoi qu'il en soit, l'Europe est devenue le mauvais objet politique, et le renforcement de ses institutions *dans le sens de l'État supranational* ne saurait à mon avis qu'accélérer le processus de décrochage ou de déconnexion (*Entkoppelung*) du système de l'Union par rapport aux opinions publiques nationales.

L'*espace* – non pas le territoire – européen est structuré en États nationaux, lesquels ne sont pas comparables à des cantons suisses, ni à des *Länder* allemands, ni à des États fédérés améri-

<sup>1</sup> Nicole Gnesotto, L'Europe : anomalie ou nécessité ?, *Esprit*, juin 2009, p. 124.

<sup>2</sup> Olivier Ferrand, L'Europe contre l'Europe, *Esprit*, juin 2010 : « Jacques Delors est l'un des plus grands acteurs de l'histoire de l'Europe, le plus grand sans doute depuis Jean Monnet. Lorsqu'il devient président de la Commission en janvier 1985, il veut relancer la dynamique européenne après des années d'"europessimisme". Il se heurte à l'opposition des libéraux, Margaret Thatcher en tête. Il passe avec eux un compromis. Les fédéralistes veulent approfondir l'Europe ? Les Anglo-Saxons veulent approfondir le libéralisme ? Avec l'Acte unique, on fera l'Europe libérale ».

cains. Ils reposent pour beaucoup d'entre eux sur une civilisation autonome de l'écrit dont certaines ont même prétendu représenter à elles seules un projet d'envergure continentale. Et presque tous peuvent en principe se réclamer d'une culture publique de l'autonomie civique. Il s'ensuit que de façon prévisible toute intégration supranationale (verticale) se traduisant par des transferts substantiels de souveraineté sera vécue comme une nouvelle forme d'aliénation, un nouvel impérialisme. Si le mot « empire » vient d'être mis à l'honneur par des intellectuels pour parler des États-Unis d'Amérique et, à présent, même, de l'Union européenne, et si cette mode douteuse trouve un écho assez large, n'est-ce pas en raison du malaise que suscite l'impression chez les citoyens de ne plus être de près ou de loin les auteurs des normes dont ils sont destinataires ?

L'Europe va mal. C'est vrai. *Mais* si je ne suis pas absolument pessimiste sur son avenir, c'est parce que son mode « horizontal » d'intégration, son style de gouvernance, ses présupposés quant à l'exercice du pouvoir, tout cela est profondément en phase avec les nouvelles données de la situation mondiale. On parle alors d'un *principe politique* de l'Union européenne. Ce principe politique repose sur trois éléments originaux : le *partage*, le *dialogue*, la *coopération*.

- *Partage* du pouvoir en co-souveraineté des États membres, tous assignés à une « isopolitie républicaine », c'est-à-dire à une même structure fondamentale d'États de droit démocratiques (premier critère de Copenhague).
- *Dialogue*, car rien ne peut être acquis durablement sans des concertations intensives, à l'interne (intracommunautaires), entre les responsables politiques. La co-souveraineté des États engage une coresponsabilité des gouvernants. C'est là une *réalité* à laquelle les dérogations sont sanctionnées de façon immanente.
- *Coopération*. C'est toute la doctrine des relations extérieures, et qui porte ses fruits dans la politique européenne du voisinage (PEV) suivant des méthodes qui tranchent avec la brutalité des relations internationales ordinaires : multilatéralisme, pouvoir exercé en douceur (*soft power*) et « conditionnalité positive », d'où peut résulter une réelle socialisation des relations internationales.

Voilà les atouts de l'Union européenne ; ce qui fait sa spécificité, en particulier par rapport aux États-Unis d'Amérique.

Cette originalité se traduit dans un mode spécifique d'intégration politique. On a pu parler à ce sujet d'un *cosmopolitisme processuel* – l'expression est de Francis Cheneval (Université de Zurich) –, cosmopolitisme au sens où l'entendait Kant, et non pas au sens où le développent les théories contemporaines de la « démocratie cosmopolitique » dans l'aire anglo-américaine. Il s'agit, chez Kant, dans son traité sur « la paix perpétuelle », publié en 1795, d'un ordre structuré par trois « niveaux de relations du droit public » : niveau interne ou national, celui du *ius civitatis*, droit civique ou étatique (*Staatsrecht, Staatsbürgerrecht*) reliant les nationaux entre eux à l'intérieur de chaque État « républicain » (c'est-à-dire constitutionnel) ; niveau externe ou international du *ius gentium*, droit des peuples (*Völkerrecht*) positivisé dans le droit reliant entre elles les nations à l'intérieur d'une Fédération également « républicaine » ; niveau cosmopolitique *stricto sensu* ou transnational d'un *ius cosmopoliticum* ou *Weltbürgerrecht*, droit des citoyens du monde – en attendant, d'une Fédération européenne – reliant entre eux les nationaux

étrangers qui se reconnaissent réciproquement comme statutairement égaux, c'est-à-dire porteurs de mêmes droits qu'ils « emmènent » pour ainsi dire avec eux, librement, sur tout l'espace de l'Union.

Voyez comme cette structure à trois niveaux, propre à une Union cosmopolitique au sens de Kant, offre une grille de lecture parlante pour saisir la structure de base de l'Union européenne : sous cette grille de lecture la constitution profonde de l'Union européenne apparaît en toute lumière. Ce n'est *pas* une constitution étatique. L'Europe, si elle se veut authentiquement originale et à la pointe avancée d'une histoire raisonnable, *devant* les États-Unis d'Amérique quant à son principe politique, doit justement représenter l'expérience concrète d'un passage historique du droit étatique au droit cosmopolitique. Celui-ci émerge seulement aujourd'hui dans la réalité, et seulement dans l'Union européenne, avec les principes de libre circulation et de libre installation des ressortissants de l'Union sur tout l'espace européen, la possibilité pour un citoyen de l'Union d'exercer un recours contentieux, éventuellement, contre son propre État, pour faire valoir ses droits subjectifs, également, le fait qu'en dehors de l'Union un ressortissant puisse trouver refuge, aide et assistance auprès de tout ambassade ou consulat d'un État membre. Plus fondamentalement, l'actualité européenne de l'idée cosmopolitique se marque par de nouvelles différenciations en cours : différenciation entre nationalité et citoyenneté, entre nation et peuple (le « peuple européen » est plurinational), entre État et Constitution : une Constitution pour l'Europe sera *postétatique*. Il y va d'une intégration politique *horizontale* qui articule les *trois* niveaux du droit.

Que veut dire « intégration postétatique », proprement cosmopolitique dans son principe philosophique (non pas dans son extension géographique, laquelle reste et doit rester continentale) ?

Cela veut dire que :

- 1) Il ne s'agit pas de liquider les souverainetés des peuples et des États membres au profit d'une souveraineté du peuple et de l'État européen.
- 2) Le principe d'intégration cosmopolitique ne suppose pas une *subordination* des États membres à une puissance publique supranationale, mais bien plutôt une *concertation* permanente entre États souverains et coresponsables.

La voie horizontale, on l'aura compris, n'est pas la voie étatique. Elle n'est pas conventionnelle. C'est une voie longue, difficile, aléatoire dans son cours mais stable dans ses acquis. Les obstacles en sont connus. C'est l'utilitarisme qui raisonne en termes de *mutual benefits* en comparant entre ce que l'on donne à l'association et ce qu'on en retire, quand on ne traite pas l'Union comme une vache à lait, ce qui dégrade l'utilitarisme en un pur instrumentalisme. C'est encore le communautarisme qui fait de la solidarité une fonction de la proximité ethnoculturelle. Justement, la voie horizontale d'un cosmopolitisme processuel est aussi celle d'un *apprentissage politique*. Le cosmopolitisme processuel est lui-même un procès d'apprentissage : partager le pouvoir, rechercher des compromis, voire des consensus, prendre ensemble des responsabilités, dépasser le point de vue national exclusif. C'est ce nouvel esprit qu'il convient d'approfondir, plutôt que d'élargir inconsidérément.

Le point de départ du cosmopolitisme processuel est la Fédération d'États libres. Les États membres demeurent souverains : ils conservent individuellement une souveraineté « négative » (droit de retrait), et reconquièrent ensemble une souveraineté « positive » (maîtrise du destin).

Si l'on doit consentir des transferts de fonctions de souveraineté vers des instances communautaires, alors ces transferts doivent être systématiquement équilibrés par des gains de participation politique du côté des citoyens et de leurs représentants directs.

Le *telos* de l'intégration européenne n'est pas l'édification d'un État supranational mais la structuration d'une société transnationale : société civile et société politique.

- L'émergence d'une société civile transnationale implique certes un grand marché décloisonné, mais à présent aussi les bases d'une Europe sociale supposant l'instauration *transversale* de minimas sociaux ainsi qu'une intensification des mécanismes redistributifs de péréquation régionale (actions structurelles) et une mise en compatibilité des régimes sociaux et fiscaux nationaux, en particulier des régimes de retraite, l'ancienneté dans un pays ne se cumulant pas avec celle acquise dans un autre pays, de sorte que la mobilité des personnes physiques se trouve pénalisée. À la limite, une personne ayant travaillé vingt-cinq ans dans vingt-cinq pays différents de l'Union à raison d'un pays par an ne pourrait prétendre à aucune pension de retraite.
- La structuration d'une société politique transnationale implique, quant à elle, l'existence de partis politiques réellement européens, avec un mode de scrutin homogène et surtout approprié à une visibilité populaire des élus. Il me paraît essentiel de pourvoir à l'édification d'un véritable *système des parlements européens*, grâce à une communication vivante des parlements entre eux (horizontalement) et avec le Parlement européen, verticalement dans les deux sens. Il y va d'une interconnexion effective et vivante de tous les parlements – locaux, régionaux, nationaux – de l'espace européen, de sorte qu'advienne un ensemble parlementaire réticulaire dont le Parlement européen serait la clé de voûte et le lieu de synthèse. De façon complémentaire, il y va en outre d'une ouverture réciproque des médias nationaux, en particulier des *news* : thématiser les mêmes sujets au même moment et présenter chez soi ce qu'en pensent les autres.

Partager le pouvoir pour reconquérir de l'autonomie politique, c'est une nécessité, compte tenu d'une mondialisation qui se marque entre autres par une tendance à la subversion des États par les marchés.

C'est le nouveau défi, après l'écroulement du bloc soviétique et la fin du monde bipolaire, avec pour conséquence presque directe l'avènement d'une gouvernance mondiale néolibérale dont l'Union européenne ne doit pas être la simple courroie de transmission.

Le défi nouveau, ce n'est donc plus la paix entre les nations d'Europe, comme après la Seconde Guerre mondiale. Le défi nouveau et la légitimation de relève, pour le projet européen, c'est le rattrapage, ou mieux, *la reconquête politique de l'économie* : redomestiquer les marchés mondiaux sans en détruire les mécanismes. De fait, les dirigeants nationaux ont fait la cruelle expérience de leur impuissance politique, notamment de leur perte de maîtrise des instruments de la politique monétaire et fiscale, tant qu'ils s'entêtaient à faire cavalier seul. Eux compren-

nent l'intérêt de l'Union, mais ils se soucient davantage d'accroître l'efficacité que la légitimité de leur nouvel « État ». C'est pourquoi ils prennent le raccourci, à leurs yeux, évident et efficace, qui consisterait à édifier un État fédéral européen, à faire, enfin, sans plus attendre, les États-Unis d'Europe.

Mais pourquoi la voie étatique est-elle un leurre et une impasse ? – Parce que les peuples ne suivront pas leurs dirigeants sur cette voie supranationale, à supposer, hypothèse héroïque, que les dirigeants accepteraient de se laisser imposer des mesures importantes de politique extérieure sur une procédure majoritaire. La voie de l'État supranational n'est évidente qu'en apparence. Elle s'expose au risque d'une crise ouverte de légitimité et d'ingouvernabilité.

Beaucoup connaissent le Professeur Joseph Weiler, constitutionnaliste de renommée internationale et spécialiste de la construction européenne. Il a sans doute raison de considérer que le problème actuel de la construction européenne est l'intégration. Mais quel doit être le être le mode ou le style ?

Jusqu'à présent, l'intégration européenne a été relativement équilibrée entre horizontalité et verticalité, mais elle est déséquilibrée par ailleurs :

- Elle est plus « négative » que « positive ». Cela veut dire qu'elle s'est plutôt limitée à lever les obstacles, c'est-à-dire à décloisonner l'espace européen, plutôt qu'à le structurer socialement.
- Elle est plus « systémique » ou fonctionnelle que proprement « politique » ou civique. Cela veut dire qu'elle a davantage consisté en des réformes organisationnelles, à caractère technique, qu'en mesures substantielles, susceptibles de créer une adhésion des citoyens à un projet commun.
- Elle est plus « globale » que différentielle. Cela veut dire qu'elle n'est que faiblement ajustée à des degrés différents en fonction des domaines et des partenaires.

Si l'on considère cette situation et les manques qu'elle recèle, il paraît urgent :

- De passer à une intégration *positive* ;
- De réfléchir aux voies et moyens d'une intégration civique, proprement *politique* ;
- D'assumer une intégration *différentielle*.

À propos d'une *intégration positive* souhaitable, j'avais évoqué l'instauration de minimas écologiques et sociaux transversaux, gage de concurrence équitable. Cela irait de pair avec de nouveaux droits fondamentaux, propres à accroître en situation socialement difficile ce qu'Amartya Sen nomme *capabilities*. C'est le cas dans l'Union dont le chômage, fin 2010, dépasse 10% et où une large frange de population ne dispose pas du minimum estimé par l'Union à un seuil de pauvreté situé, pour chaque État, à 60% de son revenu médian. Ce serait l'occasion, pour l'Union européenne, de redorer son blason en ouvrant, par la voix de ses parlementaires, son discours officiel à des perspectives sociales véritablement novatrices et porteuses d'espoir. Je pense à la reconnaissance d'un droit universel à un revenu de base inconditionnel. Les droits fondamentaux n'ont habituellement de valeur politique, de force de politisation positive, que lorsqu'ils sont conquis dans un processus de lutte pour la reconnaissance, plutôt

qu'offerts pour structurer un espace sur le mode de l'acquis. C'est pourquoi on ne saurait envisager pour l'Union une politisation positive par les droits, à moins que la construction européenne ne soit l'occasion et le motif pour la conquête de nouveaux droits fondamentaux substantiels, opposables et pratiquement opérants.

Le passage à l'intégration positive est une clé importante de l'intégration civique postnationale, d'un élargissement de la conscience de solidarité civique au-delà des nations et à travers elles. On ne peut en rester à une intégration négative. De fait, la liberté de circulation et d'installation n'est positive, effective, que si l'on entreprend la construction d'une Europe sociale. Cependant, il importe que l'*intégration civique*, proprement politique, progresse à peu près du même pas que l'intégration systémique ou fonctionnelle. La tentation fonctionnaliste n'est pas l'apanage des « technocrates de Bruxelles ». La Commission a bon dos. La tentation fonctionnaliste est présente chez tous ceux qui veulent forcer la marche de la construction européenne en prenant des raccourcis institutionnels afin d'accroître l'efficacité gouvernementale au niveau des processus décisionnels. Mais les gains d'efficacité du côté de la gouvernance n'entraînent pas automatiquement des gains de légitimité du côté des opinions publiques, et de participation du côté des citoyens. Sans cette légitimité et sans cette participation, qui implique que l'on révisé et renouvelle les dogmes des pères fondateurs, le projet d'une union politique européenne aura achevé de se dérober sous les pieds de ses pionniers.

\*