

DÉPASSER LE « MALAISE EUROPÉEN » :
LA VOIE COSMOPOLITIQUE DE L'INTÉGRATION
EUROPÉENNE

Jean-Marc Ferry

L'Union européenne serait-elle notre « république crépusculaire » ? L'akkadien *erebu*, qui signifie « crépuscule », serait, dit-on, à l'origine du mot « Europe ». Le jeu de mots semble se justifier davantage aujourd'hui qu'hier, du fait d'une concomitance de la mondialisation économique et du malaise européen. La mondialisation économique est certes un processus préparé d'assez loin, mais sa perception dans le quotidien est un phénomène récent. En même temps qu'elle devient sensible quant à ses impacts déstabilisants, elle confère une allure moins éthérée aux thèmes intellectuels du « malaise de la modernité » pour se redessiner sur des profils concrets ayant trait à la précarité sociale. La mondialisation économique accentue *et* démythifie à la fois le malaise de la modernité, tout en renforçant l'incertitude en ce qui concerne le sens de la construction européenne. Cette dernière, qu'apporte-t-elle ? À quoi sert-elle ? Les légitimations en sont connues : paix, prospérité, formation d'un « espace de sécurité, de liberté, de justice », stabilisation de la démocratie et de l'État de droit. Que valent-elles ?

La paix est la première légitimation en date et en importance. Mais, à ce titre, elle fut peut-être une illusion des années cinquante et après. Dès cette époque, en effet, la menace des guerres européennes était éclipsée par l'antagonisme des deux blocs. Surtout, avec l'effondrement du Mur de Berlin, au tournant du siècle, cette légitimation, à tort ou à raison, s'est écroulée.

Prospérité, liberté, justice, sécurité : ces justifications ne sont pas plus évidentes. La Norvège et la Suisse se portent bien, qui demeurent en dehors de l'Union. La croissance européenne est plus nette en dehors de la zone euro. La liberté de circulation et d'installation demeurera plus avantageuse pour les entreprises que pour les personnes physiques, tant que l'harmonisation des régimes sociaux ne sera pas à l'ordre du jour. La justice dépend essentiellement des États nationaux et la sécurité « Schengen » est contestée.

La démocratie et l'État de droit méritent une appréciation différenciée. Le sentiment moyen est que l'on aurait plutôt perdu en démocratie, avec la



construction européenne. En revanche, l'intégration européenne donne l'impression de renforcer l'État de droit. Par rapport à ses États membres, l'Union tiendrait le rôle disciplinaire de cet État de droit européen qui encadre les démocraties nationales. Mais si l'on n'y voit qu'une limitation de l'autonomie des peuples, là encore, cette perception joue en défaveur du projet européen. Y aurait-il donc toutes raisons pour que la construction européenne ne mobilise que des passions politiques négatives ? La citoyenneté est d'ores et déjà construite, tant dans le sens loyaliste d'une affiliation à l'État et d'une appartenance nationale, que dans le sens libéral d'un assortiment de droits fondamentaux individuels assurant aux ressortissants l'intégrité privée, la participation politique, la protection sociale et même la reconnaissance culturelle. L'intégration politique des citoyens est déjà réalisée dans le cadre des nations, grâce à des institutions représentatives, et l'État social a ancré dans ce cadre des mécanismes redistributifs de solidarité. Enfin, l'État-nation assurait

12 l'unité cohérente des fonctions essentielles à la conservation et à la reproduction des sociétés. Que demander de plus au politique ? Y sont associées les catégories « État », « nation », « démocratie » – soit, celles de la *république* au sens classico-moderne d'un corps politique réalisant l'unité d'un peuple sur le principe de la *souveraineté*. Justement, ce sont ces catégories qui risquent maintenant d'entrer en déliquescence, sous le double effet de la mondialisation économique *et* de la construction européenne, par quoi le malaise de la modernité revêt la spécification du « malaise européen ».

Deux interprétations se combattent à présent en ce qui concerne le sens de la construction européenne : soit, elle est perçue négativement comme un *accompagnement* adaptatif de la mondialisation ; soit, elle est investie positivement comme un *ratissage* politique de l'économie.

Selon la première interprétation, « l'Europe » aurait pour fonction de transmettre en les adaptant les normes de la gouvernance mondiale, qui sont celles du méta-pouvoir économique ; et pour mission de faire gérer par ses États membres les conséquences de décisions qu'ils ne prennent pas. Le soupçon est clair : celui d'une collusion néo-libérale entre la construction européenne et la mondialisation capitaliste.

Selon la seconde interprétation, l'Union se donnerait (ou devrait avant tout se donner) pour tâche de domestiquer socialement les marchés mondiaux, d'équilibrer la puissance américaine dans les grandes organisations internationales comme l'OMC, de faire valoir des options « européennes » en matière de développement équitable, de paix internationale, de protection environnementale, de politique énergétique mondiale, d'aide humanitaire.

Au fond, la question est plus pratique que théorique. La première interprétation (qui considère que la construction européenne serait un accompagnement



adaptatif plutôt qu'un rattrapage actif de la mondialisation) n'est pas plus réaliste que la seconde : elle est seulement plus pessimiste. Outre que la deuxième interprétation n'est pas moins plausible en perspective d'avenir, elle pose un défi politiquement mobilisateur.

Considérons la voie qu'ouvrirait alors la *seconde* interprétation : la construction européenne comme réponse active à la mondialisation et comme rattrapage politique de l'économique. On demande à quelles conditions un tel rattrapage est possible, et quelles en seraient les implications systématiques. Si l'on s'en tient à la perspective de la théorie politique, la réponse à cette question se laisse condenser en un mot : *co-souveraineté*. Voilà une notion qui dérange l'imaginaire politique moderne, lequel s'organise de fondation autour des valeurs d'unité, d'indivisibilité, d'inaliénabilité, qui sont un héritage de la théologie médiévale et de la doctrine chrétienne de la personne. Il est possible que la plus profonde résistance à la construction européenne, la plus ancrée dans l'inconscient de nos cultures publiques, provienne d'un attachement à cet héritage théologique auquel la modernité politique doit ses catégories essentielles : *personnalité, représentation, souveraineté*.

Maintenant, l'âge moderne n'a pas fait que mettre à profit le legs théologique pour structurer l'espace européen en principes nationaux concurrents. Au-delà de ces singularités ou individualités plurielles et volontiers antagoniques que sont les nations d'Europe, la politique moderne a, dans le même mouvement historique, élaboré les éléments transversaux qui font que l'on peut parler aussi d'une identité européenne. Ces éléments sont notamment les principes de *civilité*, de *légalité* et de *publicité* dont la diffusion, respectivement aux XVI^e, XVII^e et XVIII^e siècles, a fait l'Europe moderne ; et c'est sur cet acquis civilisationnel de l'*Europe historique* qu'au XX^e siècle l'*Europe politique* a pu entreprendre de s'édifier. C'est dans cette tension même entre l'unité européenne et sa pluralité nationale, entre l'unité civilisationnelle de l'Europe et la pluralité culturelle de ses nations, que réside son sens de l'universel.

Celui-ci se traduit dans l'*idée cosmopolitique*. Or c'est aujourd'hui et dans l'Union européenne que cette idée philosophique connaît un début de réalisation, comme une réponse à cet appel que représente le défi d'un rattrapage politique de la mondialisation économique. La thèse de départ est simple : pour toute entité juridiquement constituée, qui prétend former une communauté de citoyens, que celle-ci soit nationale ou métanationale (comme l'Union européenne), l'intégration fonctionnelle ne saurait être menée à bien sans être assortie d'une intégration politique de ses membres. On parle d'*intégration fonctionnelle* pour désigner la cohérence organisationnelle attendue d'un agencement de mesures visant à assurer une régulation efficace du système social global à travers des sous-systèmes partiels. Par *intégration politique*, on entendra cependant l'aspect

vécu sous lequel les individus se sentent appartenir à une même communauté solidaire. Comment agencer une telle intégration politique ? Si l'on écarte les options nationalistes, trois voies paraissent se présenter, en nous en tenant ici à une perspective institutionnelle :

La voie supranationale qui, sans refuser de reconnaître les identités culturelles, vise sans état d'âme la suppression des souverainetés nationales au profit d'une souveraineté supranationale, celle de l'État fédéral européen. Cette orientation étatique conventionnelle se heurte à l'objection du bricolage institutionnel¹, dépourvu de puissance conceptuelle autant que de réalisme. Elle me paraît philosophiquement faible et politiquement dangereuse.

14

La voie fédérative, celle de la Fédération d'États nationaux, se profile comme une voie intermédiaire entre l'État fédéral et la confédération². C'est en raison notamment de sa mixité politique, qui doit se monnayer dans un équilibre entre le supranational et l'intergouvernemental, que cette formule est le plus souvent retenue par les théoriciens du droit intéressés à la question européenne³. Elle préserve, outre l'identité des nations membres, la souveraineté des États membres. Bien qu'elle s'organise en régime de co-souveraineté, la formule fédérative, ou plutôt, sa conceptualité donne par elle-même peu à penser quant aux voies et moyens d'une intégration politique capable d'assurer le passage d'une organisation internationale à une union transnationale, sans virer vers la forme étatique supranationale.

C'est, d'une manière générale, toute l'ambiguïté des fédéralistes. Dans une étude de référence sur les modèles en concurrence qui, d'un point de vue juridique, seraient pertinents pour saisir la nature politique de l'Union européenne, Hugues Dumont⁴ faisait remarquer que lesdits fédéralistes « mettent en avant, pour leur part, un concept de "fédération d'États-nations" qu'ils évitent de définir avec précision, sauf négativement pour dire qu'il ne peut pas s'agir

1 Voir Mairet G., « Sur la critique cosmopolitique du droit politique », dans Duprat G. (dir.), *L'Union européenne. Droit, politique, démocratie*, Paris, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1996.

2 Beaud O., « Fédéralisme et souveraineté. Éléments pour une théorie constitutionnelle de la fédération », *Revue du droit public*, 1998, p. 83-122.

3 Weiler J., « Fédéralisme et constitutionnalisme. Le *Sonderweg* de l'Europe », dans Dehousse R., (dir.), *Une constitution pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 151-176.

4 Dumont H., « La question de l'État européen du point de vue d'un constitutionnaliste », *Droit et société*, L.G.D.J., n°53, 2003, p. 29-71. Doyen de Droit aux Facultés universitaires Saint-Louis (Bruxelles), le Professeur Hugues Dumont a mis au service de la question européenne son expérience approfondie dans les domaines du droit public, du droit de la culture et de la théorie générale de l'État.

d'un État fédéral comme celui que les constitutions américaine, allemande ou suisse ont institué [...] ». C'est qu'ils se refusent, en effet, « à priver les États fédérés de leur qualité d'États souverains, alors que dans la théorie classique de l'État fédéral seule la Constitution fédérale est souveraine »⁵. Passant en revue les positions prises à cet égard par des leaders politiques européens, Hugues Dumont conclut à un « concept décidément ambigu de “fédération d'États-nations” proposé par Jacques Delors⁶ ». Il en appelle à une élucidation des notions : « État », « État fédéral », « Fédération », tout en suggérant qu'au cœur de celles-ci, « c'est manifestement le concept de souveraineté qui est en cause⁷ ». Il décèle chez des politiques⁸ et même des juristes⁹ une tendance à dissocier entre souveraineté et constitution : on admet le principe d'une « Constitution pour l'Europe », tout en affirmant son attachement à la souveraineté des États membres. Dans cette perspective, l'emploi du mot « constitution » a une valeur plus symbolique que juridique. De fait, le vocable finalement retenu est atypique : « traité constitutionnel », une expression qui revêt *prima facie* l'allure d'un « cercle carré ». Mais, dit-il, « l'ironie de l'histoire veut cependant que le concept de “traité” ou de “pacte constitutionnel” est en réalité très défendable sur un plan rigoureusement conceptuel¹⁰... ». C'est dans le prolongement de sa réflexion sur une « Constitution » européenne, que Hugues Dumont en vient à interroger le concept d'une *union cosmopolitique* : il conduit « l'intégration plus loin que dans une confédération d'États, dans la mesure où il fait du respect par tous les États membres des droits communs fondamentaux qu'il attribue lui-même aux individus “une condition *sine qua non* de leur appartenance” à son ordre ». Ayant relevé méthodiquement les traits de cet « État post-étatique », tel que j'avais tenté par ailleurs d'en construire la cohérence pour l'Union européenne, Hugues Dumont conclut à une forme intermédiaire entre l'État

5 *Ibid.*, p. 36.

6 *Ibid.*, p. 36-37. Si Joschka Fischer ou Lionel Jospin contestent la pertinence d'un État fédéral européen, tout en préconisant une « entière parlementarisation de la fédération européenne » (Fischer), ou « une démarche progressive et maîtrisée de partage ou de transfert de compétences au niveau de l'Union (Jospin), Valéry Giscard d'Estaing conteste, quant à lui, la distinction entre État fédéral et fédération d'États-nations, cette dernière étant à ses yeux un concept contradictoire, vu que l'on ne saurait instituer une telle fédération et laisser intacts ses États membres.

7 *Ibid.*, p. 37.

8 Chirac J., « Déclaration de Laeken : l'avenir de l'Union européenne », texte reproduit notamment dans *Le Nouveau Débat sur l'Europe*, textes réunis et commentés par Marhold H., Nice, Presses d'Europe, 2002, p. 306.

9 « Plusieurs auteurs, dont Jörg Gerkrath, Jean-Paul Jacqué, Jean-Victor Louis, Manfred Zuleeg et Dominique Rousseau, n'ont pas hésité à emprunter cette voie, non sans reprocher parfois à la majorité des constitutionnalistes qui s'y refusent de surcharger la notion de Constitution en raison de leur idéologie souverainiste ou “stato-centriste” » (Dumont H., art. cit., p. 53).

10 *Ibid.*, p. 40.



fédéral et la confédération d'États : « il se situe entre ces deux pôles, mais à vrai dire plus près du second que du premier »¹¹.

Le problème demeure cependant de pouvoir surmonter l'objection du « cercle carré ». Il y va d'une interrogation sur la nature de l'État dans ses relations avec la souveraineté, et sur le sens du mot « constitution ». Chez Hugues Dumont, cela passe par la distinction entre une approche formelle et une approche matérielle de la souveraineté, afin de mettre l'une et l'autre à l'épreuve de la réalité européenne ; et indéniablement, de ce point de vue, apparaît le caractère hybride de l'Union :

Selon l'approche formelle, les États membres de l'Union européenne restent souverains, tandis que l'Union elle-même ne l'est pas ou pas encore [...]. Selon une conception matérielle de la souveraineté, par contre, il est indéniable que « le processus à l'œuvre dans la construction européenne conduit à une perte de souveraineté et à une modification substantielle de la constitution de chaque État »¹².

16

En effet, les États membres conservent le pouvoir d'habiliter l'Union à exercer des fonctions de souveraineté, et donc, en principe, de retirer cette habilitation. De ce fait, l'Union ne dispose pas d'une « compétence de la compétence ». Elle demeure soumise au « principe d'habilitation limitée », lequel caractérise une organisation régie par des traités. C'est le point de vue formel. Cependant, le point de vue matériel prend en considération le contenu des compétences exercées (la « matière »). Là, il est clair que la règle est celle d'un *partage* de la souveraineté. Même les fonctions régaliennes comme la monnaie, la police, la justice, la défense, cessent d'être un strict monopole des États. Il en résulte « une situation paradoxale » :

Formellement, les États membres demeurent souverains et l'Union européenne n'est qu'une « confédération très intégrée »¹³ d'États, mais matériellement, les premiers ont déjà perdu leur pouvoir unilatéral de décision dans des domaines touchant au noyau dur de la *Staatlichkeit* et la seconde détient de plus en plus des prérogatives analogues à celles d'un État¹⁴.

¹¹ *Ibid.*, p. 49.

¹² *Ibid.*, p. 60-61. Le passage entre guillemets est une citation d'un extrait de Beaud O., *La Puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 488.

¹³ Lejeune Y., « L'idée contemporaine de confédération en Europe : quelques enseignements tirés de l'expérience de l'Union européenne », Rapport pour le séminaire organisé par la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe, dans *Le Concept contemporain de confédération*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1995, p. 147.

¹⁴ Dumont H., art. cit., p. 62.





La tentation est grande de penser que nous nous trouverions dans une période transitoire destinant l'Union à l'étatisation : « Un processus est en cours », n'hésite pas à déclarer Hugues Dumont, « qui tend à “désétatiser” les États membres et à “étatiser” l'Union européenne »¹⁵. Mais plutôt qu'à parler d'un double mouvement de désétatisation des États membres et d'étatisation de l'Union, j'inclinerais, par analogie avec les deux formes de liberté, à distinguer entre une *souveraineté négative* et une *souveraineté positive*. À travers des dispositions telles que la règle de l'unanimité, les principes dits d'abstention constructive et de consentement formel, ainsi, bien sûr, que la procédure, à officialiser, d'un droit de retrait ou de sécession, parle l'idée qu'une *souveraineté négative* est conservée aux États membres – ce qui, d'un point de vue juridique, est l'essentiel. Mais au regard des méthodes mises en place, de coopération, de coordination et de concertation au sein de l'Union, il est tout aussi clair que la *souveraineté positive*, c'est-à-dire la capacité de mener une politique autonome, a cessé, quant à elle, d'échoir aux États nationaux, débordés par les puissances « aériennes » de la mondialisation, pour être redéployée dans l'espace communautaire sur un mode de co-souveraineté des États membres.

Cela induit un processus de cosmopolitisation des affaires publiques et de transnationalisation du droit, qui porte normalement au-delà de la stricte Fédération d'États-nations. Sans doute celle-ci ne tend-elle pas vers la structure étatique qui marque l'État fédéral ; car, suivant la présentation qu'en offre Olivier Beaud, la Fédération d'États-nations s'entend comme « une communauté de nations [...] qui n'absorbe pas les nations membres dans une nouvelle et grande nation »¹⁶. Afin de lever l'équivoque à cet égard, Hugues Dumont propose l'expression de « Fédération plurinationale », pour mieux souligner, dit-il, « la différence avec l'État fédéral qui est généralement mono-national »¹⁷ ; et c'est bien la difficulté de penser l'Union européenne, difficulté qui n'est pas seulement conceptuelle : il y va, par exemple, de la procédure à suivre pour fixer dans le droit les principes fondamentaux de l'organisation des pouvoirs publics de l'Union, en incluant les règles de partage des compétences entre l'Union et ses États membres. La mixité politique se traduit dans une mixité juridique entre droit international et droit interne étatique, posant l'alternative délicate entre une organisation par des traités et une organisation par une constitution, d'où l'idée de pacte ou traité

¹⁵ *Ibid.*, p. 63.

¹⁶ Beaud O., « La Fédération entre l'État et l'Empire », dans Allain A., Dupont M. et Hearn M. (dir.), *Les Fédéralismes*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1996, p. 49.

¹⁷ Dumont H., art. cit., p. 66.



constitutionnel¹⁸. Il en résulte une mixité procédurale en ce qui concerne les pratiques constitutives, lesquelles oscillent entre la négociation diplomatique et la délibération démocratique. À cela s'adjoint une incertitude structurelle, relative au régime de ratification et de révision des « traités-constitutions » : unanimité ou majorité ?, majorité qualifiée des États ou de la population globale, ou des deux combinées ?

Quoi qu'il en soit, l'accentuation de l'aspect plurinational permet de dissiper le malentendu qu'entretient l'invocation, persistante chez Jürgen Habermas, d'États-Unis d'Europe¹⁹. Aux yeux de Hugues Dumont, la « Fédération d'États-nations », présentée par Olivier Beaud, se rapprocherait plutôt de l'« État des peuples unis », tel que j'ai pu en défendre la notion *non étatiste* (en tant qu'union cosmopolitique). Ces deux notions qui, l'une et l'autre, sont « décidément irréductibles aux catégories du droit public classique », feraient de l'Union européenne une structure qui encadre pour ainsi dire les démocraties nationales par le principe métanational de l'État de droit, en exerçant vis-à-vis des nations membres une compétence d'ingérence en matière de droits fondamentaux²⁰. Dans le rapprochement qu'il suggère, entre la Fédération plurinationale et l'Union cosmopolitique, Hugues Dumont reconnaît toutefois que, « pour Olivier Beaud, le statut de Fédération plurinationale nie tout droit de sécession aux nations-membres ». C'est le « point sensible », dit-il, « symboliquement au moins », qui, sur le plan formel, différencierait les deux schémas²¹.

« Point sensible », en effet, qui situe le lieu d'une différence importante entre la *Fédération plurinationale* et l'*Union cosmopolitique*, en ce qui concerne précisément la souveraineté négative des États membres. Quant à l'« ingérence » de la Fédération ou de l'Union, relativement au respect des droits fondamentaux par ces mêmes États, elle n'a pas la même signification dans les deux modèles. Le seul fait que, dans le schéma cosmopolitique, les États membres conservent un droit de retrait, change en effet la nature de la contrainte qui s'exerce sur eux, le cas échéant, afin de les soumettre à la discipline commune : les États

18 Chopin T., « Convention, constitution et fédéralisme. Europe/États-Unis : l'utilité d'une étude comparée », dans Ben Barka M. & Ruiz J.-M. (dir.), *États-Unis/Europe. Des modèles en miroir*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2006, p. 35-68.

19 Habermas s'en prend en effet à cette « objection des eurosceptiques », qui consiste à dire « qu'il ne pourra jamais y avoir d'États-Unis d'Europe parce que le soubassement d'un peuple européen manque à une telle construction » (Habermas J., « Construire une Europe politique », Discours de réception du Prix du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie au Petersberg, près de Bonn, *Le Monde*, 27 décembre 2006).

20 Ainsi les « articles 6 et 7 sur l'Union européenne permettent-ils aux organes politiques de l'Union de se préoccuper du respect des droits de l'homme par les États membres, y compris lorsque ceux-ci n'agissent pas en qualité d'autorités décentralisées des Communautés » (Dumont H., art. cit., p. 67).

21 *Ibid.*, p. 68-69.



peuvent, en dernière instance, refuser l'autorité politique de l'Union, ce qu'ils ne sauraient faire au sein de la Fédération, de sorte que leur *soumission juridique* à la discipline commune ne peut être assimilée à une *subordination politique*, laquelle constitue évidemment une brèche entrouverte sur la voie de l'État supranational. À cette différence importante entre le schéma fédéraliste, crypto-étatiste, et le schéma cosmopolitique, post-étatiste, s'adjoint le fait que les droits fondamentaux qu'il s'agit d'ancrer ne se limitent pas, en ce qui concerne l'Union cosmopolitique, aux droits fondamentaux individuels, ou droits de l'homme, mais valent également pour les droits fondamentaux des peuples, ou droits des gens, tandis que, en outre, se trouve engagé un *troisième niveau de relations du droit public*, après le niveau interne et le niveau international : le niveau transnational d'un droit cosmopolitique *stricto sensu*.

La voie cosmopolitique s'entend là, en effet, au sens kantien du cosmopolitisme juridique, avec sa structure à trois niveaux : interne (droit étatique), international (droit des gens), transnational (droit cosmopolitique). Comme la fédération d'États, l'Union cosmopolitique admet en son sein les souverainetés étatiques ainsi que les différences liées aux identités nationales. Elle prend la fédération d'États pour son point de départ. Cependant, elle l'inscrit – c'est son idée régulatrice – dans la perspective d'une intégration démocratique horizontale, non étatique, qui obéit à un schéma de géométrie variable, une expression que j'entends là dans un sens très large : la carte de l'Union européenne change de physionomie suivant la perspective adoptée pour apprécier l'intégration différentielle – soit que l'on considère des *secteurs fonctionnels* (par exemple, la zone euro pour la monnaie commune), ou des *groupes de partenaires* (éventuellement, les États membres d'une zone d'intégration renforcée), ou des *domaines de compétence* de l'Union, depuis les compétences exclusives (union douanière, politique commerciale commune, politique monétaire en zone euro) jusqu'aux compétences d'appui, qui touchent à des matières en principe réservées aux États membres (comme la politique sociale, l'éducation, la santé), en passant par les compétences partagées avec ces derniers (marché intérieur, politique agricole, sécurité, justice), ainsi que les compétences de coordination des politiques économiques.

À la différence de la voie supranationale, la voie cosmopolitique n'a pas pour horizon l'État fédéral européen²². Elle se distingue cependant de la voie

22 Pour une discussion pluraliste de cette orientation, voir le numéro thématique de la *Revue suisse de science politique*, consacré à « L'idée d'un état européen », vol. 4, hiver 1998 (dossier coordonné par Mark Hunyadi et moi-même, avec nos deux contributions ainsi que celles de Claus Offe, Luc Rouban, Dusan Sidjanski, Daniel J. Elazar, Philippe C. Schmitter, Yves Deloye, Michael Leicht, Joël Kotek, Andreas Ernst). Pour une défense militante de l'état



fédérative en ce que la stabilisation des États associés n'est pas sa fin ultime mais le moyen d'une « intégration démocratique multilatérale » (IDM) devant déboucher ultimement sur une organisation trans-étatique :

L'idée directrice normative de l'organisation postnationale consiste par conséquent dans le cosmopolitisme processuel. Il s'agit là d'un principe critique régulateur qui formule un impératif d'extension graduelle à d'autres États des droits et libertés acquis aux citoyennes et citoyens d'un État. Ce système de la reconnaissance de droits et libertés doit être accordé en réciprocité par des États démocratiques, et sanctionné politiquement au plan communautaire. L'Union européenne peut (encore) être comprise comme une *exemplification* de ce système de reconnaissance postnational inédit, fixé de façon non étatique [...]. La démocratie, pouvoir unitaire du peuple, se transforme en démocratie, pouvoir des peuples, des *checks and balances* entre les peuples²³.

- 20 Telle est, à mes yeux, la version conceptuellement exacte du sens de l'intégration européenne. Il y va d'une formule *post-étatiste* d'intégration politique *transnationale* que préparent des dispositions telles que la libre circulation des personnes et leur libre installation sur tout l'espace de l'Union, la protection diplomatique et consulaire garantie hors de l'Union à ses citoyens par toute ambassade ou tout consulat d'un État membre, les actions structurelles en faveur de régions en risque de désertification économique, ainsi que les mesures destinées à promouvoir les échanges culturels, universitaires et scientifiques sur la base de programmes transversaux. Cela s'inscrit dans une stratégie visant à favoriser entre les nations une ouverture réciproque des cultures politiques et des mémoires historiques. La vision cosmopolitique offre une conceptualité réceptive au changement de paradigme affectant de fait la citoyenneté. Je pense ici à un phénomène général de différenciation entre la nation et le territoire.

européen, Guetta B., « L'Europe : une ambition, déjà une réalité », dans Amacher K. & Levrat n. (dir.), *Jusqu'où ira l'Europe ?*, Louvain-la-Neuve - Université de Genève, Bruylant-Academia, 2005, p. 73-76.

- 23 Cheneval F., « Legitimation der multilateralen demokratischen Integration », dans Cheneval F. (dir.), *Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union*, op. cit., p. 343 : « Die normative *idée directrice* der postnationalen Organisation besteht also im prozessualen Kosmopolitismus. Es handelt sich dabei um ein kritisch-regulatives Prinzip, das einen Imperativ der graduellen Ausdehnung von Rechten und Freiheiten im Staat für Bürgerinnen und Bürger anderer Staaten formuliert. Dieses System der Anerkennung von Rechten und Freiheiten soll von demokratischen Staaten reziprok vereinbart und gemeinschaftlich politisch verantwortet werden. Die Europäische Union kann (noch) als *Exemplar* dieses neuartigen, nicht etatistisch fixierten postnationalen Systems der Anerkennung verstanden werden [...]. Die Demokratie transformiert sich von einer einheitlichen Volksherrschaft (Demokratie) zu einer Völkerherrschaft (Démocratie) der *checks and balances* zwischen Völkern ». (L'expression « intégration démocratique multilatérale » est de Francis Cheneval).



Le citoyen expatrié n'est plus pour autant un citoyen apatride ; ou plutôt, le fait qu'il ne réside pas sur le territoire de sa nation d'origine n'en fait plus à proprement parler un expatrié, ainsi qu'il en allait naguère au cours de la période classique de l'État-nation. Avec la multiplication des diasporas se développent des formes trans-étatiques de solidarité nationale, assurant entre les membres de la communauté nationale un lien qui n'est plus référé au critère spatial, si bien que la nation se profile comme une réalité « extra-territoriale » et « ultra-étatique »²⁴. Les nations ne disparaissent pas. Mais ce qui tend à se dissoudre, c'est le lien, naguère consubstantiel, entre la nation et le territoire.

Sensible à ce type de situation, Giorgio Agamben y voit l'occasion de prendre congé d'un mode de pensée qui ancre la citoyenneté dans la nationalité, et cette dernière, dans la territorialité. Il suggère que l'on considère l'Europe « non pas comme une impossible "Europe des nations", dont on commence à entrevoir la catastrophe à court terme, mais comme un espace a-territorial ou extraterritorial [...], le statut européen signifiant alors *l'être en exode* (même immobile, bien entendu) », de sorte que l'espace européen marquerait « un écart irréductible entre la naissance et la nation, dans lequel le vieux concept de peuple [...] pourrait retrouver un sens politique, par opposition à celui de nation (qui l'a jusqu'à aujourd'hui usurpé de manière illégitime) »²⁵.

Distinguer entre la nation et le peuple devient pertinent en regard d'une Constitution pour l'Europe. De ce point de vue, les citoyens de l'Union, « citoyens migrants », devraient en effet former un peuple, mais sans que ce peuple plurinational soit pensé sous l'idée de nation. En s'en prenant à un fétichisme de la terre natale, qui serait comme programmé dans l'étymologie du mot « nation », Giorgio Agamben rompt apparemment avec la perspective héritée du droit romain, selon laquelle la *natio* n'est logiquement rendue possible qu'une fois que le *populus* – qui, lui-même, résulte d'une intégration de *gentes* par une *lex* et un *rex*, c'est-à-dire une *religio* – s'est vu attribuer une *patria*, un territoire d'installation auquel il peut se fixer et même s'identifier. La distinction entre *peuple* et *nation* présente un intérêt heuristique par rapport à la construction européenne, car elle suggère qu'un *processus de différenciation* est en cours, de sorte que l'on pourrait parler *du* peuple européen tout en affirmant un caractère *plurinational* de la fédération. On pourrait sans choquer parler d'un *peuple plurinational*. De fait, la tradition moderne républicaine, de Bodin à Hegel, a suffisamment fait comprendre qu'un peuple n'est constitué que *politiquement*.

²⁴ Dufoix S., « Nations extra-territoriales et nations ultra-étatiques : de nouvelles formes historiques de la nation », *Controverses*, n°3, octobre 2006, p. 115-134.

²⁵ Agamben G., *Au-delà des droits de l'homme*, Paris, Payot-Rivages, 1995 (cité par Picq J. et Cusset Y., *Philosophies politiques pour notre temps. Un parcours européen*, Paris, Odile Jacob, septembre 2005).



Giorgio Agamben a raison d'en appeler au sens politique du mot « peuple », en notant que ce sens fut indûment usurpé par le mot « nation ». Cependant, la terre natale, comme la terre promise, revêt aussi la valeur symbolique que la nation lui confère en s'offrant comme le terreau d'enracinement de la démocratie et des droits de l'homme. De là peut s'engager la reconnaissance cosmopolitique. Peuples ou nations, l'essentiel, afin d'asseoir l'intégration postnationale, est d'initier la reconnaissance de soi dans l'autre. Le rapport autoréflexif des Européens à leur histoire propre et à leur identité conditionne la poursuite de leur intégration démocratique par delà les limites de leur État, c'est-à-dire l'élargissement à l'échelle continentale de la solidarité civile. Son extension est devenue inséparable d'une conscience historico-critique favorisant la thématization des événements qui ont pu entraver le processus de reconnaissance réciproque des peuples, en accumulant la méfiance. En ce qui concerne l'Union européenne, tant dans les relations entre ses membres que vis-à-vis du reste du monde, une telle démarche reconstructive n'a rien de décoratif. S'y laisse tester l'authenticité d'une reconnaissance commune des principes politiques voués à fédérer les nations. Par exemple, nous avons l'intuition d'un lien interne²⁶ entre l'intériorisation par la Turquie des valeurs de l'État de droit démocratique et sa reconnaissance officielle du massacre des Arméniens. Aussi le rapport autocritique qu'instaure au passé propre la « politique de la mémoire » ne mérite-t-il pas la stigmatisation virulente dont il fait l'objet en France, toutes tendances politiques confondues. Sous le couvert d'une honnête estime de soi, s'y trahit un chauvinisme fermé au fait que l'Europe, à travers ses nations, engage à son histoire un rapport réflexif grâce auquel les mémoires nationales seraient en mesure de s'ouvrir les unes aux autres, d'engager par suite un processus reconstructif authentifié par la reconnaissance publique des violences perpétrées dans un passé où se sont accumulés les ressentiments qui obèrent l'avenir²⁷. Ce nouveau rapport à la mémoire est le moyen par excellence

26 Habermas a relevé l'aspect matériel du lien entre le patriotisme constitutionnel et la politique de la mémoire, en l'explicitant dans le sens d'un argument répondant aux objections d'abstraction du patriotisme constitutionnel : « L'exemple d'une "politique de mémoire" autocritique (qui a largement franchi les frontières de l'Allemagne) montre comment les liens d'appartenance relevant d'un patriotisme constitutionnel se nouent et se renouvellent dans le médium même de la politique [...]. Les citoyens s'approprient les principes contenus dans la Constitution non dans leur dimension abstraite, mais dans leur dimension concrète, en référence à l'histoire de leur pays. » (Habermas J., *Sur l'Europe*, trad. Ch. Bouchindhomme, Paris, Bayard, 2006, p. 37.)

27 On sait combien ce geste autocritique est, en France, abhorré par la classe politique comme par la classe intellectuelle. On stigmatise sous le mot « repentance », à connotation péjorative, les gestes de responsabilité assumée à l'égard du passé. On se souvient des propos tenus par Nicolas Sarkozy, lors de la campagne présidentielle de 2007, pour dénoncer ce qu'il tient sans doute pour une répugnante litanie de contritions contraires à la fierté

de liquider le passif des relations internationales, et l'Europe amorcerait ainsi sa nouvelle histoire, où les rapports entre nations, auparavant dominés par la lutte à mort pour la reconnaissance, dialectique fatale, relayée de façon imparfaite²⁸ par celle du crime et du châtement, s'engagent dans une démarche faisant prévaloir la réconciliation.

Selon son concept, la voie cosmopolitique est juridiquement structurée d'une façon originale²⁹ qui prédispose à répondre aux impératifs d'organisation et de domestication d'un pouvoir transnational, sans devoir violenter les attentes multi-niveaux de reconnaissance, de solidarité, de co-responsabilité et d'autonomie collective, dont la satisfaction conditionne la réussite de l'intégration politique. Bien sûr, la vitalisation démocratique de l'espace

nationale. Mais est-ce là le sens de la reconnaissance par Jacques Chirac de la responsabilité de l'État français dans la rafle du Vel d'Hiv' ? J'y vois au contraire la marque d'une vraie dignité. Son successeur à l'Élysée n'a cependant pas hésité à arguer publiquement de ce que la France n'avait pas, elle, recouru à la solution finale ; qu'elle n'avait pas, elle, commis de génocide. Heureusement pour l'Europe que les Allemands n'ont pas la susceptibilité des Polonais ! Plus subtilement, Alain Finkelkraut, qui, à l'instar de la plupart des intellectuels français appartenant à la classe publique, a largement cautionné ce qu'il faut bien regarder comme un *déni narcissique de reconnaissance*, ne s'en est pas tenu à la réduction habituelle, préférant voir dans l'appel à une responsabilité assumée à l'égard du passé propre, plutôt qu'un acte dépressif d'auto-humiliation, une marque d'arrogance post-nationale trahissant un complexe de supériorité. Mais toujours on *psychologise* le geste de reconnaissance des fautes passées au lieu de se demander sérieusement si l'Union européenne aurait pu se constituer dans les dimensions actuelles en l'absence de tels gestes reconstructifs ; si la France peut durablement s'en exempter en faisant exception pour elle-même ; et si l'Europe saurait se dispenser de l'ouverture réciproque des mémoires historiques que seuls ces gestes peuvent substantiellement initier.

- 28 Faute d'une autorité supranationale incontestée, la sanction juridictionnelle, au plan international, des crimes contre l'humanité, conservera aux yeux de l'opinion certains traits de vengeance exercée par le vainqueur.
- 29 Chacun des trois niveaux (interne, international, transnational) de relations du droit public comporte en effet lui-même plusieurs grands ordres relationnels. Ainsi, le niveau interne du *jus civitatis* est tout autant celui des relations sociales ou civiles entre les ressortissants d'un même État, que celui des relations de cet État avec ses ressortissants. Le niveau du *jus gentium* touche certes d'abord aux relations entre États souverains (suivant la conception classique), mais aussi aux relations entre les peuples considérés dans leur *identité*, indépendamment des implications liées aux *souverainetés*. À ce titre, bien que le droit des gens en vigueur à l'heure actuelle n'en dispose pas ainsi, il pourrait, suivant son concept architectonique (son idée philosophique), concerner également les relations des ethnies minoritaires entre elles et avec les États. Quant au droit cosmopolitique, il peut concerner aussi bien les relations d'un État avec les étrangers sur son territoire, suivant un statut internationalement reconnu, les relations qu'entretiennent entre eux les citoyens d'une même union cosmopolitique, mais en tant que ressortissants de nationalités différentes, et celles que ces mêmes cosmopolites font intervenir entre les États membres et l'Union, lors de contentieux touchant à leurs droits subjectifs. Nécessairement, le droit européen doit considérer la complexité des trois niveaux dans toute leur largeur (Ferry J.-M., *Europe. La voie kantienne*, Paris, Éditions du Cerf, 2004).



européen comme tel, c'est-à-dire la promotion effective d'un espace public européen, reste en programme. Mais pour autant que l'Union européenne réponde, quant à sa structure de base, aux critères du cosmopolitisme juridique, la conciliation devient pensable sans contradiction entre, d'une part, la préservation, voire l'épanouissement des identités nationales qui composent l'Union et, d'autre part, l'adéquation du pouvoir politique aux échelles transnationales d'interdépendance, sans subordination des États membres à une instance supranationale souveraine. Ce principe de « libre fédéralisme » (pour reprendre une expression de Kant) était devenu enfin presque clair dans le projet de traité constitutionnel : si à l'Union comme telle revient l'*autorité*, les États qui la composent conservent leur *souveraineté*, mais à condition de s'engager sur la voie civilisée d'une conciliation réciproque de leurs politiques publiques. La concertation régulière et organisée des États, non leur subordination à une puissance supérieure est, en effet, le principe d'une telle Union.

24

Il importe déjà de comprendre en quel sens la construction européenne est une entreprise risquée qui entend mener à bien l'intégration politique du continent sur des voies non conventionnelles. Pour saisir cette originalité, plus que l'idée fédéraliste, c'est l'idée cosmopolitique qui se recommande. Le concept juridique d'une fédération d'États n'est pas pour autant, loin s'en faut, dénué de pertinence. Il épouse au contraire assez étroitement l'état réalisé par les traités, tandis que l'idée cosmopolitique est encore à éclaircir, nonobstant le mérite qui lui revient, d'ouvrir une perspective d'intégration originale en situant le problème conceptuel dans sa véritable complexité. Sachons ici prendre en compte le conflit des Facultés : la Philosophie n'a pas à tracer seule la voie conceptuelle qui permettrait de saisir ce qui se joue avec la construction européenne, quant au « sens de l'Europe ». Elle a tout intérêt à tenir compte du Droit (positif), c'est-à-dire de l'avis des juristes qui ont certes leur mot à dire quant à ce qui est recevable parmi les concepts proposés ; et, dans ce dialogue, la Politique, c'est-à-dire les analyses de politologues, représente le tiers indispensable à la falsification de catégories juridiques éventuellement dépassées, ainsi qu'à un réajustement des perspectives philosophiques. Le juriste s'en tiendra le plus souvent à dire quelle est la notion la mieux appropriée à un état de choses existant bien répertorié. Ainsi l'Union européenne serait-elle mieux nommée « fédération plurinationale », comme le propose Hugues Dumont ; sa structure juridique de base relèverait dans ce cas d'un mixte de droit politique (étatique interne) et de droit international (comme droit des États mais aussi des peuples) ; en conséquence, on ne saurait prévoir pour elle une Constitution proprement dite, mais, tout au plus, un traité constitutionnel, ou encore un « Pacte constitutionnel », à



charge de montrer qu'il ne s'agit pas là d'un cercle carré. Or, si l'on admet cela, alors on ne saurait parler d'*un* peuple européen constituant, et la notion de patriotisme constitutionnel, appliquée aux ressortissants de l'Union, est trompeuse, etc.

Tout cela est vrai jusqu'à un certain point : il est vrai que l'Union européenne *est de fait* une fédération plurinationale, si l'on prend référence à *ce qui est là*. Mais dès lors que l'on veut apercevoir *ce qui se joue* à travers ce qui est là, sans être nécessairement actuel ; si l'on veut saisir le sens d'un processus en cours, plutôt que cartographier les acquis, alors l'*idée* (philosophique) d'une Union cosmopolitique est mieux appropriée que celle d'une Fédération d'États, car elle ouvre explicitement la *perspective* d'une intégration horizontale, transnationale, une perspective qui n'appartient pas moins que l'état actuel à la vérité de la construction. De même, la notion de Pacte constitutionnel est plus exacte, sans doute, que celle de Constitution, s'agissant de désigner un texte réglant par le droit l'organisation des pouvoirs publics de l'Union, les relations qu'ils entretiennent entre eux et avec les États membres. Mais elle ne fait pas droit à l'élément symbolique que l'on y fait entrer, lorsqu'on y met en exergue une Déclaration des droits fondamentaux ainsi que des valeurs constitutives. Là, il s'agit manifestement d'établir un authentique *Contrat social européen*. Telle est la symbolique, de sorte que l'*idée* de constitution convient mieux que celle de traité ou de pacte constitutionnel, qui ne semble considérer comme seuls sujets logiques que les *États*, alors que ce sont pourtant les peuples qui, *en tant que peuples unis*, sont les destinataires du Contrat. Plutôt que de recourir à des néologismes pour parler de réalités nouvelles, la Philosophie préférera utiliser les termes classiques, tels que « État » et « Constitution », quitte à accepter qu'ils se chargent de significations nouvelles.

Ainsi pourrait-on admettre que la notion de Constitution ne soit pas, pour ainsi dire, « collée » à celle d'État-nation, comme le voudraient beaucoup de juristes. D'ailleurs, l'idée de Constitution est plus ancienne que la réalité de l'État-nation moderne : elle valait pour désigner l'art d'organiser des Cités, dans la Grèce du IV^e siècle avant notre ère, ou, sous l'Antiquité chrétienne, pour qualifier l'ordonnement de communautés monacales, lesquelles étaient effectivement, comme la règle de saint Benoît, de véritables petites constitutions. Pourquoi l'idée de Constitution *post-étatique* ne pourrait-elle alors devenir pertinente, dans la perspective processuelle d'une différenciation entre *État* et *Constitution* ? La philosophie politique a notamment pour tâche de proposer des modèles heuristiques qui favorisent une compréhension du sens dynamique de structures porteuses. C'est de ce point de vue qu'elle fera l'hypothèse de différenciations significatives en cours : différenciation entre *nationalité* et *citoyenneté*, entre *nation* et *peuple*, entre *État* et *Constitution*.



Plutôt que de se crispier sur les catégories consacrées par la doctrine, le Droit pourrait-il s'ouvrir aux propositions de la Philosophie, sans cesser pour autant d'en discipliner les enthousiasmes spéculatifs ? Accepterait-il d'examiner si ses concepts juridiques ne sont pas trop étroits ; s'ils permettent de rendre compte, par exemple, d'émergences transnationales (telles que le droit de libre circulation et de libre installation) et postnationales (telles que la faculté, pour un citoyen de l'Union, d'exercer un recours juridictionnel contre son propre État national), autant de tendances qui s'inscrivent conceptuellement dans la dimension du cosmopolitisme juridique, cette dimension de troisième niveau (après le niveau interne du droit politique et le niveau international du droit des peuples) dont les juristes ne reconnaissent tout bonnement *pas* l'existence ? À cela les politistes pourraient encourager les juristes en leur exhibant les éléments empiriques qui, en nombre, militent en faveur d'une reconnaissance de ce qui se joue effectivement au titre d'une transition du droit international classique vers un droit cosmopolitique.

26

À cet égard, le débat pour savoir si l'Union européenne pourrait être regardée comme un laboratoire de la gouvernance mondiale est une façon d'actualiser la perspective plus classique d'une « république européenne » qui serait comme la préfiguration d'une union cosmopolitique d'envergure planétaire. C'était une vision recevable à l'époque de Kant. Mais aujourd'hui d'autres humanités que l'humanité européenne, d'autres mondes que le monde des démocraties s'affirment comme des acteurs importants sur la scène internationale, et l'Europe n'apparaît plus guère que comme une région du monde globalisé. Cela justifie que la réflexion sur l'Europe s'inscrive dans le cadre d'une considération plus large, tenant compte de l'action extérieure de l'Union et singulièrement du style des relations qu'elle noue avec sa périphérie ; une orientation qui engage une vision multirégionale de l'ordre mondial³⁰. Il y va aussi d'un concept nouveau de la puissance, qui, cependant, puisse échapper aux objections d'« idéalisme » et soit suffisamment en prise sur la réalité des relations internationales. Maintenant, c'est bien le réalisme lui-même qui invite à rompre avec une conception conventionnelle réduite à l'aspect militaire. La fin du monde bipolaire offre une opportunité pour une nouvelle forme de puissance. L'échec reconnu de la conception qui a présidé à l'intervention en Irak invite à renouveler la réflexion sur les ressorts politiques de la puissance dans les relations internationales.

30 Voir mon opusculé, *L'Europe, l'Amérique et le monde*, Nantes, Éditions Pleins Feux, 2004 (deuxième partie).



QUELLE « EUROPE-UISSANCE » ?

Beaucoup connaissent l'opuscule, intitulé en français *La Puissance et la faiblesse*, dans lequel Robert Kagan, ancien conseiller au département d'État américain, a popularisé l'opposition entre une Europe « kantienne » (ou « post-moderne ») et une Amérique « hobbesienne »³¹. Cela fait écho à la fracture occidentale qui s'est révélée avec la seconde guerre d'Irak, et que l'on peut faire remonter symboliquement à la date fatidique du 11 septembre 2001. Robert Kagan et d'autres parmi ses collègues de la mouvance néo-conservatrice renvoient le choix européen d'une politique du droit à une situation militaire de faiblesse, assortie d'une forme de lâcheté profitant du parapluie américain pour proclamer des positions morales en politique. Un extrait de son essai à succès résume bien la façon dont il situe la posture relative de l'Europe et des États-Unis :

L'Europe est en train de renoncer à la puissance ou, pour dire la chose autrement, elle s'en détourne au bénéfice d'un monde clos fait de lois et de règles, de négociation et de coopération transnationales. Elle pénètre dans un paradis posthistorique de paix et de relative prospérité, concrétisation de ce que Emmanuel Kant nomme la « paix perpétuelle ». De leur côté, les États-Unis restent prisonniers de l'histoire, exerçant leur puissance dans le monde anarchique décrit par Hobbes, où les lois et règles internationales sont peu fiables et où la vraie sécurité ainsi que la défense et la promotion d'un ordre libéral dépendent toujours de la détention et de l'usage de la force militaire³².

Cette mise en perspective de la fracture transatlantique révèle sa dimension belliqueuse sous la plume de Victor Davis Hanson, historien militaire de renommée mondiale, qui tient contre l'Europe ces paroles « wolfowitziennes » :

Entre les États, ce sont toujours les faibles qui jalouent les forts ; aussi n'est-il pas absurde que la vraie cause du malaise européen soit à chercher non pas dans certaines rouspétances contre « l'exceptionnalisme » et « l'universalisme » américains, mais du côté d'une rancœur généralisée et des peurs qui l'accompagnent³³.

31 Kagan R., *La Puissance et la faiblesse. Les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, trad. par Fortunato Israël, Paris, Plon, 2003.

32 *Ibid.*, p. 9-10.

33 Hanson V. D., « Adieu l'Europe », *Le Débat*, n°123, janvier-février 2003, p. 15-21.

David Hanson poursuivait ainsi (le discours belliciste est à entendre au premier degré) :

Que des États riches mais dépourvus de ressources militaires comparables adoptent un profil bas et recourent à la fourberie, à des moyens feutrés où à l'argent pour « défendre d'éventuels tyrans » n'a rien de très nouveau. Ainsi, au lieu de moyens d'envoyer des divisions aéroportées en Afghanistan, de bombarder l'Irak avec leurs porte-avions ou de lancer des ultimatums à des régimes rétifs comme le Pakistan, les Européens frustrés ont mis leur foi, à tort ou à raison, dans des organismes internationaux tels que les Nations unies ou la Cour pénale internationale, tout en feignant de ne pas remarquer que seule la puissance américaine leur a permis de rêver qu'ils habitent un monde enchanté peuplé de gens raisonnables.

28 Mais concentrons nous plutôt sur le noyau de pertinence que recèle, bien que partiellement, la façon dont Robert Kagan recourt aux références philosophiques « Hobbes » et « Kant » pour caractériser l'opposition actuelle de l'Amérique et de l'Europe.

Le qualificatif « hobbesien », employé à propos de la politique des États-Unis, renverrait à une vision anarchiste des relations internationales comme étant dominées par l'état de nature ; à la conviction d'un recours nécessaire à la force pour imposer le droit ; à une conception dite réaliste des relations internationales, développée sur fond d'une anthropologie pessimiste, par quoi les États seraient principalement mus par l'instinct de survie et le désir de puissance ; enfin, suivant la *domestic analogy*, la volonté d'instaurer un pouvoir politique mondial faisant respecter sa *common law*.

Remarquons que la *domestic analogy* n'a qu'une valeur limitée, car l'état de nature, chez Hobbes, est un état d'égalité dans la précarité. « Sont égaux ceux qui peuvent choses égales », disait Hobbes, le faible peut aisément par trahison tuer l'homme le plus robuste, si bien que la prétendue « loi du plus fort » n'y a pas de pertinence. Or il n'en va pas de même dans les relations internationales. Hobbes disait en outre que « la différence d'un homme à un autre n'est pas si considérable qu'un homme puisse de ce chef réclamer pour lui-même un avantage auquel un autre ne puisse prétendre³⁴ ». Mais comme le remarque Olivier Chopin, « on ne peut méconnaître qu'un État se trouve aujourd'hui dans un rapport de force "si considérable" avec *les autres* et même peut-être avec *tout* autre ». À ses yeux, les États-Unis « sont précisément "en situation de réclamer pour eux-mêmes les avantages auxquels les autres ne peuvent

34 Hobbes Th., *Léviathan*, chap. XIII.



prétendre” »³⁵. Suivant le schéma hobbesien, on serait plutôt en situation intermédiaire entre l'état de nature et l'état civil international.

Toujours selon les stéréotypes du département d'État américain, l'Europe est réputée « kantienne », quant à sa culture stratégique. L'Europe serait une île kantienne dans un monde hobbesien : choix du multilatéralisme et recherche de solutions négociées ; on vise à promouvoir la coopération trans-et intercontinentale, on recourt à la force armée seulement en cas d'ultime nécessité, lorsque les moyens diplomatiques ont été épuisés, et on se soucie d'agir toujours dans le cadre du droit, notamment en cas de recours à la force. Enfin, « Europe kantienne », cela veut dire pratiquement que la vision européenne de l'ordre mondial n'est pas unipolaire mais multirégionale, et qu'il s'agit, contre le clash des civilisations, d'encourager la formation de grandes unités politiques métanationales qui soient bien structurées à l'interne et disposées entre elles à la coopération pacifique, en complémentarité plutôt qu'en rivalité.

Ainsi commencerait de se configurer l'image d'un « choc des universalismes » entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique. Que vaut cette représentation ?

La référence à Hobbes pour caractériser la politique extérieure ainsi que la vision du monde américaines semble contestable. La philosophie politique des néo-conservateurs américains n'entre *pas* dans la vision réaliste des relations internationales³⁶, vision que l'on renvoie de façon paradigmatique à la figure de Hobbes (tandis que l'on associe à Kant la vision idéaliste : « Roosevelt contre Wilson »). Au contraire, l'idéologie porteuse de l'Amérique demeure son messianisme politique, avec parfois des pointes de bellicisme mystique : l'exportation de la démocratie et des droits de l'homme ; l'instauration, comme disait Jefferson, d'un « immense empire de la liberté³⁷ ».

35 Chopin O. « Les services de renseignement dans la lutte contre le terrorisme, vers une convergence atlantique ? », dans Ben Barka M. & Ruiz J.-M. (dir.), *États-Unis/Europe. Des modèles en miroir*, op. cit. p. 194-195.

36 À ce sujet, Hassner p. & Vaïsse J., *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*, Paris, Éditions Autrement, 2003. Voir également Lieven A., « La marche vers la guerre », *Le Débat*, n°123, janvier-février 2003 : « les groupes aujourd'hui dominants à Washington et à Jérusalem se veulent foncièrement “réalistes”, ce qui, souvent, signifie qu'ils ont une vue extrêmement irréaliste du reste du monde et sont fermés jusqu'à l'autisme au caractère et aux motivations des autres. Ils sont obsédés par le pouvoir, par la division du monde entre amis et ennemis (et souvent entre leur pays et les autres) et par la conviction qu'une démonstration de “faiblesse” conduit immédiatement “l'ennemi” à se radicaliser » (p. 6).

37 Voici, dans la même ligne, un bref extrait de l'adresse au Sénat du sénateur Albert J. Beveridge, en 1899 : « Dieu [...] nous a faits les maîtres organisateurs du monde pour établir l'ordre là où règne le chaos [...]. Il a fait de nous des experts politiques afin que nous puissions constituer des gouvernements parmi les peuples sauvages ou déclinants » (cité par Hofstadter R., *Social Darwinism in American Thought*, New York, George Braziller, 1959, p. 180 ; repris par Guétin N., « Le messianisme américain », *Esprit*, mai 2003, p. 29).





30

Quant à l'Europe, sa vision du monde géopolitique n'est pas unifiée. Se dégage toutefois la conception « kantienne » de relations internationales et intercontinentales fondées sur une mise en exergue du respect du droit. Il semble que, d'une manière générale, l'Europe, à la différence des États-Unis, refuse de substituer la morale au droit. Plus exactement : la moralité politique consiste à ses yeux, avant tout, dans le respect d'une légalité intelligente ; ce qui, effectivement, peut être dit kantien. Lorsque, parfois, l'Europe agit en conscience contre la légalité internationale stricte, la justification de cette action n'est pas donnée au nom d'un primat de la morale sur le droit positif, mais en perspective de dispositions légales (du droit international) à faire évoluer dans le sens d'une meilleure garantie des droits fondamentaux. Ce qui, par rapport à l'orientation américaine, justifierait le qualificatif « kantien », tient d'abord, semble-t-il, au rapport qu'admet l'Europe entre le droit et la morale. Non qu'à la différence des Américains les Européens privilégieraient le droit sur la force, la « paix par le droit » plutôt que par l'empire. Mais, à la différence de l'Amérique, l'Europe sépare politiquement entre le droit, la morale et la religion. Elle refuse dans la pratique comme dans la théorie de subsumer le droit sous la morale et la morale sous la religion.

Cela emporte des conséquences pour la politique des droits de l'homme de part et d'autre de l'Atlantique.

Ainsi, en Amérique, la subsomption pratiquement opérée du droit sous la morale et de la morale sous la religion a pour conséquence que la politique des droits de l'homme prend l'allure d'une croisade du Bien contre le Mal³⁸, ce qui peut conduire à des dérives fanatiques que trahissent des slogans tels que « liberté infinie » ou « justice sans limite » : les limites tombent, en effet, lorsque le légalisme est subverti par le moralisme. On a pu soupçonner l'Europe de considérer que la légalité la dispense de la moralité, comme, à l'inverse en Amérique, la moralité pourrait dispenser de la légalité. Dans un entretien avec Pierre Hassner³⁹, Bruno Tertrais posait en ces termes la différence entre l'Union européenne et les États-Unis, quant à leur attitude dans les relations internationales : ou bien la morale au risque de l'illégalité (l'Amérique), ou bien le droit international au risque de l'immoralité (l'Europe). Or c'est plutôt le sens du droit qui justifierait que l'Europe, comme lors de l'intervention au Kosovo,

³⁸ Par rapport à cet aspect remarquable de la « culture stratégique » américaine, Hubert Védrine fait justement remarquer que « Les mythes fondateurs de la nation américaine sont devenus des politiques américaines opérationnelles et donc, de ce fait, sont une partie de la réalité du monde. Ce n'est pas George Bush qui a inventé le combat du bien contre le mal. C'est aussi vieux que l'Amérique. » (Védrine H., « Que faire avec l'hyperpuissance ? », *Le Débat*, mai-août 2003, p. 8.)

³⁹ *Esprit*, février 2006, p. 72.



visé à *devancer* la lettre du droit international. D'un point de vue kantien, le sens du droit est le sens moral par excellence, lequel se tient fort loin du moralisme. Là, l'Europe a fait le choix d'une légalité par anticipation, d'une légalité à faire advenir dans l'esprit d'une transition du droit international au droit cosmopolitique. Il y va d'un droit international revisité dans un esprit qui concilie les droits fondamentaux des individus, ou droits de l'homme, et les droits fondamentaux des peuples, ou droits des gens (lesquels sont jusqu'à présent traduits dans le droit positif comme droits des États).

Bien entendu, la politique extérieure, celle de l'Amérique comme celle de l'Europe et de toute autre région dans le monde, est d'une manière générale foncièrement réaliste, d'abord dictée par des intérêts nationaux, économiques, géopolitiques ou autres ; et c'est plutôt rassurant dans la situation présente où l'on déplore les catastrophes générées par des actes politiques se réclamant d'une intense conviction. Dans l'ordinaire des relations internationales, l'Europe et l'Amérique, les deux principaux pôles démocratiques dans le monde, ne sont pas plus angéliques l'une que l'autre, elles n'ont rien à s'envier l'une à l'autre en matière de pragmatisme et, à l'occasion, de cynisme meurtrier. Il reste que l'Europe comme l'Amérique veulent l'une et l'autre développer la démocratie partout dans le monde. Cependant, entre l'Europe et l'Amérique les stratégies sont différentes. Il n'y va pas seulement de la différence entre un « impérialisme » américain et un « passivisme » européen, entre le messianisme démocratique américain et le cosmopolitisme juridique européen. Il y va surtout de la différence entre, côté américain, une stratégie de *légitimation par le contenu* ou le résultat et, côté européen, une stratégie de *légitimation par la méthode* ou la procédure.

Les Américains ont agi en Irak comme si ce qui compte c'est de mettre fin à une dictature et d'instaurer une démocratie : *légitimation par le contenu*. Le fait que le résultat visé ne soit pas en vue ; que l'intervention en Irak soit maintenant un échec avéré suivant les critères mêmes de l'Amérique, cela aggrave sans doute mais ne modifie pas fondamentalement le fait que les peuples ne pardonnent pas les fautes procédurales consistant à ne pas les respecter, c'est-à-dire à ne pas tenir compte de leur droit à l'autonomie, droit et devoir de résoudre leurs problèmes internes par eux-mêmes. Le droit d'autonomie des peuples mérite d'être respecté, du moment que des populations minoritaires ne sont pas mises en danger quant à leur existence physique ; car si c'est un tiers « libérateur » qui, comme les USA en Irak, s'arroge au nom d'un devoir le droit d'intervention, voire de coup d'État « révolutionnaire » par les armes, il confisque au peuple « libéré » ou postulé tel les raisons de l'estime de soi politique, et s'expose par là à un ressentiment éternel. Hubert Védrine tient ferme dans sa critique de la politique extérieure américaine : la démocratisation, insiste-t-il, à propos

notamment de l'Irak, « ne peut être une conversion imposée de l'extérieur ; c'est un processus intérieur long et complexe ; impossible à imposer par les armes, *a fortiori* dans des pays à composition hétérogène dépourvus de base démocratique »⁴⁰.

Par rapport à la stratégie américaine de démocratisation et de légitimation externes, la stratégie européenne, qui n'est encore qu'une esquisse, ne joue pas la carte substantialiste, voire, « fondamentaliste » du contenu au détriment de la méthode, du fond au mépris de la forme. C'est là un caractère fondamental de la « personnalité européenne », que n'ont peut-être pas intériorisé immédiatement les nouveaux venus, Baltes et Slaves, dans l'Union, lors de l'intervention américaine en Irak, en prenant à Vilnius l'initiative d'une déclaration unilatérale en faveur de George W. Bush, ce qui permit à ce dernier de stigmatiser la « vieille Europe » en lui opposant une « jeune Europe ». Le Président français de l'époque a eu, à mon avis, raison de condamner sèchement la déclaration de Vilnius, en faisant remarquer sans ménagement que les représentants de ces pays avaient « perdu une bonne occasion de se taire ». Déjà d'un point de vue procédural, une telle initiative heurte cet aspect de la culture européenne, qui ne vaut pas seulement pour la diplomatie : la civilité. Elle introduit en outre au sein de l'Union un ferment officiel de division, précisément là où l'Union présente la plus grande fragilité : sa politique extérieure. Ensuite, elle consolide le soupçon d'une forme d'incivisme européen, par lequel les nouveaux venus tendraient à n'investir l'Europe que d'un point de vue économique – pour parler trivialement, comme une vache à lait –, tandis que, politiquement, leur atlantisme les porterait à donner la préférence aux États-Unis et à l'OTAN. Enfin, c'est philosophiquement que, par là, on se détourne de l'esprit européen ; j'oserais dire : que l'on se trompe sur le sens politique de l'Europe.

Une telle affirmation est certes difficile à prouver, et elle aura tôt fait de susciter le reproche d'arrogance vieille Europe. De quel droit parlerait-on au nom de l'esprit européen ? Français et Allemands représenteraient-ils mieux cet esprit que Polonais, Litvaniens ou Tchèques ? Cependant, il est clair que l'Europe n'est pas l'Amérique, quant à son principe politique profond, si l'on en juge d'après la pratique installée au niveau de l'Union et la culture qui l'accompagne comme un acquis communautaire. On pourrait parler d'un « nouvel esprit européen » et, de ce point de vue, c'est justement du côté de la prétendue « jeune Europe » qu'un apprentissage est à faire. À la différence des Américains, les « Européens » – entendons : ceux qui se sentent liés par

40 Védrine H., Élie Barnavi (ancien ambassadeur d'Israël en France), *Le Figaro*, 16-17 septembre 2006.



l'acquis communautaire de la nouvelle culture publique – ont en effet presque trop tendance à considérer que, ce qui compte pour démocratiser le reste du monde, c'est de promouvoir obstinément les méthodes de dialogue, de concertation, de coopération, de discussion visant à mettre en place des consensus partiels ou des formations de compromis. Ce faisant, on tend à développer comme subrepticement les éléments d'une culture démocratique comprise comme culture de la concertation, de la confrontation civilisée, disciplinée par le droit. L'Europe politique tient les pratiques coopératives pour les véritables véhicules d'une socialisation en profondeur des relations internationales, d'une démocratisation transnationale. La socialisation diplomatique acculturant à la civilité, à la légalité – dans une moindre mesure, à la publicité –, aux vertus démocratiques en général, en y incluant la patience, le sens du compromis, la recherche d'ententes, un minimum de loyauté et d'ouverture à la critique : c'est là une stratégie de démocratisation cosmopolitique et procédurale que l'Europe semble nettement préférer à la formule hégémonique et néo-impériale de l'élimination des tyrans et d'un *nation building* conforme aux plans de la *good governance*.

Encore convient-il de demander dans quels contextes et sous quelles contraintes conditionnelles opposées à ses partenaires l'Union européenne a obtenu de francs succès sur cette voie multilatérale, coopérative, conforme à l'esprit du *soft power*. C'est, à n'en pas douter, dans le contexte de l'élargissement de l'union elle-même ; à l'égard par conséquent des pays candidats et donc dans des conditions où l'Union dispose d'une force politique de pression maximale. La promesse politique de la paix mondiale est en son fond celle d'une paix européenne. Mais en irait-il de même vis-à-vis d'autres partenaires qui, comme ceux du processus de Barcelone, sur la rive méridionale et orientale de la Méditerranée, notamment au Proche-Orient, n'ont apparemment aucune perspective directe d'inclusion dans l'Union européenne, mais seulement celle d'une aide soutenue au développement ou à la reconstruction, rien de plus en tout cas qu'une coopération régulièrement menée dans la forme d'un partenariat privilégié ?

Là encore, il en va différemment, quant au succès. Sans aller jusqu'à dire que le processus de Barcelone est un échec, sa méthode, bien qu'elle ne soit pas plus irréaliste, au contraire, que la méthode interventionniste américaine, ne semble rencontrer des dispositions à l'ouverture démocratique qu'auprès d'une frange restreinte d'élites cosmopolites, quelques journalistes, écrivains, universitaires et politiques d'opposition, qui considèrent comme une régression l'évolution intégriste et cléricale des nationalismes laïcistes autoritaires de la période antérieure, ces mêmes nationalismes étatistes que les Américains, en Irak, en Iran, en Afghanistan, et les Israéliens en Palestine, se sont évertués à



déstabiliser au profit des mouvements islamistes. La petite élite cosmopolite du Proche-Orient musulman verrait éventuellement comme un progrès le passage « post-moderne » (au sens de Robert Cooper) à une identité politique émancipée du nationalisme lui-même. Mais dans le contexte actuel au regard duquel on en viendrait à concéder que le clash des civilisations de Samuel Huntington serait quand même une bonne grille de lecture, là où la domination charismatique congédie *sine die* tout mode de légitimité rationnelle-légale, il est à craindre que la voie kantienne de l'Europe ne produira ses effets de démocratisation au niveau des relations entre les peuples, que lorsque ces derniers – à supposer que leurs États, au lieu de régresser sur la voie des religions politiques, parviennent à autonomiser les sphères – auront passé des épreuves comparables à celles que l'Europe a subies au long de son court vingtième siècle (1914-1989) ; lorsque donc la lutte pour la reconnaissance mutuelle des peuples, dans les régions périphériques, aura pu déboucher, on l'espère, sur une reconnaissance commune des principes éthiques et politico-juridiques capables, sinon de les fédérer dans une Union sud-méditerranéenne, du moins de les rendre réceptifs aux préconditions démocratiques d'un partenariat privilégié avec l'Union européenne.

Dès maintenant, l'Europe doit en tout cas pouvoir se profiler comme un *global player*, un acteur mondial unitaire et cohérent, à l'écart cependant du modèle étatique. Quelle pertinence, quel avenir recèle le modèle européen de puissance non conventionnelle agissant sur la scène internationale ? Aux yeux de Nicole Gnesotto, le style européen serait au fond mieux ajusté aux défis de la mondialisation que le style américain, car « toute l'histoire de la construction européenne depuis soixante ans est celle d'un lent apprentissage du partage et de la relativité du pouvoir ». Sans nier la crise que traverse l'Union européenne, Nicole Gnesotto cerne ce qui fait de l'Europe un modèle d'avenir :

Certes, l'Union européenne va mal. Son moral est au plus bas. Son identité confuse. Sa dynamique politique gelée, voire régressive. Dans de nombreux pays membres, l'intégration européenne fait moins recette désormais que le retour à la nation. Mais le paradoxe est aussi incontestable que stimulant : l'Union européenne est en crise, mais le modèle européen est un modèle d'avenir. Jamais, en effet, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le modèle européen, parce qu'il est l'incarnation même d'un partage des pouvoirs et des solidarités, n'a autant figuré la modernité politique. Jamais les Américains n'ont eu autant à apprendre de l'intégration européenne pour repenser les termes de la future gouvernance mondiale. Partager pour ensemble diriger : cette révolution des codes que le prince Salina, dans *Le Guépard*, avait su accepter pour maintenir

vivante la puissance de sa Maison, les Occidentaux devront, tôt ou tard, l'intégrer à l'échelle planétaire.⁴¹

Voilà un diagnostic autrement réfléchi que celui qui prononce sans plus la crise du « postnationalisme européen ». La question de la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne est inséparable sans doute des décisions prises dans l'ordre de sa constitution interne. Par exemple, il est clair que la communautarisation des piliers, en particulier celui de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), communautarisation prévue par le traité constitutionnel, serait un pas important. L'action extérieure de l'Union européenne révèle son caractère original surtout dans la politique européenne de voisinage, laquelle combine le multilatéralisme et la dimension régionale, mettant en œuvre des principes tels que l'engagement des partenaires en faveur des valeurs de l'Union, l'intensification des relations commerciales, la participation à terme au marché intérieur, la coopération dans les domaines de l'énergie, des transports, de la recherche et de l'innovation, l'approfondissement du dialogue politique, la coopération régionale... Il s'agit d'associer dans un tel partenariat la périphérie de l'Union, c'est-à-dire les pays du Caucase et du bassin méditerranéen. Les Européens comptent plutôt sur la conditionnalité pour favoriser leur intégration économique, et plutôt sur la socialisation pour leur faire adopter les valeurs de l'Union. Plus vite le partenaire est disposé à prendre les mesures requises, et plus vite l'Union développera la coopération.

L'Union européenne tend ainsi à se concevoir elle-même et à se faire reconnaître par le reste du monde comme un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur ses valeurs déclarées⁴². Elle possède les atouts économiques d'une hyper-puissance, avec ses douze mille milliards d'Euros de produit intérieur, ses cinq-cents millions d'habitants, sa monnaie qui est la deuxième monnaie de réserve du monde, sa qualification au premier rang de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. Mais, sur le plan politique, sa carte est plutôt celle d'une « puissance civile⁴³ » qui, sans attendre les conclusions du rapport Baker sur le désastre de la guerre d'Irak, a compris que le *hard power* n'est pas le bon moyen d'exporter la démocratie. Aussi n'existe-t-il pas, semble-t-il, d'autre choix pour l'Europe que de promouvoir dans l'esprit du *soft power* et de

41 Gnesotto N., « La sécurité dans un monde post-occidental », *Esprit*, mai 2007, p. 74.

42 L'Union, lit-on au Titre I du Projet, « est fondée sur les valeurs du respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, de l'état de droit, ainsi que du respect des droits de l'homme. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la tolérance, la justice, la solidarité et la non-discrimination ».

43 Telo M., *Europe : a Civilian Power ?*, Basingstoke, Palgrave, 2005.

ladite « conditionnalité positive » une coopération active avec les autres régions du monde, et, à l'interne, d'organiser une coordination souple des politiques nationales, en soumettant cette pratique aux principes cardinaux de la civilité adjointe à la légalité, voire, à la publicité (entendue au sens du caractère public, ouvert, des négociations, délibérations et décisions politiques), dès lors qu'à l'évidence les fonctions administratives de l'État fiscal gestionnaire se heurtent à de nouveaux risques qui ne respectent pas les frontières⁴⁴, sans parler de la pression fiscale qu'exercent des mouvements mondiaux. Quant à l'État souverain exerçant son autorité sur un territoire au nom d'un peuple déterminé, il est débordé par le champ réel de la décision politique, et l'imaginaire d'un peuple Un, sujet de l'autolégislation, se voit déclassé par l'entrée en scène de nouveaux acteurs qui, tels les ONG, prennent des décisions sur un mode nouveau, qui n'est pas celui du débat parlementaire, mais celui d'une coopération internationale réalisant une forme intermédiaire entre délibération et négociation. Encore qu'il ne s'agisse que d'un élargissement du champ visible de la décision politique. Plus préoccupante est l'émergence de ce que Ulrich Beck nomme « méta-pouvoir » : outre le méta-pouvoir d'institutions civiles réalisant un système réticulaire de connexions interétatiques en passe de prendre le pas sur celui de l'État national, il y a surtout le méta-pouvoir de l'économie, « pouvoir ailé » (sans ancrage territorial) qui se développe à l'abri, voire à l'insu des institutions démocratiques, et exerce une « domination translégale » dont la légitimité ne réside plus que dans les critères de la rationalité économique⁴⁵. Du fait que le capitalisme développe ainsi une souveraineté juridique qui s'affranchit des sources externes de légitimité, la légitimité factuelle tend à se voir elle-même désétatisée, de sorte que, pour répondre à cette crise politique, l'État national, les États nationaux en général – telle est la thèse de Beck – doivent devenir les acteurs de leur propre transformation par leur conversion en un État cosmopolitique.

Cela n'implique pas la thèse « forte » d'un *État* supranational qui permettrait aux États nationaux de récupérer ensemble une plénitude de pouvoir. Plus avisée et pénétrante est, à mon avis, l'idée d'un *cosmopolitisme processuel*, défendue par Francis Cheneval. C'est bien sur la voie coopérative de concertations interétatiques et transnationales que l'Union européenne révèle progressivement, avec quelques ratés instructifs, sa nature constitutionnelle. L'opposition entre supranationalistes et intergouvernementalistes y perd en dramatisation politique pour se ramener à une question de tempo, la question

⁴⁴ Beck U., *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, trad. L. Bernardi, Paris, Flammarion, 2001.

⁴⁵ Beck U., *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation* (2002), trad. A. Duthoo, Paris, Flammarion, 2005.

étant surtout à quel rythme sera conduite l'eupéanisation rampante des politiques nationales, savoir si l'on s'en tient aux méthodes technocratiques de la « coordination ouverte », impulsée par le sommet de Lisbonne, ou si on entend les étayer dans un sens démocratique par la mise en place de structures délibératives à tous les niveaux de participation souhaitable, afin qu'advienne une conscience transnationale de solidarité civique. On commence à réaliser les limites d'une approche managériale de la gouvernance européenne, en même temps que la fragilité d'une « légitimation au rendement »⁴⁶, mais pas plus aujourd'hui qu'hier on n'a cherché à « faire l'Europe » contre ses nations. L'Europe politique se construit vaille que vaille avec les nations et à travers elles. Pour former son identité, les imaginaires liés à l'État moderne, que sont certes la souveraineté et la représentation, mais aussi la démocratie et la Constitution, représentent les seules ressources disponibles. Aussi l'esprit philosophique de l'Europe politique ne saurait-il se situer en rupture avec celui de l'Europe historique. C'est d'ailleurs de fondation que l'idée cosmopolitique travaille la philosophie politique moderne ; qu'elle en est, pour ainsi dire, la vérité cachée. Francis Cheneval a montré, à mon avis, de façon convaincante, que l'idée cosmopolitique représente le point de repère normatif de la modernité⁴⁷.

L'Union cosmopolitique renvoie à une structure de base qui ne convient ni à un État fédéral ni à une simple association, ligue ou confédération. En Europe se poursuit une intégration *post-étatique* qui, encore une fois, ne repose pas – et, à mon sens, *ne doit pas* reposer – sur la subordination des États membres à une puissance supérieure, par exemple, un État supranational, mais sur une pratique de concertation permanente entre les États ainsi que sur une coordination de leurs politiques publiques. C'est là, certes, une lourde charge procédurale, que celle de devoir chaque fois réaliser un accord entre partenaires nombreux. On

46 Habermas J., *Sur l'Europe, op. cit.*, p. 20 : « Jusqu'ici la construction économique de l'Europe n'a pas été un jeu à somme nulle ; à moyen terme, nous en avons tous profité [...]. Or ce type de légitimation au rendement ne peut plus suffire lorsqu'il s'agit d'accepter des politiques qui entraînent une répartition inégale des coûts et des profits. Les peuples veulent avoir préalablement voix au chapitre et ne plus se contenter du pouvoir de sanctionner les erreurs après coup ».

47 Cheneval F., *La Cité des Peuples. Mémoires de cosmopolitismes*, texte revu en français par François de Smet, Paris, Éditions du Cerf, coll. Humanités, 2005. Francis Cheneval parle d'un « cosmopolitisme processuel », entendant par là qu'il s'agit d'une dynamique d'intégration interétatique, non pas d'une Constitution d'État mondial. Il y va plutôt d'un « principe normatif dynamique », agençant un « processus de démocratisation et d'intégration entre États démocratiques par le biais de régimes supranationaux, intergouvernementaux, transnationaux et internationaux en vue d'une garantie processuelle globale de la paix, de la liberté et de la sécurité humaine » (p. 275). Voir également, du même, *Philosophie in weltbürgerlicher Bedeutung. Über die Entstehung und die philosophischen Grundlagen des supranationalen und kosmopolitischen Denkens der Moderne*, Université de Zürich, 2000 (Habilitation).



aimerait évidemment prendre des raccourcis, ce qui explique la pression en vue de généraliser la règle de la majorité. Mais cela ne dispenserait nullement des pratiques consensuelles. Au contraire : tenu dans des limites raisonnables, le passage, déjà bien avancé, de la règle de l'unanimité à celle de la majorité induit plutôt un changement de registre dans les pratiques d'entente, une conversion tendancielle de la négociation en délibération, à quoi correspondrait une orientation de la logique diplomatique vers une *logique* démocratique. On peut y voir une condition nécessaire (certes, non suffisante, car la concertation des dirigeants n'est pas la participation des citoyens), afin d'asseoir durablement la légitimité, partant, l'efficacité des politiques publiques contractées en réciprocité. Tel est le schéma original de l'« intégration cosmopolitique ». Contrairement au schéma simple, admis généralement comme allant de soi, sa dynamique ne consiste *pas* à passer d'une organisation internationale régie par des traités à un État supranational coiffé par une Constitution. Suivant en effet l'esprit kantien du cosmopolitisme juridique, l'Union européenne *articule trois niveaux de droit public* :

38

- Le niveau *interne* d'un *droit étatique* organisant les relations des nationaux à l'intérieur de chaque État membre. Ces relations juridiques correspondent aux différents types de droits fondamentaux individuels (civils, civiques ou politiques, sociaux, moraux ou culturels). C'est le premier niveau de relations du droit public.
- Le niveau *externe*, celui d'un *droit des gens*, c'est-à-dire d'un droit des peuples qui s'entend comme droit des États dans leurs relations réciproques, mais aussi comme droit des peuples non étatiques, et même comme droit des minorités dans leurs relations avec les États dont elles sont ressortissantes. À l'intérieur de l'Union, ce niveau juridique est beaucoup plus développé que dans le droit international général.
- La visée cosmopolitique d'une intégration non étatique ou postétatique implique cependant un troisième niveau de droit, après le niveau interne du droit étatique et le niveau international (externe) du droit des gens : c'est le niveau *transnational* d'un *droit cosmopolitique* au sens strict. Il s'agit du droit qui revient aux individus citoyens du monde ; en attendant : ceux de l'Union. Le droit cosmopolitique dissocie la citoyenneté de la nationalité sans pour autant supprimer les nationalités, tandis qu'il fonde juridiquement l'élément transnational sur un principe d'hospitalité universelle mais conditionnelle : ne pas être animé d'intentions hostiles à l'égard du pays d'accueil. Cependant, la construction européenne réalise le droit cosmopolitique au-delà du concept, minimaliste, que Kant avait pu en proposer.



L'originalité constitutionnelle de l'Union européenne tient à ce qu'elle entreprend la réalisation politique du troisième niveau, lequel n'avait jusqu'alors d'autre existence que celle d'une idée philosophique. Mais le deuxième niveau de relations du droit public mérite déjà explicitation. Les valeurs jusqu'ici relatives aux seuls droits fondamentaux individuels, soit, les valeurs d'intégrité, de participation, de solidarité, de personnalité, respectivement attachées aux droits civils, politiques, sociaux et moraux (entendus en un sens couvrant les droits culturels), se voient à présent transposées sur le plan des relations entre les peuples de l'Union, c'est-à-dire au deuxième niveau de relations du droit public.

Explicitons ce point. En ce qui concerne les valeurs d'*intégrité* et même de *participation*, la transposition au plan du droit des gens n'est pas, il est vrai, une innovation de la construction européenne. Une transposition partielle avait déjà été opérée dans le droit international général, avec les principes d'intégrité territoriale et d'autodétermination des peuples, à quoi il convient d'ajouter le statut de membre légal pour chaque peuple étatique faisant partie de l'ONU. Dans l'Union européenne, cependant, la transposition des droits politiques de participation au plan du droit des peuples (second niveau) se marque, sur le versant négatif, par un droit de retrait ou de sécession, explicitement prévu dans le traité constitutionnel, et, sur le versant positif, en tant que droit « civique » des États membres qui jouissent en principe d'un droit égal à la détermination de la politique commune, ce que traduisent les notions de co-souveraineté et de co-responsabilité. Mais la valeur de *solidarité*, qui renvoie au principe des droits sociaux, ne connaît pas, quant à elle, de transposition systématique au plan du droit international général. Or, il n'en va pas de même dans le droit communautaire de l'Union européenne. Là, des mécanismes redistributifs interviennent aussi au deuxième niveau du droit public, c'est-à-dire au niveau des relations entre les nations membres de l'Union, mises en solidarité à travers les fonds d'action structurelle et de péréquation régionale. En ce qui concerne, enfin, la valeur de *personnalité*, de même que les individus se sont vu reconnaître, à l'intérieur des nations démocratiques, un droit à l'épanouissement de leur identité personnelle, ce qui inclut des droits culturels, de même les nations et peuples de l'Union, y compris les peuples non étatiques comme les Roms et les gens du voyage en général, sont expressément reconnus par l'Union en tant qu'identités collectives, et donc dans leur singularité de langue, de culture, de mémoire et d'histoire. C'est là, d'ailleurs, que commence à se révéler le sens cosmopolitique des droits fondamentaux, ceux des individus (droits de l'homme) comme ceux des peuples (droits des gens). Il s'agit d'un universalisme itératif qui passe par une reconnaissance des particularismes.



Il reste que l'enrichissement remarquable du deuxième niveau de la structure juridique de base doit être complété par un liant transnational, lui aussi, proprement juridique. C'est le niveau du droit cosmopolitique *stricto sensu*. Ce droit ne connaît un commencement de réalisation que dans l'Union européenne. Sinon, il demeure à l'état de simple idée philosophique. Dans l'Union, cependant, il se marque positivement par des droits transversaux accordés aux citoyens d'Europe comme tels ; quatre types d'opportunités, les deux premières renvoyant à des droits transnationaux, les deux secondes, à des droits métanationaux :

40

- droit de libre circulation et de libre installation des ressortissants sur tout le territoire extranational au sein de l'Union ;
- droit de vote, de participation civique dans l'État de résidence ;
- faculté, pour le citoyen européen, de faire valoir ses droits subjectifs auprès d'un tribunal de l'Union européenne, éventuellement contre son propre État national (= droit de recours postnational) ;
- faculté, pour tout citoyen de l'Union se trouvant hors du territoire de l'Union, de trouver refuge et assistance auprès du Consulat ou de l'Ambassade de tout État membre de l'Union européenne (= droit de protection postnational).

Les droits de libre circulation et de libre installation, ainsi que les droits de participation civique transnationaux correspondent à une stratégie libérale d'intégration horizontale – directement, du fait d'un brassage qu'il favorise, avec les conséquences imaginables pour un décroisement symbolique, une cosmopolitisation des mentalités ; indirectement, du fait que les citoyens transnationaux, ou cosmopolites européens, qui se profilent en point de mire de l'intégration négative, pourront par là exercer leur arbitrage et leur influence sur les systèmes fiscaux et sociaux nationaux, lesquels recevront leur prime d'accueil à raison des avantages qu'ils offrent. C'est l'idée dudit « fédéralisme concurrentiel » qui, force est de le reconnaître, joue à l'heure actuelle dans le mauvais sens d'une prime donnée aux États les moins exigeants fiscalement et, partant, aux moins-disants sociaux et écologiques. Contre cela, Paul Thibaud a pu avancer la notion de « concurrence équitable⁴⁸ ». Pour le moment, en effet, ce sont les entreprises qui maîtrisent le jeu face aux États et aux personnes

48 Thibaud P., « De l'échec au projet », *Le Débat*, n°140, mai-août 2006, p. 17-29. Paul Thibaud préconise dans cet article une limitation – je suppose, provisoire – de la circulation des biens et des services dans l'Union, afin, explique-t-il, que « règne une "concurrence équitable" non destructrice des systèmes salariaux et sociaux de certains pays. Ce principe devrait remplacer celui de "concurrence non faussée" qui figure dans le projet de constitution. » (p. 22) ; et voici le point technique sur lequel je m'accorderais plus aisément avec lui, si difficile soit-il à mener à bien : « Il faut également, autre mise en œuvre de la concurrence équitable, poser en principe que l'harmonisation des normes fiscales et sociales doit être parallèle ou préalable à la mise en concurrence » (p. 22).





physiques. Cela prépare peut-être un avenir sombre à l'Union européenne⁴⁹. Dans ce jeu, cependant, États et individus ont des intérêts communs : les États doivent mettre un frein à leur concurrence fiscale, et les individus veulent une qualité de vie. Si États et citoyens font alliance politique contre les puissances économiques, ce sera, cette fois, en direction d'une intégration positive engageant une harmonisation fiscale et sociale ainsi qu'un approfondissement de la démocratie interne à chaque nation membre.

En attendant, le processus qui, jusqu'à présent, s'en tient à une intégration négative, peut aisément donner prise au soupçon que la construction européenne serait cette entreprise à la fois technocratique et inauthentique, qui cherche à s'auréoler de douceur politique en mettant en exergue les droits de l'homme, les libertés et le *soft power*, se drapant d'une nouvelle innocence, comme par incapacité d'assumer son histoire. Cela incite à prendre, aujourd'hui, contre « l'Europe » et sa supposée compulsion « post-politique », la défense de l'identité et de l'histoire, au nom de l'héritage, de la dette et des affiliations. Ceux qui s'entendent ainsi à faire vibrer les fibres nationalistes ou simplement loyalistes de citoyens innocents présentent la position officielle de l'Union comme une dénégation de l'identité européenne ; et, bien entendu, ce déni aurait partie liée avec le masochisme et la haine de soi. Une telle interprétation semble négliger le fait qu'une conscience civique ait émergé, qui préfère la garantie constitutionnelle d'un ordre libéral⁵⁰ à l'affirmation souverainiste d'un sujet

49 C'est la prophétie inquiète exprimée par Jean-Luc Greau (« Les contradictions de l'empire », *Le Débat*, n°123, janvier-février 2003, p. 32-47) : « L'Europe copie l'Amérique. Elle se veut une autre Amérique. Sa réglementation des sociétés, des marchés financiers, de la concurrence, épouse de plus en plus celle que les États-Unis ont adoptée, malgré les résultats à tout le moins discutables qui révèlent des scandales multipliés dans les entreprises, dans les banques et même dans les institutions de "marchés" d'outre-Atlantique. Les entreprises européennes ont adopté, elles aussi, le parti de la délocalisation vers les zones de bas salaires. La fuite d'une fraction du travail productif en-dehors des régions les plus riches de l'Europe est un deuxième facteur déflationniste qui se combine d'ores et déjà avec le facteur démographique. Je n'imagine pas que l'avantage présumé de la monnaie unique ou la manie normative de Bruxelles puissent corriger d'une manière ou d'une autre ces données nouvelles fondamentales qui assombrissent le futur de nos vieilles nations européennes. Il existe de puissantes raisons pour écrire un autre ouvrage intitulé : *Après l'Europe* » (p. 47).

50 L'aversion française au mot « libéral » ne fait pas la différence entre le libéralisme politique et la doctrine néo-libérale, marquée par ce que Joseph Stiglitz, prix Nobel d'Économie, nomme « fanatisme du marché ». Cependant, le mot « libéral » désigne d'abord une conception politique qui se réfère au principe d'égalité liberté entre les membres d'une société ; qui rejette l'utilitarisme comme le perfectionnisme pour situer au premier rang les droits fondamentaux de l'individu, affirme les principes du pluralisme idéologique ou confessionnel, de la représentation par élections libres et périodiques, de la limitation juridiquement contrôlée et sanctionnée du pouvoir politique et de la séparation en équilibre des pouvoirs publics. Si le libéralisme politique n'est pas concevable sans économie de marché, la réciprocité n'est pas vraie. Or des journalistes n'hésitent pas à parler, par exemple, du « choix libéral » de la Chine !





national – par quoi s’opérerait un glissement de l’État vers la Constitution, c’est-à-dire un découplage progressif de la Constitution et de l’État⁵¹. En réaction à cette orientation caractéristique d’une conscience postnationale, où s’insinue le principe d’une différenciation entre État et Constitution, la stratégie du retour à la nation assied son effet de conviction sur une réduction de l’identité européenne aux identités nationales qui composent l’Europe, tout en jouant de la confusion entre l’ordre effectif de ce qui, historiquement, a fait l’Europe, et l’ordre normatif de ce qui, politiquement, est requis pour faire l’Union. Or, l’Union européenne doit justement former son identité de façon strictement politique, en s’appuyant pour cela sur les pratiques démocratiques que recèle certes le républicanisme, mais qui permettent aussi à ce dernier de s’affranchir de ses attaches prépolitiques, de se rendre en quelque sorte disponible pour une solidarité civique transnationale⁵².

42

Il importe de voir que l’Union ne saurait sans déchoir faire entrer directement *comme tels* ses héritages culturels dans les critères publics (l’ordre normatif) d’inclusion. Bien entendu, l’identité européenne peut se prévaloir d’un riche héritage culturel dont il est loisible de faire l’inventaire : métaphysique grecque, droit romain, liberté germanique, christianisme, humanisme, rationalisme... À cet ensemble de traditions, qui fait la substance culturelle de l’Europe, il ne s’agit toutefois pas, pour l’Europe politique, de se rapporter de façon identitaire, en affirmant sa particularité face aux autres sur un mode exclusif. On ne peut que rappeler à cet égard les avertissements de Rémi Brague : « Le repli de l’Europe sur sa propre culture, comprise comme n’étant qu’une culture parmi d’autres, serait quelque chose comme du marcionisme culturel⁵³ » ; « L’Europe n’a d’autre identité qu’une identité excentrique⁵⁴ » ; « La structure de transmission d’un contenu qui n’est pas le sien propre, voilà justement le véritable contenu⁵⁵ » ; « Ce n’est que par le détour de l’antérieur et de l’étranger que l’Européen accède à ce qui lui est propre⁵⁶ » – Rémi Brague qui, mieux que tout autre, a compris que, si nul ne peut se revendiquer comme étant naturellement Européen, tout un chacun, *a contrario*, peut le devenir ; que l’Europe, autrement dit, est tout entière européanisation ; que le patrimoine de l’Europe, ou, pour mieux dire, son héritage, l’Union n’a par conséquent pas à l’ériger en un principe de fermeture. Elle s’y réfère plutôt comme à une ressource de valeurs et de principes qui, dans leur ambition normative, transcendent leurs

51 Brunkhorst H., « Verfassung ohne Staat ? », *Leviathan*, 2004, n°4, p. 530-543.

52 Habermas J., *Sur l’Europe*, *op. cit.*

53 Brague R., *La Voie romaine*, Paris, Criterion, 1992-1993, p. 114.

54 *Ibid.*, p. 125.

55 *Ibid.*, p. 36.

56 *Ibid.*, p. 132.



contextes de naissance pour projeter une proposition de sens vers tout autre contexte d'application disposé à en recevoir le message. Avant d'être un concept substantiel, l'identité est un concept relationnel : ce qui compte n'est pas tant ce de quoi on est fait que ce qu'on en fait. Veut-on se replier sur soi, sur son particularisme, ou offrir son message civilisationnel à d'autres, au risque de se transformer soi-même ?

