

UE : un moment tocquevillien

Par **Kalypso Nicolaïdis**

Kalypso Nicolaïdis, professeur invitée à l'Institut d'études politiques de Paris, enseigne les relations internationales à l'Université d'Oxford et a participé aux travaux de la Convention comme conseillère de George Papandreou, alors ministre grec des Affaires étrangères.

La voie constitutionnelle choisie a échoué parce qu'elle n'a pas pris la vraie mesure des contradictions actuelles de la construction européenne. L'exigence de démocratisation, qui demeurera, et l'ambition constitutionnelle devront être redéfinies dans un vaste débat sur la durée nécessaire de la transition politique, et sur notre « démoi-cratie » européenne. Dans ce débat, la place de la France sera centrale ; mais les Français devront sans doute faire évoluer fondamentalement leur vision de l'Europe future.

politique étrangère

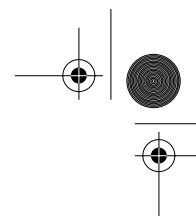
« L'expérience apprend que le moment le plus dangereux pour un gouvernement est celui où il commence à se réformer. »

« Nous avons renoncé aux avantages offerts par l'ordre ancien sans recevoir quelque compensation que ce soit de notre condition présente. »

Alexis de Tocqueville

Contrairement à ses amis de la restauration libérale, Alexis de Tocqueville ne voyait dans les maux de son présent – l'atomisation des sociétés, les lois bafouées, la centralisation et la bureaucratisation étatiques – que l'expression de conflits de classes voués à s'atténuer avec une démocratie s'appuyant sur la résistance civile à toute tyrannie. En attendant, la période de transition entre régime aristocratique et démocratique dont il était témoin continuerait à engendrer une protestation d'autant plus véhémement que le régime chercherait à se réformer¹.

1. Mes remerciements vont à Paul Magnette et Jan-Werner Müller pour avoir inspiré le thème de cet essai, ainsi qu'à Renaud Dehousse, Olivier Duhamel, Robert Howse, et Dimitri Nicolaïdis.

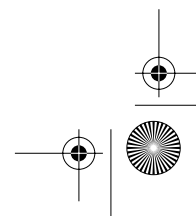
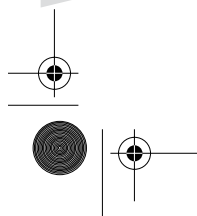


Il serait absurde de pousser loin l'analogie. Mais si crise il y a aujourd'hui, n'est-ce pas que l'Union passe par un tel moment toquevillien ? Une Union dont la démocratisation est trop avancée pour ne pas engendrer des attentes souvent excessives, et trop insuffisante pour les satisfaire. La révolte des peuples européens n'est-elle pas, en réalité, le symptôme d'une évolution de l'Union dont tout démocrate devrait se réjouir ? Car, disait Tocqueville, « il arrive le plus souvent qu'un peuple qui avait supporté sans se plaindre les lois les plus accablantes les rejette violemment dès que le poids s'en allège. » Bien sûr, les lois européennes qui cherchent année après année à faire du continent une zone de liberté sont loin d'être « accablantes ». Mais la concurrence qu'elles engendrent, les règlements qui l'incarnent, sont perçus comme tels par nombre de citoyens. Et c'est peut-être parce que le projet de Constitution proposait de nouvelles réformes, timides certes mais allant dans le sens de leurs attentes (droits des Parlements nationaux et subsidiarité, droit de pétition, clause de sortie, limitation des compétences, clause sociale transversale), qu'ils les ont jugées insuffisantes.

Notre Europe souffre des demi-mesures² portées par ses transformations en cours. Trop élitiste mais otage des urnes. Trop omniprésente, mais pas assez performante. Politisée, mais sans arène politique. Trop visible et peu lisible. L'Union n'en finit pas, depuis le choc de 1989, d'opérer sa mue politique et géographique. Ce ne serait alors pas par hasard si la victime expiatoire de ce moment toquevillien s'est trouvée être un texte hybride censé rapprocher l'Europe de ses citoyens et qui a en fait révélé la distance qui les sépare. Si les constitutions naissent ordinairement du fer et du sang, celle-ci était censée couronner l'absence de chaos depuis un demi-siècle, et la réunification du continent. Qu'importe donc de savoir si son rejet engendre ou révèle une crise de croissance : il l'incarne. Il incarne la fin d'une logique purement aristocratique d'intégration, et la difficulté de traduire l'aspiration démocratique au niveau européen dans un paradigme libéré du schème national.

Car à quoi servent les constitutions ? Techniquement, à organiser le pouvoir légitime au sein des communautés politiques. Mais au plan symbolique, elles sont des histoires que les communautés se racontent à elles-mêmes sur leur devenir. En cela, elles servent non seulement à baliser le futur, mais encore à formaliser ensemble le présent : on parle alors de « moment constitutionnel ». Les classes dirigeantes européennes se lamentent avec raison de ce que les *non* français et néerlandais aient balayé une précieuse chance de répondre au premier dessein. Mais peut-être avons-nous ainsi gagné la chance de mieux répondre au second ?

2. La formule est de Paul Magnette.



Il ne suffit pas, pour rassurer les tenants de l'ambition constitutionnelle, d'affirmer que les citoyens ont répondu à d'autres questions, ont cherché à sanctionner leurs gouvernements et les élites, ou se sont fait berner sur le sens du texte. S'il y avait de vraies et de fausses raisons de voter non, l'enjeu était de savoir si celles de dire oui l'emporteraient. Mieux encore, si elles l'emporteraient pour une très large majorité d'Européens. Si tant d'Européens ont rejeté ou s'appêtent à rejeter le texte, c'est qu'après près d'un demi-siècle d'existence, ils refusent de s'approprier, dans ces termes, l'Union.

Si l'UE connaît depuis la fin de la guerre froide une phase de transition prolongée que le projet de Constitution n'a pas su ou pu clore, il faut désormais envisager cette transition à la fois dans sa durée (ne pas précipiter une nouvelle ratification) et dans sa finitude. Il faut dès lors se demander combien de temps cette transition peut durer, quels sont les risques qui lui sont associés, sous quelles conditions les tensions et contradictions actuelles peuvent être non pas transcendées – la démocratie, au niveau européen ou national, c'est la gestion permanente du conflit – mais intégrées dans une nouvelle dynamique politique.

Nous avons connu, avec et depuis la Convention de 2002-2003, une Constitution sans moment constitutionnel. Aujourd'hui nous avons un moment constitutionnel sans constitution... Et c'est bien avant tout à la France que les Européens doivent ce paradoxe. Ses élites ont largement contribué à fabriquer la première phase, et son électorat la deuxième. Si l'Europe entière s'est trouvée suspendue au débat référendaire et au vote français, c'est non seulement que l'éventuel veto de la France serait sans appel, mais aussi parce qu'elle continue à donner le *la* en Europe : à la fois chambre d'amplification des opinions publiques voisines, et terre d'exception, dans sa prétention continue à contrôler le continent et sa frustration à ne plus le pouvoir. Si le défi des prochaines années est bien d'empêcher l'Europe de se briser sur le fiasco constitutionnel, les Français devront donc jouer là un rôle central.

Nous avons connu une Constitution sans moment constitutionnel, puis un moment constitutionnel sans constitution

Avec d'autres, j'ai défendu avant le scrutin l'idée selon laquelle, quelle qu'en soit l'issue, la France devrait changer d'UEtopie³. Les Français, dans

3. K. Nicolaïdis, « La France doit changer d'UEtopie », *Le Monde*, 27 mai 2005 ; voir aussi K. Nicolaïdis, « Notre démocratie européenne : cette constitution est-elle une troisième voie pour l'Europe ? », *Lignes/Transeuropéennes*, février 2004.



leur grande majorité, n'ont pas encore opéré la révolution copernicienne qui les conduirait à sortir de leur « hexagonie », selon la formule de Dominique David. L'adoption, souhaitable, du traité aurait pu constituer un premier pas dans cette direction. Aujourd'hui, cette révolution philosophique reste à faire : elle est une des conditions nécessaires pour clore la phase ouverte au début des années 1990 qui aboutira à terme soit à la décadence de l'Union soit, si révolution il y a, à sa régénération.

La voie préconstitutionnelle ou les illusions de la restauration

Des tories anglais aux libéraux tchèques, nombreux sont ceux qui se réjouissent de l'échec du projet constitutionnel au nom d'un souverainisme étriqué, teinté de xénophobie et de nationalisme. Au-delà de ces eurosceptiques traditionnels, nous aurions tort d'ignorer les critiques du tournant constitutionnel pris avec la déclaration de Laeken de 2001, y compris venant de ceux qui l'ont soutenue du bout des lèvres, par crainte des effets pervers du non.

Il existe bel et bien un idéal européen opposé à l'idée de Constitution. Ce que l'on nomme ici l'ambition constitutionnelle de l'Europe aurait été porté depuis la fin de la guerre par un paradigme erroné qui entendait faire l'Europe contre les États nations, au nom de la fin du nationalisme. Par contraste, le fonctionnalisme – l'idée de créer entre Européens des « solidarités de fait » qui rendraient la guerre obsolète – aurait sans cesse sauvé l'aventure européenne de ses démons constitutionnels. La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) naquit de l'échec de la Convention de La Haye qui, en 1948, s'était donné pour but de fonder les États-Unis d'Europe... et d'écrire une constitution. Quant aux négociations sur le traité de Rome, elles s'ouvrirent en 1955 après le rejet français de la Communauté européenne de défense (CED) et du cadre politique qui l'accompagnait. Ces échecs constitutionnels ont probablement été le salut de la future Union européenne (UE), en ce qu'ils ont laissé place à une intégration plus pragmatique et plus viable. Plus récemment, l'Acte unique de Jacques Delors a vite fait oublier les velléités constitutionnelles d'Altiero Spinelli. Sans doute l'ambition constitutionnelle a-t-elle été un constant serpent de mer du projet européen : Hubert Védrine ne dit pas autre chose quand il fustige « l'esprit de religion » qui s'est emparé du projet européen depuis Maastricht, et regrette que ce dernier se soit constitué en « idéologie de substitution », au temps de la fin des idéologies...

Ne nous méprenons pas : l'opposition au constitutionnalisme n'est pas purement « national-souverainiste », « élitiste », ou « pragmatique ». On peut aussi rejeter la logique constitutionnelle au nom d'une lecture habermasienne qui, en dépit de Jürgen Habermas lui-même, pousserait le raisonnement post-national jusqu'au bout. On soulignerait alors que l'UE

étant une construction politique originale alliant la coopération entre États à une communauté de peuples, il est vain de l'affubler des oripeaux de la construction nationale. Pourquoi lui donner une Constitution, qui tendrait à imposer aux esprits l'image d'une nation en devenir ? Jusqu'à présent, l'UE a été fondée sur ce que Joseph Weiler a décrit comme l'esprit de « tolérance constitutionnelle », en vertu duquel les constitutions nationales et les tribunaux qui les protègent coexistent sans voûte protectrice. Pour pallier l'absence d'une constitution supranationale surplombant les constitutions nationales, les Européens ont choisi depuis des décennies de renouveler constamment et volontairement leurs engagements vis-à-vis des règles communes, tout en poursuivant le dialogue politique sur les implications de ces engagements. La constitutionnalisation formelle, qui devait remplacer la constitutionnalisation *de facto*, tenait du pari impossible : rendre explicites des équilibres précaires, et les faire ratifier par des citoyens auxquels on a toujours fait croire que l'Europe fautait si elle ne reflétait pas leurs désirs propres.

On pourrait rétorquer que le contexte avait évolué, que la renaissance de l'ambition constitutionnelle répondait au double défi d'un élargissement sans précédent et d'un « déficit démocratique » devenu inacceptable dans une Union dont les compétences s'étendaient à la monnaie et à la défense. Mais les détracteurs de l'ambition constitutionnelle soulignent que l'on peut gérer l'élargissement sans constitution par le traité de Nice. Quant au déficit démocratique, reconnaissons que l'Union n'a sans doute pas la moitié des défauts listés par ses critiques traditionnels, si l'on tient compte de ses procédures de transparence et de consultation. Dans une telle logique, la régénération de l'Union après le « non » passe par la restauration de sa logique fonctionnelle antérieure. Point n'est besoin de constitution pour relancer les projets ou politiques communautaires qui correspondent aux attentes des Européens – chacun, de Tony Blair à Dominique de Villepin, y allant de sa liste. Mais peut-on s'arrêter là ?

La voie néo-constitutionnelle : l'autre Europe ou l'obsession mimétique

On peut regretter que nos responsables aient dévoyé l'instrument précieux mais sans nuance de la démocratie directe pour une Constitution qui n'était peut-être pas « à la hauteur » de nos rêves d'Europe. Mais on ne peut pas aujourd'hui refermer la boîte de Pandore de la participation populaire à l'édifice européen.

L'expérimentation démocratique et participative en Europe, ne doit ni ne peut rester seulement constitutionnelle. Il serait pourtant étrange de désertier ce dernier terrain. La Constitution rejetée par l'électorat français présentait le tableau de l'Europe telle qu'elle s'était développée depuis



1957. C'était son grand mérite et en cela elle témoigne de ce que l'ambition constitutionnelle a bien changé depuis le sommet de La Haye, pour se réconcilier largement avec la logique fonctionnaliste. Mais c'est par là même l'ensemble des traités en vigueur qui est remis en cause par une procédure qui visait à le consacrer. L'onde de choc a donc touché les fondations de l'édifice, et pas seulement les dernières fioritures. Comment, dès lors, prétendre que « revenir à Nice » suffirait à protéger les élites du déficit de légitimité affirmé avec force au printemps 2005 ?

De plus, la Constitution est morte mais pas l'ambition constitutionnelle – en tout cas en France. Après le 29 mai, près des deux tiers des Français disaient toujours vouloir une constitution. Les *ouïstes* se mobilisent sous la bannière « sauvons l'Europe », les *nonistes* cherchant à traduire leur idée d'une « autre Europe » en propositions pour une autre constitution.

Toute perspective de renégociation est-elle illusoire comme l'ont répété à l'envi les dirigeants européens ? On comprend qu'ils aient du mal à remettre en cause l'énorme investissement en ressources humaines et politiques qui s'est, pendant trois ans, canalisé dans le projet constitutionnel. Mais n'y a-t-il pas incohérence à refuser cette perspective tout en admettant que Français et Hollandais ne pourront être appelés à revoter sur le même texte ?

L'UE ne sera jamais une grande France, ni même une nation européenne

L'illusion est en réalité autre : elle est de croire qu'une nouvelle Constitution pourrait s'inspirer de l'exception française, une exception caractérisée par l'ampleur d'un *non* à l'Europe au nom de plus d'Europe, alors que partout ailleurs le *non* est ou simplement souverainiste, ou opposé à une trop grande intervention étatique, chez soi ou de la part de Bruxelles. L'UE ne sera jamais une « grande France » comme le rêvait pendant la campagne Dominique Perben, ni « la fille de 1789 » – formule du président français –, ni même une « nation européenne »... Si l'on renégocie un jour, il faudra que nous prenions en France conscience des tropismes qui cannibalisent notre pensée collective, et mettent notre vision de l'Europe en porte-à-faux avec celle de nos voisins.

Reconnaissons d'abord l'*obsession mimétique*, qui consiste à vouloir plaquer sur l'Europe notre réalité hexagonale : notre modèle institutionnel bicéphale, ou des idéologies développées dans l'émergence de l'État-nation et, plus tard, de l'État providence, ou encore nos programmes de partis présupposant la prise d'un pouvoir quasi absolu dans ses marges de manœuvre réglementaires. De même, il ne s'agit pas de renoncer à notre

modèle social français ou à notre exigence de service public, mais d'oser penser l'Europe sociale autrement que comme le simple changement d'échelle de ce modèle.

Nous ne sommes certes pas seuls à tenter de projeter notre modèle national – que l'on pense au fédéralisme allemand – et ainsi à atrophier l'imaginaire européen. Mais le mimétisme français est d'autant plus inexportable qu'il s'inscrit dans l'irrépressible *tentation jacobine* qui nous interdit d'envisager le progrès social hors d'un *ersatz* d'État central européen. « L'unité, l'ubiquité, l'omnipotence du pouvoir social, l'uniformité de ses règles forment le trait saillant qui caractérise tous les systèmes politiques enfantés de nos jours » soupirait Tocqueville. Mais il ajoutait : « Si tous les peuples démocratiques sont entraînés instinctivement vers la centralisation des pouvoirs, ils y tendent de manière inégale ». Il y a peut-être plus d'un républicanisme français comme le rappelait Jean-Michel Baylet après le 29 mai, mais on reconnaît aisément celui qui inspire nombre des tenants du « non europhile », qui prêchent une Europe où politiques sociales et fonctions de l'État providence et régulateur seraient enfin gérées en commun et harmonisées de l'Atlantique à l'Oural. Si le projet de Constitution péchait par rapport à cet idéal type, comment imaginer un terrain d'entente avec l'électorat néerlandais, qui a exprimé l'inquiétude de voir émerger dans la même Constitution un super-État européen ?

Qui plus est, le *mirage majoritaire* engendré par cette même tradition jacobine contribue aussi à creuser l'écart avec nombre de nos partenaires, et surtout bien sûr les pays moins peuplés que nous. Il nous faut libérer notre « UETopie » du carcan rousseauiste d'un collectif « un et indivisible », qui établit une correspondance automatique entre constitution et peuple européen, lequel s'exprimerait comme un tout. Des consultations simultanées dans tous les États membres contribueraient à créer un espace de débat transeuropéen, mais l'intégration ne peut s'imposer à coup de majorités paneuropéennes. Accepterions-nous des amendements constitutionnels adoptés par une super majorité d'Européens contre une majorité de Français ?

Il ne sera pas aisé non plus de nous défaire de la *nostalgie hégémonique* – « version post-moderne de la prétention napoléonienne » dit Daniel Cohn Bendit – que tous nos partenaires déchiffrent dans notre proverbiale arrogance. On a tendance à oublier en France que la fonction première de la construction européenne est la régulation de la puissance des États, qu'elle est née comme entreprise anti-hégémonique unique, vouée à contrecarrer un millénaire d'histoire sur le continent. Les attaques de la campagne du *non* contre la Commission au motif que les traités lui interdisent de prendre ses ordres auprès des États témoignent d'une profonde incompréhension de son rôle de contrepoids. Et comment s'étonner que l'idée fran-



çaise d'un salut européen passant par le directoire franco-allemand ne soit plus admise, surtout par ceux qui, contrairement à la France, ont ratifié la Constitution ?

En fin de compte, une motivation plus importante encore doit nous pousser à revoir notre paradigme européen : conjurer coûte que coûte le spectre du nationalisme européen, que l'on devine derrière la tentation grandissante de définir l'Union, à travers la logique ami/ennemi chère à Carl Schmitt, contre un Autre qui, n'étant plus l'Union soviétique, pourrait être l'outre-Méditerranée musulman ou l'outre-Atlantique impérialiste. Qui n'a pas instrumentalisé en France l'hypothétique vote de George W. Bush pour ou contre la Constitution ? Mais pour nombre de pays membres, la fidélité à la communauté atlantique n'est en rien contraire à plus d'intégration européenne, y compris en matière de défense. Surtout, le projet européen ne restera fidèle à lui-même que s'il réussit ce qu'aucune nation n'a fait : se passer de l'« Autre » contre lequel on se définit. Notre « Autre » à nous, Européens, ne peut être que notre propre passé.

La voie paraconstitutionnelle : inventer la démoï-cratie européenne

On dira que le projet de Constitution évitait ces écueils. Mais c'est peut-être justement pour cela qu'il y a eu malaise chez tant de Français : derrière ce texte se dessinait une réalité européenne qu'ils avaient du mal à s'approprier. Leur *non* reflète et précipite la fin de l'idée d'Europe comme France élargie. En même temps, il inaugure une phase confrontationnelle durant laquelle, au contraire, les tenants de cette « autre Europe » à la française tenteront de tourner leur avantage électoral en programme continental. La transition risque donc de durer.

Telle est peut-être la leçon la plus forte du cycle constitutionnel qui se termine ; les élites européennes ne peuvent espérer légitimer leurs desseins *ex-post*, avoir le beurre et l'argent du beurre : le mode d'intégration aristocratique et le blanc-seing populaire. Les anti-constitutionnalistes qui défendent une légitimité de résultats (*output legitimacy*) n'ont qu'à moitié raison, car le débat référendaire a démontré que le vote ne porte pas sur ces résultats, dès lors qu'il n'a pas été anticipé par une délibération continue (*input legitimacy*), avec une implication des acteurs socio-économiques, culturels ou éducatifs qui sont autant de relais d'opinion.

Espérons le, d'ici quelques années un nouveau processus constitutionnel tiendra compte de cette leçon. En attendant, ce moment toquevillien suggère une voie paraconstitutionnelle où l'on s'attache, partout en Europe et aux divers niveaux de nos sociétés, à renforcer la dynamique participative, et à la mettre au service de la démocratie représentative, et non plus seulement de la démocratie directe. Il reviendra aux représen-

tants nationaux et européens de créer de nouveaux terrains de rencontres entre société civile et société politique européennes, de nous donner les moyens d'une ambition constitutionnelle actualisée et ancrée dans l'Europe sociétale. Le Parlement européen aura là un rôle central à jouer – même s'il ne peut prétendre détenir seul les clés de la démocratie européenne. Gageons que l'application par anticipation des parties du Traité constitutionnel qui serviront cette logique ne sera pas contestée (contrôle de subsidiarité par les Parlements nationaux, nouveaux rôles des régions, droit de pétition).

Une telle voie implique que praxis et théorie, action et discours, pratique communautaire au jour le jour et débats sur les visions de l'Europe se développent en parallèle, dans un jeu de miroir et d'enrichissement réciproques. La perspective constitutionnelle devient dès lors un aiguillon, non un verrou. Elle force à donner aux projets valeur didactique. Elle appelle les Français en particulier, mais aussi leurs concitoyens européens, à se passionner pour la synthèse créatrice, pour le compromis considéré comme une valeur centrale, un jeu à somme positive générateur de nouvelles pratiques sociales, et non comme un pis-aller en attendant de faire prévaloir « notre » Europe meilleure.

Tout accord européen doit en effet refléter au moins trois équilibres, dont dépend l'existence même de l'UE : entre les pays, grands et petits, riches et pauvres ; entre les grandes familles politiques, démocrates-chrétiens et sociaux-démocrates, verts ou socio-libéraux ; entre philosophies de l'intégration, nationalistes ou inter-gouvernementalistes d'un côté, supranationaux ou fédéralistes de l'autre. Une frange souverainiste, voire xénophobe ou raciste restera irrécupérable pour le projet européen : elle sera gérée par le rapport des forces politiques. Mais il s'agit bien de réinventer une Europe qui emporte l'adhésion des tenants *soft* d'un *non* « anti-Bruxelles », autant que des tenants du *non* « anti-libéral ».

Il faut que se répande la conviction – déjà partagée par nombre d'Européens – qu'existe une troisième voie, qui renvoie dos-à-dos nos intellectuels républicains ou nationaux-souverainistes et les supranationaux qui voient l'Europe comme un seul peuple en devenir, dont la volonté s'exprimerait dans des institutions étatiques traditionnelles et des standards paneuropéens uniques. Les deux bords sont prisonniers d'un même paradigme, qui veut que la démocratie exige l'unicité d'un peuple, au niveau national ou à celui d'un État-nation européen. Nous ne sortirons de la crise identitaire européenne que si nous apprenons à célébrer le fait

**Il existe une troisième voie,
qui renvoie dos-à-dos
les nationaux-souverainistes
et les supra-nationaux**



qu'après un demi-siècle d'existence, l'Union européenne s'est établie comme une nouvelle communauté politique, basée sur la pluralité persistante des peuples (*démoi*). Le choix ne peut se réduire à l'alternative nationalisme national/nationalisme continental ou à l'opposition stérile entre *moins* et *plus* d'Europe. L'UE est et doit continuer à être une *démoi-cratie* en devenir, une Europe des peuples, par les peuples. Les Français doivent apporter leur contribution, leur imaginaire à cette troisième voie. Les anti-constitutionnalistes soulignent à juste titre que nous associons le terme de constitution aux nations et qu'il faudrait donc le leur laisser. Mais pourquoi ne pas inventer un autre type de constitution, *entre* nations ? C'était le défi auquel le texte défunt essayait de répondre et qui reste entier.

En vertu de l'idée de *démoi-cratie*, l'UE est et doit rester un *pluralisme radical*, une communauté d'autres. Acceptons de la préserver comme une formidable machine à orchestrer la diversité plutôt qu'à fabriquer l'harmonie, fondée sur le partage des identités (culturelles, mais aussi socio-économiques ou politiques) – pas sur leur fusion, ni sur la juxtaposition de différences qui s'ignorent.

Au contraire, l'Union est et doit rester une *aire de reconnaissance mutuelle* de nos identités, comme de nos diplômes ou de nos histoires – y compris nos histoires de luttes et de contrats sociaux. La reconnaissance, identitaire ou réglementaire, suppose d'internaliser les intérêts et les visions d'autrui. Les règles de l'UE établissent toutes sortes de garde-fous à une concurrence destructrice « à l'américaine ». Là est le pari européen : harmoniser seulement lorsque les différences sont illégitimes, et mènent à une concurrence déloyale basée sur l'exploitation des autres. Comme le soulignait déjà Alexandre Kojève, une telle philosophie s'appuie sur la confiance réciproque et sur la délimitation consensuelle de ses limites. *A contrario*, la demande d'harmonisation française est protectrice, et non solidaire. C'est sous Jacques Delors que l'Europe a finalement assumé cette philosophie de la reconnaissance et de la tolérance. Avec raison. La réaction passionnée et quasi unanime au projet de directive Bolkenstein qui a inauguré en France la montée du *non* témoigne que cette philosophie a fait peu de chemin dans les esprits français. La directive avait besoin d'une toilette, mais son principe de base était peu contestable. Toute interaction, et *a fortiori* toute intégration formelle sont conditionnées par ce présupposé : la différence qui découle de l'origine de l'autre est légitime jusqu'à preuve d'un contraire qui justifie une harmonisation minimale. Peut-être le dernier élargissement a-t-il accentué les différences en Europe – ou du moins leur perception – à un point tel que cette logique doit aujourd'hui être réinventée.

Pour jouer tout son rôle, le socialisme français devra réaffirmer son credo réformiste et humaniste, et s'appropriier idéologiquement le rôle moteur du *libéralisme politique* dans la construction européenne : l'idée que

les « bonnes » institutions sont celles qui contraignent les puissants et donnent du pouvoir aux autres – comme c'est le cas à travers les droits et programmes que l'Union crée depuis tant d'années, souvent contre l'instinct premier de ses États membres. L'Europe est là pour donner du pouvoir (*empower*) aux individus, aux minorités, aux groupes opprimés, aux consommateurs, aux syndiqués, autant que pour refléter la volonté du plus grand nombre.

Si nous n'avons pas besoin de définir une unique identité européenne, c'est que *l'Europe est et doit rester un existentialisme*. En cela, les fossoyeurs de l'abstraction constitutionnelle ont raison : l'Europe ne s'imposera pas par son *essence* mais par son *existence* concrète dans la vie de ses citoyens. L'Union doit être fondée sur l'agir plus que sur l'être, sur des projets et des ambitions partagés. Mais pourquoi ces citoyens n'en viendraient-ils pas à penser que tout cela peut aller mieux en le disant, à l'image du premier article du Traité constitutionnel, où l'on apprend que les États confèrent des compétences à l'Union européenne « afin d'atteindre des objectifs qu'ils ont en commun » ? Que toutes les écoles européennes s'approprient la liste à la Prévert où les objectifs de l'Union étaient exhaustivement cités, de l'économie sociale de marché aux droits des enfants et à la solidarité avec les générations futures.

L'Europe ne s'imposera pas par son essence mais par son existence concrète

Comment éviter le piège des marques et étiquettes idéologiques ? Au plan institutionnel, l'Europe est et doit rester une *Union fédérale, par opposition à un État fédéral*, et traduire en termes légaux et institutionnels l'ethos de la reconnaissance mutuelle des identités et des projets partagés. Une *démoï-cratie* se fonde sur le leadership partagé et ne s'incarne pas dans un chef providentiel ; elle s'organise autour d'un dialogue plutôt que d'une hiérarchie entre les différentes autorités – cours constitutionnelles, Parlements nationaux et européens, exécutifs nationaux et européens. Il s'agit là d'une gouvernance horizontale et multicentrée, où les décisions ne sont pas prises *par* Bruxelles mais *à* Bruxelles, aussi bien que partout ailleurs en Europe. La *démoï-cratie* européenne n'est ni nationale ni supranationale : elle est *transnationale*.

Hubert Védrine a raison d'en appeler à cesser de tout attendre de l'Europe, comme hier de l'État. Le fédéralisme, c'est cela : distinguer ce qui relève des États de ce qui relève de l'Europe, reconnaître que l'Europe fait sens dans l'envergure et les économies d'échelle (à quand une vraie politique d'infrastructures européennes ?), et que sa version particulière de la subsidiarité a consisté à laisser aux États les fonctions principales de l'État providence. Est-ce là une malédiction de naissance : « tu seras huée, toi qui



au nom d'un continent sans frontières fera souffler les vents de la concurrence en laissant aux États le baume de la protection sociale » ? Il est vrai qu'une institution dont la mission est d'interdire l'exploitation abusive des positions dominantes fera difficilement rêver les foules. Et que les fonctions de l'UE ne se sont pas encore complètement adaptées aux exigences de la mondialisation, qui appelle à plus de coordination stratégique et de solidarité – mais ni l'une ni l'autre de ces insuffisances ne justifient de sauter le Rubicon et d'habiller le fédéralisme européen des habits de l'État.

Y a-t-il dessein plus urgent, plus mobilisateur pour les jeunes générations, qu'œuvrer à l'édification d'une Union qui assume pleinement ses responsabilités dans le monde ? Une UE vraiment post-coloniale peut continuer à représenter un *universalisme* se posant non comme modèle dogmatique et univoque mais comme une expérience faillible, un laboratoire de la gouvernance et de la souveraineté partagée, dont l'expérience historique pourrait à terme réellement changer la vie en dehors de ses frontières. Il serait dommage de renoncer, même à court terme, aux réformes qui, dans le projet constitutionnel, promettaient une plus grande cohérence entre la diplomatie contrôlée par les États et la politique extérieure de l'Union, de l'aide au développement à la politique commerciale ou à l'intervention humanitaire gérées par la Commission européenne. Mais l'enjeu constitutionnel reste avant tout symbolique : dire au monde, et en particulier à nos voisins méditerranéens, que l'Europe compte d'autant plus qu'elle nous est enfin contée.

Pluralisme, existentialisme, transnationalisme, libéralisme, universalisme : voilà bien des idées compatibles avec la culture politique et l'histoire des Français. Tant mieux si le rêve d'une *démocratie* européenne aide à une réappropriation en profondeur, par la plus grande majorité possible de Français, de l'idéal européen.

Citoyenneté et agora européenne

Si l'Europe doit un jour se doter d'une Constitution, ce que j'espère, elle ne le fera pas dans l'urgence. Comme le note Bruno Jeanbart⁴, tout se passe comme si la construction européenne, en dépit de son importance et de son impact quotidien, se poursuivait dans une relative indifférence, peu propice au couronnement constitutionnel d'un demi-siècle d'intégration. Les « non » français et néerlandais sont l'occasion pour les élites européennes de prendre ce que Tocqueville appelait en son temps « la décision démocratique », et pour les populations de réfléchir ensemble au sens de leur citoyenneté européenne partagée.

4. B. Jeanbart, « Les opinions européennes face au traité constitutionnel », *Politique étrangère*, 2-2005.

À court terme, espérons que la présidence britannique aide à sortir des stéréotypes de diversion, comme celui qui oppose la soi-disant Europe politique franco-allemande à l'Europe du grand marché anglo-saxon. Les Anglais europhiles – ils sont nombreux – soutiennent l'Europe politique si elle signifie plus d'ambition internationale. Le clivage fondamental sépare ceux pour qui l'influence globale de l'UE passe par son élargissement – en particulier à une Turquie qui fera d'elle une vraie puissance médiatrice – de ceux pour qui elle passe par des alliances exclusives – l'axe Paris/Berlin/Moscou par exemple. Si l'on admet que la crise européenne actuelle est bien aussi identitaire, gageons que l'actuelle phase transitoire ne se refermera qu'avec la résolution, au moins temporaire, de la question des frontières de l'Europe.

Comment poursuivre le débat ? On ne peut pas, littéralement, débattre à 450 millions de personnes. Mais on voit aujourd'hui s'esquisser une voie paraconstitutionnelle où pourraient s'engager ensemble représentants et citoyens, activistes et écoliers, étudiants et parlementaires, professionnels et amateurs de la politique. Comme dans la campagne référendaire, le *web* et les forums virtuels joueront un rôle crucial. Mais gardons-nous d'oublier l'importance de la fête, et de la communauté politique vécue. Pourquoi les Européens de bonne volonté ne se donneraient-ils pas rendez-vous chaque année sous le ciel clément d'Athènes et l'égide du Parlement européen, pour célébrer le Woodstock de la politique européenne ? L'ambition constitutionnelle pourrait alors peut-être renaître, inspirée par une agora « Europe » à l'échelle des infrastructures olympiques et touristiques de la capitale historique des premiers balbutiements – alors bien imparfaits – de la démocratie.

PE

MOTS-CLÉS :

Union européenne
Débat constitutionnel
France
Souverainisme
Fédéralisme