

L'État, la nation et l'Europe

Depuis quelques années, une Europe qui n'est qu'une « Union » des États-nations s'interroge sur sa finalité : Deviendra-t-elle un État ou les États membres resteront-ils souverain ? Les citoyens de cette Europe en train de se construire ne sont pas tous favorable à une intégration plus profonde. Ils s'identifient à leur nation. C'est là où ils veulent que la politique soit faite : L'échelon européen, pensent-ils, est loin. Il manque de la transparence à la prise de décision bruxelloise, pourrait-on ajouter. Ces décisions sont pourtant devenues de plus en plus importantes : elles influencent notre vie quotidienne, et la liberté de l'État-nation de décider ce qu'il veut se réduit progressivement. L'Europe se construit, mais elle est déjà une réalité. Avec l'adhésion de nouveaux États membres d'ici quelques ans, une réforme institutionnelle tenant compte de ces difficultés devient plus urgent que jamais. La question à débattre est : Quelle Europe voulons-nous construire ?

Dans le cadre limité de cette « mini-mémoire » une réponse à cette question n'est possible que schématiquement. Il sera ainsi supposé que l'Europe serait construite comme un État dans le sens large du terme. Par conséquent, la question peut être exprimé plus précisément : Quel État européen pour une Europe à construire voulons-nous ? Il s'agit donc de tracer dans un premier temps le développement de l'État en Europe en évoquant ses différentes figures. Ces réflexions donneront le cadre dans lequel dans un deuxième temps la quête pour une figure d'État européen pourra commencer.

*

Il est possible de distinguer deux grands types de figures de l'État en Europe : l'État qui protège et l'État comme lieu de décision. Celui-ci fournit soit identification pour le citoyen soit légitimation pour le pouvoir. Mais l'État apparaît tout d'abord comme protecteur.

Il doit garantir la survie de ses sujets. Sa raison d'être est de chercher à établir et maintenir la paix. Aujourd'hui, nous comprenons cependant plus par sécurité que la simple « *gestion de la violence* ». La figure de l'État protecteur dans le sens large du terme réunit différents principes. Il semble qu'une distinction de trois sous-figures fasse sens. Il sera d'abord l'État protecteur de la violence d'autrui. Il naîtra ensuite l'État régulateur (de marché) qui aboutira enfin à l'État social.

On pourra finalement constater le lien étroit entre ces trois figures et le droit, une (quatrième) figure qui sera appelée État de droit.

La figure la plus vieille est celle de l'État protecteur dans le sens propre du mot *protecteur* : Il protège contre la guerre et établit la paix sur son territoire. Il protège également les citoyens contre la violence émanant d'autrui.

Une deuxième figure de l'État est étroitement liée à cette première figure : l'État comme régulateur. Il veille à ce que tout le monde suive certaines règles. On pourrait l'appeler aussi «*réducteur d'incertitudes*», comme HOBBS l'a fait pour la figure évoquée ci-dessus. Le mode de fonctionnement est certes le même que l'État protecteur : L'État régulateur réduit simplement plus les incertitudes, il crée plus de règles. L'objectif est cependant conçu différemment. Il doit créer un cadre favorable au développement économique. En d'autres termes, il est la figure qui correspond à la naissance des théories économiques.

On peut finalement ajouter une troisième figure de l'État protecteur : l'État social ou l'État providence. À la fin du XIX^e siècle, l'État obtient une nouvelle tâche : Il doit protéger ceux qui ne le peuvent eux-mêmes : les malades et les faibles. Pendant le XX^e siècle, le pourcentage du PIB redistribué par l'État a augmenté considérablement. Depuis une dizaine d'année, la notion de protection de l'environnement, en tant que protection des fondements de la survie des générations à venir, est devenue quotidienne.

Ces trois (sous-)figures de l'État européen ont besoin des règles : le droit est, si on veut bien, le langage de ces règles. La figure de l'État de droit connaît deux phases qu'il faut distinguer : Elle émerge avec la redécouverte du droit romain, mais elle se développe considérablement après la Deuxième Guerre Mondiale. L'idée qu'un droit constitutionnel et une cour de justice veillent sur la conformité des lois avec des droits fondamentaux est ce qui est nouvelle. Ces droits imposent des limites à la politique.

Une question qui a marqué l'histoire européenne de l'État pendant des siècles naît de ce fait qu'on a besoin de règles : Qui en sera-t-il le décideur légitime ?

Il s'agit donc de reprendre une question de Carl SCHMITT : Qui décide ? La gestion et la redistribution n'exigent pas seulement une décision commune de règles, mais aussi l'existence d'un lieu de décision. C'est ce qui est aujourd'hui représenté par l'État-nation. On peut y distinguer trois différentes notions : D'abord celle de l'État souverain qui correspond à la première figure de l'État protecteur. Celle de l'État démocratique qui décrit ensuite le mode de prise de décision. Celle de l'État-nation qui lui-même unit enfin ces deux concepts et qui y ajoute, en les légitimant, un moyen d'identification pour l'individu : la nation.

Par-delà la nécessité de gérer la violence, l'idée de la souveraineté émerge. L'État doit être souverain, c'est-à-dire, la décision de l'État est une décision finale, sans recours. Or, celui qui était battu essaie toujours de la contester. Finalement, il serait tenté d'utiliser la violence pour établir « sa » justice. Dans l'État absolutiste, le Roi était le souverain. C'était sa décision qui était perçue comme étant sans recours.

Aux XVII^e et XVIII^e siècles, les peuples (ou d'abord une partie du peuple : la bourgeoisie) ont commencé à contester la légitimité du Roi d'être le souverain. L'État démocratique en naîtra, d'abord au Royaume-Uni et dans ses colonies américaines, ensuite en France. Le peuple remplace le roi comme souverain. Cependant, la démocratie directe exige une mise en œuvre difficile et c'est l'idée de la représentation qui va triompher. Le modèle anglo-saxon de la démocratie libérale et représentative l'emportera plus ou moins sur les autres modèles, par exemple sur celui de la démocratie directe. Le mode de prise de décision de la démocratie est celui de la majorité. Mais quelle explication l'État et la société donneront-ils pour le mode de représentation ?

C'est le concept de la nation qui y émerge. La nation est représentée dans une assemblée. Elle sera le lieu de décision, elle fera les lois. Aujourd'hui, cette figure porte le nom État-nation. Le droit public international incarne ce concept. Il définit l'État en nommant trois éléments : un territoire, un peuple et un gouvernement. Il en résulte une idée qui est devenue dominante dans l'Europe de nos jours : le peuple, voire la nation, est le souverain, et il élit son gouvernement. En Europe occidentale, les frontières du territoire de l'État sont considérées comme identiques à celles de la nation : Des États-nations y existent.

*

Depuis la naissance des États-nations en Europe un décalage entre la société européenne et ses cadres politiques, les États, se manifeste. D'où la naissance du rêve d'un État européen. Un État, parce que ce serait le contenant d'une société. Européen, parce que cela devrait être le contenu.

Or, l'État-nation doit aujourd'hui faire face à des problèmes qu'il n'est guère capable de gérer lui-même. Il semble utile d'essayer de les résoudre à un niveau supérieur à celui de l'État-nation : L'Union européenne y correspond. Il s'agit donc d'analyser dans un premier temps quelques un de ses problèmes. Cependant, l'État-nation comme institution d'identification et de légitimation ne peut être aboli. Dans un deuxième temps, il faut donc se demander : quelle Europe, capable de résoudre ces problèmes, pourrions-nous construire sans détruire l'État-nation ?

Depuis le 1^{er} janvier 2002 l'Europe est devenue une réalité quotidienne : la monnaie unique a finalement atteint sa forme judiciaire. Mais l'Euro n'est que l'expression d'une union économique. L'Union européenne représente un marché commun. Elle n'a cependant ni un gouvernement qui pourrait gérer ce marché ni un parlement qui serait capable de le contrôler. Avant de regarder de plus près cette figure d'État régulateur très libéral, celle de l'État protecteur est à évoquer. Enfin, le principe d'efficacité sera confronté au principe de souveraineté.

Pendant ces vingt dernières années, on a pu constater que l'État-nation a de plus en plus de difficultés à protéger [ses citoyens] contre de nouveaux risques émanant de catastrophes environnementales. La fusion du cœur du réacteur à Chernobyl en 1986 a montré cette incapacité. Certes, l'Europe ne peut [se] protéger contre un tel accident. Des régulations communes réduiraient cependant ces dangers.

Cette figure d'État régulateur incite néanmoins un autre risque : Le rôle d'État comme protecteur social est en danger. La redistribution du revenu d'une société, caractéristique fondamentale d'un État social, n'est pas une question de régulation. C'est une question politique : il faut un décideur. L'Union européenne ne connaît pas une telle institution : La régulation du marché commun fait donc que l'Union ressemble à un État libéral, qui n'a pas de protection sociale. Afin de la réintroduire, il faudrait un gouvernement et un parlement.

Les questions liées à l'usage de la biotechnologie montrent effectivement les difficultés qu'un seul État membre aurait à agir efficacement. Mais le Conseil européen n'est pas le lieu à traiter des questions éthiques. Il ne peut guère agir : chaque pays veut une autre réglementation. La prise de décision est ainsi inefficace parce qu'elle est bloquée. En général, des décisions au niveau européen sont souvent bloquer par un ou plusieurs des États membres. Le principe de souveraineté s'oppose à celui d'efficacité. L'État-nation ne veut abandonner aucun droit, aucun privilège. Ce blocage évite que les buts communs de la société européenne se réalisent. Ses objectifs fondamentaux (la paix, la sécurité) sont les mêmes ; la diversité européenne ne crée que des chemins différents.

La combinaison des figures d'États (européens) et les problèmes qui sont envisagés par l'Union européenne donnera un « devrait être » de l'Europe future. Cependant, ce « devrait être » n'est guère la description détaillée d'un État européen à venir. Il dessinera plutôt le cadre dans lequel on doit construire une Europe qui serait « un État » démocratique et social ainsi qu'un État de droit, sans que les États-nations ne cessent d'exister.

Il y a une seule figure de l'État qui peut remplir la dernière condition : celle

de l'État fédéral. L'Union européenne ressemble d'ores et déjà fort à un État fédéral : La Cour de Justice de la Communauté décide sur la conformité d'une loi nationale au droit communautaire. Dans certains domaines de la politique intérieure, les États membres décident, à une majorité qualifiée, sur des directives ou des règlements. L'État-nation n'est plus souverain : un recours à l'Union est possible. Mais un État fédéral connaît une répartition claire des compétences. Le traité prévoit déjà une procédure pour ajouter de nouvelles compétences. Un catalogue de compétences, comme il est revendiqué par certains Länder allemands, aurait l'avantage d'être plus facile à comprendre pour le citoyen et garantirait la possibilité d'agir efficacement à l'Union.

Un principe important d'un État fédéral, qui est en même temps un principe républicain, est celui d'appliquer le même droit à tous, donc aussi à chaque État membre. Or, un État fédéral moderne est toujours également un État de droit. Il a une constitution. Par ailleurs, la répartition des compétences entre État fédéral et États membres est une partie de cette constitution.

L'Europe devrait être un État social, un redistributeur de richesses. L'Union distribue déjà de l'argent. Mais elle ne le redistribue pas. Cette demande s'explique pourtant facilement : Un marché commun est aussi un marché commun de la sécurité sociale. Il n'a guère du sens de déclarer la liberté du travailleur et de lui dire en même temps : mais à l'étranger, on ne payera pas les frais médicaux. La mobilité ne serait qu'une fiction. La redistribution de richesses par l'État social vise la réduction d'injustices. Cependant, elle a des limites. Les États sont d'ores et déjà obligés de réduire les dépenses sociales : le but dans une démocratie n'est pas d'augmenter l'utilitarité de chaque individu, mais de décider à une majorité d'une redistribution juste. L'Europe connaîtra les mêmes contraintes que ses États membres. Elle devra également réduire les dépenses sociales.

C'est pourquoi l'Europe doit être un État démocratique. La majorité devrait décider sur la redistribution, non pas la loi du marché. L'État de droit protégerait les minorités. Dans une compétition, les partis européens présenteraient leurs programmes. Le peuple européen déciderait. Par ailleurs, une démocratie représentative et libérale aurait un autre avantage : les représentants seraient sélectionnés ; ils seront donc les meilleurs et savent parler plusieurs langues.

Cette vision d'une Europe institutionnelle comprendrait en somme un État de droit et de justice, un État fédéral, démocratique et social. Elle aurait une constitution et des partis politiques. Un parlement contrôlerait enfin le gouvernement qui lui serait responsable.

La finalité de l'Europe est-elle un État-nation européen ? L'Europe s'est construite

et se construira à travers la société : il y a déjà des entreprises européennes. Les citoyens européens commencent à fonder des associations au niveau européen. Les partis politiques hésitent encore. Et nos écoles ? L'université est une idée européenne, mais sa réalité n'est guère européenne. Jean MONNET n'avait cependant pas tort de dire que s'il lui faudrait refaire l'Europe, il commencerait par l'éducation. Par l'école et l'université, une vie européenne, une vraie communauté, pourrait naître. Là, une nation européenne ne serait pas très loin. En fin de compte, cela pourrait aboutir à un État-nation européen. En fait, l'État national serait sans doute celui qui perdrait. Il est pourtant faux de s'interroger sur une finalité européenne. L'Europe n'a pas besoin de finalité. Elle est simplement une nécessité.