

## 2.3 Les institutions européennes au défi de la diversité

### 2.3.2 John Palmer : Construire l'Europe dans l'unité et la diversité

#### **INTRODUCTION :**

#### **Le cas de l'Europe – Après 1945 et en 2005**

A la suite de la seconde guerre mondiale, de ses dévastations, de ses souffrances et des camps de la mort, une des rares questions qui ne se posait pas était : « *Pourquoi l'Europe ?* » Il était évident pour la majorité des Européens à ce moment là que ce n'était qu'à travers une sorte de processus d'unité que l'Europe pouvait échapper à une grotesque et interminable répétition de sa tragique histoire. L'élite politique dans de nombreux pays d'Europe occidentale s'était engagée (ou du moins manifestait un intérêt de pure forme) à aller vers une Intégration européenne et éventuellement à une Unité européenne. La Guerre froide – dont la politique géographique avait été fixée à Yalta avant même la libération de l'Europe des Nazis – en divisant le continent, avait exclu de ce débat toute participation significative de centaines de millions d'européens. La fin de la guerre froide a permis que l'on pose à nouveau la question dans un contexte sans précédent en vue de poursuivre l'unité continentale en élargissant l'Union européenne volontairement et démocratiquement sous le respect de la loi.

Dans la période postérieure à la seconde guerre mondiale il y eut un important soutien pour le principe révolutionnaire que l'unité des peuples, du moins de l'Europe occidentale pouvait être mieux achevée en allant au delà des concepts traditionnels de coopération inter-état et de la balance des pouvoirs vers la construction d'une communauté de « partage de souveraineté ». Pour que cela soit efficace une telle communauté aurait besoin de ses propres objectifs et institutions clairement définis. Ainsi la création d'une union économique, et éventuellement, une union politique, était largement vue comme une réponse au désir général de sécurité et un moyen d'éviter de grand pouvoir ou d'hégémonie impériale (initialement compris surtout comme un échappatoire à la future domination allemande sur le continent).

Naturellement, bien qu'on soit d'accord sur *pourquoi* l'Europe, il y avait souvent et parfois d'amers désaccords sur d'autres questions toutes aussi vitales. *Quel* genre de Communauté européenne devrait être construite? *Qui* devrait faire partie du projet européen et *qui* ne le devrait pas? *Comment* parviendrions-nous à une intégration européenne? *Quand* devrait commencer le processus et *quand* aboutirait-il? Et même, *où* seraient basées les institutions de l'Union européenne?

Depuis le lancement en 1951 de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, puis de la Communauté européenne en 1958, les questions *quel, comment, qui* et *quand* sont restés au cœur de tout le débat européen sur l'intégration. Le processus d'intégration avait tout d'abord commencé par le charbon et l'acier (industries hautement stratégiques) et, après l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954, continua avec la création d'un marché commun. Par la suite l'Union européenne se concentra presque exclusivement sur une intégration économique fonctionnelle et sectorielle, plutôt que sur un projet politique plus ouvertement fédérale.

Pour toutes ces raisons, avec le temps, la question du *pourquoi* perdit de l'importance puis disparu pratiquement des discours politiques. Aujourd'hui, il y a une génération de leaders politique au pouvoir qui, représentant une classe politique (avec très peu d'exceptions) a perdu la capacité d'exprimer clairement, d'une façon convaincante et pertinente, une réponse à « *pourquoi l'Europe aujourd'hui* ». Ceci a été illustré de façon spectaculaire plus tôt cette année lorsque les gouvernements de la France et des Pays-Bas ont échoué à convaincre le public de voter un référendum pour approuver le Traité constitutionnel de l'Union européenne qui, douze mois plus tôt, avait été ratifié par les chefs de gouvernement de l'Union européenne.

En perdant les fils du récit politique central sur l'impératif d'une Union européenne plus rapprochée, celle-ci éprouva de plus en plus de difficulté à définir l'essentiel de sa mission. Il y a eu également une

ambiguïté autour des valeurs fondamentales qui devaient inspirer la future intégration de l'Union européenne au 21<sup>e</sup> siècle. Par conséquent, le débat politique publique sur la future intégration de celle-ci s'avéra aride et incapable de mobiliser le soutien enthousiaste d'un publique. Trop souvent, aucun thème irréfutable et primordial n'est avancé de façon convaincante par l'élite politique pour justifier et légitimer ce que l'électorat européen, à juste titre, voyait comme un agenda ambitieux d'une intégration et d'une unification européenne.

Le cas de l'Europe a trop souvent été abordé en d'étroits termes économique et commerciaux. À travers les décennies, bien que l'UE a développé d'importantes politiques pour encourager le développement régional, pour s'opposer à l'exclusion sociale, promouvoir un plus grand équilibre des chances (aussi bien pour l'égalité des sexes, les différences d'origines ethniques et une sexualité différente). Tout au moins, il y a eu les premiers pas pour poser les bases d'un large système d'union des droits fondamentaux. Le marché intérieur lui-même implique une extension d'importance cruciale des libertés du peuple – autant pour les biens, le capital et les services. Plus d'un million d'étudiants ont aujourd'hui bénéficié d'Erasmus et d'autres programmes visant à encourager les études dans d'autres Etats membre. Mais l'Union a trop souvent échoué à transmettre efficacement la dimension cruciale de son rôle.

Cependant il était devenu de plus en plus évident pour les gens partout dans l'UE qu'un processus profondément *politique et continu* d'une proche intégration était en cours. La contradiction entre cette réalité et la manière apolitique dans laquelle les leaders politiques ont conduit le débat d'une plus proche Union était devenu un obstacle intolérable à la création d'un consentement général et un soutien pour le projet européen.

Le fait que les gouvernements des Etats membre fassent des préconisations pour chacune des phase successives de l'intégration en évitant les justifications politiques qui sous-tendent une union encore plus étroite était largement vue comme malhonnête et manipulateur

En dépit de la crise générée par l'échec du Traité constitutionnel par le refus de la France et des Pays-Bas, tout le monde sait que, tôt ou tard, les 25 Etats-membres de l'UE auront besoin de remanier le système de gouvernance de l'Union. Cela est essentiel si l'UE est en mesure de fonctionner efficacement avec une plus grande adhésion et, par dessus tout, si elle est capable de faire face aux défis grandissants lancés par le développement du monde extérieur. Ceux-ci inclus également le besoin de gérer le processus de « mondialisation » lui-même, assurer le maximum de bénéfices à tous, le besoin de développer des institutions plus fortes de gouvernance globale pour aborder des problèmes comme la durabilité environnementale, la sécurité et le développement économique. Encore plus important, l'Union européenne doit améliorer de façon radicale sa responsabilité démocratique vis à vis de ses citoyens, en particulier en renforçant le rôle du parlement européen élu (et avec les parlements nationaux) afin que les cadres de l'UE (le conseil des Ministres et la Commission européenne) rendent de meilleurs comptes.

Cela dit, l'existence, l'évolution et l'élargissement progressif de l'Union européenne ont été d'énormes facteurs d'encouragement et de soutien à la moitié de siècle de l'Europe pour la paix et la stabilité, mais aussi de son développement démocratique, économique et social. Ceci explique le pouvoir attractif de l'Union pour les habitants de l'Europe centrale et de l'est depuis la fin de la Guerre froide. Dans les nouvelles démocraties d'Europe de l'est et au delà, l'ambition d'adhérer à l'UE se trouve au cœur d'un large processus de démocratisation ainsi que de réformes politiques et économiques.

La même dynamique doit maintenant être à l'œuvre dans les pays autrefois ravagés par la guerre, de l'ancienne Yougoslavie et des pays voisins, vers l'est et la zone méditerranéenne. Ces développements sont d'énormes défis pour l'Union européenne. Jusqu'où l'UE peut-elle encore réellement s'élargir. Comment l'UE va-t-elle développer ses relations de « voisinage » avec les pays se trouvant à l'est et à ceux du sud qui ne deviendront jamais des membres à part entière de l'Union? Mais l'exemple d'une intégration dans la paix, qui pourrait aider à effacer les conflits historiques et les différends entre

minorités nationales, a de quoi être convaincant pour les Européens encore à la recherche d'un moyen de supplanter le cycle de peur et d'hostilité mutuelles. De fait l'exemple de l'Union européenne sert de référence exemplaire de développement politique et économique dans d'autres régions dans le monde.

La dernière décennie a vu l'achèvement du Marché unique européen et aujourd'hui l'arrivée d'une monnaie unique européenne, l'Euro, une expérience sans précédent dans l'intégration financière supranationale. Mais l'UE élargie doit faire face à de nouveaux défis et responsabilités de l'intérieur et de l'extérieur. Cela implique la modernisation et la réforme de l'économie de l'Union européenne et du système social européen pour faire face à une compétition mondiale en maintenant ses valeurs de solidarité sociale et de durabilité de l'environnement. Mais dans un monde moins sécurisé, les problèmes de terrorisme mondial et d'instabilité nous amènent à s'interroger sur les fondements de la politique de l'Union européenne.

## **POURQUOI L'EUROPE – 2005**

### **Mondialisation**

Jean Monnet disait que l'Intégration européenne « ...n'est pas une fin en soi mais qu'une étape vers le monde organisé de demain. » La mondialisation des investissements, du commerce et de la finance ont eu, ses dernières années, la force d'un ouragan. Mais la levée des barrières au libre-échange et la libre circulation des capitaux – ainsi que les changements sociaux et économiques en parallèle apporté par la révolution IT, a eu des conséquences complexes et contradictoires. La mondialisation a fait entrer dans son sillage d'énormes avantages économiques en apportant une meilleure qualité de vie à beaucoup de gens. Mais ceci a également impliqué de douloureuses dislocations, de l'insécurité et de l'appauvrissement pour des individus vulnérables ainsi que pour des communautés et régions entières.

La révolution mondiale du commerce, de la finance et de l'information a libéré une impressionnante dynamique économique. Mais les coûts sociaux et environnementaux d'un changement économique mondial sont trop souvent restés invisibles et non estimées. Ce déséquilibre est devenu une source de malaise grandissante du public vis à vis du processus de mondialisation. Ceci a stimulé les mouvements de protestations et de plus large questionnements sur l'ensemble de la direction prise par le système économique dans son ensemble.

Durant la dernière décennie, la mondialisation a entraîné dans son orbite, comme un irrésistible aimant, presque tous les pays et régimes politiques du monde. Mais alors que nous parlons d'un « système » mondial, en réalité la mondialisation a manqué de règles complètes et d'un système de gouvernance basé sur des lois. C'est pourquoi il y a eu trop peu de moyens de contrôle et de contrepoids – juridique et politique – pour assurer la responsabilité économique de tous les acteurs économiques, et de pouvoir apporter, là où c'est nécessaire, des protections sociales et environnementales dans les intérêts des populations et de leurs communautés. Cette absence d'un système de gouvernance global finira par vouloir dire qu'une globalisation continue se révélera vulnérable aux conflits et à une réaction du public du plus en plus hostile.

La construction d'un système global de gouvernance pour le 21<sup>e</sup> siècle est à la fois une priorité stratégique pour l'Union européenne et une justification importante pour sa propre existence et son évolution. Cela a été un sérieux problème dans les relations entre l'Union européenne et les Etats-Unis – surtout depuis l'élection du président Bush. De sérieuses différences d'approche à travers l'Atlantique sur des questions allant du réchauffement planétaire (les accords de Kyoto) à la Cour criminelle internationale, et au besoin de renforcement des Nations Unis. En dépit de différends entre les gouvernements de l'Union européenne (surtout à travers la guerre de l'Irak) les Etats membres de l'Union européenne se sont généralement engagés à un multilatéralisme global, et se sont opposés à un retour au monde du 19<sup>e</sup> siècle basé sur un unilatéralisme national et des concepts tel que « la balance du pouvoir ».

Dans d'autres régions du monde, des Amériques – nord et sud – en l'Asie et Afrique, les pays commencent à chercher de nouvelles formes d'intégration transfrontalières et de partage de souveraineté. C'est peut-être bien ces régions internationales qui fourniront les composantes pour la construction d'une gouvernance globale.

Certes, une Union européenne plus forte et plus efficace, capable de jouer un rôle d'influence dans les affaires internationales, agirait comme un amortisseur entre ses peuples et les impulsions parfois irrationnelles et négatives de la mondialisation. Elle contribue à garantir une pluralité des choix des sociétés, des cultures et des communautés dans le cadre d'un système global. Elle offre un modèle important à ceux qui souhaiteraient construire une politique démocratique transnationale pour le 21<sup>e</sup> siècle. Ceci est de plus en plus reconnu dans le littérature politique et universitaire en pleine croissance sur la mondialisation, l'intégration européenne, la démocratie cosmopolite et la gouvernance à plusieurs niveaux.

La tentative d'aller plus loin dans une Europe démocratique partageant les souverainetés ne peut qu'apporter une énorme contribution à l'évolution de n'importe quel futur système de gouvernance globale. Si l'Europe est capable de gérer avec succès les pressions parfois contradictoires d'un besoin de plus de prise de décisions, de responsabilité démocratique et de légitimité politique, elle apporterait des idées ailleurs, pour ceux qui souhaiteraient engager un processus similaire d'intégration et de partage de souveraineté dans l'ensemble de leurs régions; et pourrait augmenter son efficacité et l'influence de ses valeurs et intérêts sur la scène mondiale.

## **Une Europe en paix**

Au 21<sup>e</sup> siècle il n'y a plus de menace crédible d'un retour aux guerres internationales et civiles en Europe de l'Ouest – avec ou sans l'Union européenne. L'intégration a pris une telle avancée pour que ce soit une possibilité sérieuse. L'existence et l'élargissement de l'Europe sont essentiels à l'extension de la sphère de paix, de stabilité et de justice à travers toute l'Europe.

L'intégration européenne reste essentielle dans la création d'une Europe libérée des pressions et dangers, épreuves de force et rivalités entre les plus grands Etats. Dans le même temps un grand nombre d'objectifs et aspirations légitimes d'Etats *nationaux* ne peuvent être atteints qu'à travers l'acceptation et l'exercice d'une souveraineté conjointe ou partagée . La marginalisation de l'Union européenne et l'abandon du processus d'intégration pourrait facilement conduire à recréer – de la part des plus grands Etats européens – un système d'alliance visant à maintenir la paix et la stabilité à travers un nouvel équilibre européen des puissances qui a souvent mené au désastre dans le passé.

Il y a dix ans, après l'effondrement du communisme, il y avait des craintes que l'Europe centrale et Europe de l'Est pourraient retomber dans des guerres nationalistes à propos de frontières et de minorités. Il y a des leçons à la fois positives et terriblement négatives à tirer des événements de la décennie passée.

Après 1989 peu de gens pressentaient que la Yougoslavie se dissoudrait dans les haines, l'épuration ethnique et les guerres nationalistes du passé. La différence tient à ce que les nations constituantes de l'ancienne Yougoslavie ont manqué d'un environnement politique européen commun dans lequel elles pouvaient trouver des solutions démocratiques à leurs problèmes. L'absence d'un projet commun pour adhérer à l'Union les a privé d'une culture politique qui aurait permis à de tels conflits de se résoudre dans la paix.

Après les terribles guerres d'épuration ethnique qui ont coûté tant de vie d'Européens, il y a du moins de l'espoir d'un nouveau départ pour les pays de l'Europe du sud-est. En cela, le rôle soutenu de l'Union européenne a constitué un facteur important. En cas de succès, la paix et la stabilité de l'Europe de l'Est deviendrait un acte de naissance de tous les Européens. Mais cela suscite une grande question: est-ce que ses Etats membres donneront à l'Union européenne la capacité politique de jouer ce rôle alors que le processus d'unification européenne marque le pas?

Pour assurer la paix et la stabilité à travers l'Europe il n'y a pas de stratégie plus vitale pour l'UE que de poursuivre avec succès l'élargissement de celle-ci en incluant toutes les démocraties européennes désirant d'y adhérer. L'unification de l'Europe est la plus grande garantie pour que les démons de l'histoire de l'Europe soient enfin chassés. Mais une unification couronnée de succès de l'Europe dans l'UE fait appel à des réformes complètes et fondamentales dans l'Union elle-même, ses institutions et ses processus de prise de décisions.

## **Une Europe composée de multiples identités**

L'Union européenne est le produit de l'histoire de ses peuples et nations. Le cœur de l'Union est constitué des Etats-membres (ainsi que de leurs régions dans un nombre grandissant d'instances). Le processus de démocratie parlementaire dans les Etats-membres contribue pour une large part à sa propre démocratie et légitimité. L'intégration européenne, en aucune façon, ne défie ou cherche à remplacer des identités nationales ou les minorités. Elle cherche plutôt à ajouter un supplément d'identité « européenne ».

La création d'une identité « européenne » monolithique n'a jamais fait parti du projet d'intégration. Le processus d'intégration n'est pas la création d'un Etat européen ni d'une Nation européenne. Il est plutôt basé sur des identités multiples et des allégeances diverses. Le national (ou le régional) n'y est pas remplacé par l'Européen dans cette perspective, mais incorporé dans l'europpéen - et vice versa. Ces identités devraient être classées dans différents ensembles hiérarchies – certaines plus faibles, d'autres plus fortes – mais complémentaires et non antagonistes. Dans l'Europe d'aujourd'hui il est déjà possible, et c'est de plus en plus commun, d'avoir plus d'une identité à la fois.

Il est par exemple banal d'être à la fois Catalan, Espagnol et Européen, d'être Bavarois, Allemand et Européen, d'être Ecossais, Anglais et Européen. Etant donné la révolution globale de l'information, du multiculturalisme, et du développement des voyages, il existe désormais une gamme grandissante d'identités que les gens peuvent et veulent adopter selon les circonstances.

Une nouvelle fois, ces nouvelles réalités sont de plus en plus intensivement débattues dans la littérature politique et universitaire sur la mondialisation, l'intégration régionale et le futur de l'Etat-nation. Bien qu'il n'y ait aucun consensus ni de débats sur leurs implications précises pour les politiques et la gouvernance, l'attention s'est concentrée sur la manière dont ces notions héritées d'identités sont devenues plus fluides et distendues malgré la plus large interdépendance économique et politique et l'intégration entre les Etats les plus développés. Comme a soulevé Gary Marks (un auteur important sur la gouvernance à plusieurs niveaux), il y a un nouveau phénomène de « niche identitaire » ou multiple, des identités coexistant avec les communautés locales, régionales et de territoires supranationales, en plus de l'identité Nationale.

De même cela peut s'appliquer à l'émergence d'un nouveau genre de citoyenneté qui est ni exclusivement national ni cosmopolite mais multiple – dans le sens où les identités, les droits et obligations sont exprimés par la configuration d'institutions communes, d'Etats, d'associations nationales et transnationales, de régions et d'alliances de régions. Les changements dans la société internationale, parmi lesquels l'intégration européenne représente une part intrinsèque, érodent les fondements nationaux d'ordre politique, laissant une place à ces multiples identités et allégeances... Pour construire de nouvelles communautés politiques nous devons aller au delà des catégories traditionnelles au point de vue conceptuel et dans la pratique. De tels auteurs comme David Held, Jürgen Habermas, Michael Zürn, Dieter Grimm, Claus Offe, Fritz Scharpf, William and Helen Wallace ont apportés d'importantes contributions à ces débats à travers différents points de vue, et méritent aujourd'hui une plus large écoute.

L'histoire de l'intégration européenne a été et continue d'être marquée par un processus parallèle de décentralisation du pouvoir des administrations centrales aux organismes régionaux (élus) dans la

plupart des pays de l'UE. Loin d'éliminer les riches diversités culturelles et autres différences de l'Europe moderne, le développement de l'Union a encouragé la renaissance d'identités nationales « cachées », régionales et autres. C'est l'une des raisons pour lesquelles la charge contre un processus d'intégration européenne conduisant à un « super-Etat » centralisé est inconvenante. Dans une Europe composée de « multiples identités » il n'y a pas d'alternative efficace à un système de gouvernance à plusieurs niveaux basé sur la subsidiarité – sur une prise de décisions le plus proche possible des citoyens.

## **Une Europe de prospérité, de justice sociale et d'inclusion**

L'intégration européenne, de la création de la Communauté du charbon et de l'acier, puis du « marché commun » à l'introduction du marché unique et de la monnaie unique européenne dans les années 90, a représenté une part intrinsèque du remarquable développement économique des pays de l'UE. Ceci est vrai pour les six premiers Etats membres fondateurs et aussi pour les vagues successives des pays qui s'y sont adhésés dans les récentes décennies. L'attrait de tant de pays pour l'adhésion à l'Union est intimement lié au dynamique élan économique apporté par l'intégration.

Il y a, cependant, aussi une gamme distinctive de modèles économiques et sociaux européens. Le concept de modèle social européen a commencé à se préciser dans les années 60 et 70. Aujourd'hui il doit se moderniser et s'adapter sous la pression montante venant de l'impact de la mondialisation sur la compétitivité des entreprises multinationales. Il demeure une question ouverte: dans quelle mesure le modèle social européen doit-il évoluer vers le modèle anglo-saxon plus libéral. Il semble qu'il y ait un intérêt grandissant pour le remarquable succès des économies nordiques de l'UE (le Danemark, la Finlande et la Suisse) qui se sont engagées à atteindre un très haut niveau de compétitivité globale en maintenant de très hauts niveaux de protection sociale et de durabilité de l'environnement.

Les citoyens de l'Union européenne ont voté à plusieurs reprises pour des partis politiques qui cherchaient un équilibre entre l'environnement, le social, les droits de l'Homme et la dynamique d'une économie de marché, distinguant l'Europe des Etats-Unis ou de beaucoup d'économies asiatiques. L'Europe se différencie ainsi par un développement historique distinctif et par l'évolution à déterminer son système de valeurs démocratiques et de la société civile. Le compromis entre la croissance, l'emploi, la solidarité sociale et l'environnement durable semble certain de marquer le débat politique paneuropéen pendant beaucoup d'années à venir.

Un modèle européen de développement économique, social et environnemental sera réalisé par les Etats membres par la combinaison de mesures classiques d'intégration et de l'application de nouvelles formes de « lois souples » et d'une coopération s'exerçant sous l'influence de groupes d'Etats s'appariant entre eux.

Il n'y aura pas d'accord unanime à l'intérieur du système démocratique européen sur la meilleure façon de la réaliser. Il n'existe pas de futur européen prédéfini, et il n'y en aura pas. L'élément vital du débat démocratique de l'Union européenne devrait tourner autour des différents futurs proposés par une large variété de partis politiques. Cela demandera le développement de plus de capacité pour les débats politiques et les délibérations à l'échelle européenne. Cela peut venir de la création d'un système de parti plus fort, de plus grands efforts pour développer les médias et l'accès aux langues à travers les frontières; mais aussi de l'émergence graduelle à l'échelle européenne des questions évidentes à chaque pays comme l'éducation, le bien-être et la santé. Des auteurs comme Lars-Eric Cederman et Edgar Grande ont insisté sur l'importance de telles capacités et difficultés à surmonter ces obstacles.

## **L'Europe dans le monde**

L'Union européenne n'aspire (et n'aurait aucune crédibilité) à tenter de devenir un empire du 21<sup>e</sup> siècle. Elle ne peut non plus poursuivre la chimère d'un super-Etat ni même viser un statut d'hégémonie. Toute tentative de subordonner à ses propres intérêts ceux d'autres peuples ou d'autres pays sur la scène mondiale, non seulement violerait les valeurs européennes seraient vouées à l'échec. « L'Europe

dont nous avons besoin » peut devenir un exemple constructif pour ceux qui, ailleurs, souhaiteraient, de leur propre manière, résoudre des problèmes communs, par le partage de souveraineté et des institutions démocratiques supranationales.

L'Europe dont nous avons besoin devrait visiblement prouver cette vérité que la liberté ne peut exister que dans une société civilisée sous l'autorité de la loi. Sur le plan international, les Etats-Nation traditionnels étaient le résultat d'une participation active à ce que Raymond Aron appelait des « Etat de nature » anarchiques où « tout le monde fait ce qu'il veut, et par conséquent, a peur et est seul, privé de liberté ». La construction des nations en Europe a posé les bases de la paix et de la démocratie établies sur les lois de l'Etat. Mais elle a échoué à inclure de telles structures dans les relations entre Etats.

Prendre le chemin fédéraliste, d'union démocratique de nos Etats nation et régions, signifie un « au revoir » définitif aux « deux concepts d'hégémonie et de balance de pouvoir » qu'avait observé Max Kohnstamm, collaborateur de Jean Monnet. L'Europe ne devrait pas aspirer à devenir un policier impérial, global. Mais il peut et pourrait aider à défendre les valeurs de paix, de stabilité, de droits de l'Homme et de préventions des conflits (et si nécessaire la résolution des conflits).

Pendant trop longtemps l'Union européenne était à juste titre négligée en tant que « un géant économique mais nain politique ». D'importants pas ont été franchis ces dernières années pour rendre réelle l'aspiration à une véritable politique européenne commune en matière de défense, de sécurité et de politique étrangère. Ce sont des domaines à propos desquels les Etats membres continueront à avoir droit de décision. Mais les prises de décisions actuelles sont trop complexes, trop lentes et non renforcées par des capacités efficaces pour traduire les décisions politiques générales en actions efficaces sur le terrain. Tôt ou tard la responsabilité de toute la politique extérieure de l'UE devra être confiée à la Commission, plutôt que d'être divisée comme actuellement entre la Commission, le Haut représentant de l'Union européenne et les présidences tournantes de l'UE.

C'est précisément ce qui avait été recommandé dans le Traité constitutionnel de l'Union européenne. Les questions pour lesquelles le traité constitutionnel essaya de trouver des réponses sont restées sur la table. L'UE devra y répondre. Elles feront probablement l'objet de négociations sur une nouvelle constitution après le cycle actuel d'élections parmi les Etats membres clés (l'Allemagne, l'Italie, la Pologne et la France) vers la fin de 2007.

## **Une Europe constitutionnelle**

De même qu'il n'y a pas (et ne peut y avoir) de tentative crédible pour remplacer les identités nationales ou autres par une « identité européenne » monolithique, la création d'une démocratie constitutionnelle en Europe ne peut remplacer mais doit être ajoutée à la démocratie des Etats membres. L'émergence d'une union fédérale en Europe s'est faite sui generis et ne peut être comparée à des fédérations créées dans la foulée de la construction d'Etat-nation comme l'Australie et les Etats-Unis.

L'Union européenne continuera d'être une « fédération d'Etats nations » ou peut-être plus convenablement une « fédération d'Etats membres ». Cette formule ou concept a été accepté par Jacques Delors (qui en est à l'origine), Joschka Fisher, Lionel Jospin et Jacques Chirac.

D'après Alan Milwards l'intégration européenne a sauvé et non remplacé l'Etat nation car elle s'est occupée de questions qui ne pouvaient être résolues à un niveau seulement national. Il est essentiel que de nouvelles étapes soient franchies pour améliorer la responsabilité démocratique des structures de gouvernance qui, dans les Etats membres, s'occupent des questions européennes. Une grande part des incertitudes exprimées sur une plus étroite intégration européenne reflètent un manque de confiance dans la transparence et la responsabilité démocratique des gouvernements des Etats membres.

Une « démos » européenne doit et peut être construite en coopération, venant s'ajouter à la démocratie nationale. En effet, dans l'avenir, il sera nécessaire de développer également une « démos globale », alors, un système de gouvernance à plusieurs niveaux commencera à émerger (gouvernance régionale,

nationale, européenne et globale). Cependant il est déjà possible de discerner les contours d'une «démos européenne» qui se développe dans les activités commerciales transfrontalières, chez les syndicats, les ONG et dans d'autres secteurs de la société civile aussi bien que dans la vie politique encore anémique des institutions de l'UE, et par dessus tout le parlement européen. L'évolution d'une «démos» européenne (et éventuellement globale) renforcera la démocratie au niveau national et sub-national. Inversement un affaiblissement ou un sapement de la démocratie à n'importe quel niveau de gouvernance menacerait l'ensemble du processus démocratique.

Ces développements ont tous contribué de manière générale au déplacement des politiques démocratiques à partir des sphères jusqu'ici définies. Nous entrons dans une époque de gouvernance à multiple niveaux, non seulement local, régional, national et européen, mais aussi global. Mais le processus risquerait dans le futur, s'il n'est pas bien enraciné dans la société civile et démocratique, de générer des conflits nouveaux et même mortels pour une gouvernance à niveaux multiples. Le défi est donc de créer des institutions qui puissent assigner un objectif cohérent aux politiques démocratiques jusqu'au niveau supranational.

## CONCLUSIONS

Nous vivons dans un monde dans lequel les politiques, les institutions, et même les frontières nationales ont quelques caractéristiques du « plastique moulé ». Ce qui semblait être fixé et permanent dans notre paysage politique et économique est aujourd'hui sujet à des changements soudain, souvent imprévisibles et déconcertants. Ce sont non seulement des problèmes économiques et politiques, mais de sécurité élémentaire comment l'ont dramatiquement illustrés les attaques terroristes apocalyptiques à New York et à Washington. On ne peut parvenir à une interdépendance qu'en cherchant une justice politique et une stabilité globale, sans lesquelles le terrorisme sera de plus en plus contraignant en terme de souffrance humaine.

La mondialisation économique, la fin de la Guerre froide et de la division de l'Europe, la révolution de l'information et une sorte de paralysie démocratique rampante dans bien des pays, tout cela témoigne, de manière tantôt exaltante tantôt décourageante, de l'émergence d'un nouveau monde. L'Union européenne a beaucoup reflété ces changements, particulièrement au cours de la décennie passée. Il est donc peu étonnant que l'Union et ses institutions soient devenues distantes aux yeux du public européen. Contrairement aux suppositions de théoriciens de la conspirations, l'évolution de l'Union européenne n'a pas été conduite par des idéologues ou selon des projets secrets bien établis. L'Union a dû plutôt s'adapter à la rapidité des changements et a dû souvent improviser. Mais la manière par laquelle la classe politique a géré les changements dans l'Union européenne a souvent donné aux citoyens le sentiment d'être mal informés et les a rendus mal à l'aise.

Le sentiment grandissant d'un divorce entre le processus d'intégration européenne et une proportion importante du public pose aujourd'hui de sérieux problèmes. L'Union fait face à une série de défis considérables : l'unification en suspens de l'Europe, le développement de l'union économique et monétaire, le besoin d'une réforme constitutionnelle de l'UE et de ses institutions de prise de décisions, et la recherche d'un modèle propre d'économie, de développement social et environnementale durables.

Pris ensemble tous ces défis ne peuvent être assumés par simple opportunisme politique ou par un processus de changement impulsé par les élites pour lesquels il y a au mieux un consentement réticent et incertain. On ne peut faire face à ces défis que si les politiciens retrouvent une capacité à articuler de façon convaincante ce qu'ils ont perdu : des arguments irréfutables en faveur de *pourquoi l'Europe*.

Les moyens essentiels par lesquels les peuples européens retrouveront confiance, engagement et sentiment d'appartenir au projet européen, viendront d'une priorité donnée aux valeurs sociétales et civiles sur lesquelles est basé ce projet. Ces valeurs doivent désormais être au cœur d'une future mission



dans laquelle une Europe plus intégrée aidera à donner forme à un système de gouvernance du 21<sup>ème</sup> siècle pour un monde interdépendant.



Auteur: John Palmer



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>