

Analyse : La convention sur l'avenir de l'Europe

Priorité au projet politique ou à la constitution ?

par Hartmut Marhold

Directeur général du Centre international de Formation européenne.

1. Cinq grands motifs de réforme et la controverse entre la priorité au « contenu » et au « contenant »

a) « Contenu » et « contenant »

Dans son discours du 28 mai 2001 devant l'Assemblée nationale française, le premier ministre français, Lionel Jospin, avait défendu la thèse selon laquelle « le débat [sur l'avenir de l'Europe] ne [devait] pas porter uniquement sur la question des institutions et de leur réforme. L'Europe est d'abord un projet politique, un "contenu" avant d'être un "contenant"¹ ». Mais cet ordre de priorités est loin de faire l'unanimité, bien au contraire. On peut en effet défendre la thèse inverse, comme le font François Bayrou et Daniel Cohn-Bendit dans leur appel de Strasbourg, thèse selon laquelle « l'Europe ne se forgera une volonté politique qu'en se donnant un espace public garant du débat démocratique. C'est la démocratie qui fera l'Union européenne ; et sans démocratie, l'Europe se défera. À toute démocratie, il faut une constitution². »

La controverse est sous-jacente à une grande partie du débat sur l'avenir de l'Europe et, même si elle ne surgit que rarement à la pleine

1. Cité de *Le nouveau débat sur l'Europe*, Textes réunis et commentés par Hartmut Marhold, Nice : Presses d'Europe, 2002, p. 406.

2. François Bayrou et Daniel Cohn-Bendit, *Appel de Strasbourg du 13 juin 2000* ; in : *Le nouveau débat sur l'Europe*, op. cit., pp. 278-279.

conscience des participants, son enjeu est de taille. En effet, faut-il d'abord définir un contenu, un projet politique, les objectifs politiques que l'on veut atteindre ensemble au niveau européen (une politique commune de fiscalité ou de défense par exemple), ou faut-il d'abord créer une démocratie européenne, une communauté politique structurée, constituée, constitutionnalisée, qui serait la condition préalable à telle ou telle politique à mener, le choix revenant ensuite aux électeurs ?

b) L'UEM et ses conséquences pour le processus d'unification européenne

Le « nouveau débat sur l'avenir de l'Europe »³ s'est déclenché après un des plus grands succès de l'histoire de l'unification européenne, l'achèvement de l'Union économique et monétaire (UEM), le 1^{er} janvier 1999, avec l'introduction de l'euro comme monnaie unique pour les pays faisant partie de la « zone euro »⁴. La première interrogation qui s'en suivit fut celle de savoir s'il fallait considérer l'UEM comme l'aboutissement de l'intégration européenne ou si, au contraire, loin d'être l'objectif lui-même, l'UEM n'était que le moyen, la condition nécessaire pour l'achèvement de l'union politique de l'Europe.

Cette motivation majeure de la finalité du processus d'unification européenne renvoie à la controverse entre « contenu » et « contenant » puisqu'elle suggère l'alternative entre deux solutions. Dans le premier cas, l'Union européenne se dirigerait vers un système politique – pour éviter le concept d'« État » – radicalement libéral, considéré plutôt comme une agence assurant essentiellement la libre concurrence et la stabilité monétaire. Dès lors, avec l'UEM, l'Union européenne n'aurait plus besoin de grands sauts qualitatifs pour atteindre son objectif. Au contraire, il faudrait rester vigilant pour contrer toute tentative de réinstaurer au niveau européen les vices des États-providence, qui avaient trahi le concept d'État libéral.

3. Titre du recueil de textes déjà cité et qui réunit une trentaine de projets pour une Europe future, avancés ces trois dernières années par des hommes d'État.

4. En France, le passage à l'euro a pu être interprété comme une véritable « révolution ». Voir par exemple Jean Boissonat, *La révolution de 1999. L'Europe avec l'Euro*, Paris : Sand, 1998. De même, l'un des premiers témoignages importants du renouveau du débat sur l'avenir de l'Europe, initié par l'arrivée de l'euro, fut incarné par les prestigieux *Entretiens européens d'Épernay*, dont le premier thème a été, en 1999, « Une nouvelle Europe après l'euro » (Actes des débats, Paris : La documentation française, 2000).

Si par contre on considère que la *res publica* ne saurait se résumer à la seule garantie de la poursuite du bonheur de chacun par un marché offrant les mêmes chances à tout le monde, alors l'UEM ne pourrait constituer l'aboutissement de l'unification européenne. L'Europe devrait viser d'autres horizons, intégrant dans son plein sens une communauté de destin entre des nations et des citoyens partageant les mêmes valeurs fondamentales. Or, il n'est pas sans conséquences pour la nature de la « constitution » de l'Europe que le « projet politique » soit de nature libérale ou sociale.

Cet aperçu du premier grand motif du débat sur l'avenir de l'Europe peut mener à s'interroger si l'alternative entre « contenu » et « contenant » (même si ce n'est qu'une alternative de priorités) est la bonne question, et s'il est donc possible de dissocier les deux, ou si une constitution européenne est nécessairement porteuse d'un projet politique et, inversement, un projet politique concret ne peut être neutre vis-à-vis d'une conception constitutionnelle⁵.

c) Problèmes d'efficacité et de légitimité de l'Union européenne

Avant de reprendre le fil de cette controverse devenue ainsi tripartite, il est utile de jeter un coup d'œil aux autres grandes motivations du débat. Il est évident qu'un certain malaise vis-à-vis du fonctionnement des institutions communautaires constitue également un facteur de réforme. Les institutions, conçues pour les six pays fondateurs, mériteraient des modifications plus profondes tout en préservant leurs vertus originales, afin de remplir à nouveau leur rôle et fonctions, même si cela se limite à ceux qui leur étaient attribués originellement. Jacques Delors est certainement parmi les contributeurs au débat celui qui insiste le plus ardemment à la fois sur cette nécessité de réforme, mais aussi sur les valeurs de la « méthode communautaire » et du « triangle institutionnel⁶ ».

5. Voir à ce sujet les réflexions sur une éventuelle constitution européenne chez Renaud Dehousse (dir.), *Une constitution pour l'Europe ?*, Paris : Presses de Sciences Po, 2002.

6. Voir notamment Jacques Delors, « Le pardon et la promesse. L'héritage vivant de Robert Schuman », dans *Le nouveau débat sur l'Europe*, op. cit., pp. 142-153. Ce discours prononcé le 9 mai 2000 – donc pour le cinquantenaire du Plan Schuman – et qui n'a malheureusement pas trouvé suffisamment d'attention dans le public, est pour ainsi dire la contrepartie delorienne du discours de Joschka Fischer du 12 mai 2000. Jacques Delors approfondit dans son analyse les motivations des pères fondateurs jusqu'à leurs valeurs fondamentales et entend rebâtir sur ces valeurs le système communautaire. Cette

Une troisième motivation du débat n'est pas éloignée de celle concernant le fonctionnement du système actuel, et ramène à la controverse entre « contenu » et « contenant » : elle concerne la question de la légitimité de l'Union européenne et de son action, plus précisément la légitimité auprès de l'opinion publique. En effet, « l'Europe [est] en quête de légitimité⁷ ». La question est de savoir comment elle la créera : par un « projet politique » inscrivant sur l'agenda des organes de l'Union européenne les problèmes politiques qui préoccupent les citoyens d'Europe – ou en se transformant en une véritable démocratie permettant aux électeurs de choisir entre des formules et familles politiques différentes, et de renvoyer des « gouvernements » qui n'auraient pas su répondre aux aspirations des citoyens ?

On voit donc que la deuxième et encore plus la troisième grande motivation du nouveau débat sur l'avenir de l'Europe bercent en leur sein la même controverse entre priorité au « contenu » ou au « contenant »⁸.

d) *L'élargissement et ses retombés sur l'Union européenne*

Il en va de même pour la quatrième motivation à l'origine de ce débat, et que l'on retrouve dans la plupart des contributions.

« L'élargissement rendra indispensable une réforme fondamentale des institutions européennes. Comment s'imaginer en effet un Conseil européen à trente chefs d'États et de gouvernement ? Trente présidences ? Combien de temps les réunions du Conseil dureront-elles dans ce cas ? Des jours, voire des semaines entières ? Comment parvenir, à trente, dans le tissu actuel des institutions de

approche, inlassablement promue par Delors, est reprise dans ces différents points à travers les travaux de la fondation *Notre Europe*, dirigée par Delors (<http://www.notre-europe.asso.fr>).

7. Jean-Louis Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, Paris : Presse de Science Po, 2001. Le deuxième chapitre de cet « essai », comme le définit l'auteur (p. 7), se réfère à la perception par l'opinion publique du problème de légitimité (« De l'inquiétude à l'eurosepticisme », pp. 29-40). Voir également les réflexions de Paul Magnette, *L'Europe, L'État et la démocratie. Le Souverain apprivoisé*, Bruxelles : Éditions Complexe, 2000 ; notamment le chapitre « Crise de légitimité dans l'intégration avancée », pp. 173-199.

8. Jean-Louis Quermonne, op. cit., semble vouloir trouver la réponse dans le développement d'un « contenant » adapté : Le premier chapitre de son essai (« Un déficit de légitimité », pp. 13-28) se décompose en parties se référant toutes à l'aspect constitutionnel, notamment : « Les vicissitudes du principe majoritaire », « La référence à l'État de droit », « Un fédéralisme intergouvernemental », « Un objet politique à identifier ». Cette orientation vers le système politique se vérifie également dans sa conclusion qui l'amène à la défense du concept de « Fédération d'États-nations » (p. 93).

l'Union européenne, à concilier les intérêts différents, à adopter des décisions et encore à agir ? Comment veut-on éviter que l'Union ne perde définitivement toute transparence, que les compromis soient de plus en plus impalpables et étranges, et que l'intérêt manifesté à l'égard de l'Union par ses citoyens ne finisse par tomber bien en dessous de zéro ? Autant de questions auxquelles toutefois il existe une réponse toute simple : le passage de la confédération de l'Union à l'entière parlementarisation dans une Fédération européenne que demandait déjà Robert Schuman il y a cinquante ans⁹. »

C'est le raisonnement de Joschka Fischer tel qu'il l'a développé dans son discours du 12 mai 2000, « De la confédération à la fédération, réflexion sur la finalité de l'intégration européenne », discours qui constitue probablement le point culminant de ce nouveau débat.

Le ministre des affaires étrangères allemand ne met pas en cause telle ou telle politique, tel ou tel « contenu » ; pour lui, l'essentiel est le fonctionnement du système et son acceptation par les citoyens européens en cas d'élargissement – c'est donc le système politique en tant que tel qui est visé, non pas les politiques qu'il mène. Or, l'élargissement, avant de poser la question des politiques à mener, pose en priorité la question de la nature du système politique. Sera-t-il à même à relever le défi d'un fonctionnement à trente ? Sera-t-il accepté par les citoyens et légitime aux yeux des électeurs – et ceci face à des décisions politiques à prendre qui seront peut-être douloureuses à court terme ? Ne faut-il pas justement, parce qu'on n'échappera probablement pas à des coûts élevés à court terme, assurer définitivement la légitimité du système politique qui devra imposer ces coûts aux peuples de l'Europe occidentale ? Ne faut-il donc pas faire de la réforme, voire de la « re-fondation constitutionnelle » – pour reprendre le terme de Fischer – le préalable à la mise en œuvre de telle ou telle politique ? On voit que le raisonnement de Joschka Fischer, à partir du facteur de réforme qu'est l'élargissement, l'amène à se prononcer, sans pourtant s'y référer expressément, à l'alternative entre « contenu » et « contenant ».

9. Joschka Fischer, *De la confédération à la fédération. Réflexion sur la finalité de l'intégration européenne*, Discours du 12 mai 2000, in : *Le nouveau débat sur l'Europe*, op. cit., pp. 182-183. La deuxième grande interrogation des *Entretiens européens d'Épernay* de 1999 (voir note 4) était : « Quelle Union après Amsterdam et les élargissements ? »

e) *La mondialisation et le « modèle européen »*

Aux quatre motivations évoquées jusqu'ici du débat sur l'avenir de l'Europe s'ajoute une cinquième qui a trait au rôle de l'Europe dans le monde. C'est là qu'entrent dans le débat sur l'Europe toutes les passions suscitées par la mondialisation¹⁰. La question est de taille, évidemment, puisqu'elle englobe non seulement le sens profond de l'unification de l'Europe mais aussi le rôle des États-nations et leurs rapports avec l'Union européenne. Si, en effet, l'hypothèse se vérifie que les États-nations sont de moins en moins à même d'assumer leur rôle historique de conduire les nations sur le chemin qu'elles souhaitent emprunter en leur assurant leur liberté extérieure, la question se pose alors de savoir s'il ne faut pas confier cette tâche à l'Europe, au nom et à l'avantage des nations européennes – même si cela se réalise au détriment des États. Ce raisonnement conduit également et directement à la revendication d'une démocratie européenne susceptible d'assumer dans l'avenir les fonctions principales des États autrefois « souverains » mais aujourd'hui privés de cette souveraineté. Selon cette logique, l'Europe, sans revêtir tous les traits d'un État-nation conventionnel, devrait tout de même être repensée dans la lignée des États-nations européens. Et suivant une telle perspective, la démocratie et la république, la constitution et les valeurs fondamentales l'emportent sur le « contenu » de telle ou telle politique à mener, dans la pensée de Fischer.

Il y a pourtant là encore matière à s'interroger sur le bien-fondé du choix qu'impose l'alternative entre « contenu » et « contenant ». Car il faut évidemment se poser la question de savoir pourquoi l'Europe aurait à mener une politique quelconque vis-à-vis de la mondialisation. N'est-elle

10. La littérature suscitée par cette problématique est immense et passe par les deux ouvrages de Jean-Marie Guéhenno, *La fin de la démocratie*, Paris : Champs/Flammarion, 1993, d'une part, et *L'avenir de la liberté. La démocratie dans la mondialisation*, Paris : Flammarion, 1999, d'autre part ; mais aussi par l'essai de Viviane Forrester, *L'horreur économique*, Paris, Fayard, 1996, et jusqu'aux best-sellers de Michel Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris : Seuil, 1991, et plus récemment avec Jean Boissonat et Michel Camdessus, *Notre foi dans ce siècle*, 2002. Il est évident que la mondialisation est aussi un leitmotiv chez des auteurs politiques tels que Pierre Moscovici, *L'Europe, une puissance dans la mondialisation*, Paris : Seuil, 2001, et un peu plutôt déjà chez Hubert Védrine (en dialogue avec Dominique Moïsi), *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*, Paris : Fayard, 2000, le premier des deux étant largement consacré à l'élaboration détaillée du projet européen (et prenant ainsi la suite du livre précédent de Moscovici, *Au cœur de l'Europe*, Entretiens avec Henri de Bresson, Paris : Le Pré aux Clercs, 1999), le deuxième plus orienté vers les relations internationales dans leur ensemble avec un accent très marqué sur les relations avec les États-Unis.

pas l'aboutissement de la logique libérale ? Ne faut-il pas laisser s'épanouir tous les petits égoïsmes dont la complémentarité naturelle préétablie assurera mieux que toute politique le bien-être commun ? Et la mondialisation n'est-elle pas un grand pas vers la réalisation de cette utopie libérale¹¹ ? Quelle que soit la réponse à cette question, il est légitime de se la poser, et la réponse ne sera satisfaisante qu'à partir du moment où on pourra esquisser les contours de ce que l'on est convenu d'appeler un « modèle de société » européen. C'est le raisonnement de Lionel Jospin qui en fait un préalable à la question « institutionnelle » de l'Europe :

« L'Europe n'est pas faite seulement de règlements, de directives ou de contentieux. Elle est d'abord une œuvre de l'esprit, un modèle de société, une vision du monde. [...] On ne peut pas avancer des architectures institutionnelles ou proposer des formules sans avoir réfléchi au préalable, au sens politique que l'on veut donner à l'Europe¹². »

2. La controverse approfondie : *policy* et *polity*

a) Une terminologie scientifique

Cinq grandes motivations du débat sur l'avenir de l'Europe, cinq incitations à réfléchir sur la controverse entre « priorité pour le contenu » ou « priorité pour le contenant ». Cependant, « contenu » et « contenant » sont-ils les bons qualificatifs ? Les termes sont repris chez un acteur du débat, Lionel Jospin, qui y a fait son choix. On se référera, dans un raisonnement scientifique, aux concepts de la science politique qui, elle, distingue trois dimensions de la politique : « La politique est marquée par trois dimensions (structures, processus, contenu – *polity*, *politics*, *policy*). Ces trois dimensions permettent de donner des contours au concept de politique : la politique est par conséquent la réalisation de contenus politiques (en anglais *policies*) à l'aide de processus politiques (en anglais *politics*) au sein d'un cadre de structures politiques (en anglais *polity*)¹³. »

11. Parmi les innombrables ouvrages consacrés à l'analyse du phénomène de la mondialisation ne sera cité ici qu'un seul qui met justement le doigt sur le caractère problématique de *L'illusion néo-libérale*, de René Passet, Paris : Fayard, 2000.

12. Lionel Jospin, in *Le nouveau débat sur l'Europe*, op. cit., pp. 407-408. Voir aussi p. 416.

13. Hiltrud Nassmacher, *Politikwissenschaft*, 3^e édition, München, Wien (Oldenbourg), 1998, p. 2 (traduit de l'allemand par Hartmut Marhold).

b) *Arguments pour la priorité au projet politique*

Une discussion sur ce qui est prioritaire, *polity* ou *politics*, n'est pas inutile. On peut défendre la thèse selon laquelle les *policies*, ce qu'on a l'intention de faire ensemble, constitue l'essentiel. Les grands domaines politiques sont en jeu aujourd'hui au niveau européen. Après le succès de l'intégration économique et monétaire, on peut et on doit s'interroger sur ce qu'on veut encore faire en commun au niveau européen : cela concerne tout ce qui constitue la contrepartie de la politique monétaire et de marché, c'est-à-dire la politique sociale dans son sens le plus large, comprenant l'emploi aussi bien que les conditions de travail et les grandes assurances contre les risques principaux de la vie (chômage, maladie, vie). Ne faut-il pas se mettre d'accord sur un tel modèle de société européenne ? Et de même vis-à-vis de l'extérieur : quel consensus trouver pour une politique extérieure commune de l'Europe ? Quelle défense commune, avec quels moyens militaires et quel budget ?¹⁴ N'est-ce pas en fonction des réponses à ces questions qu'il faut construire la *polity*, l'architecture institutionnelle, voire constitutionnelle, qui mettrait les instruments nécessaires à la disposition des européens décidés à mettre en œuvre les politiques communes, afin d'assurer l'efficacité de ces réalisations ? Sous cet angle, les institutions trouveraient leur plein sens en tant qu'instruments au service d'objectifs politiques. Elles n'auraient pas de raison d'être en tant que telles, mais seulement en fonction des *policies*.

La légitimité d'un tel système reposerait essentiellement sur l'*output*, c'est-à-dire sur les résultats politiques que le système produit : arrive-t-on, oui ou non, à assurer la survie du modèle de société européen ? Arrive-t-on mieux ensemble à réduire le chômage, à assurer la sécurité interne et externe, à défendre les intérêts de l'Europe sur la scène mondiale ? Et si oui, peu importe avec quels moyens institutionnels... Dans cette hypothèse, les citoyens d'Europe souscriraient à l'Union européenne en fonction du succès de ses politiques. La légitimité découlerait alors d'un jugement des citoyens en fonction des résultats de l'action politique.

14. Ce sont ces questions qui ont été posées dès le début du nouveau débat sur l'avenir de l'Europe, par exemple au prestigieux colloque franco-allemand à l'Assemblée nationale française le 29 juin 2000, dont la première table ronde – clôturée par les conclusions de Jacques Delors – était consacrée à la question « Que voulons-nous faire ensemble et quand ? ». Jean-Noël Jeanneney (dir.), *L'avant-garde européenne, un nouveau centre de gravité pour l'Europe ?*, Actes du colloque, Paris, 2000.

c) Arguments pour la priorité à la polity

On peut cependant défendre, comme on l'a vu, la thèse inverse qui donne la priorité à la *polity*. Celle-ci ne doit pas se satisfaire inévitablement du caractère de moyen, d'instrument ou de fonction des *policies*. Elle peut revendiquer au contraire d'être le dépositaire de tout ce que la communauté politique a en commun comme valeurs profondes.

« Quelle fonction une constitution remplit-elle pour une communauté politique ? Celle d'une "grammaire de liberté" et, surtout chez nous en Europe, d'une "grammaire de la solidarité". C'est au moyen de cette constitution que le peuple, souverain, définit les valeurs qui l'engagent, les domaines dans lesquels il délègue des pouvoirs et ceux à qui il les délègue, et comment il veut organiser et limiter ces pouvoirs. Pour finir, une constitution réglemente qui est compétent pour quoi. Tels sont les éléments qui forment la base de la Constitution d'une Fédération européenne des États-nations¹⁵. »

Prise sous cet angle, l'architecture constitutionnelle ne saurait plus se réduire à l'instrumentaire, mais requerrait pour elle-même une priorité naturelle découlant de son caractère fondamental pour la définition du sort que la communauté de destin veut partager. La *polity* constitue dans un sens fondamental cette communauté et la réunit en vertu des valeurs partagées par ses membres – indépendamment des politiques qu'elle mettrait en œuvre et qui varieraient d'ailleurs en fonction des époques historiques et de leurs défis spécifiques. En ce sens, la *polity* vise la longue durée, tandis que les *policies* s'inscrivent plutôt dans le court terme. La *polity* survivrait à des élections, des changements de gouvernements, des paradigmes politiques libéraux ou sociaux-démocrates, comme les États-nations l'illustrent depuis leurs origines au début des temps modernes et surtout depuis la Révolution qui en a fait des républiques.

Constituer une communauté de destin, basée sur la souveraineté du peuple, en limitant et en définissant l'exercice du pouvoir, va bien plus loin que se doter d'instruments utiles pour la mise en œuvre de telle ou telle politique. En effet, s'il s'agissait seulement d'instruments efficaces, rien a priori ne plaiderait pour la démocratie : si une dictature – personnelle ou bureaucratique – pouvait mieux assurer la mise en œuvre efficace d'un des objectifs consentis, on devrait l'accepter, selon le

15. Johannes Rau, « Plaidoyer pour une constitution européenne », Discours devant le Parlement européen, 4 avril 2001, in : *Le nouveau débat sur l'Europe*, op. cit., p. 110. Voir également Renaud Dehousse, op. cit.

raisonnement qui donne la priorité aux politiques et relègue la question constitutionnelle au rang de raisonnement instrumental.

Ainsi, du point de vue de ceux qui donnent la priorité à la *polity*, la question de la légitimité se pose dans des termes totalement différents : ce n'est pas le résultat d'une action politique qui détermine sa légitimité. Cette légitimité n'est pas liée telle ou telle politique, mais liée au système politique dans son ensemble, dans la mesure où il est fondé sur une constitution démocratique, voulue et consentie par les citoyens, et liée à l'action politique dans la mesure où elle respecte les règles de cette constitution, et dans la mesure où les institutions fonctionnent selon ces règles. Le souverain – le peuple – considère alors comme légitime une *polity* qui établit les règles du jeu, et cette légitimité se fonde sur l'*input* plutôt que par l'*output*, par les modalités de l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement. S'il est élu démocratiquement, il est alors légitimé pour quelques années afin de mener sa politique. Les électeurs seront à même de le révoquer et d'en élire un autre s'ils sont mécontents de l'action du premier, qui pourtant avait été légitimé antérieurement¹⁶.

En outre, les institutions ne sont pas neutres vis-à-vis des hommes et des femmes qui y travaillent : ce ne sont pas uniquement les personnes qui façonnent les institutions, l'inverse s'observe également.

« Ce qui a permis, au-delà des hommes, des caprices de l'Histoire, de progresser, c'est la force de nos institutions. Jean Monnet disait d'elles : "L'expérience de chaque homme se recommence. Seules les institutions deviennent plus sages : elles accumulent l'expérience collective et, de cette expérience et cette sagesse, les hommes soumis aux mêmes règles verront non pas leur nature changer, mais leur comportement graduellement se transformer." Si l'on touche à une des institutions, c'est alors tout un équilibre précieux, riche de ses réussites passées, qui est menacé¹⁷. »

16. Pour des réflexions plus détaillées sur l'opposition entre légitimité par *input* et légitimité par *output*, voir Paul Magnette, *L'Europe, l'État et la démocratie*, op. cit., p. 175 et s. ; et notamment Fritz Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 15 et s., qui défend l'hypothèse que la légitimité par *input* doit reposer sur une communauté politique forte et solidaire parce qu'elle suppose l'acceptation de décisions majoritaires par la minorité – un état d'évolution qui n'est pas encore atteint en Europe, selon Scharpf. C'est donc l'*output* qui doit légitimer les décisions européennes, selon lui, et il plaide pour une priorité sur la *policy*. Mais c'est justement à la supposée absence ou faiblesse de communauté politique légitimant les décisions majoritaires que le débat constitutionnel entend remédier.

17. Jacques Delors, *Le pardon et la promesse*, voir note 6, in : *Le nouveau débat sur l'Europe*, op. cit., p. 147.

Cette expérience d'un des grands praticiens de l'Europe, et plus précisément de deux d'entre eux – Jean Monnet et Jacques Delors – se trouve confirmée par des analyses scientifiques et notamment par l'école «(néo-)institutionnaliste» de la science politique :

« Des institutions politiques constituent un cadre relativement déconnecté des conditions sociales et économiques permettant aux individus de retrouver un répertoire de règles de conduite. [...] En outre, des institutions comprennent toujours une dimension de sens et d'orientation. Elles ne sont pas seulement des instruments d'interaction politique, mais incarnent des idées fondamentales sur le but de la vie commune au sein de la *res publica*¹⁸. »

C'est en bref l'enjeu de la controverse entre ceux qui préconisent la priorité pour la *polity* ou la *policy*, mais rares sont ceux qui se rendent compte de cet enjeu¹⁹. La plupart des auteurs se prononcent en faveur de l'une ou de l'autre priorité, tandis que certains seulement réfléchissent à l'articulation entre les deux – parmi eux, notamment Michel Barnier et Jürgen Habermas.

3. Les raisonnements de Michel Barnier et de Jürgen Habermas

a) Michel Barnier : la différenciation, faute de consensus politique

Michel Barnier, commissaire responsable des questions institutionnelles et représentant de la Commission à la convention, fait partie de ceux qui prennent en compte l'interrelation entre les deux aspects des *policies* et de la *polity* :

« Des voix s'élevaient [...] pour recommander de prêter attention au lien entre l'architecture institutionnelle et le projet européen. Des institutions, pour quoi faire ? [...] Faites-moi de bonnes institutions, pourrait-on dire, et je vous ferai de bonnes politiques. Depuis les débuts de la construction européenne, il est exact que le jeu d'institutions bien conçues a permis d'atteindre un haut niveau d'intégration. Mais rien de tout cela n'aurait été concevable sans la volonté politique des

18. André Kaiser, « Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus : James March und Johan Olsen », in *André Brodocz & Gary S. Schaal (Hrsg.): Politische Theorien der Gegenwart*, Opladen, 1999, pp. 189-211, en particulier p. 194.

19. Un effort pour élucider la question a été aussi entrepris par Yves-Thibault de Silguy, « Les enjeux de la réforme institutionnelle », dans le numéro spécial de la revue *Commentaires* consacrée à la question « L'Europe en péril », n° 90, été 2000, pp. 265-273. Ce numéro comprend également d'autres contributions intéressantes pour la controverse exposée ici, par exemple celle de Jean-Louis Bourlanges (entretiens avec Cédric Argenton), *L'Europe en péril*, pp. 245-249.

dirigeants et des peuples européens, ni sans la passion qui les a souvent inspirés. Et il ne suffira pas de revoir le système institutionnel pour que le projet européen trouve un élan nouveau. »

Il tire de l'identification de cette problématique la leçon que le projet politique a priorité sur les institutions :

« Des travaux de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, je tire ainsi la conclusion qu'une nouvelle réforme des institutions ne sera réussie, et vécue comme telle, qui si l'on parvient au préalable à définir un projet commun, à former une volonté politique²⁰. »

Ce qui constitue cependant l'originalité de sa réflexion, c'est qu'il admet qu'un consensus sur un projet politique, un contenu, un ensemble de *policies* est très probablement hors d'atteinte :

« La réalité, c'est qu'il existe en Europe et pour l'Europe des volontés différentes, des ambitions différentes. »

Barnier cite à titre d'exemple une « intégration économique complète », « une défense commune »,... Qui plus est, Barnier constate que les obstacles incontournables et qui sont susceptibles d'empêcher un consensus sur le projet politique s'inscrivent dans l'opposition fondamentale entre une conception libérale d'une part, et social-démocrate d'autre part, de la politique :

« Je pense aussi aux débats qui [...] montrent que certaines conceptions du libéralisme ne font pas bon ménage avec l'idée que beaucoup d'États membres se font des services publics et de l'intérêt général. »

La conclusion que Barnier est prêt à tirer de son analyse vise la différenciation de l'intégration européenne :

« Il me paraît important [...] de s'interroger sur ce qui unit les États européens, mais aussi sur ce qui peut à certains moments les séparer – pour évaluer sérieusement si le projet européen peut résister à cette diversité accrue ou s'il est souhaitable que les États membres les plus volontaires décident ensemble d'aller plus loin. Pour l'avenir, j'accepterais l'intégration différenciée²¹. »

20. Michel Barnier, *Note personnelle*, 17 octobre 2001, in : *Le nouveau débat sur l'Europe*, op. cit., p. 233.

21. Barnier l'accepte cependant bien entendu dans certaines limites, par exemple s'il n'y a pas de remise en cause du marché commun, pas de différenciation au sein de l'UEM... Voir *Le nouveau débat sur l'Europe*, op. cit., p. 234 et s.

C'est par conséquent l'incompatibilité des projets politiques de nature libérale et sociale-démocrate qui incite Barnier à envisager la différenciation, et c'est justement ce moment de sa pensée qui pose problème : la différenciation est généralement comprise comme une différence organisée entre ceux qui veulent aller plus vite ou plus loin et ceux qui souhaitent avancer plus lentement ou moins loin – et Barnier lui-même reprend cette idée générale. Mais en fait, il bâtit sa conception de la différenciation sur un autre raisonnement, celui de l'incompatibilité entre deux familles politiques. Or, envisagée sous cet angle, la différenciation séparerait non plus ceux qui veulent aller de l'avant et ceux qui souhaitent rester derrière, mais les sociaux-démocrates et les libéraux. Voilà le vrai problème de l'approche de Barnier : on ne peut pas imaginer une Europe des sociaux-démocrates en face d'une autre Europe constituée par les libéraux.

Le raisonnement de Barnier est donc à revoir : à quel moment a-t-il dévié pour arriver à cette conclusion implicite et dont il ne se rend d'ailleurs pas compte puisqu'il soutient la thèse que même « sa » différenciation ferait la différence entre l'avant-garde et ceux plus réservés ? Pour répondre à cette question, il faut revenir sur la controverse entre *policy* et *polity* et admettre qu'en effet, un consensus sur le projet politique n'est probablement pas possible, mais qu'on ne peut pas non plus envisager deux tracés différents pour ceux qui souhaitent aller dans des directions divergentes – sociale-démocrate l'une, libérale l'autre. La conclusion du constat de l'incompatibilité des deux modèles politiques ne serait alors pas la différenciation, mais l'inversement des priorités entre *policy* et *polity*. Puisqu'un consensus ne peut pas être trouvé entre sociaux-démocrates et libéraux, il faut donner priorité à la création d'une architecture constitutionnelle.

Ceci ne veut pas dire qu'un consensus sur ce plan serait plus facile à atteindre que sur le plan du projet politique. Mais ce n'est pas non plus la condition nécessaire pour le renversement des priorités ait un sens : il suffit que la différenciation engendrée par l'absence de consensus sur la *polity* sépare seulement ceux qui veulent aller plus loin de ceux qui souhaitent rester plus prudents – au lieu de séparer des familles politiques. Et c'est justement l'avantage de la priorité pour la *polity*. C'est elle en effet qui permet de distinguer une avant-garde d'un certain nombre d'États membres qui hésiteraient de souscrire à une véritable constitution européenne.

b) *Habermas : en l'absence de conséquences irrévocables, priorité à un projet politique social-démocrate mobilisateur*

Le deuxième auteur qui se penche sur la question de la priorité entre *policies* et *polity* est Jürgen Habermas. Le point de départ de son analyse est la spécificité du modèle européen dans le cadre de la mondialisation :

« Que l'on comprenne la mondialisation comme une suite accélérée de tendances de longue date ou comme la transition vers une nouvelle forme transnationale du capitalisme, en tout état de cause elle présente des traits inquiétants, comme toute modernisation accélérée. [...] Si la société veut un niveau acceptable de bien-être généralisé, qui rejette ainsi la marginalisation et l'exclusion sociale, cette décision politique dépend surtout de la sensibilité de larges couches sociales en faveur des phénomènes de solidarité citoyenne aujourd'hui affaiblis. Ces types de raisonnement normatif, ne peuvent cependant mobiliser des majorités que s'ils sont enracinés dans les traditions de la culture politique.

Cette hypothèse n'est pas tout à fait irréaliste pour les pays européens, où les traditions politiques du mouvement ouvrier, des doctrines sociales des églises et du libéralisme social assurent encore une certaine résonance aux conceptions de solidarité sociale. Dans la littérature des sciences des cultures comparées, on associe à l'Europe un choix de valeurs qui réunit d'une façon unique l'individualisme privé avec le collectivisme public. [...]

Évidemment, cette perspective suscite le soupçon d'être une interprétation partisane, disons sociale-démocrate du projet européen. On pourrait répondre que toute interprétation substantielle est partisane et polarise les militants. Mais on ajoutera que face aux motivations faibles et au scepticisme croissant, il n'y aura pas de mobilisation de la base sans polarisation. Et sous l'angle normatif, cette stratégie n'offre aucun inconvénient ; car son succès se solderait avant tout sur le plan procédural. Une Europe constitutionnellement et institutionnellement consolidée renforcerait la capacité d'agir ensemble sans porter préjudice à l'orientation politique. L'accroissement de la capacité d'action politique est une condition nécessaire mais pas suffisante pour corriger le système économique mondial, ce que certains de nous, fédéralistes européens, pourraient souhaiter²². »

On voit donc que Habermas lui aussi donne la priorité au projet politique, avec deux arguments. Tout d'abord, le potentiel mobilisateur est selon lui plus grand du côté de la *policy* que du côté de la *polity*. L'argument peut surprendre justement chez Habermas qui a développé le concept de « patriotisme constitutionnel », pour une Allemagne en manque d'identité et par conséquent de patriotisme national, mais c'est

22. Conférence *Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'une constitution ?*, à Hambourg, le 26 juin 2001. Traduction par Hartmut Marhold.

Voir : http://www.zeit.de/2001/27/Politik/200127_verfassung_lang.html

justement ce manque d'identité nationale qui a incité Habermas à prêter son idée de patriotisme constitutionnel à l'Europe²³.

Son deuxième argument pour la priorité au projet politique est que l'effet d'une réussite serait neutre par rapport aux grandes familles politiques et leurs projets incompatibles l'un avec l'autre, parce que le résultat ne serait de toute façon que « procédural », ce qui veut dire probablement « institutionnel ». En effet, la mise en œuvre d'une politique sociale-démocrate au niveau européen nécessite la création d'un ensemble institutionnel capable de mener des politiques actives sur le plan de la politique sociale, mais – face à la mondialisation – aussi vis-à-vis de l'extérieur. Ainsi, le projet politique social-démocrate engendrait une constitutionnalisation plus poussée qu'un projet libéral. Mais si à la suite d'élections législatives européennes, un gouvernement libéral succédait à un gouvernement social-démocrate, il ne serait pas tenu de se servir du dispositif institutionnel mis en place, et échapperait ainsi aux exigences du projet précédent.

4. La complémentarité entre *polity* et *policy*

a) *L'approche de Scharpf*

Il est cependant douteux qu'un système institutionnel puisse être neutre vis-à-vis d'un projet politique. En tout cas, la science politique, qui rejoint à nouveau sur ce plan l'expérience traduite par exemple par Jean Monnet et Jacques Delors, semble s'accorder justement sur le lien entre les deux. Les institutions, parce qu'elles sont plus que des instruments, parce qu'elles sont porteuses de *certaines* valeurs, déploient des effets de guidage pour les individus qui agissent en leur sein. Exprimé d'une manière plus théorique par Fritz Scharpf :

« The approach proceeds from the assumption that social phenomena are to be explained as the outcome of interactions among intentional actors ... but that these

23. Voir aussi le débat sur les thèses de Habermas et sa propre contribution au numéro spécial du journal *Les Temps modernes* sur « La Souveraineté », sept.-oct.-nov. 2000 (55^e année, n° 610), en particulier Paul Alliès, « Souverainistes versus fédéralistes : La controverse française », pp. 120-155, Bertrand Badie, « Vers la responsabilité cosmopolitique ? À propos d'Habermas », pp. 95-104 ; et Jürgen Habermas, « Le paradoxe de l'État de droit démocratique », pp. 76-94.

interactions are structured, and the outcomes shaped, by the characteristics of the institutional settings within which they occur²⁴. »

Cette hypothèse n'est rien d'autre qu'un début de réconciliation entre les deux écoles présentées jusqu'ici. Selon Scharpf, la structure institutionnelle n'est donc pas neutre par rapport au projet politique, bien au contraire. Elle prédispose le système politique à certaines politiques, à certaines décisions, et éloigne la probabilité d'autres projets.

On remarquera par ailleurs la différence entre Scharpf et Habermas : l'hypothèse théorique de Scharpf ne croit pas en la neutralité des « procédures » mais leur prête une influence sur la politique susceptible d'être mise en œuvre par *certaines* structures. Quand une institution dispose d'une compétence spécifique, il y a de grandes chances qu'elle l'utilise, et qu'une politique de l'emploi sera probablement mise en chantier dès que l'union européenne disposera des compétences correspondantes. Le façonnement de cette politique dépend, selon l'approche de Scharpf, de la manière dont sa mise en œuvre est structurée par les processus décisionnels définis dans des traités ou textes tenant lieu de constitution.

b) La double question du « qui fait quoi ? »

On voit que la question de la distribution des compétences est cruciale et se situe juste à l'intersection entre les *policies* et la *polity*. Cette localisation systémique du problème des compétences se confirme lorsqu'on prend au sérieux la question « qui fait quoi ? » que se posent avec insistance d'autres contributeurs au nouveau débat sur l'Europe, notamment Jacques Delors d'un côté²⁵, et Karl Lamers et Wolfgang Schäuble de l'autre²⁶. C'est une interrogation qui réunit en fait deux questions spécifiques, le « qui » et le « quoi ». La question du « qui » renvoie à la dimension structurelle et sollicite une réponse sur le plan de

24. Fritz Scharpf, *Games real actors play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, CO 1997, p. 1.

25. Delors a posé cette question notamment sous la forme suivante : « Que voulons-nous et que pouvons-nous faire ensemble ? Ce sont les deux questions vitales. » Jacques Delors, « Interview sur une Fédération des États-nations », *Le Monde*, 19 janvier 2000. Présenté dans *Le nouveau débat sur l'Europe*, op. cit., pp. 133-136, citation p. 135.

26. Notamment dans le « deuxième document Schäuble-Lamers » (le premier étant celui de septembre 1994 qui présentait l'idée d'un « noyau », jamais qualifié par les auteurs de « dur »), présenté à la presse le 3 mai 1999 ; voir : *Le nouveau débat sur l'Europe*, op. cit., p. 51.

la *polity*, puisqu'il s'agit d'identifier des acteurs (individuels mais surtout institutionnels), ainsi que leur place et leur rôle dans le texte constitutionnel. Le « quoi », par contre, se réfère à ce que les acteurs ont le droit ou l'obligation de faire, et à ce qu'ils ne doivent pas faire : c'est alors de l'attribution des compétences dont il est question dans cette deuxième partie de la question fondamentale.

c) Le principe de subsidiarité : modèle structurel et substantiel

La répartition et la distribution des compétences dans une structure politique apportent donc la réponse à la question « Qui fait quoi ? »²⁷. Et la recherche de cette réponse devrait être guidée par le principe de subsidiarité – tout du moins selon le souhait des gouvernements des États membres de l'Union européenne.

Le principe de subsidiarité met en lumière l'intime imbrication entre le contenu et la structure politique, et confirme l'hypothèse selon laquelle la *polity* et les *policies* ne sont pas neutre l'une vis-à-vis de l'autre. Pris dans son sens profond, le principe de subsidiarité vise rien moins qu'un modèle de société qui implique au même degré des structures sociétales et un projet politique. Il suffit de se souvenir que l'idée de la subsidiarité était à l'origine d'un projet de société opposé au fascisme, opposé au collectivisme au nom de la nation, opposé à l'effacement de la personne humaine face aux exigences d'un nationalisme à outrance – mais sans pour autant tomber pécher par le vice contraire, c'est-à-dire un individualisme aussi radical que le collectivisme qu'il fallait combattre. C'est justement la reconnaissance, inhérente au principe de subsidiarité, d'une dimension individuelle *et* sociale – ou collective – qui rendit justice à la condition humaine à un moment historique où celle-ci était mise en cause et menacée. C'est Alexandre Marc qui trouva la formule canonique résumant cette pensée : « Ni collectivistes, ni individualistes, nous sommes personnalistes²⁸. »

27. On peut trouver l'exemple d'une réflexion sur ce sujet et les retombées qu'elle peut avoir chez Wolfgang Clement (ministre-président du plus puissant Land allemand, la Rhénanie-Westphalie), *Une nouvelle approche pour construire l'Europe. Organisation des compétences de l'Union européenne après Nice*, Discours du 12 février 2001, in : *Le nouveau débat sur l'Europe*, op. cit., pp. 354-373.

28. Selon Denis de Rougemont, « Alexandre Marc et l'invention du Personnalisme », dans *Le Fédéralisme et Alexandre Marc*, Lausanne : Centre de Recherches européennes, 1974, p. 51, repris dans le numéro spécial de la revue « Cadmos » sur Denis de Rougemont (n° 33, 9^e année, printemps 1986), dans l'article de Ferdinand Kinsky, *Où en est le fédéralisme de Denis de Rougemont ?*, pp. 63-86, citation en p. 82.

Le principe de subsidiarité, révélateur de tout approche personnaliste et fédéraliste, réclame par conséquent non seulement des structures politiques correspondant à ses valeurs humaines profondes, mais préconise également un projet de société – un projet politique – marqué par l'équilibre entre liberté (individuelle) et solidarité (collective). C'est ainsi que subsidiarité, personnalisme et fédéralisme réunissent *polity* et *policy*. Le principe de subsidiarité est basé sur le respect d'autrui, non pas seulement dans le sens de la tolérance qui souvent n'est que l'acceptation *noles volens* de l'autre parce qu'on ne peut se passer de lui, mais dans le sens positif de reconnaissance dans l'autre du complément nécessaire et bienvenu à soi-même, dans le sens donc d'une complémentarité dont on fait soi-même partie. Ce principe tend par conséquent aussi bien à une structuration des niveaux décisionnel du système politique – en d'autres termes à l'instauration d'un système fédéral – qu'à la mise en œuvre de politiques qui rendent aux différentes personnes humaines et aux communautés multiples qu'elles forment leur autonomie, en n'allant à leur aide que dans le cas où elles le demandent, mais dans ce cas obligatoirement. Ce que Lionel Jospin entend par « projet politique », par « modèle de société européen » (tout comme Jacques Delors) n'est rien d'autre que la dimension substantielle d'une subsidiarité personnaliste et fédéraliste, dont la dimension constitutionnelle – fédérale – ne peut être disjointe de sa substance.

Finalement, ces considérations sont loin d'être neuves. On y reconnaîtra la vieille controverse entre « fédéralisme hamiltonien » et « fédéralisme intégral ». Pendant que le premier prétend pouvoir privilégier la *polity* fédérale sans préjudice sur le contenu politique, le second soutient l'hypothèse de l'inséparable complémentarité de l'un et de l'autre.

Hartmut Marhold.