

**“L’innovation politique de l’Union Européenne”, en Michael Seymour / Guy Laforest (eds.) (2011), *Le federalisme multinational. Un modèle viable?* Bruselas: Peter Lang, pp. 319-326.**

## L’innovation politique de l’Union Européenne

Daniel Innerarity

Si Jacques Delors lui-même a pu dire que l’Europe était un OPNI (objet politique non identifié), le fait que l’opinion politique en ait une perception floue et confuse ne devrait pas nous étonner outre mesure. La perplexité serait moindre s’il était possible d’appréhender cette configuration nouvelle qu’est l’Union européenne au moyen des catégories traditionnelles d’État-nation ou de traité international, si nous bâtissions un État-nation à plus grande échelle ou si nous intensifions les relations entre les États souverains. Mais le processus d’intégration est autre chose, une configuration unique et inédite. Il exige, pour être compris, des concepts nouveaux et des pratiques nouvelles.

On parle beaucoup de *déficit démocratique*. Je crois cependant que le problème le plus profond de l’Europe est son *déficit cognitif*, notre compréhension trop pauvre de ce que représente l’Union européenne. Nous avons du mal à comprendre que nous sommes devant une des innovations politiques majeures de notre histoire récente, un véritable laboratoire pour expérimenter une nouvelle conception de l’identité, du pouvoir et de la citoyenneté dans le contexte de la mondialisation. La crise dont témoigne l’échec constitutionnel et la désaffection généralisée face aux possibilités de nouveaux progrès dans l’intégration sont fondamentalement dues à une compréhension insuffisante de ce que nous sommes et de ce que nous sommes en train de faire et – si vous me permettez cette affirmation qui pourrait passer pour une marque de zèle philosophique – au fait que nous ne disposons pas d’une bonne théorie de l’Europe. Le déficit dont je parle n’est pas un déficit de communication, qui pourrait être résolu par un marketing plus efficace. C’est un défaut de compréhension (entre les citoyens et les gouvernants européens), un manque de conviction quant à l’originalité, la subtilité, la signification et la complexité de la construction européenne. C’est ainsi que l’on peut expliquer les peurs des citoyens et le manque d’ambition des dirigeants. Le problème est que l’idée que nous nous faisons de l’U.E. est truffée de malentendus qui la laissent à la merci d’une opinion publique superficielle, qui ne la perçoit que comme un niveau de pouvoir supplémentaire, comme une stratégie pour survivre face à une mondialisation qui est ressentie seulement comme menaçante.

Ce dont l’Europe a besoin, c’est de connaître et de renouveler sa cohérence. Nous ne pouvons avancer dans l’intégration politique si nous n’abordons pas la question de la nature de l’Europe, si nous escamotons les questions de fond qui portent sur ce qu’elle est et sur ce qu’elle peut être. Comme le disait Julia Kristeva, l’Europe ne doit pas seulement être utile, elle doit aussi avoir du sens. Comprendre l’Europe est le premier pas pour imprimer une direction, pour donner une idée aux citoyens de ce qui devrait recueillir, à l’issue d’un débat public, leur assentiment. On a pu considérer cette clarification, à une certaine époque, comme vaine, mais elle est devenue aujourd’hui indispensable.

Je vais tenter d'explicitier et de fonder cette originalité de l'Union européenne en trois temps : 1) l'identité européenne est encore plus complexe et plus diverse que nous ne le supposons ; 2) l'espace européen a des marges, plus que des limites ou des frontières ; 3) l'Europe mondialisée pourrait servir de modèle pour un monde interdépendant. Je me propose de réfléchir sur ces trois thèmes (identité, espace et mondialisation), en soutenant que l'Europe – pour le formuler de manière quelque peu paradoxale – a une identité peu définie, est un espace qui ne se ferme pas et un *nous* sans autres.

## **1. L'identité européenne : un *nous* fait d'autres**

L'Europe a été fréquemment définie à partir de facteurs géographiques, culturels, historiques et politiques, qui formeraient la base d'une civilisation unique et qui auraient engendré un modèle occidental de la modernité. Mais en la scrutant avec attention, la question de l'identité apparaît plus difficile à traiter. Du point de vue géographique, l'Europe ne présente pas de frontières naturelles : l'Océan Atlantique ne dessine pas son rivage de manière décisive, comme cela est manifeste si l'on considère la relation particulière qu'entretient la Grande-Bretagne avec les États-Unis ; la mer Méditerranée sépare autant qu'elle unit et met en relations ; quant à l'Est, il n'a pas de frontières claires. Si nous l'entendons comme continent, l'Europe est encore plus imprécise, ce qu'avait bien compris Paul Valéry en la décrivant comme une presque-île du continent asiatique (1957). En ce sens, on peut affirmer que l'Europe a moins de consistance géophysique que le sous-continent indien. En termes de civilisation, l'Europe s'étend plutôt vers le continent asiatique et une bonne partie de la Méditerranée ne peut en être exclue.

D'un point de vue historique, l'Europe ne constitue pas une civilisation unitaire qui aurait développé une trajectoire singulière et clairement différenciée du reste du monde. La diversité culturelle de l'Europe est plus que la diversité de ses nations ; l'Europe a été formée dans l'interaction et la fertilisation mutuelle de ses nations. C'est pour cela que l'on peut dire d'elle qu'elle est, plus qu'une civilisation, une « constellation civilisationnelle » (Delanty et Rumford, 2005, p. 37).

On ne peut pas non plus définir l'Europe par le concept d'*Occident*. Les racines historiques de la civilisation occidentale – Athènes, Rome, Jérusalem – ne sont pas européennes dans le sens occidental du terme. Nous oublions facilement que la culture et la civilisation occidentales ont leur origine en Orient. Le monde antique était oriental, pas occidental. L'Antiquité classique et les origines du christianisme sont méditerranéennes, au sens que Braudel donne à ce terme (1999, 1<sup>ère</sup> éd. 1949). Comme les Grecs, les Romains n'avaient pas non plus un sentiment clair de l'identité européenne, qui est plutôt propre au Moyen-Age – ils pensaient Rome comme le centre du monde. En raison de son histoire et, plus encore, de la conjoncture présente, l'Europe ne se réduit pas à l'Occident.

Pour les peuples antiques, l'opposition entre le nord et le sud était plus significative que celle de l'est et de l'ouest. Pendant longtemps, les Alpes représentèrent bien plus une frontière géographique et culturelle que la Méditerranée, qui était le centre de la civilisation. L'opposition entre l'est et l'ouest prend son origine au moment où, au VII<sup>e</sup> siècle, l'idée européenne fut articulée contre l'Islam, une opposition qui perdura largement au Moyen-Age, à l'ère moderne et jusqu'à la fin de la guerre froide.

L'élargissement de l'U.E. vers l'Est est qualitativement différent des précédents. Il ne consiste pas seulement en une augmentation significative des États membres, c'est également une reconfiguration de son cadre civilisationnel. Avec le déplacement des frontières de l'Europe vers la Russie et l'éventuelle entrée de la Turquie, l'Europe se déplace vers l'Asie et devient petit à petit post-occidentale et polycentrique. De la sorte, il devient possible de dépasser la « petite Europe » de la guerre froide. L'élargissement ne rend pas seulement l'Europe plus vaste, il la transforme aussi qualitativement. La chute du communisme n'a pas supprimé l'Est mais elle l'a reconfiguré, un Est qui va être de plus en plus important dans la Nouvelle Europe. À partir de 1989, après la chute du mur de Berlin, l'opposition entre l'Ouest et l'Est a disparu et l'ère d'une Europe orientée vers la construction d'un monde multipolaire a commencé.

L'Europe n'est ni une forme de vie, ni un peuple, ni une civilisation, ni un super-État. Elle est plutôt une construction particulièrement originale en ce qu'elle se réfère à la possibilité d'avoir des normes contraignantes qui procèdent d'une articulation entre des espaces ni homogènes ni pleinement unifiés. Aussi l'U.E. se distingue-t-elle du constitutionnalisme traditionnel qui exigeait une unité du *demos*, ce qui bien souvent supposait également une unification linguistique, culturelle ou religieuse. Cette dissociation de l'identité culturelle et du politique constitue une de ses innovations les plus intéressantes, qui rend possible une démocratie sans *demos* ou avec divers *demoi*, avec un peuple peu défini, mal limité, poreux, et qui ne s'oppose pas nécessairement à d'autres peuples.

Le fait qu'il soit si difficile de définir l'Europe en termes exclusivement culturels, en référence à une histoire partagée, à un territoire unique bien défini ou à des valeurs communes est ce qui rend si important la configuration d'un espace public européen : l'Europe comme une conversation, comme un espace discursif, qui ne requiert pas des bases déterminantes mais des possibilités d'interlocution.

S'il fallait, au sein de ce pluralisme des valeurs, distinguer quelque chose de caractéristique, je prendrais pour point de départ cette fine observation de Montesquieu pour qui les Européens ont toujours été préoccupés de connaître l'idée que les autres avaient d'eux-mêmes. Je pense que cette disposition à nous voir du dehors est à l'origine de nos meilleures constructions, bien davantage qu'une supposée défense de ce qui nous est propre et exclusif. Et si nos valeurs fondamentales étaient un ensemble d'habitudes qui ont configuré une idée nous incitant sans cesse à garder nos distances vis-à-vis de notre propre identité ? L'*autorelativisation*, la réflexivité, la distance face à soi-même, la curiosité, le respect et la reconnaissance sont les propriétés d'une forme d'identité légère mais sans laquelle l'expérience européenne ne pourrait être menée à bien.

## **2. Les espaces européens : des marges qui ne limitent pas**

La question de la spatialité et celle du territoire sont des clés pour comprendre le sens de l'intégration européenne. De ce point de vue également, nous sommes confrontés à quelques particularités qu'il est nécessaire de saisir pour déchiffrer la nouveauté de l'espace européen. L'Europe est un espace singulier. Comme espace politique unifié, elle représente une nouveauté qui exige que nous reconsidérons nos préjugés, notre manière de penser la territorialité dans des schémas conventionnels.

La première catégorie remise en cause par la nouvelle constellation est l'idée d'un espace délimité. Nous sommes habitués à penser les espaces comme étant bornés, articulés par des États et divisés par des frontières. Dans le cas de l'Europe, ce que nous voyons – à l'intérieur comme, en un certain sens, à l'extérieur –, c'est une pluralité d'espaces qui se croisent et qui se superposent. L'espace européen a, plutôt que des limites, des marges, des *borderlands*. D'un point de vue géopolitique, ses frontières orientales ou méditerranéennes ne sont pas à proprement parler des limites fixes mais plutôt des marges qui ne bornent pas, des seuils de passage, relativement poreux, des zones dynamiques où s'articulent de manière continue connexion et discontinuité. Les marges ne divisent pas nécessairement les espaces ; elles peuvent aussi d'une certaine manière les unir et agir comme lieux de suture (Hassner, 2002, p. 40). L'Europe se trouve face à quelque chose qui arrive aussi à d'autres lieux du monde et au monde entier, mais avec une particulière intensité. La mondialisation suppose un perpétuel entrecroisement des espaces, une dialectique de la limitation et de la dé-limitation. Les discontinuités forment un espace, plus qu'elles ne se réduisent à une ligne de démarcation (Sassen, 2001).

De ce point de vue, on peut affirmer que la marge ressemble plus au *limes* d'un empire qu'à la frontière traditionnelle des États modernes. C'est que les zones de contact ne délimitent pas les espaces comme le faisaient les frontières qui sauvegardent les intégrités territoriales. À la différence des limites, les marges ne distinguent pas complètement ceux de l'intérieur et ceux de l'extérieur, du moins pas avec une netteté absolue et de manière définitive. Les marges sont des espaces qui ne sont ni véritablement intégrés ni complètement extérieurs, qui ne peuvent être domestiqués. Les bordures ont ceci de caractéristique qu'elles sont "élargissables" et qu'elles ont la possibilité d'avoir des relations privilégiées avec des périphéries déterminées. L'argument selon lequel l'élargissement s'est fait parce qu'il n'y avait pas de motifs pour ne pas le faire est très significatif, au moment de comprendre quel est le type de frontières qui est celui de l'U.E. L'Europe, en raison de son identité particulière, manque d'arguments irréfutables quant à la fixation de ses limites.

Il me semble que dans les discussions actuelles sur le futur de l'Europe, on tend à sous-estimer ce type de questions, pourtant décisives. Tout le discours sur l'*intégration*, par exemple, tend à ignorer d'autres questions d'importance, celles qui relèvent de la forme spatiale de l'U.E. Si l'Europe est un réseau, l'articulation qu'elle établit avec ses alentours et le reste du monde est aussi importante que sa cohérence interne. L'espace européen ne peut être bien compris si on le réduit à une question d'intégration (intérieure) et si l'on ignore sa connexion (avec l'extérieur), ce qui le rend plus complexe et dynamique. Précisément, l'idée des "marges de l'Europe" suggère qu'il y a d'autres logiques que le processus d'intégration : son incapacité à unifier pleinement ses espaces politiques, économiques et sociaux ou à les distinguer de l'extérieur vient du fait que l'UE est moins séparée du reste du monde que ce que nous avons coutume de penser et du fait que la mondialisation opère de multiples chevauchements plus qu'elle ne différencie l'Europe d'autres régions du monde (Delanty et Rumford, 2005, p. 134). Pour cette raison, il est sans doute pertinent de définir l'Europe tout entière comme un *borderland*, comme une région frontalière (Delanty et Rumford, 2005, p. 220), au sens d'un lieu de carrefours et de conflits, d'un espace tout particulièrement aux prises avec des interdépendances globales.

La Politique européenne de voisinage (P.E.V.) est la plus claire manifestation de l'intérêt, pour l'U.E., d'agir au-delà de sa sphère d'influence immédiate et d'assumer ses responsabilités dans la gouvernance de la civilisation. La Commission est de plus en plus consciente que dans un monde de flux financiers, de réseaux de

communication et de marchés, les limites rigides sont plus une source d'instabilité potentielle qu'une garantie de sécurité. À cela répond l'intention de l'U.E. de développer une zone de prospérité et un voisinage pacifique, un "cercle d'amis", avec des relations de coopération. En reconnaissant l'interrelation entre son développement intérieur et son environnement extérieur, l'U.E. admet qu'elle ne peut pas se concevoir elle-même à partir d'une division rigide entre ceux qui sont à l'intérieur et ceux qui sont à l'extérieur. "Notre tâche est de promouvoir un cercle de pays bien gouvernés à l'Est de l'Europe et autour de la Méditerranée, avec lesquels nous pourrions avoir des relations d'étroite coopération" (Conseil de l'Europe 2003). La sécurité intérieure de l'U.E. ne peut se réduire à une question de contrôle des frontières extérieures. Peu à peu, nous nous rendons compte qu'il faut passer de la *forteresse Europe* à une topographie des zones frontalières qui puisse réduire la séparation de l'Europe et du reste du monde.

### 3. Une Europe mondialisée : un *nous* sans autres

La question de savoir s'il existe ou non une citoyenneté européenne doit aussi être posée en des termes originaux. Plutôt que d'être pensée comme une question identitaire, elle devrait plutôt être abordée comme un défi lié à la mission civilisatrice de l'Europe. Si l'expérience européenne se justifie, c'est bien parce qu'elle promeut un modèle d'identité qui, non seulement, ne requiert pas d'annuler sa diversité intérieure, mais qui ne nécessite pas non plus une opposition aux autres pour s'affirmer : c'est un *nous* sans autres.

L'Europe ne peut se concevoir comme quelque chose de séparé du monde. Cet entrelacement a été une constante historique : la conscience d'être lié au monde s'y est toujours exprimée avec une intensité particulière. Cette référence, qui s'est traduite en d'autres temps par une impulsion civilisatrice, mais aussi commerciale et coloniale, a donné à l'Europe une force qui la soustrait constamment à un possible repli sur soi. C'est ainsi que l'on peut affirmer que l'impact de la mondialisation ne suppose aucune rupture particulièrement originale par rapport à son histoire. Cette « Europe cosmopolite » (Beck et Grande, 2004) s'approfondit dans le projet de l'U.E. Face à la conception de l'Europe comme une unité autarcique clairement séparée du reste du monde et en concurrence avec lui, l'expérience européenne n'a d'autre justification que celle de représenter l'embryon d'une véritable communauté cosmopolite. L'Europe, qui a toujours eu une culture expansive, peut trouver ici un horizon de sens. Face au cliché qui présente la mondialisation comme une menace, face à l'avertissement disant que l'Europe est le cheval de Troie de la mondialisation (comme l'a dit Nicolas Sarkozy pendant la campagne présidentielle française de 2007, en accord sur ce point avec une bonne partie de la gauche, sachant que le Parti socialiste avait utilisé cette même expression au congrès de Dijon de 2003), il est urgent de « déprovincialiser l'Europe » (Chakrabarty, 2000), c'est-à-dire la mettre dans le contexte qui lui correspond et face à ses responsabilités actuelles.

L'Union européenne souligne le fait que la mondialisation n'est pas une menace pour la démocratie mais une opportunité pour l'étendre au-delà des limites de l'État-nation. *L'Europe est une manière particulièrement intense d'élaborer un système global* (Meyer, 2006, p. 154), une *world polity* en miniature. La mondialisation doit être vue, davantage que comme une menace, comme une possibilité pour définir le projet européen en des termes globaux.

Les pratiques de gouvernement de l'Union européenne cultivent une série de dispositions de portée universelle : la faculté de considérer sa propre communauté avec une certaine distance, l'acceptation des limitations, la confiance mutuelle, la disposition à coopérer, un sentiment de solidarité transnationale (Magnette, 2006, p. 154). L'Europe n'est pas exemplaire du fait d'une quelconque supériorité, elle l'est parce que l'espace public européen est un cas représentatif du fait que la majeure partie des décisions politiques ne peuvent pas être adoptées sans examiner leur compatibilité avec les intérêts des autres. En ce sens, on peut considérer l'Europe comme paradigme de la nouvelle politique qu'exige un monde interdépendant. *L'Europe offre une expérimentation moderne de la formation d'un monde véritablement multipolaire (...). C'est, sans doute, un des messages que l'Europe politique peut proposer : multipolaire elle-même, elle peut promouvoir ce mode d'organisation ; en projetant vers l'extérieur sa propre pratique interne, elle peut contribuer à civiliser la mondialisation* (Foucher, 2000, p. 137). Le processus européen d'intégration politique est une réponse inédite, qui deviendra peut-être un jour exemplaire, aux circonstances qui conditionnent actuellement l'exercice du pouvoir dans le monde.

Beck, Ulrich / Grande, Edgar (2004), *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*, Frankfurt: Suhrkamp.

Braudel, Fernand (1999), *La Méditerranée*, Paris: Flammarion.

Chakrabarty, Dipesh (2000), *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*, Princeton University Press.

Delanty, Gerard / Chris Rumford (2005), *Rethinking Europe. Social Theory and the Implications of Europeanization*, London: Routledge.

European Council (2003), "A secure Europa in a better world: European security strategy", 12 december, Brussels.

Foucher, Michel (2000), *La République européenne*, Paris: Belin.

Hassner, Pierre (2002), "Fixed Borders or Moving Borderlands? A New Type of Border for a New Type of Entity", in Jan Zielonka (ed.), *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, London, Routledge.

Magnette, Paul (2006), *Au nom des peuples. Le malentendu constitutionnel européen*, Paris: Cerf.

Meyer, John (2001), "The European Union and the globalization of culture", en S. Andersen (ed.), *Institutional Approaches to the European Union: Arena Report, No. 3/2001*, Oslo.



Sassen, Saskia (2001), "*Spatialities and temporalities of the global: elements for a theorization*", en A. Appadurai (ed.), *Globalization*, Durhan: Duke University Press.

Valéry, Paul (1957), "*Note (ou L'Européen)*", en *Œuvres. I*, Paris: la Pléiade, 1000-1014.