

Quel ordre politique pour l'Europe ?

Karl MOECKL*

Nous avons analysé ici la conscience européenne et j'espère que nous tomberons d'accord pour dire que celle-ci existe bel et bien. La question qui se pose à présent est de savoir comment faire le lien entre cette conscience européenne et un ordre politique pour l'Europe. Or, nous avons constaté que la conscience politique n'engendre pas directement un ordre politique. On a donc besoin d'un supplément et ce supplément s'appelle, en l'occurrence, la nécessité de créer un «sentiment de citoyenneté européenne», donc un sentiment d'identification politique à l'Europe.

Je suis bien conscient du fait que, lorsque nous parlons de l'ordre politique européen, nous ne parlons que d'un ordre politique pour une partie de l'Europe, à savoir l'Europe occidentale. Sans nous soucier outre mesure des États qui en font partie et si l'Autriche ou la Suisse en feront partie ou non. Nous ne voulons pas être soupçonnés d'expansionnisme en disant que nous y incluons l'Europe orientale, centre-orientale et balkanique. Mais même si nous contruisons une Europe politique à l'Ouest, il sera tout à fait possible – et nous le constatons déjà – de coopérer avec tous ceux qui, historiquement, font partie de l'Europe. Si l'Autriche doit un jour en faire partie à part entière, l'économie hongroise sera également fortement liée à la Communauté. Ce sont là des aspects qui peuvent se révéler importants pour l'avenir, qui pourront constituer autant de ponts jetés vers l'Est. Je ne veux naturellement pas prêcher l'expansion, ce n'est pas le travail d'un historien – en outre j'y suis politiquement opposé – je pense à des coopérations futures. Donc, si je parle ici de tentatives de créer un ordre politique, je veux parler essentiellement de l'Europe occidentale, de la Communauté Européenne telle qu'elle existe aujourd'hui.

Même si cela n'est pas évident pour l'historien allemand, il me semble possible de jeter un regard vers l'avenir – d'ailleurs l'histoire nous y contraint.

* Professeur à l'Université de Bamberg.

Plus on met l'accent sur les problèmes politiques, plus ce regard vers l'avenir s'impose. L'historien ne peut naturellement pas abandonner la sécurité de sa position de prophète *post festum* – l'expérience historique nous le montre – il doit cependant établir et proposer des hypothèses argumentées. Il ne peut donc pas être le porteur d'un nouveau message de salut ou d'une nouvelle idéologie pour l'Europe : ce serait une erreur et si c'était le cas, alors il faudrait rappeler la jolie formule du professeur Werner au début de cette rencontre à savoir que «même l'ignorance ne peut nous affranchir du poids de l'histoire». En ce sens, nous devons donc bien nous garder d'être des prophètes d'une nouvelle idéologie et d'un nouveau salut. Mais il y a certains dépôts du temps, comme disent les historiens du droit, qui, en relation avec la réalité historique, en liaison et en accord avec des initiatives politiques actuelles, autorisent quand même certaines conclusions pour l'avenir. Les objectifs d'un ordre européen doivent être pris en compte, et nous nous permettrons ensuite certaines remarques quant aux moyens de constituer une citoyenneté européenne et la conscience politique qui doit l'accompagner. Si nous ne voulons pas nous contenter d'une analyse historique de la diversité européenne, nous devons aussi aborder l'aspect politique et poser la question de l'unité politique.

Que signifie, dans le cadre de notre étude, la question de l'unité politique ? Concrètement cela revient sans doute à poser la question d'une Constitution européenne. Peu importe, en l'occurrence, si l'on entend par là un véritable texte constitutionnel ou seulement un ensemble d'institutions structurant étroitement une confédération européenne, une unité européenne. La base de toute constitution ne peut de toute façon être que l'existence d'une conscience européenne. Sans elle, une constitution européenne, sous quelque forme que ce soit, est impensable. Comme cette conscience ne peut se développer que dans le cadre d'une démocratie européenne, telle que nous la concevons, qu'elle doit donc se faire et s'exercer selon les principes de liberté, égalité, fraternité, la nécessité de développer une conscience européenne au sens de cette démocratie est d'autant plus forte.

De la quantité à la qualité

Deux possibilités sont en ce cas envisageables, comme un certain nombre d'exposés l'ont montré ici. Il y a d'abord le chemin émotionnel ou irrationnel, tel qu'il s'exprime sous diverses formes au sein des mouvements européens. Leur irrationalité ne les empêche pas de faire avancer la conscience européenne. Ces mouvements s'efforcent toujours de mettre l'accent sur la

tradition de l'unité européenne, ou de la réinventer sous des formes sans cesse différentes. Il est peut-être aussi nécessaire, comme l'a souligné M. Rovan, d'écrire l'histoire du mythe européen, pour rappeler et faire progresser, à travers ce mythe, la conscience européenne. L'objectif est sans doute de créer une ambiance, un contenu émotionnel qui engendre le contenant, passant de la quantité à une qualité, en amenant ceux qui sont confrontés à cette question à vouloir l'unité politique du continent, en amenant la multitude des tendances, mouvements, et initiatives européennes à stimuler l'opinion en faveur de l'Europe politique.

Nous savons bien sûr que le désir de contribuer à la formation de la volonté joue toujours un rôle sur le plan des études d'opinion, c'est pourquoi je voudrais simplement renvoyer au concept de «démocratie d'opinion» qui hante en ce moment à nouveau les esprits. De ce que je viens de dire, il ressort, en second lieu, la possibilité d'un chemin plutôt rationnel, un chemin déterminé par la volonté de déterminer effectivement les éléments d'une Constitution européenne et d'élaborer celle-ci. Mais un projet de Constitution ne suffit pas. Nous savons qu'il en existe déjà toute une série, qui sont aussi une part de la conscience européenne ou des mouvements européens. Un projet de Constitution a besoin, pour devenir réalité, d'une évolution des mentalités, il a besoin d'une tradition constitutionnelle et cette tradition ne se forme qu'à partir d'un sentiment de «citoyenneté européenne».

Parmi les éléments de la réalité historique, nous avons analysé jusqu'à présent l'idée européenne, les identités nationales, les Nations et les régions, à la fois en tant qu'entités pré-nationales et en tant qu'entités post-nationales. Si on y ajoute les initiatives politiques en vue de l'unification de l'Europe, principalement sur le plan économique, et si on pose comme préalable qu'à l'avenir la démocratie continuera à signifier modernisation et sécularisation, on peut déduire les niveaux suivants d'un schéma constitutionnel porteur de consensus – du moins si l'on veut définir une valeur statistique moyenne. Le premier niveau est le niveau européen : à ce niveau, il y a déjà des institutions européennes, et ce ne sont pas seulement des bureaucraties européennes, mais de véritables institutions politiques. Le deuxième niveau est celui des États nationaux. Il y a, à ce niveau, consensus sur le constat que l'État national ne peut être éliminé, qu'il ne perd pour l'instant pas l'essentiel de son importance, qu'il sera même peut-être encore un certain temps la force principale. Donc ce niveau doit fondamentalement demeurer une réalité constitutionnelle. Le troisième niveau est celui des régions ; ce sont pour ainsi dire les petites pierres avec

lesquelles se construit l'Europe. L'importance de la région repose principalement dans le fait que la conscience de la citoyenneté européenne et l'engagement européen doivent se développer dans ces unités relativement petites, car s'ils restaient confinés au plan national, au plan de l'État national, cela pourrait retarder le processus d'intégration européenne, voire l'empêcher. On trouve donc à ce troisième niveau une autre possibilité de faire avancer le processus constitutionnel.

L'établissement d'une Constitution européenne doit, lorsqu'on tient compte de ces trois niveaux, être un processus dynamique. Non pas un processus qui soit mis au point autour d'un tapis vert. Dans ce processus on peut bien sûr distinguer différents types de problèmes, dont voici quelques-uns : les États nationaux garderont leur signification au sein d'une confédération européenne au sens large du terme. Mais nous savons d'ores et déjà que leur importance diminuera, on pourrait le montrer de maintes façons. Les expériences du passé récent ont fait en sorte que l'État national ne soit plus une valeur en soi ; il n'est plus considéré comme l'unique possibilité d'ordre politique. Le développement économique – ceci est un autre argument que beaucoup refusent cependant d'admettre – a lieu de moins en moins dans le cadre de l'État national, même si certaines initiatives viennent encore de là. Le niveau régional est déjà un élément décisif de ce développement. La guerre ne peut et ne saurait plus être considérée comme un moyen d'intégration, c'est une situation nouvelle quand on sait à quel point, dans le passé, on se servait de la guerre pour souder ou resouder une nation divisée. La menace nucléaire est un problème global, le désarmement s'effectue à l'échelon de l'Europe entière, c'est une carte dans le jeu stratégique des super-puissances. Dans ce cadre aussi, l'État national européen classique n'a plus guère de signification. Ces simples indications, et on pourrait les multiplier, montrent que l'État national a perdu son caractère de centre unique de décisions.

Le moteur, du moins l'une des principales forces motrices, est déjà la région. Dans la mesure où elles ne sont pas animées d'un patriotisme local archaïque – de telles tendances existent aussi – les régions se réfèrent de moins en moins à l'État national, de plus en plus à l'Europe. C'est ici que se trouvent les germes d'un sentiment communautaire européen. Le maire de Stuttgart, Manfred Rommel, réclame une Europe des Régions, qui dépasserait « l'Europe des Nations » de De Gaulle ; et lorsque son ancien ministre-président, Lothar Späth déclarait encore plus péremptoirement que les régions sont les communes de l'Europe, il se référait à l'évolution historique et principalement au fait que le

républicanisme et l'évolution des républiques, ainsi que la bourgeoisie des villes, avaient fortement contribué à la formation des Nations. De la même façon, les régions pourraient participer aujourd'hui à l'apparition d'une conscience européenne qui serait le moteur de l'unification politique. Un argument de poids est constitué ici par l'économie : la base matérielle est décisive pour l'épanouissement de ce type d'action. Précisément lorsqu'on considère l'économie, on constate que d'ores et déjà non seulement les flux de capitaux, mais aussi les mouvements de marchandises suivent le principe de la concurrence inter-régionale. C'est un phénomène qui joue de façon décisive en faveur de la région et qui pourrait résoudre le problème qui colle toujours à la peau de la région, à savoir le danger de l'isolement régionaliste. Les régions auraient ainsi à l'avenir un rôle clé dans la construction de l'Europe. En réponse à ce rôle, le niveau européen devrait avoir une fonction d'ordonnancement, de réglementation-cadre. Entre ces deux pôles se situe le niveau national, qui a d'une certaine manière perdu de l'importance, mais ne peut être exclu du jeu politique et constitutionnel.

En conclusion, je rappelle que le processus politique, qui devrait être aussi un processus constitutionnel, ne devrait pas consister seulement à créer une enveloppe étatique, mais aussi à provoquer des réformes internes. C'est une nécessité, tout comme ce fut le cas lors de la formation des États nationaux modernes en Europe depuis le XVIII^e siècle. Là aussi la question de la création d'un Etat était indissolublement liée à celle des réformes intérieures. La politique européenne des gouvernements devrait être complétée par une politique de réformes internes permettant l'harmonisation au sein de l'Europe. Ainsi se pose en France la question de la «décentralisation», de la création de régions vraiment autonomes. En Angleterre se pose le problème de la création d'instances intermédiaires régionales, on y parle du «missing link of government». La République fédérale est moins concernée par ces problèmes, de par sa structure fédérale, mais la question du redécoupage des *Länder* afin d'en faire des régions effectives et efficaces se pose encore. D'autres questions devraient être évoquées ici, par exemple le fait que les partisans de la politique fédéraliste en Allemagne et ceux de l'autonomie régionale en France ne se situent pas du même côté de l'éventail politique. Cela pourrait compliquer les choses.

La complexité des problèmes évoqués ici pourrait ainsi donner l'impression que le chemin vers l'Europe sera encore très long, voire qu'il est bouché. D'un autre côté, l'histoire montre que l'ère des États nationaux en Europe tend

irréremédiablement à sa fin, qu'elle est peut-être même déjà terminée. Compte tenu de la situation géopolitique mondiale, l'Europe est placée devant le défi de sa réorganisation. C'est sans doute une question de vie ou de mort pour elle, comme le répètent certains hommes politiques. La conséquence – comme l'histoire nous le montre – est que des énergies insoupçonnées peuvent être libérées dans des conditions de crise de ce genre et c'est peut-être là que l'on trouvera l'incitation, l'intérêt pour faire de l'unité politique de l'Europe une réalité.

Pourquoi l'Europe ne survivrait-elle pas en tant qu'unité politique ? C'est une question qui s'adresse à l'homme politique. L'historien ne peut faire à ce sujet que quelques remarques tirées de l'observation de situations comparables qui ont pu exister dans le passé. La comparaison peut apporter des idées utiles, mais elle ne présente pas de certitudes. L'historien sait aussi que chaque moment de l'histoire est incomparablement unique.