





Federico Romanelli Montarsolo Nicolas Levrat

L'idée d'Europe

L'identité solidaire européenne en question

Impressum
Centre d'impression
de l'Université de Genève
septembre 2015

«L'Europe est beaucoup plus ancienne que ses nations. L'Europe a exercé dès sa naissance une fonction non seulement universelle, mais de fait universalisante. Elle a fomenté le monde. L'Europe unie n'est pas un expédient moderne... Mais c'est un idéal qu'approuvent depuis mille ans tous ses meilleurs esprits».

Denis de Rougemont

(fondateur de l'Institut Européen de l'Université de Genève)

«Ci si può proporre di costruire l'Europa solo se le sue parti non sono soltanto differenti. Il puro e semplice differire è incapacità di comprendere, opposizione, guerra. Realistico, dunque, il progetto di unificazione dell'Europa solo se le parti, oltre che differenti, hanno anche qualcosa in comune, che è identico in ognuna di esse: l'“identità” dell'Europa».

Emanuele Severino

(philosophe italien né à Brescia)



Sommaire

Avant-propos	9
<i>Cosimo Risi</i>	
Introduction	13
<i>Federico Romanelli Montarsolo et Nicolas Levrat</i>	

Partie 1

L'identité solidaire européenne en question

L'identité solidaire européenne: et la Suisse?	25
<i>Henri Gétaz</i>	
La contribution de l'Italie à l'identité européenne	36
<i>Sandro Gozi</i>	
Grèce-Allemagne ou l'Europe des Européens en question	40
<i>Maximos Aligisakis</i>	
Le principe de solidarité comme fondement d'une (nouvelle) idée de l'Europe	45
<i>Saverio Regasto</i>	
La solidarité dans la zone euro	51
<i>Miroslav Jovanović</i>	
L'identité solidaire de l'Europe: une occasion de réflexion sur l'identité de l'homme occidental	56
<i>Alberto Sciumé</i>	
A quoi ressemble l'idée d'Europe, vue de Genève en 2015?	64
<i>Nicolas Levrat</i>	

Partie 2

Quelle(s) idée(s) d'Europe?

L'idée d'Europe démocratique	71
<i>Frédéric Esposito</i>	
L'Union européenne: une cathédrale inachevée	77
<i>Antonio Padoa-Schioppa</i>	
La culture politique de l'entente au sein de l'Union européenne	83
<i>Gilles Grin</i>	
La science comme véhicule de l'idée d'Europe	94
<i>Giuseppe Iacobucci</i>	
The identity of Europe as an international actor	98
<i>Alessandro Colombo</i>	
La crise de l'idée d'Europe	103
<i>Federico Romanelli Montarsolo</i>	
Contributeurs	108

Avant-propos

L'Idée d'Europe - un bref prélude

L'idée d'appeler ce projet commun *l'Idée d'Europe* est mienne, je voudrais expliquer pourquoi j'ai proposé une formule pareille et pourquoi les autres partenaires l'ont acceptée.

L'idée de *l'Idée d'Europe* a une raison diplomatique: la différente attitude de l'Italie et de la Suisse vis-à-vis de l'Union Européenne. L'Italie est parmi les États membres fondateurs de la Communauté en 1957 (les Traités de Rome furent signés au Campidoglio). La Suisse par contre est un pays tiers, qui souhaite rester tel aussi longtemps que possible, mais qui est toutefois lié à l'Union par un réseau d'accords bilatéraux. On dit que la Suisse est un «État membre tiers»: un oxymore politique qui a le mérite de définir le statut tout à fait spécial de la Confédération. Depuis le cinquième et le sixième élargissement de l'Union (2004-2007, 2014), la Suisse est le seul pays de l'Europe occidentale à ne pas être membre de l'Union. Elle a une position géographique confortable et délicate en même temps. La plupart du commerce suisse est orientée vers l'Union. Sans mentionner la circulation des personnes: un citoyen suisse qui souhaite laisser son pays doit passer par un État membre.

L'idée devait être donc assez générale et peu contraignante pour couvrir des sensibilités fort différentes. La sensibilité d'un vieil État membre qui affronte la crise d'identité de l'Union (la mise en cause du principe de solidarité communautaire). La sensibilité d'un Pays tiers qui, par une décision de politique intérieure, met en cause le système des rapports avec l'Union. Et pourtant les deux pays partagent le fait d'être européens et d'être soumis aux mêmes règles de base. La table du jeu étant la même, ce qui change est l'attitude envers le jeu. L'Europe doit faire face aux défis qui viennent de l'autre côté de la Méditerranée et du Golfe et de l'Asie. Elle ne peut qu'espérer sur un front commun de tous les citoyens Européens pour la survie de sa propre civilisation.

La crise grecque a fait évoquer le discours de Périclès aux Athéniens, à propos de la démocratie comme gouvernement de la majorité.

COSIMO RISI

Le discours représente le prologue pour affirmer que la Grèce actuelle est la mère de notre civilisation et on ne peut pas l'expulser de la zone Euro. Son exclusion impliquerait la négation de notre raison d'être: le refus de nos racines les plus profondes.

L'argumentation est suggestive, comme toute argumentation qui se base sur le passé classique, mais elle souffre d'une faiblesse philologique. Il n'est pas certain que Périclès ait prononcé le discours. Il est reporté par Thucydide qui veut présenter le dirigeant grec non pas comme le dictateur qu'il était mais comme un personnage illuminé. De plus, la démocratie d'Athènes est limitée au cercle des hommes libres, à l'exclusion des femmes et des esclaves. Seulement quelques milliers de personnes pouvaient en principe décider. Une sorte d'anticipation de la démocratie directe suisse. La Grèce n'appartiendrait guère à la zone euro en tant qu'État membre de l'UE avec les paramètres nécessaires. Elle y demeure car elle est la mère bienveillante de notre démocratie et emporte une valeur ajoutée incontournable à tous ceux qui se reconnaissent dans ce régime magique.

L'idée d'Europe est l'idée de la démocratie, peu importe si notre démocratie est l'héritage de la démocratie d'Athènes ou plutôt la création de l'esprit illuministe. La démocratie est pratiquée dans toute l'Europe occidentale de manière presque uniforme, et donc l'Italie, la Suisse, l'Union dans son ensemble appliquent le même régime avec les mêmes références historiques et juridiques.

Au début était Jean Monnet. Pourquoi choisir le Français de Cognac parmi les pères fondateurs? La réponse ne réside pas simplement sur le fait que la Fondation Jean Monnet de Lausanne est parmi les partenaires du projet *l'Idée d'Europe*. La participation de la Fondation est notamment la conséquence d'un patrimoine juridique: l'acquis communautaire, basé sur la vision de Monnet qui porta auparavant à la création de la CECA (1951) et ensuite à la création de la CEE (1957).

Jean Monnet avait de l'Europe une vision stratégique et tout à fait pragmatique¹. On peut résumer sa pensée dans la formule: l'union est préférable à la désunion. L'union postule l'accord, la désunion fait

¹ P. Fontaine, *Jean Monnet – actualité d'un bâtisseur de l'Europe unie*, Lausanne-Paris, Economica-Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 2013.

L'IDÉE D'EUROPE - UN BREF PRÉLUDE

suite au désaccord. Le fonctionnalisme est là. La subsidiarité est implicite à l'époque, elle n'est pas évoquée comme mesure pour revenir aux compétences nationales. Elle ne figure parmi les grands principes de l'Union que grâce au Traité de Maastricht (1993). La tendance au centre, vers la supranationalité, vise à comprimer la souveraineté absolue de l'État national «*superiorem non recognoscens*», comme on lit dans les manuels de droit international. Toute la construction de Monnet conteste l'absolutisme étatique en faveur de la souveraineté partagée.

En 1940, pendant la première année de la Guerre, Monnet esquisse la Déclaration d'Union franco – britannique. La Déclaration fait appel aux deux Pays afin qu'ils agissent avec force pour défendre la justice et la liberté contre l'asservissement à un régime qui force l'humanité «à la condition de robots et d'esclaves». Une triste destinée attend l'Europe si le nazi-fascisme gagne la guerre.

L'appel de 1940 arrive trop tard pour éviter la défaite de la France et prématuré pour le niveau de réflexion au sein du Royaume-Uni. Il est vrai qu'après la guerre Winston Churchill est le premier leader européen à évoquer les États-Unis d'Europe. Il est également vrai que le Royaume-Uni adhère à la Communauté tard (1973) et doute encore. Le référendum dit «Brexit» est à la une.

La formule gagnante demeure alors dans le transfert des pouvoirs du moment national au moment supranational. L'institution centrale dans ce contexte est la Commission. La Commission est la clé, ses membres ne sont liés que par l'intérêt général européen. De même que la Banque Centrale Européenne.

Le circuit médiatique présente désormais l'Union comme une séquence de confrontations bilatérales. Le schéma est celui du western américain ou le Bon se confronte avec le Méchant. Les rôles peuvent changer au fil des années mais la simplification est irrésistible. L'axe franco – allemand prétend être encore le moteur immobile de la navigation européenne. Une réminiscence de la métaphysique aristotélique. L'axe trace la route et les autres navigateurs la suivent, qu'il s'agisse des États membres ou des institutions européennes. Dans le cas grec ce n'est pas la Commission qui décide des aides financières mais c'est l'Allemagne qui le fait avec la médiation de la France. La théorie de Monnet est ainsi bouleversée par la *praxis*. On utilise encore le langage

COSIMO RISI

de la Grèce classique mais entretemps de nombreux paramètres ont changé. La centralité de Bruxelles est affaiblie par le retour de l'État souverain, qu'impose le modèle de la vertu nationale à ceux qui hésitent à la pratiquer.

Cette représentation est également simpliste, le fonctionnement de la «machine – Union» étant bien plus articulé. La présentation des faits dans cette optique a pourtant un certain attrait pour l'opinion publique, qui se partage entre les fans de deux camps opposés. La logique communautaire, même si l'adjectif n'est plus utilisé dans le Traité de Lisbonne, est différente. C'est la logique du compromis au sein des institutions communes et selon les règles communes. Le retour à la vision originale de l'Union en tant que maison commune à tous est essentiel afin de retrouver les raisons pour rester ensemble.

L'Idée d'Europe souhaite répondre à cette nécessité basique. Un fil commun unit tous les Européens. Au cours du siècle bref d'Eric Hobsbawm et à la suite des deux grandes guerres civiles, l'Europe a démissionné de l'histoire. Dès lors d'autres auteurs écrivent le grand livre. Il faut que nous reprenions l'art de l'écriture.

Cosimo Risi

Ambassadeur d'Italie en Suisse

Membre du Comité Scientifique du projet

«L'Idée d'Europe»

Introduction

Cet ouvrage collectif est issu du colloque international *L'idée d'Europe - L'identité solidaire en question*, organisé par le Global Studies Institute de l'Université de Genève, les 7 et 8 mai 2015, à l'occasion de la journée de l'Europe. Ce colloque, inscrit dans le projet bilatéral *L'Idée d'Europe* déployé dans le cadre du Forum du dialogue de haut niveau entre l'Italie et la Suisse résulte d'un accord de collaboration académique entre l'Université de Genève (Global Studies Institute), l'Université de Brescia (Dipartimento di Giurisprudenza), la Fondation Jean Monnet pour l'Europe de Lausanne et l'Ambassade d'Italie en Suisse. Cette initiative bilatérale qui est née sous le patronage du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale d'Italie et du Département Fédéral des Affaires Etrangères de Suisse a une valeur stratégique, académique ainsi que politique pour les deux Pays en tant qu'acteurs de la politique européenne.

Première expression tangible de cette initiative entre la Suisse et l'Italie, permettant un dialogue à la fois scientifique et politique, le colloque genevois était l'occasion d'aborder un sujet pluridisciplinaire, *l'Idée d'Europe* à travers le prisme de l'identité européenne et, notamment, l'idée de solidarité qui participe à la définition de cette identité européenne, constamment en question. En effet, l'identité supranationale européenne manquant d'une substance émotive, régaliennne forte, celle de la nation, sa profondeur historique se base plutôt sur la raison et l'esprit de lois. S'exprimant par la primauté et la hiérarchie normative sans toutefois forger une communauté politique cohésive qui lui corresponde authentiquement, la souveraineté européenne nourrit la construction d'une architecture institutionnelle et réglementaire, laquelle montre des limites à l'heure de la globalisation actuelle, tout en fragmentant et atomisant le pouvoir politique. Les conséquences d'une gouvernance *ingouvernable* se manifestent par des mécanismes décisionnels qui cherchent des solutions juridico-techniques provisoires, lesquelles prennent la place de la

FEDERICO ROMANELLI MONTARSOLO - NICOLAS LEVRAT

politique mais n'arrivent pas à surmonter les crises, qu'elles soient économiques, sociales ou géopolitiques. Les coûts des non-décisions politiques affaiblissent la gouvernance européenne à l'interne, et donc ses capacités d'action extérieure, tout en posant des interrogations majeures sur les vulnérabilités d'un paradigme de gouvernance inachevé.

L'ouvrage est conçu selon une méthode d'alternance dialogique qui a caractérisé le colloque genevois. Ainsi les contributions des intervenants de la Suisse et de l'Italie alternent. Dans la première partie de l'ouvrage, nous questionnons le concept d'*identité solidaire européenne*; celle-ci n'étant pas un concept abstrait, on vérifie si elle peut jouer un rôle politique actif, voire vectoriel, pour dépasser l'état de crise systématique auquel doit faire face *l'Idée d'Europe* d'aujourd'hui. C'est précisément pour proposer des réponses aux doutes et interrogations qui s'élèvent vis-à-vis du projet européen que nous avons intitulé la deuxième partie de l'ouvrage: *quelle(s) idée(s) d'Europe?*

Cette double problématique consubstantielle – *identité solidaire* et *idée d'Europe* – a interrogé des représentants d'État et des universitaires venant du droit, de l'économie, de la science politique et de la physique pour structurer le thème de *l'Idée d'Europe* autour de différents axes de réflexion par lesquels nous présentons ici les prodromes d'une recherche multidisciplinaire. Cette publication voit donc le jour avec l'ambition de ne pas présenter seulement la «chronique» d'un colloque académique, mais d'en proposer la continuation naturelle à travers les contributions et les actions qui se suivront pour enrichir un sujet prismatique devenu crucial à l'heure actuelle. Le propos est ainsi de servir de plate-forme de réflexion permettant d'approfondir des thématiques interdisciplinaires d'intérêt commun en matière de relations européennes et internationales. C'est dans cet esprit et pour poursuivre les traces d'un dialogue réciproquement fructueux que l'Université de Brescia animera, en mai 2016, un deuxième colloque bilatéral: *L'Idée d'Europe. Pax européenne, (in)sécurité et nouvelles guerres*.

L'identité solidaire européenne est en question!

Dans une première contribution à l'ouvrage, le Directeur de la Direction des affaires européennes de la Confédération Suisse, **Henri Gétaz**,

INTRODUCTION

souligne la difficulté de saisir la question de la solidarité européenne qui, à l'instar de la situation de l'Europe, doit être revitalisée pour devenir un défi changeant. Cinq lectures de la solidarité européenne et de son homologue suisse sont présentées. Une notion multiple, qui évoque autant de succès que de risques et de défis pour l'Europe et pour la Suisse. L'Europe a accompli d'importants objectifs à travers ses efforts d'intégration: la paix et la stabilité en son sein, la relative prospérité de ses citoyens. Aujourd'hui, cette solidarité est à l'épreuve, d'une part des défis que les crises dans la ceinture européenne représentent pour la stabilité et la paix, d'autre part du regard des générations futures. La Suisse a contribué à la solidarité européenne à travers l'histoire plus récente. La responsabilité solidaire suisse consiste à assurer qu'il en soit de même aujourd'hui et demain, particulièrement dans les perspectives politiques de la sécurité, du soutien aux programmes de coopération commune, de la prospérité économique, de la stabilité vis à vis de l'Europe et du monde.

Toujours dans ce même paradigme et conscient de la nécessité de ne pas isoler une réflexion institutionnelle des enjeux de la légitimation du projet européen, le Secrétaire d'Etat aux affaires européennes de l'Italie, **Sandro Gozi**, examine la contribution de l'Italie à l'identité européenne. Les *quatre libertés* de l'Union (libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes) sont les piliers qui soutiennent un sentiment d'identité européenne en faisant avancer une civilisation basée sur la liberté et les droits fondamentaux et constituant un phare de la civilisation du monde depuis soixante ans. Cependant l'identité européenne n'est pas un concept qui reste assuré. Comme l'a écrit le philosophe Emanuele Severino, «L'Europe peut avoir une identité seulement lorsqu'elle est unie et elle peut être unie seulement lorsqu'elle a une identité». Liée historiquement à la conception des frontières qui évoluent fortement à partir de la chute du Mur de Berlin, cette identité est lieu de confrontation comme de coopération. Le défi de l'Europe d'aujourd'hui est de vitaliser une logique communautaire et supranationale en reprenant conscience des réalisations dues aux valeurs et méthodes européennes. Voici l'objectif d'une solidarité renouvelée comme vecteur d'identité européenne: le «*faire ensemble*, en récupérant la solidarité sociale contre l'idée d'une Europe hypocrite et le populisme économique».

FEDERICO ROMANELLI MONTARSOLO - NICOLAS LEVRAT

Maximos Aligisakis a bien mis en évidence comment la faiblesse de la politique sociale européenne soulève des interrogations sur la nature solidaire de l'identité européenne. La difficulté de celle-ci de créer un lien social entre Européens, toujours plus unis par des idéaux individuels et nationaux plutôt que collectifs, se répercute en un manque d'une véritable solidarité, dont découlent des conséquences et risques majeurs: «En effet, s'il n'y a pas une solidarité européenne, concrétisée par une politique sociale, tôt ou tard, l'Europe risquerait de se diviser à nouveau. Et le danger est bien là. Car la politique sociale européenne est vraiment absente». Or, bien que l'UE entreprenne déjà plusieurs politiques sociales en matière d'emploi, santé, hygiène, sécurité au travail, égalité homme-femme, ainsi que des actions pour les groupes ciblés comme les handicapés et les personnes âgées, la lutte contre la pauvreté, la politique contre les discriminations et les divers Fonds de cohésion, «le système social européen demeure d'ordre régulateur et incitatif, sans un réel rôle de redistribution». De plus, malgré les risques liés à la crise européenne qui se concrétisent par de nouveaux clivages et stéréotypes dangereux comme l'ethno-populisme, l'Occident versus l'Orient, ou encore le Nord versus le Sud – notamment symbolisé par le conflit gréco-allemand – les propositions de modèles visant à la réalisation d'une Europe solidaire restent à accomplir malgré leur ressemblance à l'utopie de Rousseau de la volonté générale. La voie de l'intérêt général est la seule réaliste pour accomplir l'utopie européenne.

La solidarité comme fondement d'une nouvelle idée d'Europe est au cœur de la contribution du juriste **Saverio Regasto**. En crise à l'intérieur des organes de l'Union Européenne, le principe de solidarité est mieux représenté dans l'Europe des États, trouvant une institutionnalisation plus ample dans les Constitutions de l'après-guerre des Pays non membres de l'Union comme la Confédération Helvétique, que, paradoxalement, dans celles de Pays traditionnellement européens (Allemagne *in primis*) ou dont l'arrimage à la démocratie est plus récent (Hongrie, Pologne, etc.). Remis en question au niveau européen par l'immigration de masse de la Méditerranée, le principe de solidarité résiste dans certains Pays d'Europe malgré la subordination aux exigences budgétaires qui affaiblissent les conquêtes de l'État social de droit. À partir de la chute du Mur de Berlin et des attentats du 11 septembre, l'Europe

INTRODUCTION

a perdu l'occasion d'une construction plus «solidaire». Elle subit d'ailleurs ses différents déficits (économique, de politique étrangère commune, d'homogénéité institutionnelle et, surtout, de légitimation démocratique). La récupération du principe de solidarité, qui était à la base, par exemple, d'un système unique de *welfare* européen, est nécessaire non seulement pour éviter des déchirements ultérieurs du tissu économique et social de l'Europe, mais aussi pour limiter aussi les axes des mouvements politiques antieuropéens. C'est un grand défi «révolutionnaire» qui attend la reconstruction de l'Europe solidaire!

L'interrogation sur la nature solidaire de l'Union européenne est également au cœur de la contribution de **Miroslav Jovanović**; celui-ci déplore que la crise profonde de la zone euro mette à risque la solidarité comme principe de base de l'Union. L'origine économique de cette crise, engendrée par des politiques d'austérité dans une période de récession, provoque des déséquilibres européens Nord-Sud. La critique de la zone euro se porte donc sur le dysfonctionnement d'une structure économique qui fonctionne à l'avantage de l'Allemagne. Ainsi la problématique d'une Union solidaire répond depuis 2010 à un organisme technocratique, la *troika*, gouvernée par les intérêts des banquiers. Pour relancer l'économie, sortir de l'impasse, mettre fin à l'austérité et relancer la politique solidaire de l'Europe, il faudrait prendre la décision d'annuler la dette grecque, comme cela a été fait pour l'Allemagne en 1953. Simultanément, le sauvetage de la zone euro passerait par la révision des mesures qui favorisent davantage l'union politique et fédérale, comme le souhait d'une harmonisation des politiques fiscales et économiques.

Une réflexion très riche, stimulante et interdisciplinaire de la dimension solidaire de l'identité européenne est exposée par **Alberto Sciumé**. C'est la perspective originelle de l'historien du droit qui nous apprend quatre visions interalliées de l'homme européen: premièrement, la dialectique fondamentale entre l'unité et la particularité, tendant vers un pluralisme unitaire; deuxièmement, la conscience de l'altérité; troisièmement, la dimension économique de l'*homo faber*, reflet d'une large vision du travail humain, «qui constitue un héritage original de la culture monastique du Moyen-âge et l'expression créatrice d'un homme libre»; quatrièmement, l'action constitutive du droit, fondement de la dimension dialectique et de l'expérience historique européenne. Pourtant, si

FEDERICO ROMANELLI MONTARSOLO - NICOLAS LEVRAT

«la solidarité n'est pas un concept qui ne concerne que le terrain de l'économie, mais plutôt un point central de la construction d'un ordre juridique européen suivant le paramètre fondamental de la justice, alors la considération de l'identité de l'Europe remet en cause, aujourd'hui, les fondements mêmes de notre vie en tant qu'Européens». Il nous incombe de «regagner les principes fondamentaux» afin de faire «émerger une configuration renouvelée de l'ordre juridique». Une tâche historique et présente qui se concrétise en reconnaissant l'effectivité renouvelée des distinctions et de la valeur de conceptions de l'homme et de la personne. Au point de rencontre et de coexistence de droits individuels et personnels se situe l'identité solidaire de l'Europe, pierre angulaire de la liberté occidentale; une conception certes transalpine, mais somme toute très proche du personnalisme au fondement de la pensée européenne de Denis de Rougemont.

La première partie de l'ouvrage se termine avec une contribution concernant l'essence de ce dialogue suisse-italien sur l'Europe. Dans la ligne genevoise tracée par Denis de Rougemont (ici encore), **Nicolas Levrat** nous rappelle que les identités suisse et européenne sont communicantes. Il affirme que le doute identitaire est consubstantiel à l'identité européenne; dans ce contexte, «le point de vue suisse, est une voix qui n'est pas moins légitime que les autres», d'autant que «les citoyens suisses, avec leur voie particulière dans l'intégration européenne, disent certainement quelques choses de pertinentes de cette identité conflictuelle, complexe, d'une Europe qui ne saurait se limiter à une Union, fût-elle européenne, et encore moins à une monnaie, fût-elle Euro». L'idée d'Europe, voire son «identité complexe et riche», se nourrit des débats nationaux autant que des discours européens, comme ces apports italiens et suisses l'ont brillamment démontré dans un effort choral visant à une confrontation constructive sur l'état de crise de l'intégration européenne ambitionnant de poursuivre à distiller les «éléments de l'identité, certainement conflictuelle et éventuellement solidaire, de l'Europe qui reste à faire».

Quelle(s) idée(s) d'Europe?

Pour penser *L'idée d'Europe*, **Frédéric Esposito** rappelle la nécessité de s'affranchir du cadre normatif national et du modèle démocratique qui a trop souvent pesé sur la gouvernance démocratique

INTRODUCTION

européenne. Il rappelle quelques-unes des caractéristiques propres au modèle démocratique européen, de l'initiative citoyenne aux votes européens, en s'interrogeant sur les fondements de la légitimité démocratique de l'UE aujourd'hui et la nécessité de recomposer l'espace démocratique européen.

La deuxième partie de l'ouvrage – *Quelle(s) idées d'Europe?* – continue avec une contribution magistrale de **Antonio Padoa-Schioppa**. Partant des origines de la crise européenne il y propose des remèdes. Ces derniers consistent à vitaliser la dimension fédéraliste constructive du projet unificateur, aujourd'hui en arrêt. Le gouvernement supranational de la monnaie doit aussitôt être accompagné par la création d'un gouvernement de l'économie de l'*eurozone*. Le pouvoir de l'économie, à consolider par un guide politique renforcé au niveau institutionnel, passe par l'application de mesures en matière fiscale, environnementale, d'investissement public, de défense, etc.; tout en appliquant le principe de subsidiarité. Les mécanismes de soutien à la «géométrie institutionnelle» de l'Union, déjà existants pour la plupart, doivent ainsi être perfectionnés par des réformes qui favorisent la mise en œuvre d'un système de «double géométrie», comme le suggère une application plus efficace des principes du Traité de Lisbonne concernant la coopération renforcée et structurée. Surmonter les obstacles et les limites existants, qu'ils soient d'ordre idéologique ou politique, est le défi majeur qui attend les vrais constructeurs des États Unis d'Europe, ceux qui ne veulent pas que l'ambitieux idéal européen soit rétrocedé au statut de «cathédrale engloutie».

Les fondements de la culture politique de l'entente font l'objet d'un hommage de **Gilles Grin** à l'Union européenne. À partir de la déclaration Monnet-Schuman du 9 mai 1950, une entente durable et historiquement inédite existe et remplace la domination et la confrontation entre États européens. «Des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait» sont à la base d'une vision fédérale, indispensable à la préservation de la paix. La méthode Monnet, voire communautaire, consiste dans la création d'un tissu de solidarités entre Européens, s'explicitant par des institutions communes et par «la fusion des souverainetés nationales, soumises à l'intérêt commun». Cette méthode, «véritable fédérateur de l'Europe», a permis de faire évoluer les institutions de l'Union

FEDERICO ROMANELLI MONTARSOLO - NICOLAS LEVRAT

pour s'adapter aux reflux intergouvernementaux des États membres à travers des réformes progressives faites par les Traités. La difficulté de maîtriser une variable temporelle controversée (à la longueur procédurale du «consensus» s'oppose la jeunesse du projet) peut être surmontée par la récupération de confiance des citoyens européens sur l'ensemble du projet. C'est précisément par l'union entre citoyens et institutions communes et à travers le renouvellement d'une efficace méthode d'action que passe le futur de la culture politique de l'entente au sein de l'Union.

Un apport original à l'ouvrage est fourni par **Giuseppe Iacobucci** sur l'importance de la science, véhicule européen de l'idée de paix et solidarité, à la base de l'institution, à Genève, en 1952, du Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire (CERN). Constitué pour favoriser la paix et la diffusion des connaissances, le CERN est devenu l'un des plus grands et prestigieux laboratoires scientifiques du monde. Il compte aujourd'hui 21 États européens membres, ainsi que d'autres membres non-Européens associés et observateurs. Les complexes instruments scientifiques du CERN, conçus pour sonder les constituants ultimes de la matière sont un véritable "accélérateur" de *l'Idée d'Europe* tout en ayant pour vocation la découverte de la physique fondamentale et des lois de la Nature qui gouvernent l'Univers. À travers sa mission et ses projets transcendant les frontières de la connaissance humaine, auxquels contribue davantage l'Union européenne, la Suisse et l'Italie, «le CERN est la démonstration que la recherche fondamentale est le véhicule de paix et de solidarité pour l'Europe et le monde entier».

La question identitaire de l'Europe en tant qu'acteur de la politique internationale est traitée par **Alessandro Colombo**. L'Europe doit d'abord s'identifier comme acteur politique autonome. L'Union européenne ne se fait pas seulement par des principes, valeurs et règles parmi les États membres. Pour réussir politiquement, l'Union doit aussi partager, ultérieurement, ses perceptions et intérêts communs pour les transformer en une politique étrangère unique, encore manquante. Malgré les efforts déployés, l'Union européenne n'a pas réussi à faire face univoquement aux plus grandes crises internationales issues de la fin de l'ordre bipolaire. Les cas de la Yougoslavie (1993), de l'Irak (2003) et de la Libye (2011) démontrent un clivage entre États-Unis et Europe qui se répercute à l'intérieur de celle-ci jusqu'à aujourd'hui (voire l'absence

INTRODUCTION

de cohésion face à l'immigration de masse). Le manque d'une politique étrangère effective menace le rôle de l'UE et affaiblit l'image et les perceptions de l'identité européenne dans le contexte international, ce qui ne fait qu'accroître le déficit identitaire. La faible autonomie politique de l'Europe mine ainsi son pouvoir et son prestige international dans un contexte de profonde redistribution de ceux-ci. Le fait que l'Europe soit particulièrement affectée par ce changement dramatique n'est pas un accident de l'histoire. Malgré son rôle de pivot pour les conflits et les institutions – qui apparaît cependant dépassé par la catastrophe des conflits mondiaux –, l'Europe gardait une centralité paradoxale dans l'architecture diplomatique et stratégique du bipolarisme, la perception d'une région centrale et décisive du monde étant encore vivante pour les Européens et non-Européens. Après la fin de la guerre froide, la centralité de l'Europe, déjà en voie de marginalisation, est encore diminuée. Pour la première fois dans l'histoire, l'Europe est une simple région non centrale dans un système international de plus en plus interdépendant. L'identité «spatiale» de l'Europe, voire sa composante géopolitique, est aussi en question. Quel serait donc l'horizon réaliste de la politique étrangère européenne? L'Union européenne est-elle un acteur politique global ou régional? Quels seront les opportunités et défis majeurs pour l'Union? La posture géopolitique de l'Europe – voire le troisième composant de son identité politique – reste la plus difficile à identifier à cause de la prolifération des crises qui contournent les frontières et mettent à risque la sécurité non uniforme du Vieux continent, tout en accroissant une représentation dichotomique entre le Nord et le Sud de l'Europe.

La dernière contribution de **Federico Romanelli Montarsolo** revient sur l'identité internationale de l'Europe. L'Europe est en crise d'identité pour des raisons historico-philosophiques précises dont le bouleversement de l'actualité politique reste la conséquence la plus visible. Au début du XXI^e siècle, l'Europe cesse d'être une puissance globale et «centripète». Des facteurs de faiblesse exogènes et endogènes favorisent un déclin politique qui persiste jusqu'à aujourd'hui. L'ordre bipolaire de l'après-guerre, pilier du processus d'unification européenne jusqu'en 1990, n'existe plus. La construction d'une maison commune en crise économique et de natalité, l'absence d'union fiscale et d'un système décisionnel efficace affaiblissent l'idée d'Europe, laquelle se révèle

FEDERICO ROMANELLI MONTARSOLO - NICOLAS LEVRAT

incapable de reconnaître et de maîtriser une perte de centralité historique et de proposer un nouveau modèle de gouvernance. Les coûts du «système Europe» sont majoritairement compensés par des avantages économiques, qui se révèlent insuffisants pour contrer le repli identitaire et nationaliste des États européens. Est-ce que le morcèlement d'un système international devenu apolaire, ébranlé par des facteurs d'interdépendance désagrégeants comme la globalisation, aurait pour conséquence de faire faillir le processus d'intégration européenne? Une réponse authentique pour sortir de la crise de l'idée d'Europe serait de se repenser elle-même et d'écouter «la voix essentielle» de la pensée philosophique de notre temps qui refuse la puissance illimitée de la «raison technique». Les forces européennes qui agissent de manière conflictuelle pour l'augmentation indéfinie de leur puissance devraient ainsi poser des limites à leur pouvoir d'action. Le regain de forces inspirées par l'idéal démocratique en cours en 2015 démontre que la renaissance identitaire de l'idée d'Europe est toujours possible.

Nicolas Levrat *et* Federico Romanelli Montarsolo
Global Studies Institute
Université de Genève

Partie 1

L'identité solidaire européenne en question



L'identité solidaire européenne: et la Suisse?

Henri Gétaz

Monsieur le Secrétaire d'Etat, Monsieur l'Ambassadeur, Messieurs les représentants du canton et de la ville de Genève, Monsieur le Recteur de l'Université de Genève et Messieurs les représentants du corps professoral, Mesdames et Messieurs, Je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée de m'exprimer ce soir dans le cadre de ce colloque, fruit de la collaboration italo-suisse. Je félicite l'Université de Genève de l'organisation de cet événement, et remercie le Secrétaire d'Etat Gozi de sa venue à cette occasion.

Vous vous êtes donnés un sujet difficile, mais important – la solidarité européenne – car beaucoup de choses ont été dites sur cette question, mais aussi parce qu'elle demande à être renouvelée et réinventée à mesure que les défis changent, que la situation de l'Europe évolue. J'aimerais ce soir vous proposer cinq lectures de la solidarité européenne, et illustrer pour chacune la contribution de la Suisse:

- (1) La solidarité constitutive d'un projet de paix et de stabilité;
- (2) La solidarité des Etats face aux défis communs;
- (3) La solidarité comme responsabilité partagée face aux libertés économiques;
- (4) La solidarité à l'égard des générations futures;
- (5) La solidarité à l'égard du reste du monde.

La solidarité constitutive d'un projet de paix et de stabilité

La solidarité dans la construction européenne, c'est d'abord et surtout une valeur commune qui a conduit les leaders européens, au sortir de la seconde guerre mondiale, à établir un système d'interdépendances pour que la guerre entre Européens ne soit plus possible. Une entreprise qui a contribué à muer un continent de guerre en un projet de paix en garantissant, au-delà de ses frontières originelles une zone étendue de stabilité et de progrès démocratique. En intégrant la Grèce,

HENRI GÉTAZ

l'Espagne et le Portugal dans les années 1980, puis les pays d'Europe centrale et orientale entre 2004 et 2007 et enfin la Croatie en 2013, l'Europe a progressé vers un espace de paix et de stabilité solide et durable. L'attrait de l'UE comme pourvoyeur de prospérité et de stabilité s'est avéré un élément déterminant dans la transition démocratique pacifique de plusieurs des pays qui ont rejoint les membres fondateurs. Et c'est là une contribution majeure de la construction européenne.

La Suisse contribue à ce projet de paix et de stabilité par ses valeurs, sa culture, son exemple de cohabitation pacifique entre communautés diverses, son histoire commune avec ses voisins européens. Cette année, nous célébrons les 500 ans (1515) de la bataille de Marignan, et les 200 ans (1815) du Congrès de Vienne et de la signature du pacte fédéral, qui annonce la création de l'Etat fédéral de 1848. Les guerres napoléoniennes sont un peu à la Suisse ce que la deuxième guerre mondiale est à la construction européenne: elles marquent pour la Suisse le passage d'un conglomérat hétérogène de 22 Etats indépendants avec des lignes de fracture tant linguistiques, que religieuses, que politiques ou économiques, à un Etat cohérent dans des frontières communes. En quelques décennies, la Suisse met ainsi en place une monnaie unique, une union douanière, une libre circulation des personnes, des infrastructures communes (CFF). La réalisation d'un «marché unique» suisse va être plus laborieuse et nécessitera de nombreux efforts jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi sur le Marché intérieur en 1995.

A relever que la neutralité suisse a été consacrée lors du Congrès de Vienne, parce qu'elle correspondait à l'intérêt des grandes puissances de l'époque, nos voisins européens. La Suisse neutre, plurielle, stable et capable d'assurer son intégrité territoriale procédait au sortir du Congrès de Vienne de la stabilité européenne, de la solidarité de paix entre Européens.

Aujourd'hui encore, la Suisse, non membre de l'UE, non membre de l'OTAN, participe pourtant solidairement à la stabilité et la paix en Europe. Dans la gestion des *conflits* aux frontières de l'Europe d'abord, en tant que facilitateur pour résoudre les crises aux confins de l'Europe, entre la Turquie et l'Arménie, entre la Russie et la Géorgie par exemple. A travers l'OSCE, dont la Suisse a exercé la présidence en 2014, elle a pu contribuer à renforcer l'organisation en tant que forum de dialogue crédible et plateforme pour une action commune – grâce à

L'IDENTITÉ SOLIDAIRE EUROPÉENNE: ET LA SUISSE?

une compréhension large de la notion de sécurité et sa capacité à pouvoir réunir tous les acteurs d'un conflit sous le toit d'une seule organisation. Que ce soit en Ukraine, en Moldavie, dans le Caucase du Sud et en Asie centrale, la Suisse reste impliquée dans les efforts internationaux et continue à jouer un rôle constructif pour la sécurité en Europe afin de trouver des solutions politiques.

La Suisse prend également part à différentes *missions civiles et militaires de maintien de la paix* à l'étranger, sous la conduite de l'ONU ou de l'UE. La Suisse est actuellement engagée dans la KFOR au Kosovo, dans l'opération militaire européenne de paix EUFOR Althea en Bosnie-Herzégovine et dans la mission civile européenne EULEX au Kosovo. Elle a enfin confirmé son intérêt à participer aux missions européennes de réforme du secteur civil de sécurité en Ukraine (EUAM Ukraine) et de soutien aux forces de sécurité intérieur au Mali (EUCAP Sahel Mali).

La solidarité des Etats face aux défis communs

L'Europe, Mesdames et Messieurs, s'est construite autour d'un projet de stabilité commun, mais elle a dû et continue de devoir faire face à nombre de défis communs. Elle a développé nombre de coopérations, qui sont autant de manifestations de la solidarité des Européens entre eux. Ainsi, notre continent connaît-il aujourd'hui de nouveaux *conflits* à la marge de son territoire, avec des conséquences humanitaires catastrophiques, et son cortège de misère humaine, dont le déplacement de populations entières en est une des manifestations les plus sensibles pour l'Europe. L'Italie en sait quelque chose, Monsieur le Secrétaire d'Etat, avec les vagues de migrants qui échouent sur vos côtes. La Suisse est particulièrement concernée par cette situation: en 2014, avec plus de 23'000 demandes d'asile, la Suisse était le 9^{ème} pays connaissant le plus grand nombre de demandes d'asile dans l'espace Dublin, et même le 5^{ème} de l'espace Dublin en termes de demandes d'asile par habitant¹.

¹ Calculs effectués sur la base de: Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex. Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza]*, [Consulté le 30.04.2015]. Disponible à l'adresse: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en

HENRI GÉTAZ

Dans ce contexte, les accords de *Schengen/Dublin*, auxquels la Suisse est associée depuis 2004 prennent une importance particulière. Les drames qui se jouent en Méditerranée et les importants flux migratoires vers les côtes du sud en appellent à notre responsabilité commune. La Suisse contribue financièrement et humainement à l'agence Frontex. Des gardes-frontières suisses sont ainsi présents sur les côtes du sud de l'Italie. La Suisse est prête à participer au bureau d'appui en matière d'asile EASO, dont des équipes travaillent aujourd'hui pour soutenir les systèmes d'asile grec et italien. Enfin, la Suisse a décidé d'accueillir, parmi les personnes les plus menacées, 3000 réfugiés syriens supplémentaires dans le cadre d'un programme de réinstallation². La Suisse s'engage pour une application stricte des règles du système de Dublin, et une politique d'accueil des réfugiés coordonnée entre les Etats européens, et en attend autant de ses partenaires européens. Elle appelle de ses vœux une politique européenne de réinstallation et une répartition plus équitable des requérants.

Au titre de la cohésion entre Etats membres, l'UE a en outre développé un système de soutien financier au profit des pays et des régions les moins avancés. Ces fonds régionaux et structurels sont devenus un des grands domaines d'activités des institutions européennes, mais également de débats controversés quant à leur efficacité, parfois leur justification. La Suisse contribue, elle aussi, à la réduction des disparités économiques et sociales en Europe, surtout dès la fin de la guerre froide, avec la mise en place de programmes *d'aide à la transition* au profit de jeunes démocraties de l'Europe de l'Est. Le total des fonds octroyés depuis lors représente 5,6 milliards de CHF³. Une pratique qu'elle poursuit à travers une contribution autonome de plus de 1,3 milliards de CHF au profit des nouveaux membres

² Le Conseil fédéral, *Nouvelles mesures en faveur des victimes du conflit syrien*, 06.03.2015, [Consulté le 22.06.2015]. Disponible à l'adresse: https://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/aktuell/informationen_deseda.html/eda/fr/meta/news/2015/3/6/56476

³ Direction du développement et de la coopération (DDC) et Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), *La contribution à l'élargissement: Activités et résultats en 2014*, avril 2015, [Consulté le 21.04.2015]. Disponible à l'adresse: https://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/content/dam/erweiterungsbeitrag/fr/documents/Publikationen/Jahresbericht-EB-2014_FR.pdf

L'IDENTITÉ SOLIDAIRE EUROPÉENNE: ET LA SUISSE?

qui ont rejoint l'UE dès 2004⁴. La Suisse est également membre fondateur de la *Banque européenne pour la reconstruction et le développement* (BERD). Une banque qui soutient la transition des pays anciennement sous influence soviétique, mais aussi depuis peu les pays de la frontière sud de l'Europe (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye). Une collaboration qu'elle renforce avec ses programmes bilatéraux d'aide au développement au profit, entre autres, de ces mêmes pays du sud de la Méditerranée.

Les coopérations européennes sont nombreuses, et la Suisse participe à nombre d'entre elles: ainsi, à travers son association à l'Europe de la recherche, la Suisse participe aux réseaux et accède aux coopérations européennes, mais elle met également à disposition ses centres d'excellence, notamment dans les domaines de la biotechnologie, des technologies de l'information et de la communication, de la santé, de l'énergie, de la nanotechnologie et de l'environnement.

Les coopérations européennes auxquelles la Suisse participe s'étendent à bien d'autres domaines comme l'éducation, la culture, la sécurité douanière, l'environnement, le spatial, la santé, ou la coopération policière et judiciaire.

La solidarité comme responsabilité partagée face aux libertés économiques

Si la solidarité européenne s'est avérée un puissant vecteur de sécurité et de stabilité sur et autour du continent européen, le bilan est plus différencié pour ce qui est de la prospérité.

En matière de croissance, l'Union a produit des résultats remarquables. En réalisant un marché unique, en introduisant une monnaie unique, elle a fait sauter les barrières et renforcé l'interdépendance économique entre les Etats européens, et créé ainsi la base d'une plus grande prospérité. Les *quatre libertés* (circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes) sont au centre de cette prospérité économique.

⁴ Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), *La contribution à l'UE élargie*, 17.12.2014, [Consulté le 21.04.2015]. Disponible à l'adresse: <https://www.eda.admin.ch/erweiterungsbeitrag/fr/home/actualite/presse.html/content/eda/fr/meta/news/2014/12/17/55704>

HENRI GÉTAZ

La réalisation d'un marché unique, fondé sur des *libertés communes* est une mission fondamentale de la construction européenne, la plus grande des solidarités peut-être, une solidarité qui repose sur des libertés, c'est-à-dire sur des responsabilités communes. Il reste des lacunes à combler dans ce domaine, par exemple dans le domaine des services et de l'énergie, ou de l'agriculture. La libre circulation des services a toujours été moins développée que celle des marchandises, alors qu'il s'agit là de l'un des secteurs les plus développés de nos économies.

La solidarité économique que représentent les quatre libertés ne peut fonctionner que si chacun joue le jeu. A ce titre, il s'agit pour chaque pays de faire valoir ses forces, mais aussi de prendre acte de ses faiblesses et d'y remédier: à cet égard, la crise de la dette a fait apparaître des insuffisances structurelles dans plusieurs pays, qui interpellent la responsabilité de chacun. Les 28 économies de l'UE sont fortement interdépendantes: la crise a souligné les liens étroits qui existent entre les économies des pays de l'UE, notamment dans la zone euro. Les réformes, ou leur absence dans un pays, affectent la performance de tous les autres, comme l'ont montré les événements récents. C'est en prenant acte des *responsabilités* au niveau national que le succès de l'ensemble pourra être pérennisé.

La Suisse contribue à cette prospérité et à cette interdépendance européenne. Le commerce avec nos voisins est d'importance centrale pour notre pays, dont près de 60% des exportations sont dirigées vers l'UE. C'est un emploi sur trois qui en dépend directement. Mais avec 20 à 70 milliards d'euros de surplus de la balance commerciale, selon les années, en faveur de l'UE, la Suisse est aussi un client très profitable pour ses voisins⁵. Selon une étude commanditée par le Crédit Suisse, une accélération d'un point du PIB suisse dope les exportations de l'UE vers la Suisse de près de 3,5 points⁶. Cela est encore plus vrai pour nos relations avec notre voisinage: les échanges commerciaux avec les régions frontalières italiennes – comme la Lombardie et le Piémont – étaient en 2013 comparables au commerce

⁵ Administration fédérale des douanes (AFD), [Consulté le 21.04.2015]. Disponible à l'adresse: <https://www.swiss-impex.admin.ch/>

⁶ Swiss Finance Council, *The EU & its Partners: Defending Open Markets in Challenging Times*, 2015, [Consulté le 21.04.2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.swissfinancecouncil.org/images/pdf/20150224-SFC-Study.pdf>

L'IDENTITÉ SOLIDAIRE EUROPÉENNE: ET LA SUISSE?

avec la Chine! Les échanges avec le seul Land allemand du Bade-Wurtemberg se situaient alors au niveau de nos échanges avec les USA! Tandis que les échanges avec la Bavière dépassaient ceux avec le Japon⁷.

Les flux commerciaux ne sont qu'un aspect de la contribution suisse à la prospérité de son voisinage: plus de 1,3 millions de citoyens de l'UE et de l'AELE résident en Suisse⁸ – ce qui représente environ 10% de l'ensemble des citoyens européens établis dans un Etat de l'UE/AELE autre que leur état d'origine. Au total, la Suisse fournit du travail sur son territoire à plus d'un million d'Européens dont 287'000 frontaliers⁹. Si les voisins européens sont capitaux pour la Suisse, la Suisse est donc aussi un partenaire de première importance pour l'UE.

Tant au sein de l'UE qu'à l'égard de pays tiers comme la Suisse, il est donc capital de maintenir une solidarité basée sur des libertés et des responsabilités réciproques. Les quatre libertés du marché intérieur en sont une forme, nos accords bilatéraux en sont une autre.

La solidarité à l'égard des générations futures

La construction européenne a permis de réaliser la paix et la stabilité sur le continent européen, et de favoriser la prospérité de ses membres. Mais elle a laissé à ce jour une facture ouverte, à savoir une grande hypothèque pour les générations futures.

⁷ Données par pays: Administration fédérale des douanes (AFD). Disponible à l'adresse: <https://www.swiss-impex.admin.ch/>; Données par région: chiffres rassemblés par la Direction des affaires européennes (DAE) sur la base des données publiées par les offices statistiques nationaux allemand et italien. Disponibles aux adresses: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>; <https://www.coeweb.istat.it/>

⁸ Secrétariat d'État aux migrations SEM, *Ausländerstatistik 2014 - Total Bestand ausländische Wohnbevölkerung nach Ausländergruppe*, 23.04.2015, [Consulté le 27.04.2015]. Disponible à l'adresse: <https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/archiv/2014/12.html>

⁹ Office fédéral de la statistique, *Activité professionnelle et temps de travail – Données détaillées, Frontaliers étrangers selon le statut d'activité et les secteurs, sections et divisions économiques*, [Consulté le 27.04.2015]. Disponible à l'adresse: https://www.pxweb.bfs.admin.ch/Table.aspx?layout=tableViewLayout2&px_tableid=px-x-0302010000_106%5cpx-x-0302010000_106.px&px_language=de&px_type=PX&px_db=px-x-0302010000_106&rxid=843234ee-d118-4bf1-bba6-720c8943fe86

HENRI GÉTAZ

La prospérité européenne présente des zones de fracture mises en évidence par la crise actuelle. Le constat est le plus frappant pour les jeunes générations: le taux de *chômage chez les jeunes* s'élève à plus de 20% pour l'ensemble de l'UE (plus de 23% dans la zone euro), soit plus du double de celui des adultes. En Espagne, ce sont plus de 50% des jeunes qui sont au chômage!¹⁰

D'importantes inadéquations des compétences existent sur le marché de l'emploi en Europe, dues en partie à des insuffisances dans le domaine de la formation: «environ 20% des jeunes Européens n'atteignent pas le niveau minimal de connaissances de base en lecture, mathématiques et sciences. Six millions de jeunes quittent le système éducatif ou abandonnent leur formation en n'ayant accompli que le premier cycle du secondaire»¹¹. Or, il existe une demande en travailleurs qualifiés: un employeur sur trois éprouve des difficultés à recruter des personnes compétentes, particulièrement dans les secteurs les plus innovants. Des efforts supplémentaires doivent donc être fournis dans le domaine de la formation, pour pallier au déficit de compétences de la jeune génération et contrer l'exclusion des jeunes du marché du travail. La Suisse a une contribution intéressante à apporter dans ce domaine, avec son système de formation duale qui apporte d'excellents résultats en termes d'adéquation entre formation et besoins du marché du travail. Une forme de solidarité, entre entreprises et apprentis, entre générations d'employés. Ainsi, la formation, la recherche et l'innovation représentent actuellement le quatrième poste dans le budget de la Confédération.

La solidarité mise à mal, c'est aussi le *poids de la dette*, dont les générations futures devront porter le fardeau. Dans l'UE, la dette publique s'élevait à environ 87% du PIB à fin 2014; c'est même davantage – près de 92% – dans la zone euro¹²! Seuls 12 Etats membres

¹⁰ Commission européenne, *Emploi des jeunes*, [Consulté le 16.04.2015]. Disponible à l'adresse: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=1036>

¹¹ Commission européenne, *Comprendre les politiques de l'Union européenne - Éducation, formation, jeunesse et sport*, 2014, p.4. Disponible à l'adresse: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/fr/education_training_youth_and_sport_fr.pdf

¹² Eurostat, *General government gross debt* [Consulté le 16.04.2015]. Disponible à l'adresse: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdde410>

L'IDENTITÉ SOLIDAIRE EUROPÉENNE: ET LA SUISSE?

sur 28 demeurent sous le seuil de 60% du PIB, fixé par le Pacte de stabilité et de croissance.

La Suisse témoigne sur ce plan également d'une expérience intéressante concernant la stabilisation et la maîtrise de la problématique de la dette, ce qui lui permet de jouir d'un endettement faible en comparaison internationale. En recul dans les années 1980, la dette publique avait considérablement augmenté au cours des années 1990. En 1998, elle dépassait pour la première fois 50% du PIB. La Suisse en a tiré les conséquences: elle a, dès 2003, soumis ses finances publiques à un système de frein à l'endettement, particulièrement efficace du fait qu'il a été adopté en votation populaire (en 2001), s'imposant ainsi aux autorités, donc aux élus, par nature susceptibles de propensions dépensières. Ce système a porté ses fruits et a permis de rétablir rapidement l'équilibre structurel des finances: la dette s'est stabilisée dans les premières années du nouveau millénaire et est en baisse depuis 2003. Elle s'élevait ainsi autour de 34,5% du PIB en 2013¹³.

La Suisse a pu ainsi, sans avoir recours au soutien de la communauté internationale, sauver de l'effondrement une des plus grandes banques du monde, et éviter ainsi un problème systémique majeur pour la communauté internationale. Grâce à des finances publiques maîtrisées, elle a pu contribuer de manière solidaire bien au-delà de sa quote-part, au FMI et aux efforts de redressement des pays européens frappés par l'insolvabilité lors de la crise financière de 2008/2009¹⁴. Par sa stabilité économique, elle contribue au renforcement de la capacité de ses voisins européens à consolider leur croissance et ainsi les perspectives des générations futures.

¹³ Office général de la statistique, *Système économique - Dette publique* [Consulté le 16.04.2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/21/02/ind32.indicator.71103.3208.html>

¹⁴ Une augmentation extraordinaire des ressources du FMI a été décidée en avril 2012. Dans ce cadre, la Suisse s'est engagée à fournir un montant maximum de 10 milliards de dollars. Département fédéral des finances, *Feuille d'information "La Suisse et le Fonds monétaire"* [Consulté le 16.04.2015]. Disponible à l'adresse: http://www.efd.admin.ch/themen/wirtschaft_waehrung/02312/index.html?lang=fr

HENRI GÉTAZ

La solidarité à l'égard du monde

Je terminerai l'évocation des solidarités européennes par peut-être la plus importante, celle que nous portons tous, nous Européens, à l'égard du reste du monde. L'UE, pays de l'AELE compris, compte plus de 7% de la population mondiale et concentre plus de 25% du PIB mondial¹⁵. Nous sommes à ce titre investis d'une responsabilité particulière à l'égard du monde, et des femmes et des hommes qui ne disposent pas de nos privilèges.

Notre responsabilité est de permettre au reste du monde d'accélérer son rattrapage en abandonnant nos protectionnismes à son égard, notamment dans le textile et l'agriculture, et soutenir la stabilité et le développement partout dans le monde. L'UE et ses Etats membres forment, avec 56,5 milliards d'euros d'aide publique au développement en 2013 (dont 14,86 milliards d'euros du budget de l'UE) le plus gros contributeur au monde en aide publique au développement (APD)¹⁶. La Suisse y apporte également sa contribution, avec des programmes d'aide de qualité, souvent en partenariat avec nos voisins européens. Elle a récemment augmenté sa part du PIB consacrée à l'APD pour passer à 0,49%, et se situe au huitième rang des 29 pays membres du Comité d'aide au Développement de l'OCDE¹⁷.

Ainsi, dès lors qu'il est question de solidarité européenne, même si notre première responsabilité est d'avoir notre propre maison européenne en ordre, nous ne devons pas perdre de vue la responsabilité solidaire que notre situation privilégiée nous impose à l'égard du reste du monde.

¹⁵ The World Bank, *Data: Population, total*, 2015, [Consulté le 21.04.2015]. Disponible à l'adresse: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>. The World Bank, *Data: GDP (current US\$)*, 2015, [Consulté le 21.04.2015]. Disponible à l'adresse: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>

¹⁶ Commission européenne, *Comprendre les politiques de l'Union européenne - Coopération internationale et développement*, 2014, p.3. Disponible à l'adresse: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/fr/development_cooperation_fr.pdf

¹⁷ Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, *Aide public au développement (APD)*, 8.04.2015, [Consulté le 21.04.2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.seco-cooperation.admin.ch/org/00808/05138/?lang=fr>

L'IDENTITÉ SOLIDAIRE EUROPÉENNE: ET LA SUISSE?

Conclusion

La solidarité européenne est donc une notion multiple, qui évoque autant de succès que de risques et de défis pour l'Europe. L'Europe a réalisé deux très grandes choses à travers ses efforts d'intégration: la paix et la stabilité en son sein, et la relative prospérité de ses citoyens. Aujourd'hui, cette solidarité est à l'épreuve, d'une part des défis que les crises dans la ceinture de l'Europe représentent pour la stabilité et la paix dans notre région du monde, d'autre part du regard des générations futures sur nos agissements aujourd'hui.

La Suisse a contribué, à sa manière, à la solidarité européenne à travers l'histoire récente. Nos efforts, notre priorité, consistent à assurer qu'il en aille de même aujourd'hui et demain.

La contribution de l'Italie à l'identité européenne

Sandro Gozi

L'objet de mon intervention est "la contribution de l'Italie à l'identité européenne". Cela suppose qu'il existe une identité européenne: c'est un point sur lequel il vaut la peine de s'interroger. Le 9 Mai, nous célébrons la journée de l'Europe: mais depuis la déclaration Schuman, 65 années se sont écoulées, en abordant deux thèmes: la solidarité concrète de l'UE et la sécurité des frontières. Selon moi, il n'est pas possible aujourd'hui d'aborder le thème de la solidarité européenne sans nous poser la question des frontières.

Existe-t-il une identité européenne? Spontanément, je dirais qu'elle existe. Le sentiment d'appartenance à l'Europe est partagé. Une Europe constituée de démocraties parlementaires qui partage les mêmes libertés, les mêmes droits. Une Europe dans laquelle les citoyens italiens, allemands, polonais et suédois se reconnaissent. Le thème de la libre circulation est lié à la question de la solidarité et des frontières. C'est l'Europe du marché commun et du libre-échange, l'Europe des étudiants qui partent en échange Erasmus qui représentent le succès le plus grand de l'identité européenne, l'Europe du dialogue qui surmonte les barrières linguistiques.

Mais, en réalité, il existe une autre Europe. Celle de la défense des intérêts locaux à outrance. C'est l'Europe des jalousies, des chauvinismes, l'Europe des nationalismes qui réapparaît; l'Europe qui se sent éloignée de Bruxelles parce qu'elle la considère souvent distante de sa façon de penser même si les institutions se trouvent à quelques kilomètres de là.

En fait, c'est comme si l'Europe était transie avec une identité qui peine à se concrétiser. Malgré les efforts consentis par des millions de citoyens, malgré les efforts des générations qui se sont succédé, la génération de Schuman, Adenauer, De Gasperi, et malgré une histoire marquée par des cicatrices indélébiles, ils nous ont montré qu'il y a des alternatives possibles à cette Europe en construction, même si pour moi elles ne sont pas souhaitables – d'Auschwitz en passant par le mur de

LA CONTRIBUTION DE L'ITALIE À L'IDENTITÉ EUROPÉENNE

Berlin jusqu'aux tragédies en Méditerranée – nous ne pouvons pas encore dire qu'il existe une identité européenne assurée. Mais cette identité est indispensable: comme l'a écrit le philosophe Emanuele Severino, «l'Europe peut avoir une identité seulement lorsqu'elle est unie et elle peut être unie seulement lorsqu'elle a une identité».

On peut voir cela comme un problème mais à bien y penser ce problème peut devenir une opportunité incroyable pour changer les choses. Pour modeler un authentique vivre ensemble européen, une idée d'Europe qui soit inclusive et qui sache se régénérer pour affronter les défis qui l'attendent. Pensons aux attentats de Charlie Hebdo à Paris: lorsque nous avons des doutes sur l'existence d'une identité européenne, fût-elle imprécise, rappelons-nous ces morts. Pensons à ce qui a motivé ces terroristes barbares qui ont visé à dessein ce journal satirique et ce supermarché kasher. C'est un défi auquel on doit faire face. Il ne s'agit pas d'un conflit de religion, parce que si on le présente ainsi, on va faire un grand cadeau aux terroristes. C'est une guerre entre civilisation et barbarie. L'attaque contre Charlie Hebdo, je l'identifie comme une attaque contre la civilisation européenne. Ils visaient l'identité européenne, celle qui est basée sur la liberté et les droits et qui depuis soixante ans constitue un phare de civilisation dans le monde.

Rappeler cette particularité c'est encore plus logique à cette occasion: la Suisse ne fait pas partie de l'Union Européenne, mais elle est un exemple de comment une démocratie plurinationale peut faire de la tolérance et du respect des droits fondamentaux un trait fondamental de son identité et de comment elle a pu façonner l'identité européenne même en ne faisant pas partie de l'Union. Je pense aux contributions versées pour la réduction des disparités économiques et sociales de l'UE élargie, à la participation aux interventions pour la paix en Europe du Sud-Est aussi bien que à l'adhésion suisse au Conseil de l'Europe pour la protection des Droits de l'Homme. Le développement des relations bilatérales et des nombreux accords entre Berne et Bruxelles, à partir de 1972, en effet ont permis de renforcer les liens entre l'Union et la Confédération, en promouvant une entente qui jusqu'à ce moment a été sans aucun doute bénéfique aux deux réalités.

Je viens à l'autre aspect de l'identité européenne que j'ai évoqué dans l'introduction, c'est-à-dire que la question de l'identité européenne

SANDRO GOZI

est liée à la question des frontières, tout comme l'histoire de l'Union est liée à la question des frontières.

Il y a eu des moments importants quand l'UE s'est construite à travers l'introduction de la frontière. La construction d'une Europe stable s'est développée dans cette période en 1948, liée à l'idée de frontière. Même le colonialisme a été caractérisé par l'exportation de cette conception de frontière. Mais, la vraie révolution a été la chute du Mur de Berlin et le changement de conception de frontière à l'intérieur de l'Union Européenne. Il est aussi très important de comprendre d'où vient le mot frontière: «aller au front», c'est-à-dire un mot utilisé pour la guerre, pour la violence. Beaucoup de monde est mort dans le passé pour la frontière, pour cette idole. Nous avons transformé la frontière en lieu de confrontation, en lieu de coopération. C'est la raison pour laquelle, la liberté de circulation est le véritable élément de l'identité européenne. Notre révolution, aujourd'hui, doit faire face aux différents défis comme la fin du territoire. Aujourd'hui, la mondialisation a transformé les relations entre les lieux en mettant en contact le monde. Les technologies sont l'instrument principal d'un retour des frontières mais de manière différente. Ce sont les nouveaux défis, ce sont les nouvelles frontières qu'on doit affronter. Le défi de la mondialisation, de la technologie et de la protection des droits fondamentaux. Je pense que l'UE doit assumer la fin du territoire et assumer cette révolution, tout comme faire face aux nouveaux défis globaux des droits fondamentaux et de l'identité européenne, parce que les droits fondamentaux sont partie intégrante de l'identité européenne.

La Solidarité, sans aucun doute, est un aspect fondamental de l'identité européenne, tout comme la confiance. Aujourd'hui en Europe il y a un problème très important de confiance, surtout puisque les élites européennes et l'Union ont commis des erreurs, par exemple en faisant face à la crise du point de vue de l'austérité, en renonçant à nombreux aspects qui font partie de l'identité européenne (la solidarité, la soutenabilité sociale...). L'erreur la plus grave a été qu'on a continué à demander aux citoyens d'avoir confiance en l'UE. Mais, je pense qu'on doit démontrer qu'on a confiance en les citoyens. C'est de cette manière que l'on peut recréer un lien entre les institutions et les citoyens.

C'est la raison pour laquelle la confiance est un thème clé de l'action politique d'aujourd'hui. Les Italiens et le gouvernement Renzi

LA CONTRIBUTION DE L'ITALIE À L'IDENTITÉ EUROPÉENNE

insistent beaucoup sur le thème de la «fiducia», c'est-à-dire de la confiance. C'est la rupture la plus importante entre notre génération et la génération qui nous a précédé, qu'on doit démontrer que nous avons confiance en les citoyens européens. La vieille génération, celle de la déclaration Schuman sait ce que les Européens sont capables de faire sans l'UE (shoah, deux guerres mondiales, etc.), parce qu'ils ont vu ces catastrophes. Notre génération sait bien les potentialité de l'UE (Eras-mus; études dans d'autres pays; le possibilité de ne pas changer les dif-férentes monnaies; voyager avec des avions «low cost»). Mais, cette nouvelle génération n'a pas connu la guerre.

Aujourd'hui, un défi très important est d'arrêter la dérive de l'Europe qui est en train de régresser dans une logique diplomatique, en perdant la logique communautaire et supranationale. Il faut repren-dre la conscience de ce que l'Europe a réalisé avec certaines valeurs et méthodes.

Pour ce qui concerne la solidarité, ce mot est écrit 21 fois dans les traités. Donc, on devrait avoir 21 politiques de solidarité (sociale; fi-nancière, territoriale; environnementale; d'immigration). C'est clair qu'aujourd'hui il n'y a pas solidarité; pendant toute la crise européenne, le thème central était centré sur débiteurs et créditeurs. Ceci a été dé-vastateur pour la solidarité européenne et pour l'identité européenne. L'Italie a beaucoup payé pour la crise et elle n'a pas reçu un euro de la contribution d'autres pays, même si les citoyens d'autres pays sont convaincus d'avoir payé pour l'Italie. Donc, il y a eu une perception pu-blique et médiatique totalement erronée, mais surtout une impossibilité de construire des politiques de solidarité, puisque s'est développée une mentalité matérialiste. L'objectif doit être «de faire ensemble», en récu-pérant la solidarité sociale contre l'idée d'une Europe hypocrite et le po-pulisme économique.

Grèce-Allemagne ou l'Europe des Européens en question

Maximos Aligisakis

Il m'a été demandé par les organisateurs, que je remercie pour leur invitation, de vous entretenir de la solidarité européenne en prenant exemple sur les relations conflictuelles gréco-allemandes. Toutefois, cette illustration ne sera qu'un prétexte pour une réflexion plus générale. Les points que j'aimerais développer sont la question des stéréotypes, la faiblesse de la politique sociale européenne et la nécessité d'une volonté générale européenne.

Tout d'abord, examinons la question des stéréotypes. C'est vrai que les stéréotypes ont la vie longue et ils ne se transforment pas facilement. Il est aussi vrai qu'ils n'ont quasiment aucun fondement réel, ils peuvent produire des effets politiques et sociaux tout à fait réels. Mais en examinant la chose de plus près, on peut vite se rendre compte que tout dépend du contexte. Les stéréotypes ne jouent pas le même rôle en période de prospérité ou lors des crises. Un exemple, que je partage souvent avec mes étudiants, est celui d'un article scientifique sur les stéréotypes, publié juste avant que la crise ne déploie ses effets¹. L'article analyse le potentiel affectif des stéréotypes nationaux et européens. Les auteures évoquent la possibilité de construire un 'nous' européen par les stéréotypes, en utilisant leur potentiel affectif et intégrateur. Le stéréotype est un processus psychosocial d'observation et de comparaison, souvent dévalorisant et péjoratif. Toutefois, «la perception, même stéréotypée, des 'autres' Européens, peut engendrer une connaissance subjective propre à favoriser la confiance et la sympathie»². Ainsi, dans une situation de paix et de relative tranquillité, comme

¹ I. Guinaudeau et A. Kufer, «De l'Allemand organisé, l'Italien romantique et l'Anglais dandy à l'Européen chrétien, fortuné et démocrate? Le potentiel affectif des stéréotypes nationaux et européens», *Politique européenne*, n° 26, automne 2008, pp. 121-141.

² *Ibid*, p. 127.

GRÈCE-ALLEMAGNE OU L'EUROPE DES EUROPÉENS EN QUESTION

celle de l'Europe en construction, les stéréotypes peuvent contribuer à créer un attachement potentiel entre citoyens européens, ou de la confiance réciproque (comme entre Allemands et Français). D'une certaine manière, les stéréotypes domestiqués, un peu comme les blagues suisses entre les habitants des différents cantons, ouvrent la voie vers une vision positive. Quand les stéréotypes sont apprivoisés, l'Europe peut ronronner tranquillement. Mais ce beau tableau peut vite changer dans les périodes de crise: les stéréotypes hors contrôle deviennent des munitions de haine et un cercle vicieux se met en marche. Nous pouvons alors parler d'une lune de miel conflictuelle.

La Grèce et l'Allemagne vivent-elles actuellement cette expérience? Oui, il y a un danger réel de la fin de la domestication des stéréotypes. La fable de la cigale et de la fourmi revient, les blessures de la II^{ème} Guerre mondiale s'ouvrent à nouveau, on caricature de façon méchante et gratuite l'Autre. Mais, en réalité, le vrai problème n'est pas l'état des relations gréco-allemandes, c'est la réponse de l'UE en tant qu'entité. Certes, le retour des stéréotypes n'aide pas. Les manipulations de la mémoire et la réapparition des cauchemars du passé ne sont jamais anodins. L'espace yougoslave de la fin du XX^e siècle peut en témoigner. En effet, il y avait un processus de décomposition de la Yougoslavie où les arguments nationalistes se mélangeaient avec les arguments économiques envers les républiques les plus pauvres. Comparaison n'est pas raison mais l'analogie peut servir d'avertissement.

Une dimension, liée à l'opinion publique, mérite aussi d'être mentionnée afin de compléter l'argumentation. Cela concerne l'attachement des Européens à l'Europe. En observant les Eurobaromètres, on se rend vite compte que la crise a beaucoup changé la situation, surtout dans les pays du Sud. Ces pays, qui étaient pendant longtemps des europhiles convaincus, sont passés dans le camp des eurosceptiques. Cela change également l'alchimie complexe entre attachement national et européen. Globalement, les Européens se définissent majoritairement comme des nationaux-européens³. Ceux qui sont uniquement des nationaux représentent 39%. Toutefois, les Allemands sont moins nationaux (30%) que la moyenne européenne. Au contraire, les Grecs sont devenus

³ *Eurobaromètre standard* n° 82 (Automne 2014).

MAXIMOS ALIGISAKIS

plus nationaux (53%). Plus généralement, ce que nous observons à propos de l'identité européenne est sa difficulté de créer du lien social. Les études scientifiques démontrent l'existence d'une identification individuelle à l'Europe: on peut ainsi s'identifier soi-même comme Européen mais il n'y a pas un attachement collectif à l'imaginaire européen. Il n'y a donc ni conscience collective européenne ni véritable solidarité ou mobilisation européennes. La soi-disant identité européenne n'est que simple extension de l'identité nationale.

La question la plus importante est, surtout et avant tout, la politique globale de l'UE: l'Europe en construction, proposera-t-elle une solution commune? En effet, s'il n'y a pas une solidarité européenne, concrétisée par une politique sociale, tôt ou tard, l'Europe risquerait de se diviser à nouveau. Et le danger est bien là. Car la politique sociale européenne est vraiment absente. L'UE semble entreprendre beaucoup d'actions en matière sociale. Pour s'en convaincre voici quelques exemples des politiques sociales européennes: les politiques communautaires de l'emploi; le dialogue social et la participation des travailleurs; la santé, l'hygiène et la sécurité au travail; l'égalité homme-femme; les actions pour les groupes cibles comme les handicapés et les personnes âgées; la lutte contre la pauvreté; la politique contre les discriminations; les divers Fonds de cohésion. Mais le système social européen demeure d'ordre régulateur et incitatif, sans un réel rôle de redistribution. Il y a une contradiction fondamentale dans la logique du système: d'un côté, le besoin d'être compétitif, ce qui crée des «vulnérables»; de l'autre, la nécessité de prendre en charge les démunis que le système produit. Etant donné que l'on ne remet pas en cause la création des «vulnérables», il ne reste qu'à les gérer. Mais avec la crise, même cette simple tâche de gestion n'est plus entièrement assumée. Le fait d'obéir aveuglément au principe régnant de la concurrence est mortel pour la solidarité. Dans ce cadre, la concurrence dicte la politique européenne, le social récolte les coups et les dégâts. En réalité, ce dont l'Europe a besoin en période de crise c'est la solidarité, chère à Dostoïevski: «l'esprit humain commence ridiculement à perdre de vue que la véritable garantie de l'individu consiste, non dans son effort personnel isolé, mais dans la solidarité».

Sans solidarité effective via une politique sociale européenne, l'UE ne créera jamais de l'identité européenne. Dans ce cadre, pour

GRÈCE-ALLEMAGNE OU L'EUROPE DES EUROPÉENS EN QUESTION

revenir à notre «couple infernal» (Allemagne-Grèce), les Européens doivent jouer la solidarité et les Grecs doivent être capables de transformer les structures étatiques, sociales, économiques et mentales qui perdurent dans le pays, en renversant clientélismes et corruptions. La classe politique grecque est grandement responsable de la situation actuelle. Une anthropologue grecque⁴ résume, de manière désabusée, le point de vue grec: «vouloir le beurre et l'argent du beurre et le sourire des philhellènes...». Il ne reste plus que le dernier, et encore! La crise grecque est, sans doute, un défi pour le projet européen et sa poursuite. Cette crise est un carburant de l'ethno-populisme, en Grèce comme en Europe. En outre, il y a un danger d'un retour aux essentialismes: Occident versus Orient, Nord versus Sud. En somme, aux stéréotypes dangereux.

Finalement, pour sauver tant la Grèce que l'Europe de l'impasse actuelle, ne faudrait-il pas introduire plus de solidarité? Les idées ne manquent pas pour créer une adhésion sociale européenne par les politiques sociales de l'Union. Dans ce cadre, notons la proposition de Jean-Marc Ferry⁵ pour une citoyenneté sociale européenne et un Revenu Primaire Inconditionnel (RPI), véritable tremplin pour avoir une société européenne. L'idée fondamentale serait que tout citoyen de l'UE aurait un revenu de base. Cela amènerait l'officialisation de l'Etat social européen mais aussi la création d'un secteur quaternaire (économie sociale ou solidaire, travail personnel ou autonome, laboratoire d'innovation sociale). Ce RPI, de nature pré-distributive, permettrait la création d'un fort lien social européen. Toutefois, de toute évidence, nous sommes très loin de la réalisation de tels modèles.

Comme nous sommes dans la cité de Jean-Jacques Rousseau, permettez-moi de conclure avec une de ses réflexions: sa distinction entre volonté de tous et volonté générale. En effet, il y a une différence chez Rousseau entre la volonté de tous, qui est la somme des intérêts privés, et la volonté générale, laquelle représente l'intérêt public et général. Les intérêts privés s'opposent, voire s'annulent mutuellement. L'intérêt commun ou public est plus global. La volonté de tous est un

⁴ M. Couroucli, *L'eupéanisme mis en question: récits ethno-orientalistes de la crise grecque*, Nanterre, Société d'ethnologie (conférence E. Fleischmann VII), 2013.

⁵ J.-M. Ferry, *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000.

MAXIMOS ALIGISAKIS

marchandage entre les membres d'une communauté. La volonté générale est l'objectif supérieur d'une communauté. L'UE ne fait que pratiquer la volonté de tous aux dépens de la volonté générale. L'UE des 28 reste sans volonté générale, sans un acte de solidarité capable de transcender l'ensemble du continent. L'Europe actuelle correspond à la volonté de tous tandis que la volonté générale, proche de l'intérêt général, devrait nous amener vers une sorte d'utopie européenne. Quand la réalité est catastrophique, la seule voie réaliste reste l'utopie! Je vous remercie pour votre attention.

Le principe de solidarité comme fondement d'une (nouvelle) idée de l'Europe

Saverio Regasto

1. Dans le plus récent débat interdisciplinaire dédié à une «idée de l'Europe», il se crée de plus en plus souvent une certaine confusion, au moins à l'humble avis du soussigné, entre l'Europe des Traités et l'Europe (juridico-politique) bien plus ancienne, que nous avons héritée de la Révolution française.

À cette dichotomie n'échappe pas le concept de «solidarité», qui semble être aujourd'hui en forte crise même au sein des organes de l'Union, car il est plus accepté dans l'Europe des États (ou au moins dans certains de ceux-ci) que dans des Pays qui y ont été récemment inclus. Autrement dit, alors que le principe de solidarité a été largement institutionnalisé dans les Constitutions formées après la Deuxième Guerre mondiale et aussi dans celles des Pays (pensons par exemple à la Confédération Helvétique) qui n'adhèrent pas à l'Union, il est très difficile aujourd'hui de le reconnaître comme tel dans des Pays traditionnellement européens (en premier l'Allemagne) et, en particulier, dans certains Pays qui sont plus récemment devenus démocratiques (Hongrie, Pologne, etc.).

Cette contradiction apparemment inconciliable, d'une part nous pousse à réfléchir, sur de nouvelles bases pas seulement formelles et juridiques, sur l'essence des principes fondamentaux contenus dans les Chartes, et d'autre part nous permet d'affirmer que certains de ces principes, en tant que conquêtes de civilisation de plus vieille date, sont fortement diffusés sur tout le Vieux Continent, même indépendamment, au moins en partie, de la Charte des Droits.

La conquête du principe de solidarité semblait donc un patrimoine acquis et irrévocable, et même dans certains cas symboliquement positif, comme cela s'est passé en Italie, mais aujourd'hui, sur la base d'événements nouveaux et inattendus, cette construction se montre vulnérable à de vives critiques, et même à des oppositions ouvertes et dangereuses, parfois même soutenues politiquement par des choix racistes et xénophobes.

SAVERIO REGASTO

L'invocation – qui fut pendant des mois au centre du débat juridico-institutionnel de l'Union – des racines communes judéo-chrétiennes de l'Europe ne manque pas aujourd'hui d'apparaître comme superficielle, sinon en contradiction avec les événements les plus récents, par exemple dans le bassin de la Méditerranée, en rapport avec les exodes de masse provenant des zones de guerre d'autres continents. Il semble donc que l'Europe, dans ce cas spécifique au sens bien plus limité des institutions européennes, a montré qu'elle a construit un «géant aux pieds d'argile», qui au premier choc soulève des craintes sur son équilibre, bien au-delà des plus belles prévisions.

En revanche à l'intérieur de chaque Pays, autant qu'on peut le savoir ou le deviner en analysant les faits (et en lisant les actes) d'une sorte de chronique constitutionnelle, se confirme, au moins partiellement et surtout aux moments de grave crise économique, la traditionnelle dichotomie entre les droits fondamentaux et les droits sociaux, tous les deux reconnus et défendus (s'ils sont présents dans chaque Constitution), mais ceux-ci étant subordonnés à des exigences, pas mieux spécifiées, d'équilibre des comptes, car ce dernier concept est pris comme un «principe fondamental», comme l'étaient les Diktat des États libéraux au début du siècle dernier. Non sans exceptions notables, qui ont vu de très nombreux Pays repenser fortement la notion d'Aide sociale, en réduisant drastiquement les protections des tranches les plus faibles en faveur d'une économie bien plus individualiste et compétitive. À cet égard il est évident que l'échec catastrophique des expériences autoritaires du dit socialisme réel a emporté dans sa chute toutes les élaborations théoriques (et les conquêtes pratiques) liées à la notion d'État social de droit, fondement des démocraties reconquises après les dictatures nazie et fasciste.

Ce qui semblait être une conquête irrévocable de civilisation instituée comme fondement de la construction d'une société moderne centrée sur l'intervention de l'État dans l'économie, dans le but principal de «diriger» les choix vers la défense de plus en plus forte du principe d'égalité (qui ne s'opposent qu'apparemment aux choix visant à défendre la liberté) a cédé le pas irrémédiablement à une société extrêmement compétitive, qui ne prend plus en charge les difficultés des plus faibles en reconnaissant l'équité sociale raisonnable du principe du convoi naval qui doit forcément voyager à la vitesse maximale du navire le plus lent.

LE PRINCIPE DE SOLIDARITÉ COMME FONDEMENT D'UNE (NOUVELLE) IDÉE DE L'EUROPE

L'Europe solidaire, relancée des cendres du dernier conflit mondial grâce à la reconnaissance de catalogues de droits sociaux fondamentaux, non seulement n'a pas trouvé d'écho dans les Pays, à l'Est, de démocratie récente, mais aujourd'hui a l'air de piétiner, à cause de nouvelles théories – bien plus préoccupantes – de sélection naturelle des sociétés. Et ce qui apparaissait, pour de nombreuses raisons, comme le noyau historique des Pays avancés sur ces questions, semble être mis en question par l'avancée impétueuse de mouvements politiques d'origine clairement raciste et xénophobe.

2. Les raisons de la crise d'une idée d'Europe solidaire ne peuvent pas être attribuées uniquement aux difficultés économiques des cinq dernières années, qui ont frappé si durement tous les Pays industrialisés, mais nous imposent un instant de réflexion sereine, d'une part sur les choix de politique internationale qui ont suivi la chute du Mur, d'autre part sur les événements du 11 septembre, dans un contexte continental où rien, ou presque rien, n'a été fait pour légitimer une maison commune européenne non ressentie, aujourd'hui comme alors, comme un ensemble de technocrates super-efficients mais sans aucune légitimation politique.

La crise économique actuelle prouve encore une fois que les acquisitions juridico-institutionnelles présumées définitives sont en train de céder le pas en faveur d'options hyper-libérales non mieux précisées, qui mettent en discussion, à partir des fondements mêmes, toute l'architecture constitutionnelle d'un ou de plusieurs Pays.

Et pourtant nous avons eu, au début des années nonante, l'occasion de construire une Europe de la liberté, de l'égalité et de la solidarité – d'ailleurs à un moment particulièrement propice du point de vue économique – lorsque, après l'écroulement matériel et symbolique du Mur de Berlin, on a réussi, en tant qu'Europe, à «inclure» au nombre des Pays démocratiques ceux qui avaient vécu, pendant des dizaines d'années, sous le joug pesant de l'Union Soviétique. L'occasion était bonne, mais on l'a perdue, à la seule exception de l'Allemagne qui, bien que dans un cadre d'«annexion» substantielle des *Laender* de l'Est, est arrivée, rapidement et non sans difficultés d'ordre économique et social, à contaminer démocratiquement un tissu social particulièrement complexe et déchiré.

SAVERIO REGASTO

Il n'y a aucun lien étiologique entre les Tours jumelles et le phénomène migratoire de masse récent qui envahit le bassin de la Méditerranée, mais il ne fait aucun doute que l'une des causes des phénomènes d'instabilité au Moyen-Orient, du printemps arabe (manqué), etc., pourrait être assez facilement attribuée à la gestion trouble des problèmes politico-institutionnels qui ont suivi les attentats terroristes. La logique de la répression militaire a largement prévalu (pour ne pas parler de la suspension des droits fondamentaux, faite dans de très nombreux Pays, à partir des États-Unis), visant à venger le tort subi, et a prévalu également la théorie que la liberté, la démocratie et l'égalité sont exportables avec les armes, et, après avoir abattu avec les armes les régimes sanguinaires et dictatoriaux de nombreux Pays d'un échiquier compliqué et difficile, on s'est rendu compte que le médicament, au moins à court terme, était pire que le mal. Ces pays étaient raisonnablement stabilisés du point de vue militaire, mais ils étaient devenus, politiquement, socialement et économiquement, impossibles à gérer et à gouverner, et étaient porteurs de sentiments de vengeance à l'égard des envahisseurs étrangers. Dans ce cas aussi, une réflexion s'impose sur l'exportabilité des modèles juridico-institutionnels, sur l'effectivité et la stabilité des droits fondamentaux, sur le principe de l'autodétermination des peuples, et enfin sur le déséquilibre objectif de l'échiquier international qui s'est créé parce qu'un seul interlocuteur institutionnel dominant (parfois indiqué comme le gardien de la démocratie mondiale) continuait de s'imposer, lentement et inexorablement: les États-Unis.

Dans un tel cadre l'Europe, ou plus correctement l'Union, aurait pu, et aurait dû, jouer un rôle beaucoup plus grand et influent, si elle avait réussi à faire des choix convaincants en termes de politique étrangère commune, de politique intérieure, et de contrepartie économique forte par rapport à la zone du dollar. Cela ne s'est pas produit, non seulement parce que les stratégies d'élargissement, qui n'étaient pas fausses en elles-mêmes, ont créé dans l'Union une très forte inhomogénéité politico-institutionnelle, mais aussi, au moins à mon humble avis, parce que l'Union souffre du péché originel d'absence de légitimation démocratique de ses propres choix politiques.

Il s'agit, comme le savent ceux qui y travaillent, d'un sujet aussi connu que de vieille date. La perception qu'ont les citoyens européens

LE PRINCIPE DE SOLIDARITÉ COMME FONDEMENT D'UNE (NOUVELLE) IDÉE DE L'EUROPE

des choix des organes décisionnels de l'Union semble ne pas être soutenue par un *iter* démocratique réel et véritable (ou même seulement ressenti comme tel!). Les avantages économiques certains, dont ont pu jouir de nombreux Pays qui ont une économie plus faible, ne peuvent en aucun cas être compensés par la sensation d'une Europe de technocrates, gardiens fidèles des choix d'un groupe restreint de dirigeants et de fonctionnaires exprimant directement les Chancelleries des Pays les plus influents. Après avoir construit l'Europe économique, en créant même une monnaie unique, après avoir équilibré le pouvoir allemand qui a dû renoncer au mark et s'élargir à l'Est et au Sud (vu de loin, non sans quelques perplexités justifiées), le pas suivant, invoqué par certains dès la signature de Maastricht, aurait dû être celui de déplacement des pouvoirs vers le Parlement, l'unique expression de la souveraineté populaire continentale. Au contraire, l'Union ne vit pas de l'apport quotidien des représentants élus à l'assemblée, mais des élaborations de petits groupes qui expriment la volonté des gouvernements des États et des autorités économiques nationales, promoteurs de choix incompréhensibles et visant à défendre les grands groupes économiques.

Les mouvements politiques anti-européens, qui désormais sont présents partout, à la fois populistes et inconsistants, sont fortement légitimés par la critique des choix qui, aux yeux de beaucoup de gens, sont incompréhensibles et contradictoires, et en tout cas ne sont pas adoptés démocratiquement, car ils ne sont soutenus ni par le vote responsable d'un Parlement, ni par celui du peuple européen à travers des institutions de démocratie directe.

3. Il semble évident qu'une idée de l'Europe capable non seulement de rendre au Vieux Continent son «lustre d'antan», en considérant au maximum aussi les nations qui ne font pas partie de l'Union mais qui représentent historiquement le centre de l'Europe, mais aussi de poser de nouvelles bases plus solides de coexistence civile et pacifique, en se fondant sur les expériences parfois contradictoires des trente dernières années, ne peut pas éviter de récupérer le principe de solidarité (politique, économique et sociale), qui a permis, pour ne faire qu'un exemple, de construire un *Welfare* européen tout-à-fait particulier qui n'avait pas d'antécédents sur les autres Continents.

SAVERIO REGASTO

Le fait d'affirmer aujourd'hui l'incompatibilité économique de ce *Welfare*, en invoquant la sacralité du principe de la tenue des comptes publics et la supériorité du concept de l'équilibre des comptes, non seulement veut dire créer d'autres déchirures incurables dans le tissu économique et social de l'Europe, mais aussi risque de devenir un phénomène prodromique de poussées centrifuges difficiles à prévoir.

Il n'est pas particulièrement difficile d'identifier, pendant la longue période après la fin de la 2^{ème} Guerre mondiale, d'importants moments de bien-être économique et social, qui ont «pacifié» l'Europe comme jamais encore dans son passé, tandis qu'aujourd'hui, en face d'une crise économique engendrée par des choix discutables sur le plan des économies des États (je me réfère en particulier à l'adoption forcée de politiques de restriction de la dépense publique), il y a un risque réel que les démocraties occidentales ne durent pas.

Dans ces termes, affirmer – ou mieux réaffirmer – le principe fondamental de l'Europe qu'est celui de la solidarité, en récupérant son propre sens politico-institutionnel, comme l'ont voulu emblématiquement les Constituants de nombreux Pays, à commencer par l'Italie, pourrait même sembler «révolutionnaire», c'est-à-dire visant à subvertir l'ordre constitué. Mais si l'ordre constitué de l'Europe est celui que, malgré nous, nous sommes contraints de lire aujourd'hui sur les journaux, alors nous ne pouvons que faire les louanges de la révolution!

La solidarité dans la zone euro

*Miroslav N. Jovanović*¹

L'intégration européenne a été fondée après la Seconde Guerre mondiale sur une décision politique pour assurer la paix et la liberté en Europe. La solidarité dans l'Union européenne (UE) est l'un des principes de base. Cependant, la crise profonde de la zone euro a mis, depuis 2009, ce principe sur une pente glissante.

La zone euro, et l'euro comme monnaie commune, est le joyau de la couronne dans l'intégration européenne. Même si l'euro est la plus grande réussite de l'UE, il est aussi son maillon le plus faible. Après la réunification de l'Allemagne en 1990, la France voulait bloquer la «grande» Allemagne dans le projet européen pour une longue période à venir. Cela a été fait grâce à l'intégration monétaire qui a commencé en 1999.

L'espoir et la promesse implicite étaient que l'euro apporterait un bien-être perpétuel, une prospérité infinie et serait solide comme une *Mercedes-Benz* à long terme. Par conséquent, le projet ne comprenait aucun canot de sauvetage en cas de mauvais temps sous la forme d'un fonds de trésorerie ou de sauvetage permanent. Le projet, en réalité, s'est avéré être aussi fragile qu'une *Fiat* d'occasion (rafistolage improvisé à chaque fois que des crises «inattendues» apparaissent).

Dans les pays du Sud, le gouvernement, le secteur privé et les ménages ont emprunté à moindre coût et de façon excessive. L'inévitable se produisit: le surendettement et un optimisme excessif au sujet de la zone euro (les promesses de super-optimistes ont été survendues) n'ont pas été suivis de réalités économiques pour rembourser les prêts. Les pays sont entrés dans une profonde récession sans possibilités de quitter pendant une décennie, voire même une génération.

En dehors d'une monnaie stable, aucune des promesses de la zone euro liées à la population ont été honorées. Les règles strictes d'austérité

¹ Cet article s'appuie sur des travaux du même auteur publiés dans la période 2012-2015.

MIROSLAV N. JOVANOVIĆ

ont provoqué la misère et des protestations publiques continues et violentes durant des années. Au lieu d'unir les pays de l'UE, la zone euro les divise: le Nord économe et le Sud en ébullition. Si des mesures d'austérité strictes continuent, que les chômeurs n'ont aucune possibilité de retourner à l'emploi et que les jeunes ne perçoivent pas de chance de trouver des emplois pendant une dizaine d'années, alors c'est un mauvais présage pour l'avenir de la zone euro, même de l'UE.

Une décennie plus tard, l'euro est lié à l'austérité, l'instabilité, la dette et la douleur, ainsi qu'à un avenir incertain. L'UE a voulu aller trop loin et flirte avec les dysfonctionnements.

La structure de la zone euro est à l'avantage de l'Allemagne:

- Aucun pays ne peut dévaluer (afin de rivaliser avec les exportations allemandes).
- Tous les pays doivent être ouverts aux biens et aux capitaux (allemands).

Les pays «pauvres» ne seraient-ils jamais en mesure de se développer et de rattraper l'Allemagne dans cette situation? Les règles de la zone euro peuvent aboutir à une formule pour une récession et misère perpétuelle².

Une fois que les prêts bon marché ont cessé, la Grèce est entrée dans une phase où son économie était au bord de l'effondrement: la production était en baisse, le chômage augmentait et le capital s'en allait alors que les faillites s'étendaient³. Quel pays peut consacrer environ 15 pour cent de son PIB⁴ par an pour le remboursement du prêt, plus que ses dépenses en matière de santé? La démocratie peut-elle prospérer dans un tel environnement?

Les pays de l'UE n'avancent pas seulement à des vitesses différentes, ils se déplacent aussi dans des directions différentes.

Le Président de la Banque centrale européenne (BCE), Mario Draghi, a déclaré en 2012 que «les décideurs politiques feront tout ce

² A. Evans-Pitchard, «There is life after Europe, but let us stop the triumphalism», *The Telegraph*, 10 juin 2014.

³ Les petites entreprises, qui ont été la base de l'économie et de l'emploi grecs pendant longtemps, sont celles qui ont le plus perdu.

⁴ La Grèce pourrait avoir besoin de la faire dans les prochaines années.

LA SOLIDARITÉ DANS LA ZONE EURO

qui est nécessaire pour préserver l'euro»⁵. Traduit en langage clair, cela signifie que cette banque, entre autres, achètera des obligations aux pays de la zone euro en difficulté (en faillite) en quantités illimitées. Par conséquent, c'est égal à une impression en continu de billets de banque pour financer les gouvernements.

Le chômage, l'austérité indéfinie, sans perspectives de croissance à plus long terme et allant de crise en crise ne sont pas annonciateurs d'un avenir magnifique pour la zone euro. Solvabilité, crédit politique, et confiance dans l'UE ont été sérieusement secoués car cela a révélé la faiblesse des fondations de la zone euro.

Créée en 2010, la «troïka» est composée du Fonds monétaire international (FMI), de la BCE et de la Commission européenne, et est une institution qui ne repose pas sur un traité international ou une constitution nationale. Elle est inexplicable à tout organisme élu, mais elle est le maître de la survie économique de pays tels que la Grèce. La troïka a sa solidarité principale avec des banquiers, ainsi des représentants nationaux élus doivent être subjugués par cette institution non élue qui a été créée comme par magie. La troïka a pris connaissance du problème grec comme un enjeu lié à la liquidité, alors qu'en fait c'était une question d'insolvabilité. Ils ont prêté 110 milliards euros à un pays insolvable!

Au printemps 2010, alors qu'Athènes se disputait avec le FMI et le reste de l'Europe pour ce qui allait se révéler être un prêt d'urgence de 110 milliards d'euros, une phrase révélatrice et effrayante a été formulée. Quand le premier ministre de la Grèce de l'époque, George Papandreou, demanda des conditions d'emprunt facilitées, il a été dit par Angela Merkel que l'accord devait blesser. Selon un rapport précis dans le Wall Street Journal, la chancelière allemande a déclaré: «Nous voulons nous assurer que personne d'autre ne veut cela»⁶. C'est de la solidarité d'une manière teutonique.

La Grèce a besoin de solidarité sous la forme d'une (généreuse) annulation de la dette puisque sa dette extérieure est si énorme qu'elle

⁵ J. Black and J. Radow, «Draghi says ECB will do what's needed to preserve euro», *Bloomberg*, 26 juillet 2012.

⁶ Editorial, «Greece's austerity: democracy tested to destruction», *The Guardian*, 8 novembre 2012.

MIROSLAV N. JOVANOVIĆ

ne pourra jamais être remboursée en totalité. L'Allemagne a obtenu, il convient de le rappeler, de la solidarité et des allègements de la dette en 1953, dans lesquels la Grèce avait participé. L'Accord de Londres sur les dettes a radié la dette extérieure de l'Allemagne («plus de 280 pour cent du produit intérieur brut de 1950 du pays»⁷). Cette annulation de la dette était à ce moment-là aussi controversée que le débat actuel sur la possible radiation de la dette grecque. Cependant, s'il est fait un précédent avec l'annulation de la dette grecque, les autres qui seraient dans le même cas, à savoir avec une mauvaise construction et exploitation de la zone euro, demanderaient-ils la même chose? Est-ce que la confiance du marché serait un échec? La Grèce et l'ensemble de la zone euro ont besoin de croissance, pas d'une austérité sans fin.

La zone euro s'est transformée en une chambre de torture économique. Elle est comme le lit de Procuste qui oblige les normes de conformité (Procuste de l'ancienne Attique étirait les personnes ou coupait leurs jambes pour les faire entrer dans un lit de fer). La version moderne du lit de Procuste est représentée dans les politiques d'austérité de la zone euro qui ont ralenti considérablement la croissance et ont créé le chômage, notamment un horrible problème chez les jeunes.

L'euro est basé sur une architecture politique et économique irréalisable: une monnaie unique sans union politique, sans une trésorerie unique et un système d'imposition harmonisé, et sans politique économique unique. Cela a créé et maintenu une souffrance terrible pour des dizaines de millions de personnes sans aucun espoir d'amélioration au moins à moyen terme. Il n'est pas étonnant que les forces politiques anti-européennes douteuses prospèrent dans un tel contexte aussi bien à gauche qu'à droite⁸.

La croissance pourrait être le meilleur remède pour l'UE. Les règles d'austérité peuvent facilement provoquer la violence et l'extrémisme comme si un pays imposait ses règles aux autres.

⁷ J. Sfakianakis, «History shows why Germany should help Greece», *Bloomberg View*, 3 décembre 2012.

⁸ La victoire électorale de Syriza en Grèce en 2015 peut également être interprétée comme une révolte contre l'élite traditionnelle nationale corrompue. Une révolte semblable se prépare en Espagne, en Italie, en France et ailleurs en UE.

LA SOLIDARITÉ DANS LA ZONE EURO

Si la zone euro est divisée, par exemple, l'Union européenne peut revenir à la situation où elle était en 1992. Nombreux sont ceux qui soutiennent que ce recul ne peut pas être un mauvais résultat par rapport à l'éventuelle dissolution de l'Union européenne. Martin Schultz, président du Parlement européen, a déclaré en 2012 que «l'effondrement de l'Union européenne est un scénario réaliste»⁹. En ce qui concerne le consensus sur l'Europe, il a déclaré en 2013 que «l'UE est vraiment menacée par l'échec»¹⁰. En outre, il y a un autre point de vue comme quoi «Il n'a jamais été aussi important pour les pays de l'Union européenne d'être unis. Mais jamais le projet européen a été mis plus en danger par l'indifférence, l'hostilité, voire le rejet ouvert»¹¹. Dans ce scénario, les pays de l'UE devraient se soucier davantage du maintien de l'ordre et des institutions de l'UE existantes, plutôt que de retenir la Grande-Bretagne dans le projet européen (en dépit du fait que le départ d'un tel gros poisson serait un coup dur pour le prestige mondial de l'UE).

Si la zone euro tombe en morceaux, tous les paris concernant l'UE sont ouverts. Si la zone euro survit à la crise, la nature de l'UE peut changer du tout au tout. Elle peut se transformer en un projet fédéral plus fort: il y aurait des unions fiscale, bancaire et politique.

La priorité majeure pour les élites nationales dans les pays de l'UE doit être maintenant de récupérer la compréhension et le soutien populaire envers le processus d'intégration européen qui est plutôt en quantité limitée actuellement. Si elles échouent, un groupe de personnes peu recommandables attendent au tournant.

⁹ «Nationalism, populism and the collapse of the EU», *Stratfor*, 27 avril 2012.

¹⁰ G. Rachman, «The consensus on Europe is in freefall», *Financial Times*, 27 avril 2013.

¹¹ G. Errera and W. Ischinger, «France and Germany must rebuild their relationship, for the good of Europe», *The Guardian*, 22 avril 2014.

L'identité solidaire de l'Europe: une occasion de réflexion sur l'identité de l'homme occidental

Alberto Sciumé

Je voudrais avant tout remercier tous ceux qui ont voulu ce colloque international et qui ont travaillé pour le réaliser; en particulier le professeur Nicolas Levrat, Son Excellence Cosimo Risi, le professeur Gilles Grin, le professeur Saverio Regasto, et le coordinateur de cette initiative, M. Federico Romanelli Montarsolo. Il a déjà été souligné plusieurs fois, hier et aujourd'hui, que la rencontre à laquelle nous participons s'inscrit dans le cadre d'un rapport de collaboration entre l'Université de Genève et l'Université de Brescia, dont les lignes ont été tracées dans l'accord-cadre signé au cours de ces dernières journées. Notre espoir est, bien sûr, que cet accord permette le développement d'une relation académique solide et stable, sous le signe d'une approche interdisciplinaire plus qu'appropriée à l'heure actuelle.

L'intitulé de ces journées d'étude, «l'identité solidaire européenne en question», requiert sans aucun doute un approfondissement nécessaire de l'idée de l'Europe que nous avons: toutefois il ne s'agit pas de faire un effort intellectuel, tout louable qu'il puisse être, mais plutôt de nous ancrer fortement à l'expérience de l'Europe que nous faisons tous dans notre vie quotidienne.

J'apprécie donc beaucoup le fait que notre rencontre se déroule à Genève, dans un siège qui se trouve hors du périmètre actuellement tracé des institutions de l'Union européenne, et toutefois quand même en Europe: une Europe qui n'est pas seulement une expression géographique, mais aussi un contexte culturel reconnu et reconnaissable, dense de relations et d'échanges, un lieu où le présent est riche d'une signification qui provient de son histoire. Un espace donc, au sens le plus riche de ce terme. Nous parlons de ceux qu'Antonio Padoa Schioppa définissait, il y a un peu plus d'une dizaine d'années, «i quattro grandi lasciti culturali del mondo antico – i profili filosofici del pensiero greco, i profili giuridici della civiltà romana, i profili religiosi della civiltà ebraica

L'IDENTITÉ SOLIDAIRE DE L'EUROPE: UNE OCCASION DE RÉFLEXION

e del cristianesimo»¹. À peu près à la même époque, en 2004, Vaclav Havel observait, dans un discours dédié à *Repenser l'identité et la vocation future de l'Europe*, que «L'Europe est un espace où se marient admirablement, en un seul courant historique, différentes sources, notamment de l'antiquité, du judaïsme et de la chrétienté», raison pour laquelle, continuait Havel, «Il est nécessaire de voir pour l'avenir quels rôles jouent la culture, la spiritualité et la civilisation européennes»².

C'est dans ce contexte, qui comprend l'horizon des institutions de l'Union mais sans être limité par lui, que le juriste, qui est tel selon l'état d'esprit particulier propre de l'historien du droit, trouve un terrain fertile qui convient particulièrement bien à son *imprinting* génétique. En effet il est appelé, plus que d'autres, à «fornire le ragioni ragionevoli che stanno alla base [...] della propria identità»³.

D'ailleurs choisir comme thème d'une rencontre comme la nôtre l'identité solidaire de l'Europe constitue une provocation double et importante: en bref, un défi.

Le fait d'être appelés à nous confronter avec la configuration d'une identité européenne représente déjà une question vraiment très délicate, à une époque comme la nôtre où l'on ne peut pas cacher la présence de forts courants de pensée qui déclarent ouvertement la possibilité, et même la nécessité, de mettre de côté l'intention de concrétiser un concept dangereux, capable d'évoquer des intégrismes anachroniques s'opposant à l'affirmation des identités que tous devraient posséder.

C'est-à-dire de celles qui ont été récemment décrites comme «cosmopolite, universali, fruibili e condivisibili senza distinzione da chiunque, sanzionate da diritti altrettanto universali» [Galli Della Loggia, dans *Corriere della sera*, 5 avril 2015]. Devant ces courants de pensée, l'identité est entendue, au contraire, «come insieme di caratteristiche

¹ A. Padoa-Schioppa, *Identità storica e attuale dell'Unione europea* (2003), maintenant dans *Verso la federazione europea?*, Bologna 2014, pp. 315 ss.

² V. Havel, *Repenser l'identité et la vocation future de l'Europe*, in *Forum franco-allemand* 2004, <http://www.leforum.de>

³ Ainsi S. Zamagni, *A proposito delle radici dell'identità europea Una prospettiva economica di sguardo*, dans A. Olmi (ed.), *L'eredità dell'Occidente. Cristianesimo, Europa, Nuovi mondi*, Loreto 2010, pp. 97 ss. Et aussi dans <http://ordosocialis.de>

ALBERTO SCIUMÉ

che connotano di sé un ente e come qualcosa che è frutto di un processo di scelta» [Zamagni], et même de choix accomplis au niveau historique.

Lisons encore une fois Havel: «Comparé aux autres civilisations extra-européennes, ce courant [le courant historique européen] se distingue par nombre de traits particuliers, dont le plus caractéristique est une nouvelle conception, ou plutôt une conception différente, du temps». Aujourd'hui le processus de globalisation en cours et le passage d'une société industrielle à une société postindustrielle, phénomènes dont nous sommes tous témoins et que nous expérimentons directement, confirment combien et comment il est juste de recommencer à réfléchir sur les racines et les caractéristiques de l'identité culturelle européenne.

Identifier la dimension solidaire de cette identité sous-entend que l'on avance sur le terrain, certes pas facile, d'une réflexion qui nous demande nécessairement de prendre une perspective interdisciplinaire nous permettant, à nous les lecteurs de l'expérience européenne, de nous placer au centre d'un carrefour où confluent la politique, l'économie et le droit.

Si je regarde notre question dans une perspective interdisciplinaire de ce genre, il me semble que les points névralgiques qui caractérisent l'héritage historique de l'identité européenne sont les suivants:

1. L'identité européenne s'est exprimée comme le développement d'une histoire marquée par la dialectique fondamentale entre l'unité et la particularité, ce qui veut dire que l'expérience culturelle, politique et économique de l'homme européen s'est constamment traduite par des formes juridiques douées d'un caractère pluraliste fondamental. Il semble donc que l'on puisse parfaitement partager la vision d'une histoire du droit «dei diversi ordinamenti territoriali dell'Europa medievale e moderna [...] talmente interconnessa da formare in effetti un'unica storia» [Padoa Schioppa, p. 318]. Une histoire, par conséquent, qui est construite systématiquement sur la distinction (et donc l'intégration) entre ce qui est commun à tous et ce qui ne l'est pas. La prétention, de la part d'un peuple ou d'un autre de l'Europe, d'atteindre la primauté absolue et exclusive a toujours signifié la négation des caractères de son identité plutôt que leur renforcement.

Cette empreinte marque aussi le processus lent et difficile qui réalise la formation de l'ordre juridique européen, à la base duquel il

L'IDENTITÉ SOLIDAIRE DE L'EUROPE: UNE OCCASION DE RÉFLEXION

n'y a que des traités, c'est-à-dire des instruments de convention entre certains États⁴. D'ailleurs la devise de l'Union européenne est justement «Unie dans la diversité», et, comme l'a souligné le pape François à l'occasion de son discours au Parlement européen du 25 novembre 2014, «chaque unité authentique vit de la richesse des diversités qui la composent».

2. Une deuxième spécification du caractère solidaire de l'identité européenne se trouve dans la conscience du fait que «l'individualité ne se réalise pleinement que dans la relation avec l'autre» [Zamagni]. Hans Gadamer en a parlé d'une manière magistrale: «Vivre avec l'autre, vivre comme l'autre de l'autre, cette tâche humaine fondamentale vaut à une échelle infime comme à une échelle supérieure. [...] C'est peut-être là un avantage particulier de l'Europe, qu'elle ait pu apprendre et qu'elle ait dû apprendre à vivre avec d'autres, même si les autres sont autrement»⁵. Je n'entends pas non plus évoquer ici la très célèbre querelle des universaux, ni la controverse entre les réalistes et les nominalistes, pour souligner que c'était une prérogative essentielle de la tradition juridique européenne de combiner l'individu et la personne dans la formation du droit continental, et qu'il est encore essentiel de distinguer l'un de l'autre en termes d'entente ou de consensus.

3. Un troisième point d'attention traite de la valeur particulière qui a été attribuée à la dimension économique dans l'expérience européenne de la deuxième partie du vingtième siècle, où «la factualité économique elle-même [devient] un élément qui reste protagoniste aussi dans la construction de son ordre juridique» [Grossi]. Comme on l'a déjà souligné, «le citoyen européen n'est jamais pensé comme un modèle abstrait [...]: la dimension qui compte le plus concerne son action dans la dimension économique, et il est par-dessus tout un producteur et un consommateur». Cette perspective reflète la conception résumée dans l'heureuse formule de l'*homo faber*, que nous trouvons exprimée dans la conception philosophique d'Hanna Arendt et de Max Scheler, et dans celle d'Henri Bergson, pour représenter les capacités qu'a l'homme de

⁴ Ainsi P. Grossi, *Il diritto in Italia, oggi, tra modernità e post-modernità*, dans www.lincci.it/files/documenti/LectioBrevis_Grossi.pdf

⁵ H. Gadamer, *L'héritage de l'Europe*, (1989), Paris, Rivages, 2003, p. 39.

ALBERTO SCIUMÉ

réaliser des instruments artificiels, instruments qui lui permettent d'en créer d'autres, dans une variété d'emplois infinie. Il s'agit en effet du reflet d'une vision plus large du travail humain, qui constitue un héritage très original de la culture monastique du Moyen-âge. Contrairement à la civilisation gréco-romaine, où le travail intellectuel était noble tandis que le travail manuel était la prérogative de l'esclave, la culture médiévale avait développé une conception du travail comme expression créatrice d'un homme libre⁶.

Un enseignement totalement cohérent avec cette lecture est celui de Denis de Rougemont, un maître que je désire rappeler ici de façon particulière: «La civilisation occidentale – a écrit l'auteur de *L'Amour et l'Occident* en 1957 – a produit, entre autres, deux réalités bien spécifiques: la personne et la machine. Réalités hétérogènes, d'ordre et de nature incomparables, mais typique de notre culture, non point parce qu'elles en offriraient un raccourci, mais parce que l'Occident, seul et premier, les a produites»⁷.

Ce n'est pas seulement pour rendre hommage à nos hôtes de l'Université de Genève que je rappelle ici la pensée de Denis de Rougemont, à qui nous devons la naissance de l'Institut universitaire d'études européennes, devenu en 1992 l'Institut européen de l'Université de Genève, et ensuite, depuis le mois de Juillet 2013, le Global Studies Institute. Et je ne suis pas non plus amené à le faire du fait que les œuvres de Denis de Rougemont font partie de celles qui ont contribué à ma formation.

Je suis plutôt poussé par la conscience que son enseignement personnaliste est maintenant, dans la phase à la fois si turbulente et si enthousiasmante que l'Europe est en train de traverser, très actuel et digne d'être réétudié, afin de récupérer complètement les racines de notre existence en tant qu'hommes européens.

De ce point de vue, il n'est pas possible de remettre en question le fait que la culture monastique médiévale a apporté une contribution décisive au développement européen: sans la culture du travail élaborée par le monachisme, déclara Benoît XVI dans son discours au Collège des Bernardins en 2008, «le développement de l'Europe, son éthique

⁶ Ainsi M. Carloti, *Il lavoro e l'ideale*, Firenze, Società Editrice Fiorentina, 2008, p. 43.

⁷ D. de Rougemont, *L'aventure occidentale de l'homme*, Paris, Albin Michel, 1957, p.10.

L'IDENTITÉ SOLIDAIRE DE L'EUROPE: UNE OCCASION DE RÉFLEXION

et sa conception du monde sont impensables». C'est ainsi que dans l'histoire de l'Europe, le travail ainsi conçu s'est allié indissolublement avec la liberté.

4. Donc la dimension dialectique qui constitue la clef de voûte de l'expérience historique européenne (entre l'unité et la particularité, entre l'individualité et la personnalité, entre le travail et la liberté) ne se serait pas développée sans l'action d'une catégorie professionnelle, les juristes, en mesure de transformer le droit, d'une technique de gestion du pouvoir souverain en un discours essentiel pour le fonctionnement harmonieux d'un monde multi-commandé: grâce à leur action le droit, pendant une longue période de l'histoire européenne, a eu la possibilité de forger un modèle épistémologique général et unitaire au service des institutions politiques, sociales et économiques de ce continent.

Suivre de semblables coordonnées historiques de l'identité européenne veut dire continuer sur un parcours où le caractère fondamental de la solidarité est destiné à rejoindre celui de la justice: la présente phase de crise est même une occasion particulièrement favorable, pour recommencer à considérer le point d'ancrage de la justice comme absolument fondamental pour la construction d'un ordre juridique qui désire être respectueux de l'identité de l'homme européen. C'est encore à une réflexion de Havel que je voudrais me référer. Havel a écrit: «Après l'éclatement du Rideau de fer – conséquence ultime d'une construction violente de l'ordre européen – l'Europe a une chance qu'elle ne s'est jamais vue accorder au cours de son histoire, la chance d'instaurer enfin un ordre véritablement équitable qui ne soit pas fondé sur la violence mais sur la justice».

S'il est vrai, et c'est évident, que la solidarité n'est pas un concept qui ne concerne que le terrain de l'économie, mais qu'elle est plutôt un point central de la construction d'un ordre juridique européen suivant le paramètre fondamental de la justice, alors la considération de l'identité de l'Europe remet en cause, aujourd'hui, les fondements mêmes de notre vie en tant qu'Européens. Regagner les principes fondamentaux est donc la tâche la plus urgente qui nous incombe, c'est notre premier devoir. Quel chemin devons-nous prendre pour accomplir cette tâche, aujourd'hui? Au temps présent, les caractéristiques de la tradition juridique européenne, ceux que nous avons énoncés jusqu'ici, ont

ALBERTO SCIUMÉ

subi des transformations significatives. En conclusion, essayons de les indiquer brièvement.

a) Il nous faut tout d'abord faire face à l'héritage qui provient de la réalité juridique européenne des dix-neuvième et vingtième siècles. Le profil qui nous intéresse le plus ici couvre la période comprise entre la fin du dix-neuvième siècle et le début du vingtième siècle, lorsqu'il se produisit une flexion décisive du caractère individualiste fondamental propre de l'organisation politique et sociale des différents pays qui composaient l'Europe d'alors. Toutefois cela ne se fit pas dans la direction d'un retour au passé et au modèle d'être humain et du *cosmos* qui avait dominé la scène européenne entre le moyen-âge et l'âge moderne. L'insatisfaction produite par la matrice individualiste de l'État libéral du dix-neuvième siècle orienta l'action des forces politiques et sociales, plutôt que vers un processus démocratique basé sur le pluralisme, dans la direction d'un positionnement de l'individu comme modèle dont s'inspirer pour construire l'ordre juridique, pour arriver au contraire à un profil d'être humain totalement marqué par la dimension collective. Le résultat a donc été une sorte d'individu marqué par une nature collective, et donc non privé du caractère d'entité seulement artificiellement sociale qui constitue la figure de la modernité. Donc une entité qui peut être contrainte à être sociale, mais qui en revanche est libre de ne pas être sociable.

b) Au contraire, «è proprio grazie alla nozione di persona (e dunque ad un'immagine di società composta da individui socievoli) che la cultura europea è riuscita a realizzare l'incontro tra individuo e società». Comme l'avait écrit Nietzsche, «le toi est plus vieux que le moi». En cette période que nous appelons la postmodernité, «la notion de personne est [alors] redevenue cruciale par rapport à ce qu'elle était au vingtième siècle» [Zamagni]. Mais si nous voulons suivre jusqu'au bout l'enseignement de Habermas (qui postule, dans le raisonnement discursif, l'utilisation d'un «processus d'argumentation sensible à la vérité»), nous devons aussi ajouter, en tant que juristes préoccupés de la récupération des fondements de notre vie civile, que, dans le contexte d'une Europe orientée dans le sens de la solidarité, le renouvellement de cette centralité implique la récupération d'une perspective d'action caractérisée par l'équilibre entre la composante individuelle et la composante personnelle du sujet du droit.

L'IDENTITÉ SOLIDAIRE DE L'EUROPE: UNE OCCASION DE RÉFLEXION

Ce n'est que d'une telle récupération que pourra émerger une configuration renouvelée de l'ordre juridique (une sorte de *reset* de cet ordre), caractérisée par l'existence, à côté d'une dimension individuelle des droits (qui sont donc reconnus à l'individu par le contexte), d'une dimension personnelle des droits (pour lesquels c'est l'individu qui est tenu de reconnaître l'objectivité du contexte).

L'identité solidaire de l'Europe se situe au point de rencontre et de coexistence entre les droits individuels et les droits personnels (c'est-à-dire relationnels ainsi conçus), point où s'est toujours établie la pierre angulaire de la liberté occidentale.

c) Par conséquent tracer les distinctions entre l'individu et la personne, pour reconnaître pleinement la valeur de l'un et de l'autre, est le grand défi auquel fait face le juriste européen contemporain.

Mais il a, par rapport au passé récent, un avantage très important: le droit avec lequel il a à faire se place aujourd'hui surtout sur le plan de l'«effectivité». Il lui est donc possible d'«élargir les limites de la juridicité jusqu'à y inclure tous les faits qui, munis de force intérieure, sont capables d'affecter la réalité environnante». C'est aussi de ce point de vue que notre passé d'Européens se lie à notre présent et à notre avenir. Comme l'a écrit Oscar Wilde, «nous sommes ce que nous serons et pas moins que ce que nous avons été».

A quoi ressemble l'idée d'Europe, vue de Genève en 2015 ?

Nicolas Levrat

En ce 8 mai 2015 nous célébrons l'Europe. Cette célébration ne consistera pourtant pas à nous congratuler sur l'extraordinaire réussite qu'est une Union européenne réunissant 28 États, autrefois parmi les plus belliqueux de la planète, dans un projet de paix d'une ambition inégalée – comme le reconnaissait le Comité Nobel en attribuant le prix Nobel de la Paix à l'UE en 2012. Il s'agit en ces temps de défiances multiples au projet européen, de célébrer en questionnant l'identité européenne, que nous partagerions ou qui nous fait défaut. Ce curieux mode de célébration n'est pourtant pas, nous le verrons ci-dessous, si paradoxal pour des Européens qui veulent célébrer l'Europe.

Reprenons: en ce 8 mai, l'Europe célèbre la fin de la guerre en Europe, l'armistice de 1945, prélude au projet visionnaire de l'Europe du 9 mai 1950 – jour de la Déclaration Schumann qui va lancer le processus de construction de l'Europe communautaire (la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, CECA). Cette CECA, suite à des mutations fondamentales et majeures, est devenue aujourd'hui un espace politique de 500 millions d'habitants dont l'anniversaire officiel, en référence au discours du salon de l'horloge du 9 mai 1950, sera célébré demain.

Le 8 mai, comme le 9 d'ailleurs, ne sont pas jours de célébration officielle en Suisse. Il faut dire que la Suisse avait su se tenir – tout en étant voisine de l'Allemagne et de la France – en marge des deux conflits mondiaux du XX^e siècle. Tout comme elle se tient aujourd'hui en marge, tout en étant en son cœur, de l'Europe unie... ceci expliquant certainement pour beaucoup cela! Il y a ainsi dans les identités suisse et européenne une longue coexistence, une complicité dirais-je même, mais peut-être pas vraiment une identité commune. Et c'est d'ailleurs peut-être pour cela et dans cette mesure – permettez quelques pensées provocatrices pour lancer les réflexions sur ce thème difficile et récurrent – que la Suisse contribue, par ce compagnonnage, utilement à

A QUOI RESSEMBLE L'IDÉE D'EUROPE, VUE DE GENÈVE EN 2015?

l'identité européenne. Car qu'est-ce que c'est que l'identité européenne, vue de Genève?

Je m'aventure à ce sujet à proposer l'hypothèse suivante: le questionnement par les Européens de leur identité européenne est probablement le trait le plus caractéristique de cette identité européenne. En d'autres termes, le doute identitaire est consubstantiel à l'identité européenne. Est-ce un défaut ? Une tare ? Un problème ? Ou une chance ?

Permettez-moi, pour illustrer cette hypothèse, de citer quelques lignes de mon illustre prédécesseur, Denis de Rougemont, le fondateur, en 1963, de l'Institut européen de l'Université de Genève et dont le *Global Studies Institute* est depuis 2013 le successeur. Il tenait les propos reproduits ci-dessous le 8 septembre 1946, lors des premières rencontres internationales de Genève, dix jours avant que Churchill n'esquisse dans son fameux discours de Zurich, l'idée des Etats-Unis d'Europe. Ce qui montre que même si la Suisse n'est toujours pas dans l'Union européenne, le débat en Suisse sur le projet européen n'est pas nouveau; ce n'est pas le Directeur de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe – basée à Lausanne selon la volonté de ce père de l'Europe – qui interviendra pour clore nos débats qui me contredira. En 1946, donc, Denis de Rougemont s'interroge ainsi sur l'identité européenne:

«Esquissons cette comparaison entre l'Europe et les nouveaux Empires [... déjà, même si ce n'étaient pas encore les BRICS, mais les Etats-Unis d'Amérique et la Russie soviétique].

Nous distinguerons d'abord deux conceptions divergentes et peut-être antagonistes de la nature ou de la condition de l'homme. A l'origine de la religion, de la culture et de la morale européenne, il y a l'idée de la contradiction, du déchirement fécond, du conflit créateur. Il y a ce signe de contradiction par excellence qui est la croix. Au contraire, à l'origine des deux empires nouveaux, il y a l'idée de l'unification de l'homme lui-même, de l'élimination des antithèses, et du triomphe de l'organisation bien huilée, sans histoire, et sans drame. Il s'ensuit que le héros européen sera l'homme qui atteint, dramatiquement, le plus haut point de conscience et de signification: le saint, le mystique, le martyr. Tandis que le héros américain ou russe sera l'homme le plus conforme au standard du bonheur, celui qui réussit, celui qui ne souffre plus parce

NICOLAS LEVRAT

qu'il est parfaitement adapté. L'homme exemplaire, pour nous, c'est l'homme exceptionnel, c'est le grand homme; pour eux, c'est au contraire l'homme moyen, le *common man*, base ou produit des statistiques. Pour nous, l'homme exemplaire c'est le plus haut exemple; pour eux, c'est l'exemplaire de série. [...]

Pour eux la vie se résume en deux opérations: production et consommation. Tout leur effort est donc de les équilibrer, de les faire jouer sans à-coup; et le produit de cet équilibre sera le bonheur inévitable, obligatoire. Pour nous, la vie résulte d'un conflit permanent, et son but n'est pas le bonheur, mais la conscience plus aiguë, la découverte d'un sens, d'une signification, fût-ce dans le malheur de la passion, fût-ce dans l'échec. Ils visent à l'inconscience heureuse, et nous à la conscience à n'importe quel prix. Ils veulent la vie, nous des raisons de vivre, même mortelles. [...]

Cet état de complexité, d'intrications et de contradictions, définit l'équilibre humain qu'on nomme Europe»¹.

Il est évidemment imprudent de ma part de citer un tel verbe, la reprise de mon propre propos par la suite ne pouvant qu'être fade. Je m'en excuse par avance, d'autant que peut-être tout à déjà été dit sur cette identité européenne; notre effort dans cet ouvrage ne serait alors que vaine répétition. Il y a pourtant deux raisons pour lesquelles il nous appartient de remettre l'ouvrage sur le métier.

La première, c'est pour rappeler que contribuer à la réflexion sur l'identité européenne, même depuis la Suisse qui n'est pas partie au projet politique de l'intégration du continent, n'est pas une initiative arrogante et nouvelle, mais une longue tradition. Et dans cette confrontation sur l'idée d'Europe, le point de vue suisse, si proche et volontairement distinct de «l'idéal de l'unification européenne» est une voix qui n'est pas moins légitime que les autres. D'ailleurs, rappelons que les Suisses sont les seuls citoyens d'un Etat de ce que l'on appelle parfois la «vieille Europe», à s'être régulièrement prononcés, par des consultations démocratiques, sur

¹ Conférence du 8 septembre 1946 in *L'Esprit européen. Textes in-extenso des conférences et des entretiens organisés par les Rencontres internationales de Genève*, Editions de la Baconnière, Neuchâtel, 1947, pp. 153-154.

A QUOI RESSEMBLE L'IDÉE D'EUROPE, VUE DE GENÈVE EN 2015?

les élargissements de l'Union européenne: par deux votes; l'un le 29 septembre 2005 (pour ratifier un élargissement à dix nouveaux Etats membres), et l'autre le 8 février 2009, pour accepter l'élargissement de notre partenaire européen, l'UE, à la Bulgarie et la Roumanie. Une consultation démocratique (des référendums en l'espèce) n'est certes pas un débat sur l'idée d'Europe, il n'empêche que les citoyens suisses, avec leur voie particulière dans l'intégration européenne, disent certainement quelques choses de pertinentes de cette identité conflictuelle, complexe, d'une Europe qui ne saurait se limiter à une Union, fût-elle européenne, et encore moins à une monnaie, fût-elle Euro. Et que l'élargissement important et relativement rapide de la Communauté européenne n'est pas sans lien avec son identité; au point notamment – et cela mériterait plus de réflexions et de débats qu'il n'y en eut – de transformer la Communauté en Union. Ce changement d'appellation n'est probablement pas sans incidence sur l'idée d'Europe.

Toujours dans ce sens, et malgré les craintes que cela peut légitimement susciter, la consultation démocratique du 7 mai 2015 outre-manche, qui devrait selon son vainqueur – David Cameron – conduire à un référendum sur le maintien ou la sortie de l'UE pour le Royaume-Uni, contribuera aussi à la constitution de cette identité paradoxale européenne. Même si cela doit mener à un périlleux choix populaire. Il en fut également de même – et là aussi je ne peux que regretter que l'idée d'Europe qui était véhiculée par les indépendantistes écossais n'ait pas été considérée plus sérieusement comme l'un des éléments importants du projet écossais – de la consultation démocratique qui s'est tenue aux électeurs habitant l'Ecosse (et pas seulement les «nationaux écossais») le 18 septembre 2014.

La seconde raison, c'est qu'un des probables acquis du débat de cette dernière décennie sur l'idée européenne, est que ce débat ne se déroule pas au seul niveau européen. Il s'abreuve aussi de la richesse des débats nationaux, lesquels nourrissent l'identité complexe et riche de l'Europe. C'est pourquoi les apports à ce débat, du point de vue italien et suisse, sont forts pertinents pour tenter de circonscrire cette improbable mais extraordinaire et indispensable idée d'Europe.

Lors de l'organisation de ce débat, nous avons choisi un angle particulier d'une possible idée d'Europe, génératrice de tensions – et

NICOLAS LEVRAT

donc d'identité – européenne: la solidarité. L'identité solidaire européenne. La crise brutale et sévère qui a frappé les Européens, leurs institutions, communes et nationales, questionne – c'est le moins que l'on puisse dire – la possibilité même d'une identité solidaire européenne. C'est précisément pour cela qu'il s'agit d'une question identitaire au sens de l'identité européenne. Et qu'une congruence, ou un écart, entre identité européenne et idée d'Europe n'est pas sans importance pour la poursuite de la dynamique de l'intégration européenne.

Que donc de notre féconde confrontation intellectuelle suintent quelques éléments de l'identité, certainement conflictuelle et éventuellement solidaire, de l'Europe qui reste à faire.

Partie 2

Quelle(s) idée(s) d'Europe?



L'idée d'Europe démocratique

Frédéric Esposito

L'Europe démocratique fut longtemps une évidence, un fait incontesté, le résultat du consentement des États démocratiques qui la composent, fondée sur les valeurs de la démocratie et le respect des droits de l'Homme. La construction européenne n'est donc pas un processus en marge ou en opposition à la démocratie, même s'il est difficile de transposer certains principes fondamentaux qui caractérisent les démocraties à l'échelle de l'UE comme la protection de l'individu face à l'arbitraire de l'Etat et la souveraineté populaire. Cette réalité a posé en réalité un problème de fond, un problème conceptuel du moment où l'on a commencé à évoquer les pistes de sa démocratisation. Car si le modèle de gouvernance européenne ne rompt pas complètement avec l'idée d'un régime représentatif constitué de la reconnaissance du suffrage universel, de la responsabilité du gouvernement devant le parlement et du libre choix entre les dirigeants, l'UE a tracé son propre sillon sur le chemin de la démocratisation.

Les solutions institutionnelles trouvées pour renforcer le pouvoir du Parlement européen à la création d'une citoyenneté européenne et d'une initiative citoyenne sont autant d'exemples spécifiques de cette réalité démocratique européenne. On peut même identifier une forme de communautarisation d'un instrument démocratique national, les votes européens, qui se sont progressivement imposés dans le débat politique en favorisant l'émergence d'un interstice politique, que la doctrine peine à saisir que ce soit sous l'angle de la démocratie, de la légitimité ou du fédéralisme. En effet, ces expériences par essence nationales, ont un double impact, d'une part sur la gouvernance européenne (traités européens) mais également sur celle des États membres (débat politique interne). Depuis le débat sur le traité de Maastricht, qui apparaît comme une étape marquante sur le chemin de la démocratisation de l'Union européenne, la place des votes européens sur l'agenda politique a gagné en importance. Désormais, la perspective

FRÉDÉRIC ESPOSITO

d'un vote européen dans un État membre est devenue une question politique sensible qui hante les Sommets européens, dès qu'un nouveau traité est signé.

Le traité constitutionnel comme le traité de Lisbonne n'ont pas échappé à ce «rituel référendaire», mais avec des issues fort différentes. Pour le traité constitutionnel, les 'non' français et néerlandais ont eu raison de la Constitution européenne, alors même qu'une large majorité des États membres (18 sur 27) avait déjà accepté ce nouveau traité européen, principalement par la voie parlementaire. Malgré tout, il était prévu que 10 États recourent à l'outil référendaire¹, façon de conférer à cette première constitution européenne acceptée unanimement par les États membres, une forte légitimité populaire. À l'inverse, le premier vote irlandais sur le traité de Lisbonne qui s'est soldé par un résultat négatif, n'a pas condamné le traité pour autant. Un second scrutin au résultat positif, rappelle un scénario connu: celui des traités de Maastricht et de Nice, où le Danemark et l'Irlande avaient respectivement voté à deux reprises pour formellement permettre l'entrée en vigueur de ces textes.

Le problème posé par ces scrutins européens est fondamental, car il démontre l'incapacité de l'UE à proposer une solution institutionnelle unique, lors de votes négatifs, et affiche au contraire une approche au cas pas cas, motivée essentiellement par le poids politique de l'État concerné. Par son statut d'État fondateur et de pilier de la construction européenne avec l'Allemagne, le 'non' de la France à la Constitution européenne, illustre parfaitement cette situation en écartant toute idée de procéder à un nouveau vote. Cette absence de ligne directrice devint par ailleurs encore plus explicite, à partir du moment où fut d'une part, exclue toute nouvelle renégociation et d'autre part, soutenue l'idée de poursuivre la ratification du traité constitutionnel. Les propos du Premier Ministre Luxembourgeois à l'époque et désormais Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, illustrent parfaitement cette situation paradoxale:

¹ L'Espagne, mais aussi le Luxembourg ont organisé un scrutin populaire, ce dernier ayant maintenu son scrutin malgré le résultat négatif des votes français et néerlandais.

L'IDÉE D'EUROPE DÉMOCRATIQUE

«(...) Le processus de ratification poursuit son chemin. Il n'y aura pas de renégociation parce qu'il n'y avait jamais de plan B, mais il y a un plan D de "dialogue" et de "débat"»².

Il est révolu le temps où un Ministre des Affaires étrangères, en l'occurrence Roland Dumas à l'époque de la ratification du traité de Maastricht, cherchait à atténuer l'effet d'un vote négatif - danois en l'occurrence, sur la procédure française en affirmant: «La loi française ne doit pas procéder de Copenhague mais de Paris ». Aujourd'hui, l'inquiétude manifeste des chefs d'État et de gouvernement lors de chaque révision d'un traité européen quant à l'organisation d'un vote conforte l'idée d'une interpénétration des champs politiques nationaux et communautaire. Politiquement, les votes européens sont donc inscrits sur l'agenda européen et leurs conséquences sur la gouvernance européenne, ne peuvent plus être ignorées.

L'idée d'Europe démocratique est précisément une idée soumise aux tensions intra-communautaire mais aussi au contexte politique européen. Les perspectives de consulter les populations européennes, comme l'annonce faite par le premier Ministre britannique David Cameron d'organiser un vote en 2017 sur le maintien du Royaume-Uni dans l'UE, contribue au développement de l'idée d'Europe démocratique même si les motifs et l'instrument référendaire apparaissent comme un frein plutôt que comme catalyseur du processus d'intégration européenne.

Le conflit apparent entre les niveaux national et supranational que ces scrutins font peser et avec eux, celui d'une confrontation entre la logique majoritaire et d'unanimité dans les procédures de révision des traités, soulève un problème fondamental quant à la nature de la construction européenne. La difficulté conceptuelle à laquelle la doctrine est confrontée pour appréhender ce projet unique dans l'histoire des idées, se trouve notamment dans la définition de la souveraineté. Traditionnellement dévolue à l'État, la souveraineté renvoie à l'idée d'une puissance publique unique, déployant ses effets sur un même territoire. Pour dépasser l'obstacle de cette définition, la piste suggérée par Olivier

² Communiqués, Affaires générales et relations extérieures, Site de la Présidence luxembourgeoise de l'Union, premier semestre 2005 (<http://www.eu2005.lu>).

FRÉDÉRIC ESPOSITO

Beaud est de revisiter le concept de Fédération, en atténuant le poids de l'État au sein de la théorie fédérale. Du coup, il réactualise le concept de fédération en l'affranchissant précisément de la variable étatique³. De ce fait, il envisage la puissance publique comme duale, entre la fédération et ses entités constitutives, c'est-à-dire les États membres, en favorisant l'idée de la Fédération comme une union d'États.

Pour autant, l'idéal démocratique européen ne peut se limiter à sa seule dimension institutionnelle ou politique. L'organisation du pouvoir aussi démocratique soit-il au sein de l'UE se doit d'être confrontée à la réalité du terrain, à la légitimité politique ou sociale. Aujourd'hui, la crise dans la zone euro comme celle des réfugiés économiques et politiques secouent les certitudes des dirigeants européens. L'idéal démocratique européen est questionné et les objectifs fixés débattus. Que signifie aujourd'hui le principe d'une Europe solidaire lorsque la gestion de milliers de réfugiés par les États européens fait ressortir les égoïsmes nationaux?

Depuis la création de la CECA en 1951 jusqu'au projet de Constitution européenne (2003), la question de la légitimité est au cœur du projet d'intégration économique et politique. En cherchant à démontrer que la collaboration entre États pouvait servir l'idéal de la paix et de la prospérité économique européenne, des institutions furent créées avec l'ambition d'assurer d'une part, la représentation des États et des populations européennes et d'autre part, de promouvoir l'intérêt communautaire. Le besoin de légitimer démocratiquement ce schéma institutionnel s'est donc imposé dès l'origine et de façon indirecte, jusqu'à l'élection du PE au suffrage universel en 1979, conférant cette fois une légitimité directe à l'édifice européen (1979).

Les élargissements successifs qui se sont produits depuis l'Europe des Six (1957) ont alors fait apparaître un double problème de légitimité. D'une part, avec le premier élargissement de 1973, le modèle communautaire s'est imposé au détriment de celui prôné par l'Association européenne de libre-échange (AELE), bouleversant progressivement la géopolitique du continent européen. Cette position prépondérante de l'UE

³ F. Esposito et N. Levrat (eds), *Europe: de l'intégration à la Fédération*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010.

L'IDÉE D'EUROPE DÉMOCRATIQUE

en matière d'intégration politico-économique a conduit ses membres à s'interroger sur le bon fonctionnement et la bonne représentativité du schéma institutionnel dans une Europe élargie: comment garantir l'efficacité du processus décisionnel et s'assurer d'un contrôle démocratique suffisant? D'autre part, cette prise de conscience des États membres s'est trouvée renforcée par l'adhésion de nouveaux membres⁴ parce qu'ils ont contribué à enrichir la culture démocratique de l'UE et à favoriser l'inscription de la problématique de la démocratisation de l'UE sur l'agenda des États membres.

La perspective d'une Europe plus démocratique dans son fonctionnement et plus légitime dans ses finalités, a également profité des développements au sein de l'ordre juridique communautaire. Que ce soit par les arrêts de la CJCE ou dans les différents traités, l'attachement au concept de démocratie s'est progressivement mué en pilier constitutif de la structure communautaire.

Une fois encore, l'Europe a surtout tiré sa légitimité de ses output qui sont essentiellement de nature économique. En période de crise économique, il est donc naturel que sa légitimité démocratique faiblisse et ce d'autant plus que le modèle d'intégration économique est contesté par les populations européennes. Mais en même temps, l'UE reste très attractive pour des milliers de réfugiés car depuis soixante dix ans, elle reste un espace de paix et de prospérité sans équivalent dans le monde. La difficulté de concevoir un nouvel idéal démocratique réside précisément dans ce paradoxe. L'UE a fondé son modèle d'intégration sur des valeurs universelles que sont la démocratie et les droits humains et en même temps, elle peine à assumer son statut de puissance régionale dans la gestion de crises qui dépassent le strict cadre européen, comme l'illustrent les conflits en Irak et Syrie.

L'enjeu d'une Europe démocratique ne se situe plus au niveau des questions institutionnelles uniquement et ce depuis longtemps, mais dans l'espace public européen qui se construit au gré des revendications et contestations citoyennes à l'égard de l'Europe. La légitimité démocratique de l'Europe dépend de sa capacité à répondre aux attentes citoyennes

⁴ Respectivement l'Europe des Dix (1981), des Douze (1986) et des Quinze (1995), des Vingt-sept (2007) et des Vingt-huit (2013).

FRÉDÉRIC ESPOSITO

davantage que dans la recherche d'un équilibre entre les sphères du pouvoir européen. À terme, cela peut favoriser le renforcement d'un sentiment d'appartenance auprès des populations européennes et contribuer à une redéfinition de l'idéal démocratique européen.

L'Union européenne: une cathédrale inachevée

Antonio Padoa-Schioppa

Le moment est venu de s'interroger à nouveau sur l'Europe d'aujourd'hui et de demain. La crise très grave de l'économie et de la finance, importée des États-Unis, est désormais devenue en Europe, sept ans après, une crise sociale et politique qui met en danger dans plusieurs de nos Pays les perspectives de vie d'une génération toute entière de jeunes sans travail, ainsi que les institutions de la démocratie elle-même, qui sont plus fragiles face à une crise sociale majeure. L'opinion publique devient de plus en plus hostile envers une Union considérée responsable de la crise, mais surtout incapable de la surmonter.

La tentation de se replier sur soi-même, de fermer les frontières internes et externes à l'Europe est croissante, comme il arrive souvent dans les situations de crise: c'est un reflet de la peur, alimenté avec succès par les partis traditionnellement anti-européens et par des mouvements populistes, parfois racistes, que l'on croyait disparus après les tragédies du Vingtième siècle. La perspective d'une renationalisation de l'économie et des politiques est très concrète. Depuis quelques années, chaque gouvernement national semble s'occuper avant tout des dossiers concernant les gains et les pertes de son propre Pays par rapport aux autres. La perspective s'est aplatie, pour ainsi dire, à deux seules dimensions – ce qu'on donne, ce qu'on reçoit – en négligeant la troisième dimension verticale, celle qui vise à bâtir l'Union pour le futur de tous et de chacun de nos Pays. Ce serait l'abandon d'une perspective sans laquelle rien n'aurait vu le jour: ni la condition de paix de notre continent qui est sans précédents comparables – et qui est, elle aussi, aujourd'hui mise en danger par les tensions et les guerres aux frontières mêmes de l'Europe à l'est et au sud – ni le développement extraordinaire de nos économies et de notre niveau de vie en deux tiers de siècle d'intégration, depuis la fin de la deuxième Guerre jusqu'à l'éclatement de la crise actuelle.

L'Union européenne est donc parvenue à un tournant décisif de son histoire.

ANTONIO PADOA-SCHIOPPA

Il serait injuste de négliger l'importance des mesures que les gouvernements de l'Union ont adoptées jusqu'ici pour surmonter le risque d'un collapse de l'euro, mesures qui ont établi des conditions bien plus contraignantes qu'auparavant pour la stabilité des budgets nationaux: *Six Pack*, *Two Pack*, *Fiscal Compact*, *European Stability Mechanism* (ESM). Il ne faut certes non plus sous-évaluer la puissance et l'efficacité des instruments de politique monétaire créés par la Banque Centrale Européenne, dont la dernière (le *Quantitative Easing*) est d'une ampleur impressionnante. En plus, la crise a enfin obligé à établir une véritable union bancaire dans l'*Eurozone*, avec le pouvoir de supervision au niveau européen confié à la BCE, ainsi qu'un mécanisme de résolution dans les cas de défaut d'une banque. En quatrième lieu, la nouvelle Commission présidée par Jean-Claude Juncker a mis sur place un plan qui vise à déclencher des investissements privés pour la croissance qui pourraient atteindre (le conditionnel est nécessaire) jusqu'à 300 milliards d'euros en trois ans.

Mais tout cela n'a pas suffi jusqu'ici et ne suffira pas. Ce qui manque peut se résumer en peu de mots: à côté d'un pouvoir de gouvernement de la monnaie qui est désormais centralisé et donc fédéral, il faut créer un gouvernement de l'économie qui soit lui aussi supranational, tout de moins à l'intérieur de l'*Eurozone*. C'est précisément là l'instrument qui nous manque et qui a permis aux États-Unis de surmonter la crise, en récupérant en peu de temps un rythme de croissance et un niveau d'emploi double par rapport à ceux de l'Union européenne: respectivement, 3-4% au lieu de 1-2% et 6% au lieu de 12%. Il faut donc établir un pouvoir fiscal européen qui soit exercé en codécision par le Parlement européen et par les Conseils européen et des ministres.

Un gouvernement de l'économie pour faire quoi? D'abord, pour exercer des pouvoirs qui permettent d'agir au niveau européen pour renverser le cycle, et ceci par des mesures importantes d'investissement dans des bien publics communs qui n'ont pas suffisamment d'attrait pour les investisseurs privés puisqu'ils n'ont pas de retour de profit à bref et moyen terme, mais qui sont pourtant indispensables pour l'Europe de demain: c'est le cas de certains secteurs de la recherche scientifique fondamentale, de la protection active de l'environnement et du paysage, des énergies alternatives, de la valorisation de notre immense patrimoine culturel et artistique et d'autres domaines encore.

L'IDÉE D'EUROPE

Tout cela doit s'accomplir en appliquant le principe fondamental de subsidiarité, inscrit dans les traités mais jusqu'ici interprété dans une seule direction, vers le bas, tandis qu'il en a deux: lorsque le niveau national n'est pas en état d'obtenir des résultats satisfaisants dans un domaine de compétence de l'Union, il faut faire recours au niveau européen. Une fiscalité de l'Union, alimentée par des ressources propres et par des impôts spécifiques (tels que la Taxe sur les transactions financières et une *Carbon tax* sur les émissions de carbone), est la condition nécessaire pour des investissements importants au niveau européen pour les biens publics encore négligés.

C'est ce qu'il faudrait faire non seulement dans le domaine de l'économie mais aussi dans celui de la sûreté et de la défense: une armée européenne coûterait beaucoup moins et serait énormément plus efficace: toute une série d'études solides et tout-à-fait fiables l'a clairement démontré.

La structure institutionnelle apte à gérer ces politiques pour l'Union est déjà sur place: c'est le jeu coordonné des deux Conseils (européen et des Ministres), de la Commission et du Parlement européen. C'est une géométrie institutionnelle qui peut assurer, à la fois, l'efficacité des actions entreprises et la légitimation démocratiques des règles et des décisions de l'Union. Mais il faut pour cela que deux lourdes pierres d'achoppement soient repoussées:

a) il faut abolir le pouvoir paralysant de veto dans les Conseils – qui est actif encore pour cinquante matières d'après les traités – en adoptant sans exceptions le principe majoritaire;

b) il faut généraliser les pouvoirs de codécision du Parlement européen dans la législation et dans les choix politiques de fond, en même temps lui donnant un pouvoir fiscal propre, toujours en codécision avec les Conseils.

Si tous les États membres de l'Union ne sont pas disponibles pour ces réformes, il faudra les introduire quand même pour ceux qui le voudront, en particulier à l'intérieur de l'*Eurozone*. En ce cas, qui est le seul actuellement réalisable, ce qui s'impose est une double géométrie à l'intérieur du système institutionnel de l'Union: seuls les gouvernements des États qui ont accepté ces réformes exerceront le vote à l'intérieur des Conseils (ce qui est déjà établi dans le Traité de Lisbonne pour

ANTONIO PADOA-SCHIOPPA

les coopérations renforcées), seuls les représentants des ces États dans le Parlement européen auront, après la discussion en plénière, le pouvoir de voter lorsqu'il s'agira d'établir les règles et l'emploi des ressources de la fiscalité commune. L'idée de créer une nouvelle Chambre représentative pour l'*Eurozone*, avancée par quelques observateurs tels que Thomas Piketty, nous paraît non seulement compliquée mais dangereuse, puisque le Parlement européen en serait lourdement délégitimé.

Si ces réformes requièrent sans doute une modification des Traités – non pas une refonte intégrale, mais l'introduction de ces deux ou trois règles nouvelles, valables au moins pour l'*Eurozone* et pour ceux qui le voudront – il est pourtant vrai que beaucoup peut se faire déjà avec les règles actuelles, notamment en appliquant les articles 20 et 40 du TUE sur la coopération renforcée et sur la coopération structurée, ainsi que l'art. 136 TFUE sur les règlements propres à l'*Eurozone*.

Est-il possible de mettre sur place une série de règles institutionnelles réservées à "ceux qui voudront", avant tout aux Pays de l'*Eurozone*, sans mettre en péril le marché unique qui vaut pour tous? Probablement oui, pourvu qu'à présent la monnaie unique représente déjà une exception majeure à l'uniformité entre les 28 États membres. Il n'est donc pas nécessaire d'imaginer des institutions nouvelles mais de faire opérer avec cohérence les institutions existantes.

L'obstacle paralysant de l'art. 48 TUE, qui requiert pour toute modification des traités l'unanimité des gouvernements et des ratifications, pourra être surmonté par deux stratégies: ou bien par une clause d'*opting out* pour les États qui n'accepteraient pas les réformes (comme on l'a fait à Maastricht pour la monnaie unique), ou bien par un nouveau traité établi entre les seuls Pays de l'*Eurozone* ainsi que par les États de l'Union qui le voudront, comme on l'a fait pour le *Fiscal compact*.

Tout cela paraît en principe relativement simple, d'autant plus que ces réformes seraient tout-à-fait cohérentes avec les règles de l'Union établies par les traités en deux tiers de siècle d'évolution constante, pendant lequel le rôle du Parlement européen, élu au suffrage universel et direct depuis 1979, s'est toujours accru (en 1992; 1997; 2000; 2008) et les matières pour lesquelles on peut décider à la majorité sont devenues progressivement beaucoup plus nombreuses.

L'IDÉE D'EUROPE

Qu'est-ce qui empêcherait donc d'y arriver dans un temps raisonnable? En synthèse extrême, il faut surmonter deux obstacles majeurs, l'un de nature idéologique, l'autre de nature politique.

Le premier: rien n'est plus difficile que de se battre avec succès contre les idées fausses, surtout lorsqu'elles répondent à des mythes de longue date, alimentés par des préjugés et par des intérêts concrets de l'économie et de la politique. L'idée qu'existe une seule identité exclusive et totalisante, l'identité nationale, est un de ces mythes, qui ignore entre autres les réalités identitaires également et parfois encore plus fortes des régions historiques de l'Europe. Une autre idée fausse est celle qu'il faille d'abord créer un *demos* européen avant de pouvoir parvenir à l'union politique de l'Europe: on oublie que souvent l'État – notamment en France, en Angleterre, en Espagne – a précédé historiquement la Nation; et on néglige le fait que déjà à présent l'Union européenne présente des caractères communs qui nous différencient par rapport aux autres démocraties occidentales, celle des États-Unis incluse: que l'on pense au modèle de l'État social qui nous est propre, à l'approche favorable aux politiques de protection de l'environnement et à la lutte contre la dégradation du climat, au rejet de l'idée que la démocratie se transmet par l'emploi de la force militaire, au ban de la peine de mort et à d'autres tendances et choix politiques qui sont communs aux Européens, bien que déclinés par des façons différentes dans chaque communauté nationale.

Le deuxième obstacle majeur réside dans la résistance acharnée des classes politiques nationales à abandonner les simulacres (puisqu'il s'agit désormais de simples simulacres) de souveraineté nationale qu'ils se flattent d'exercer encore. Il suffit de lire le bref chapitre sur l'union politique dans le document de 2012 des quatre Présidents pour se rendre compte de la véritable aphasie déployée sur ce chapitre. Au contraire, seule une Europe politiquement unie permettrait de récupérer une souveraineté qui au niveau national n'existe plus et qui laissera fatalement de côté de plus en plus les États de l'Union, aucun desquels ne figurera plus, par exemple, à l'intérieur du Groupe des Sept dans deux ou trois décennies. On aura renoncé à exercer, en tant qu'Européens, un rôle effectif dans le monde du XXI^e siècle. La cathédrale de l'Union deviendrait ainsi une «cathédrale engloutie». L'histoire nous montre combien de fois le manque d'une vision et d'une initiative efficace d'unité politique a

ANTONIO PADOA-SCHIOPPA

porté au déclin de civilisations lumineuses, telles que celles de la Grèce ancienne et des villes italiennes du Moyen Age. Jürgen Habermas a récemment écrit que ne pas accomplir l'union politique signifie pour l'Europe «prendre le congé de l'histoire mondiale».

Les prochaines années seront décisives pour l'Union. Il faut donc enfin déclarer avec clarté l'objectif final. C'est Sénèque qui a écrit, dans ses lettres à Lucilius, que «pour celui qui ne sait pas à quel port il veut arriver, aucun vent n'est favorable».

La culture politique de l'entente au sein de l'Union européenne

*Gilles Grin*¹

La déclaration du 9 mai 1950

L'intégration européenne initiée par la déclaration du 9 mai 1950 (déclaration Monnet-Schuman) n'a pas de précédent historique. Ce projet a jeté les fondements d'une entente durable en Europe tandis qu'au paravant, il y avait des guerres incessantes entre États européens. La domination et la confrontation ont été remplacées par la recherche du consensus et la négociation.

Au printemps 1950, Jean Monnet, commissaire général du Plan français, chargé de la reconstruction et de la modernisation économique de son pays, entouré de quelques collaborateurs et en quelques semaines, a préparé en sa capacité personnelle la déclaration qui a été endossée politiquement par le ministre français des affaires étrangères Robert Schuman puis par le gouvernement national. Le projet, accepté par l'Allemagne fédérale et les autres alliés, a été rendu public le 9 mai 1950. On peut notamment y lire les phrases clés suivantes: «L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée»². «Le Gouvernement Français

¹ L'auteur s'exprime en son nom personnel et ses propos n'engagent pas ses institutions d'affiliation. Ce texte est basé sur une conférence de l'auteur donnée à l'Association suisse de politique étrangère à Berne le 18 mai 2015. L'auteur tient à adresser ses remerciements au président José María Gil-Robles pour les stimulantes discussions qui ont été à la base de cet article.

² H. Rieben, M. Nathusius, F. Nicod, C. Camperio-Tixier, *Un changement d'espérance: La Déclaration du 9 mai 1950, Jean Monnet – Robert Schuman*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, 2000, p. 149.

GILLES GRIN

propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier, sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe.»³ «Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne, et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix»⁴.

À l'intérieur des pays, il existe des solidarités tissées par l'histoire. Jean Monnet et les autres pères fondateurs ont voulu compléter ce legs de l'histoire par un réseau de solidarités tissées jour après jour entre Européens. L'entente est ainsi la clé de l'Union européenne.

L'importance des institutions

Jean Monnet a affirmé: «Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes»⁵. La confiance des hommes se traduit dans les institutions. Autrement dit, les institutions sont basées sur la confiance des hommes, grâce à la représentation démocratique et aux élections. Monnet a aussi dit que rien n'est possible sans les hommes, mais rien n'est durable sans les institutions⁶. Les institutions représentent la durée. Elles fabriquent de la confiance entre les hommes et permettent le progrès des valeurs de civilisation.

La méthode communautaire

À partir des termes utilisés par Jean Monnet, on peut définir, au sens large, la méthode communautaire comme suit: «la méthode communautaire consiste en la délégation des pouvoirs souverains des nations

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 150.

⁵ Exposé de Jean Monnet sur le plan Schuman devant la presse américaine, National Press Club, Washington, 30 avril 1952. Source: Jean Monnet, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé: la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Discours et allocutions 1952-1954*, Paris, Robert Laffont, 1955, p. 109.

⁶ J. Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 360.

LA CULTURE POLITIQUE DE L'ENTENTE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

à des institutions communes et la fusion d'une partie des souverainetés nationales, soumises à l'intérêt commun»⁷. La méthode communautaire n'est pas une forme constante et immuable. Elle côtoie en effet au jour le jour la souveraineté nationale, dont la caractéristique force est la résilience, et doit en conséquence s'adapter. Jean Monnet avait une vision fédérale des institutions de la première Communauté européenne, celle du charbon et de l'acier. Il se basait sur le concept des 3 pouvoirs: législatif, exécutif et judiciaire.

La méthode communautaire revue dans le traité de Rome, en 1957, pour s'appliquer à un marché commun général s'est éloignée du fédéralisme du fait d'un certain reflux intergouvernemental dans les années 1950. En conséquence de quoi les États membres ont repris plus de poids. Le Comité d'action de Jean Monnet acte cette évolution et donne en 1962 la définition suivante de la nouvelle méthode d'action communautaire: «Après une période de tâtonnements, elle est devenue un dialogue permanent entre un organisme européen responsable de proposer des solutions aux problèmes communs [c'est-à-dire la Commission européenne] et les gouvernements nationaux qui expriment les points de vue nationaux. Cette méthode est tout à fait nouvelle. Elle ne comporte pas de gouvernement central. Mais elle aboutit à des décisions communautaires au sein du Conseil des Ministres, notamment parce que la proposition de solutions aux difficultés communes par l'organisme européen indépendant permet d'écarter véritablement l'obligation d'unanimité [c'est-à-dire que le vote à la majorité qualifiée devient possible au Conseil]. Le Parlement et la Cour de Justice soulignent le caractère communautaire de cet ensemble. Cette méthode est le véritable “fédérateur” de l'Europe»⁸.

La méthode communautaire a encore évolué au cours des décennies suivantes. Le Conseil européen, rassemblant les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ainsi que le président de la Commission européenne, est devenu une institution de l'Union. Selon le traité,

⁷ J. Monnet, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, op. cit., pp. 44+48.

⁸ «Déclaration commune» du Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe, 26 juin 1962, Lausanne, archives de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, AMK 14/3/54, p. 2.

GILLES GRIN

il «donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales»⁹. Il est doté depuis 2009 d'un président permanent n'exerçant pas de fonction politique nationale.

Le Parlement européen a été élu au suffrage universel direct pour la première fois en 1979. Depuis lors, il a gagné de nouveaux pouvoirs à chaque révision de traité successive. Les membres du Parlement européen s'organisent par groupes politiques, et non pas par nationalité. On peut parler d'une «grande coalition» au Parlement européen, allant du centre gauche au centre droit. Sur la base du résultat des élections européennes de 2014, cette «grande coalition» a élu Jean-Claude Juncker à la présidence de la Commission européenne.

D'ordinaire, l'autorité législative est partagée entre le Conseil, rassemblant les ministres nationaux et prenant ses décisions à la majorité qualifiée, et le Parlement européen. On peut donc parler d'un système bicaméral. L'UE recourt à un mécanisme de double majorité devant rassembler États membres et citoyens. Les votes à la majorité qualifiée au sein du Conseil sont assez peu utilisés en pratique. La possibilité d'y recourir s'apparente plus à une épée de Damoclès vis-à-vis des États membres¹⁰. Le système est très consensuel. La Commission, garante de l'intérêt commun, conserve le monopole de l'initiative législative. En général, le Conseil ne peut aller contre l'avis de la Commission qu'à l'unanimité. La Commission faisant partie du processus législatif, on parle souvent d'un «triangle institutionnel» reliant le Parlement, le Conseil et la Commission.

Quant aux principes d'attribution, de subsidiarité et de proportionnalité, ils sont à l'Union européenne ce qu'est le fédéralisme à un pays comme la Suisse. «En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres». «En vertu du principe de subsidiarité,

⁹ Traité sur l'Union européenne (TUE), article 15.

¹⁰ G. Grin, *The Battle of the Single European Market: Achievements and Economic Thought, 1985-2000*, London, New York, Kegan Paul, 2003, pp. 16-17.

LA CULTURE POLITIQUE DE L'ENTENTE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.» «En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités»¹¹.

L'autorité exécutive est partagée entre le Conseil européen, le Conseil et la Commission. Les États membres n'ont donc pas voulu que la Commission devienne le gouvernement de l'Union. Le fait que la Commission soit mise à l'écart de la politique étrangère et de sécurité commune, qui n'est pas régie par la méthode communautaire et reste par essence intergouvernementale, renforce encore ce constat. La Cour de justice de l'Union européenne représente le pouvoir judiciaire supérieur. On peut s'accorder à considérer que l'Union européenne est une fédération sans être un État fédéral¹².

Le temps européen

Les institutions communautaires sont lentes car il faut créer le tissu entre Européens. On le fait en recherchant le consensus. Créer le consensus entre les hommes et les institutions prend beaucoup de temps. Les actes législatifs de l'Union consistent principalement en des règlements ou des directives. Selon le traité: «Le règlement a une portée

¹¹ Traité sur l'Union européenne (TUE), article 5.

¹² G. Grin, *Méthode communautaire et fédéralisme: le legs de Jean Monnet à travers ses archives*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Collection débats et documents, no 2, septembre 2014, 27 p. O. Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, Presses universitaires de France, 2007, 447 p. F. Esposito et N. Levrat (eds), *Europe: de l'intégration à la Fédération*, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, Genève, Université de Genève, 2010, 179 p. J.-L. Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne: Des Communautés économiques à l'Union politique*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015, 158 p. G. Ricard-Nihoul, *Pour une Fédération européenne d'États-nations: la vision de Jacques Delors revisitée*, Bruxelles, Larcier, 2012, 203 p.

GILLES GRIN

générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens»¹³. Les États membres doivent ainsi transposer les directives dans leur ordre juridique national. Le temps de la consultation préalable, du processus législatif proprement dit et le cas échéant de la transposition peut s'avérer long en pratique. Souvent, les États membres accumulent des retards de transposition¹⁴.

À l'échelle de l'histoire, l'Union européenne est encore très jeune. Le projet européen qui a conduit à l'UE d'aujourd'hui est né il y a 65 ans.

Les citoyens et l'entente

Dans le but de mieux cerner la sensibilité des citoyens européens, nous allons recourir à quelques chiffres tirés de l'Eurobaromètre, c'est-à-dire des sondages européens¹⁵.

Graphique 1. Ces données ne sont plus collectées depuis 1996. Le père de l'Eurobaromètre, Jacques-René Rabier, a déclaré à cet égard il y a quelques années: «Cette question n'a plus été posée parce qu'elle fait peur [...] c'est une question extrêmement importante. C'est une carte spectrale de la cordialité entre les peuples»¹⁶. Voici quelques enseignements des dernières données disponibles. Au niveau des 15 États membres d'alors, le taux de confiance va de 43% (envers les Grecs) à 67% (envers les Suédois). Dans chaque cas, le taux de confiance dépasse celui d'absence de confiance. On trouve également dans le graphique les chiffres relatifs à des peuples de pays tiers. Ce sont les Suisses qui inspirent

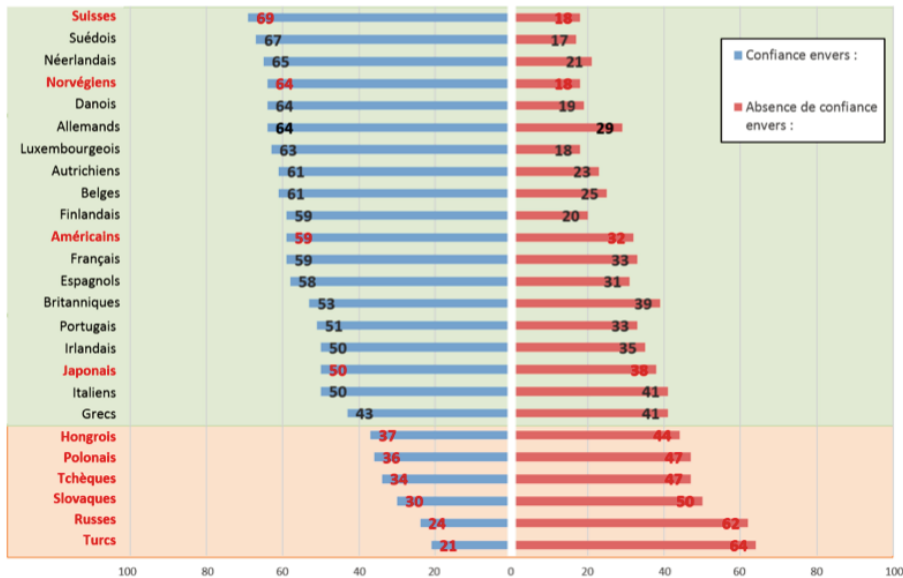
¹³ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), article 288.

¹⁴ G. Grin, *The Battle of the Single European Market*, op. cit., pp. 211-217. European Commission, *Single Market Scoreboard*, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2015/04/transposition/2015-04-scoreboard-transposition.pdf (site consulté le 25 juin 2015).

¹⁵ http://ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm (site consulté le 25 juin 2015).

¹⁶ *Construction européenne: crises et relances*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Paris, Economica, 2009, p. 107.

LA CULTURE POLITIQUE DE L'ENTENTE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE



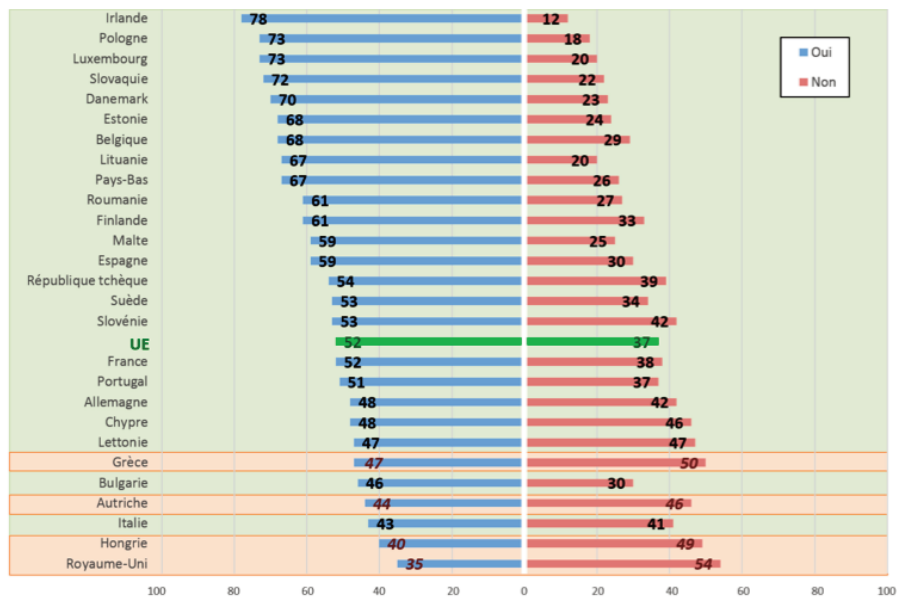
1. *Confiance envers les citoyens des États membres de l'UE et des peuples de pays tiers (UE-15, 1996)*

le plus confiance. Les Hongrois, les Polonais, les Tchèques et les Slovaques, qui se trouvent en bas du graphique, inspirent plus de défiance que de confiance. Ils ont rejoint l'UE en 2004. Il est dommage de ne pas savoir comment ces chiffres ont évolué. Ils illustrent les difficultés liées à l'élargissement de l'Union vers l'Est. La création de la confiance entre les peuples est une tâche majeure, mais elle prend du temps.

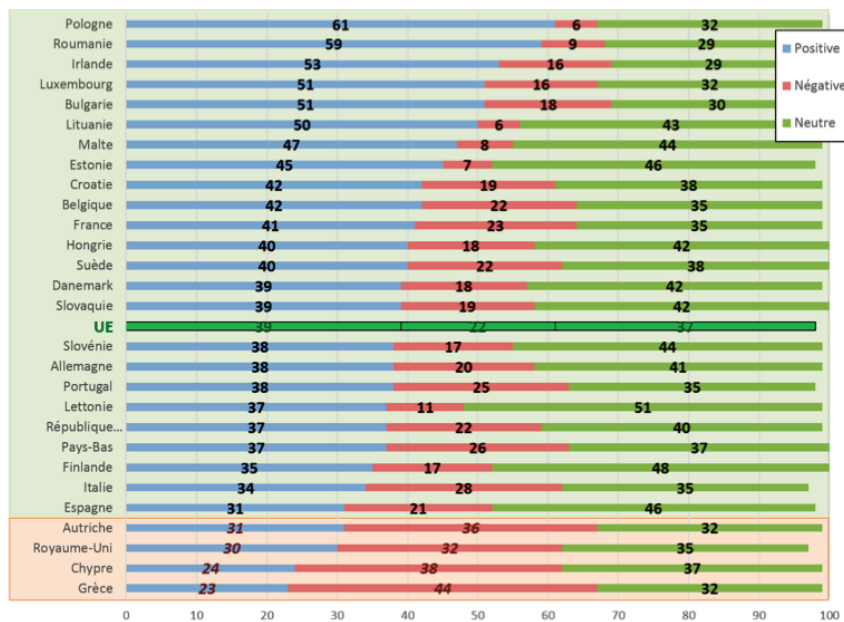
Graphique 2. Le résultat pour l'UE dans son ensemble est de 52% de oui et de 37% de non. On note une importante variabilité autour de cette moyenne, le oui fluctuant entre 35 et 78%. Une réponse négative domine dans quatre États membres: Grèce, Autriche, Hongrie et Royaume-Uni.

Graphique 3. Au niveau de l'UE dans son ensemble, il y a 39% d'image positive, 22% d'image négative et 37% d'image neutre. À nouveau, il existe une importante variabilité entre les États membres. Dans quatre d'entre eux, l'image négative dépasse l'image positive: Autriche, Royaume-Uni, Chypre, Grèce.

GILLES GRIN

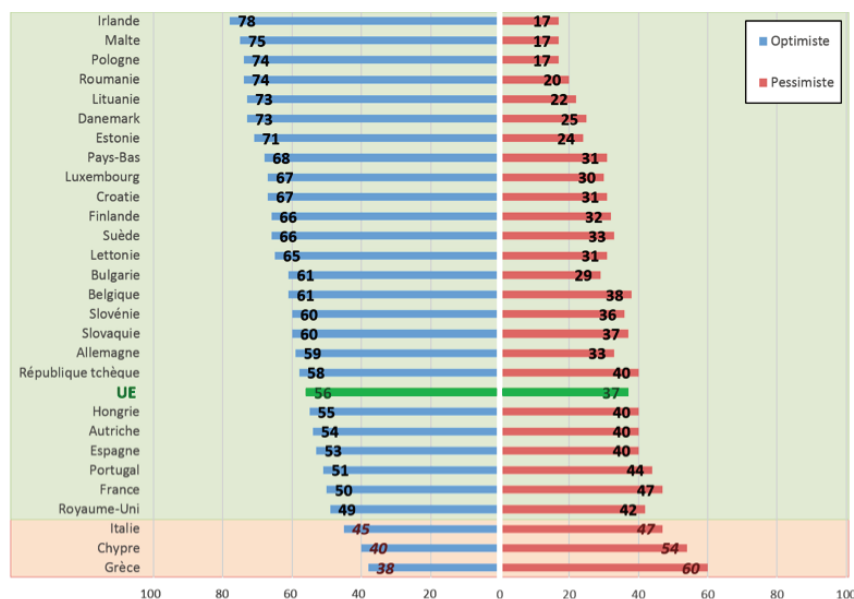


2. Votre pays bénéficie-t-il de son appartenance à l'UE? (UE-27, 2011)



3. Quelle est pour vous l'image de l'UE? (UE-28, 2014)

LA CULTURE POLITIQUE DE L'ENTENTE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE



4. Êtes-vous optimiste ou pessimiste quant au futur de l'UE? (UE-28, 2014)

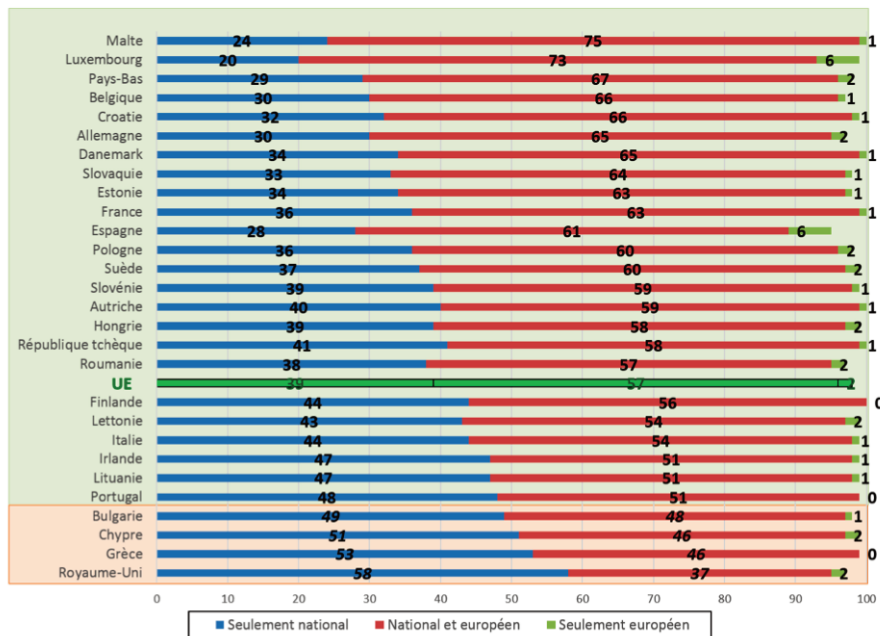
Graphique 4. 56% des personnes sont optimistes et 37% pessimistes au niveau de l'UE dans son ensemble. Une importante variabilité entre États membres prévaut et le pessimisme domine dans trois d'entre eux: Italie, Chypre, Grèce.

Graphique 5. On distingue ici le fait de se sentir seulement national, à la fois national et européen, et seulement européen.

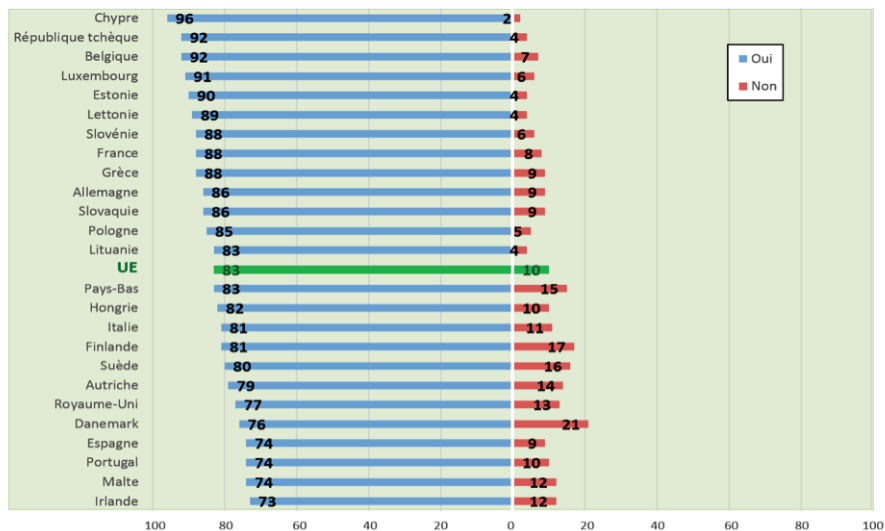
Au niveau de l'UE dans son ensemble, 39% des citoyens se sentent seulement nationaux, 57% nationaux et européens, et 2% seulement européens. Dans tous les États membres, à l'exception de quatre d'entre eux, les citoyens se sentent majoritairement à la fois nationaux et européens plutôt que seulement nationaux. Les quatre exceptions sont la Bulgarie, Chypre, la Grèce et le Royaume-Uni.

Graphique 6. On voit que la réponse est positive dans tous les États membres, et cela d'une façon très large. Le politologue Dominique Reynié a affirmé qu'une opinion politique européenne était née entre février et avril 2003, au moment de la crise devenue guerre d'Irak, c'est-à-dire deux ans avant les résultats du présent sondage. Tandis que les

GILLES GRIN



5. Comment vous voyez-vous dans l'avenir proche? (UE-28, 2014)



6. Lors d'une crise internationale, les États membres de l'UE devraient-ils avoir une position commune? (UE-25, 2005)

LA CULTURE POLITIQUE DE L'ENTENTE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

gouvernements nationaux étaient divisés, rendant l'UE inopérante, les citoyens européens semblaient eux unis dans le rejet d'une intervention américaine¹⁷.

Conclusion

Le projet européen vise non seulement à renforcer la collaboration entre les États membres, mais également à créer une «culture politique de l'entente» unissant les citoyennes et citoyens européens dans une nouvelle méthode d'action donnant un rôle important à des institutions communes. Les grands objectifs du projet européen restent de promouvoir la paix, la démocratie, les droits fondamentaux, la prospérité, ainsi que les valeurs et intérêts communs vis-à-vis du reste du monde.

¹⁷ D. Reynié, «Les opinions publiques et les crises de l'Europe», in *Construction européenne: crises et relances, op. cit.*, pp. 79-105.

La science comme véhicule de l'idée d'Europe

Giuseppe Iacobucci

Un peu d'histoire

En 1949, lors de la Conférence européenne de la culture à Lausanne, le physicien français et prix Nobel Louis de Broglie propose la création d'un laboratoire scientifique européen.

En 1952, après deux conférences de l'UNESCO sur le sujet, 12 gouvernements Européens signent un accord instituant un "Conseil Européen pour la Recherche nucléaire" (CERN) provisoire. Le CERN avait pour mandat de créer en Europe une organisation de rang mondial pour la recherche en physique fondamentale.

C'est alors qu'un site près de Genève est sélectionné pour le futur laboratoire. Cette sélection a passé avec succès un référendum dans le Canton de Genève en Juin 1953 par 16'539 voix contre 7'332.

Le 17 mai 1954, la première pelletée de terre a été creusée sur le site de Meyrin, sous les yeux des fonctionnaires de Genève et des membres du personnel du CERN.

Voici un extrait de la Convention constitutive du CERN:

«L'Organisation assure la collaboration entre les États Européens pour les recherches nucléaires de caractère purement scientifique et fondamental, ainsi que pour d'autres recherches en rapport essentiel avec celles-ci. L'Organisation s'abstient de toute activité à fins militaires et les résultats de ses travaux expérimentaux et théoriques sont publiés ou de toute autre façon rendus généralement accessibles.»

Le message prodigué alors est: la paix, la diffusion des connaissances et la solidarité entre les populations.

Fondé par 12 États d'Europe, qui sont l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Italie, la Norvège, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, les Pays-Bas et la Yougoslavie, le CERN est

LA SCIENCE COMME VÉHICULE DE L'IDÉE D'EUROPE

devenu l'un des plus grands et des plus prestigieux laboratoires scientifiques du monde.

Il comprend environ 2300 employés, ainsi que 1000 autres personnes employées indirectement.

Il y a 11000 usagers.

Le budget de 2013 était d'environ 1100 millions de francs suisses.

Aujourd'hui, le CERN est «l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire» et compte 21 États membres, à savoir: l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la République Tchèque, le Danemark, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, Israël, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni.

Des Pays sont également candidats afin de devenir membres, c'est actuellement le cas de la Roumanie. D'autres, quant à eux, sont candidats afin de devenir membres associés, comme par exemple le Brésil, le Pakistan, la Fédération de Russie, la Slovénie, la Turquie, l'Ukraine, ou encore Chypre en attente de ratification. La Serbie est un membre associé qui est sur la voie de devenir membre à part entière.

Certains États et organisations ont un statut d'observateurs, qui permet alors d'assister aux réunions du Conseil et de disposer de toutes les documentations de ces dernières, mais n'ont pas de droit de vote. Ils participent également aux coûts de fonctionnement des expériences auxquelles ils participent. Ces États et organisations ayant ce statut sont: la Commission européenne, l'Inde, le Japon, la Fédération de Russie, la Turquie, l'UNESCO et les États-Unis.

Israël est donc le dernier État membre à avoir rejoint les membres fondateurs en janvier 2014.

La Roumanie a le statut de candidat à l'adhésion alors que la Serbie est un État membre associé en phase préalable à l'adhésion.

Le CERN est devenu l'un des plus grands et des plus prestigieux laboratoires scientifiques du monde. Il utilise des instruments scientifiques très complexes pour sonder les constituants ultimes de la matière: les particules fondamentales. Les instruments qu'utilise le CERN sont des accélérateurs et des détecteurs de particules. Les accélérateurs portent des faisceaux de particules à des énergies élevées pour les faire entrer en collision avec d'autres faisceaux ou avec des cibles fixes. Les

GIUSEPPE IACOBUCCI

détecteurs, eux, observent et enregistrent le résultat de ces collisions. Il a pour vocation la physique fondamentale, la découverte des constituants et des lois de l'Univers. En étudiant ce qui se passe lorsque ces particules entrent en collision, les physiciens appréhendent les lois de la Nature qui gouvernent notre Univers après le Big Bang.

La Mission du CERN

Le CERN a plusieurs missions, que l'on peut alors diviser en 4 catégories:

- Avancer les frontières de la connaissance et dévoiler les secrets les plus intimes de la nature
- Développer de nouvelles technologies et les transférer à la société

En effet, la PET (Tomographie par émission de positrons) a été inventé au CERN en 1977. De plus, le Web est lui aussi issu du CERN. Le *World Wide Web*, inventé au CERN en 1989 par le physicien britannique Tim Berners-Lee, a révolutionné la communication sur la planète. À l'origine, le projet, a été conçu et développé pour que des scientifiques travaillant dans les universités et les instituts du monde entier puissent s'échanger des informations instantanément.

- Former les scientifiques et les ingénieurs de demain
- Unir les gens de différents pays et cultures

Le Projet SESAME fait partie de cette dernière mission. SESAME signifie: Synchrotron-light for Experimental Science and Applications in the Middle East. SESAME sera le premier grand centre de recherche international du Moyen-Orient. Il est en cours de construction à Allan (Jordanie). C'est une entreprise coopérative créée sur le modèle du CERN et établie sous les auspices de l'UNESCO avec le mandat de créer un centre régional d'excellence scientifique, et un moteur pour la paix. SESAME regroupe des scientifiques du Bahreïn, Chypre, Égypte, Iran, Israël, Jordanie, Pakistan, l'Autorité palestinienne et la Turquie. Le laboratoire permettra l'étude de nouveaux matériaux, de la biologie et de l'archéologie.

LA SCIENCE COMME VÉHICULE DE L'IDÉE D'EUROPE

La Communauté Européenne apporte sa contribution financière à hauteur de 5 M € pour ce projet. Il y a également une contribution scientifique de la part du CERN avec des projets particuliers (CESSA-Mag – CERN-EC Support for SESAME Magnets – project) et de l'Italie (fournie par l'INFN à travers des fonds ministériels) à la construction de l'accélérateur et à la formation de chercheurs et techniciens locaux dans les laboratoires du CERN.

Conclusion

Après 60 ans depuis sa conception, le CERN est la démonstration que la recherche fondamentale est le véhicule de paix et de solidarité en Europe, mais pas seulement.

The identity of Europe as an international actor

Alessandro Colombo

In the following pages I will not address the elusive topic of European cultural identity but, instead, I will just focus on the specific identity of Europe as an international actor. Therefore, my starting point is the meaning itself of identity in international politics. A basic set of questions will be addressed. What should one mean by identity in international relations? What are the basic components of such an identity? Namely: what conditions are to be met for Europe to act, and to be conceived of, as a protagonist of international politics?

At the risk of oversimplifying, at least three factors deserve to be taken into consideration. First of all, identity has to do with the very existence of Europe as a single political actor. For the European Union to be considered as a viable political actor, not only some common principles, values and norms are to be shared among the different member-states. The European Union is also required to further develop common perceptions and common interests, and to transform such interests into a single foreign policy.

Unfortunately, that is still missing in the European process of integration. Since the end of the Cold War, the European Community and, later on, the European Union have issued several reports on foreign policy, including a *European Security Strategy* aimed at identifying the threats facing the Union, defining its strategic objectives and setting out the political implications for Europe. However, the European Union has not succeeded in effectively coping with many of the most acute international crises stemming from the collapse of the bipolar order. This is the disturbing role which international crises always play. As Kenneth Waltz put it, «in placid times», statesmen, commentators and scholars of IR employ «the rich vocabulary of cliché» that cluster around such notions as global interdependence, political integration and the demise of national interest. «Like a flash of lightning, crisis reveal the landscape's real feature»¹.

THE IDENTITY OF EUROPE AS AN INTERNATIONAL ACTOR

That was already true for the Yugoslav crisis erupted at the beginning of the nineties. Despite the catastrophic and, at the same time, symbolic nature of the first European war after the second world war, not Western Europe as any kind of single actor, but the separate states of Western Europe, responded to the crisis. Germany pushed for an immediate recognition of Slovenia and Croatia, France and UK deployed a military contingent to Bosnia, a Group of Contact was created in 1993 which included both Western European (France, Germany and UK) and not Western European countries (US and Russia), but did not include such neighboring countries as Italy. The same did hold true for the so-called global war on terror and, in particular, for the war against Iraq in 2003. The alleged division between US and Europe was, actually, a division within Europe. Some European countries (beginning with the traditional French and German core) resisted the American decision, while others pursued a policy of bandwagoning, being more wary of any German and French quest for hegemony in Europe than they were of any American hegemony on a global scale. Eventually, a dramatic crisis of cohesion has occurred once again in the face of all the most challenging international crisis of the last years, from the war against Libya in 2011 to the ongoing drama of mass immigration in the Mediterranean.

It would be a mistake to dismiss such incapability as a peripheral delay in the process of integration, one which is bound to be overcome once the next steps of the process are taken. In fact, not only does the lack of an effective foreign policy undermine the role which the European Union actually plays in the international context. At the same time, it also weakens the European identity, by creating a discrepancy between the European project and its internal and external perception. On the one hand, the lack of an effective foreign policy makes the European Union incapable to project a political image of the European identity. On the other hand, all the other actors do not come to perceive Europe as a single actor endowed with a single identity. The outcome of that is a deficit in representation, all the more important in the midst of a process of identity-building.

¹ K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, 1979.

ALESSANDRO COLOMBO

The second pillar of identity is power, and its ambivalent relationship with prestige. As most scholars of International Relations argue, in every international system it is up to the dominant powers in the hierarchy of power and prestige to organize and control the processes of interactions among the other actors. In any case, the principal actors determine the system more than they are determined by it². Therefore, once a subject is recognized as a single actor, the problem arises as to where it is placed in the international hierarchy of power and prestige. Provided that the European Union is likely to remain one of the main protagonists of the economic dimension of international relations, which role will it play in the political and military dimension? Will it be either a declining or a rising power? Will it have enough power (both hard and soft) to set the principles, the norms and the rules of international convivence, or even «to shape the international order»? Or, instead, will it be forced to adjust to norms and conditions set by others?

This cluster of problems is all the more relevant for the future of Europe. In fact, Europe has long got used to being the center of international law, politics and economics, whereas a major redistribution of power and prestige has been taking place for the last two decades, and it is likely to go deeper and deeper in the next century. It is not accident that Europe has been particularly affected by this dramatic change. Even though its pivotal role as the center of irradiation of both conflicts and institutions had already been wiped out by the catastrophe of the two world wars, Europe still maintained a paradoxical centrality in the diplomatic and strategic architecture of bipolarism. It is true that it was divided into two spheres of influence, whose epicenter lied outside the European continent. However, Europe still represented the principal arena of the Cold War, i.e. the place where, in the event of war, the decisive battle would have been fought and, in the meanwhile, no battles could be fought at all. As a result, Europe could perceive itself, and be perceived by others, as a special region, namely, as the most important one, even though it was no longer the protagonist but, instead, just the decisive stake of the conflict.

With the Cold War over, also this remnant of centrality has been irresistibly (albeit slowly) fading. In the current international context,

² R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

THE IDENTITY OF EUROPE AS AN INTERNATIONAL ACTOR

Europe is in a position which is historically new and unique. Europe does neither dominate, nor is dominated; Europe is neither insulated, nor is able to control the world. For the first time in history, Europe is a simple region within a global international system. When, in the past (before the European expansion), Europe was a simple region within a world made up of different regions, the world was not so interdependent (both strategically and economically) as to be regarded as a single international system. By contrast, the current world does constitute a single international system, whereas Europe is no longer at its center³.

Europe is required to quickly adjust to this new position, even at the cost of renouncing any further claim to act – and to represent its identity – as the «civil superpower» of the international system. All the more so, since all the other actors, including the US, are reorienting their global posture, «placing emphasis on additional bases and stations beyond Western Europe», as the Bush administration put it in 2001⁴, or explicitly pursuing a «Pivot to Asia» policy, as the Obama administration is currently doing.

Here is also where the third pillar of identity is rooted in. In international relations, identity has not only to do with power, but also with space. And it is not accident that, since the end of bipolarism, a major change has been taking place in both the hierarchy of power and the geopolitical architecture of international politics. Whereas, during the twentieth century, the different regional systems were deeply penetrated by such global dynamics as the strategic and ideological rivalry between US and the Soviet Union, the post-cold War security order has been exhibiting growing levels of regional security autonomy⁵. As a result, the actors' identities can no longer avoid a geopolitical component. This holds true for the European Union too. What might be

³ O. Waever, *Modelli e scenari futuri*, «Politica Internazionale», n. 1, gennaio-marzo 1993, pp. 5-27.

⁴ US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review*, Washington DC, 2001.

⁵ D.A. Lake & P.M. Morgan (eds), *Regional Orders: Building Security in a New World*, University Park, 1997. B. Buzan & O. Waever, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge UP, 2003. P. Katzenstein, *A World of Regions. Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca, Cornell UP, 2005. A. Colombo, *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*, Milano, Feltrinelli, 2010.

ALESSANDRO COLOMBO

the realistic horizon of any European foreign policy? Should the European Union consider itself, and be considered by others, a global political actor or a regional one? And where should the European Union identify its main opportunities and risks?

This third component of the European political identity – its geopolitical posture – is still to be defined. However, any decision is made more and more difficult by the ongoing proliferation of international crisis just beyond the European borders. Because insecurity is often associated with proximity⁶, such crises tend to further differentiate the security perceptions within Europe. For instance, Poland and the Baltic states are obsessed with the Russian threat, whereas Italy is obsessed by the collapse of the Southern shore of the Mediterranean. As a result, also the geopolitical self-representation of Europe is far from uniform, contributing to the looming “great divide” between Northern and Southern Europe, and its impact on the political identity of the European Union.

⁶ S. Walt, *The origins of alliances*, Ithaca, Cornell UP, 1987.

La crise de l'idée d'Europe

Federico Romanelli Montarsolo

Depuis quelques années, quand on parle de l'Europe on l'associe à l'idée de crise. Crise non seulement économique, mais d'identité et de valeurs constitutives. Cette crise systématique se manifeste à plusieurs niveaux. D'abord, par la désaffection des citoyens envers le processus d'intégration européenne, ainsi que l'illustre la faible participation aux élections européennes de mai 2014 (42,54% des ayants droit, la plus faible depuis leur introduction en 1979), ou les résultats du référendum suisse du 9 février 2014 et grec du 5 juillet 2015, le premier prémonitoire et le deuxième emblématique d'un mécontentement général, reflet d'un déficit démocratique plus large concernant l'idée d'Europe.

La persistance de la crise de croissance, le manque d'une approche *solidaire* partagée pour faire face aux problèmes budgétaires et de l'immigration qui éclatent dans le Vieux continent se répercutent par l'affirmation de nouveaux mouvements politiques identitaires-solidaires et nationalistes contraires à une idée d'Europe *technocratique*. Les élections nationales de 2015 en Grèce, Finlande, au Royaume-Uni, Danemark, Portugal, en Suisse et en Espagne, représentent un risque d'échec ultérieur du processus de construction européenne. L'éloignement des citoyens s'accompagne par la dénonciation du pouvoir non représentatif de technostructures européennes et pose un problème de légitimation et tenue démocratique de l'ensemble du projet européen, perçu plus comme l'expression des oligarques ou bureaucrates au pouvoir que d'un enjeu partagé par les peuples. Le déficit démocratique qui en résulte est synthétisé par la réponse qu'on donnerait à une question toute simple: si en 2015 se tenait un référendum sur la volonté des peuples européens de faire partie de cette maison commune, quels résultats seraient à prévoir? En fait, le manque de légitimation démocratique du processus d'intégration s'accompagne de la perception d'une «forteresse» européenne favorisant le regain de souveraineté des États-nations, comme la Grèce l'a bien mis en évidence récemment. L'État-nation, premier pilier que

FEDERICO ROMANELLI MONTARSOLO

L'Europe se proposait de surmonter par une intégration progressive, demeure le conteneur historique de la souveraineté populaire et de la démocratie représentative qui s'oppose au paradigme de la démocratie procédurale européenne. Les coupes données par celle-ci à l'existence, aux pouvoirs et à la souveraineté de l'État-nation, unies à l'élargissement du domaine des compétences communautaires (dont l'apparition de la *troika* est la dégénération ultime) finissent par provoquer une réaction des citoyens européens animée par un nouveau défi démocratique. En fait, l'État-nation – dans sa configuration morcelée du XXI^e siècle – cherche à récupérer la souveraineté cédée à Bruxelles.

Tout cela ne sont que des symptômes interdépendants d'une crise profonde de *l'idée d'Europe*, dont la problématique *identitaire* est plus importante que sa relation avec l'actualité politique, qui en résulte par un miroir dramatique. L'origine *historique* de cette crise identitaire remonte à la perte de centralité du Vieux continent qui précède les deux conflits mondiaux. L'Europe – vecteur historique d'énergie centrifuge et continent gagnant dans le monde à partir de colonies helléniques de l'Antiquité – est la grande puissance déclinante du XX^e siècle (Husserl, 1937; Camus, 1955; Severino, 1988, 2013; Cacciari, 2003)¹. En fait, le processus d'intégration européenne qui émerge dans les années soixante au carrefour de deux configurations impériales, celles des États-Unis et de l'Union Soviétique, devient possible seulement quand le Vieux continent, devenu désormais une province par la double influence d'une puissance extra-européenne et euro-asiatique, dépasse son *eurocentrisme* et identifie des voies alternatives pour récupérer une puissance perdue tout en renonçant en partie à la souveraineté de ses États hégémoniques. Le projet est extraordinaire. Cependant, les éléments constitutifs pour favoriser la création d'un sujet politique commun, fort et autonome restent faibles et perturbants. Le duumvirat USA-URSS n'avait aucun intérêt à faire devenir l'Europe une puissance politique-militaire-économique qui

¹ E. Husserl, *The Crisis of the European Sciences and Transcendental Phenomenology*, Evanston, Northwestern UP, 1970. A. Camus, *Il futuro della civiltà europea*, Roma, Castelveccchi, 2012. E. Severino, *La tendenza fondamentale del nostro tempo*, Milano, Adelphi, 1988. E. Severino, *Capitalismo senza futuro*, Milano, BUR Rizzoli, 2013. M. Cacciari, *Geofilosofia dell'Europa*, Milano, Adelphi, 2003.

LA CRISE DE L'IDÉE D'EUROPE

endommagerait la stratégie de «l'équilibre de la terreur» qui garantissait la paix. Pourtant, l'Europe unifiée de l'après-guerre – dont l'Union d'aujourd'hui représente peut-être le stade final – est née en position subordonnée aux grandes puissances extra-européennes et pour garantir la stabilité d'un système international qui reste en équilibre jusqu'à la fin de l'ordre bipolaire (1990). Voici un premier facteur exogène de crise consubstantiel à l'idée d'Europe: la force séparant les deux puissances hégémoniques extra-européennes ne supporte guère une forte unification européenne. Sans parvenir à une union politique plus contrainte, les États membres restent séparés entre eux par de plus grandes forces d'influence et chaque tentative d'unification paraît un phénomène provisoire accidentel destiné à l'échec.

Depuis la fin de l'ordre international bipolaire, le déclin de l'idée d'Europe s'accroît. Il se caractérise par une crise multiforme causée par différents facteurs simultanés endogènes, qui érodent davantage son pouvoir d'action: a) *crise de croissance économique*. La crise de la croissance économique exacerbe la solidité du modèle social européen, devenu vulnérable par rapport à la disponibilité de ressources et à leur distribution globale déséquilibrée. La soutenabilité du modèle social européen représente ainsi un risque ouvert d'instabilité dans le Vieux continent. Si la stagnation persiste, l'Europe ne pourra plus maintenir à moyen-long terme un modèle de cohésion sociale qui concentre à l'échelle mondiale 7% de la population, 25% du PIB et 50% des dépenses de sécurité sociale². D'ailleurs, le budget européen est faible en proportion: 1% du PIB de l'Union européenne, alors que le budget des États fédéraux comme les États-Unis, la Suisse ou l'Allemagne avoisine 20% du PIB, et que le taux moyen des prélèvements obligatoires dans les États membres de l'UE est de 40%. b) *crise démographique*. La population européenne vieillit et la natalité s'affaiblit. Le maintien du système actuel d'assistance sociale, aggravé par des flux migratoires croissants, risque de ne plus être garanti à moyen terme. Est-ce que ce problème est bien pris en compte par la politique migratoire européenne de la PESC? Une meilleure régularisation des flux migratoires en fonc-

² Cette statistique révélatrice est évoquée plusieurs fois par la Chancelière allemande Angela Merkel en 2014.

FEDERICO ROMANELLI MONTARSOLO

tion des nécessités démographiques des pays membres de l'Union ne serait-elle pas une solution pour permettre de maintenir un système de prévoyance durable au «très» Vieux continent? c) *crise de cohésion institutionnelle*. Le déficit décisionnel des institutions de l'Europe est mis en évidence par le recours à la méthode intergouvernementale codifiée par le Traité de Lisbonne et impliquant la relance du rôle des États nationaux. L'augmentation du pouvoir politique du Conseil européen au détriment de la Commission et l'apparition de la *troïka* pour surmonter l'absence de *leadership* des institutions européennes risquent non seulement de conduire le processus d'intégration sur des voies contraires à celles de la gouvernance ordinaire de l'Union européenne (méthode Monnet), mais d'alimenter davantage le déficit démocratique qui éloigne les citoyens européens des institutions communes. Les décisions européennes se révèlent souvent être comme la conclusion de longues négociations qui manquent d'efficacité politique.

Ces éléments, unis à la globalisation comme vecteur méta-national de fragmentation et atomisation du pouvoir régalien, contribuent à renforcer la crise de gouvernance politique de l'Europe et favorisent le phénomène de reprise de souveraineté des États nationaux et des localismes au lieu des organismes supranationaux. Malgré les efforts d'une architecture institutionnelle importante, la crise politique de l'Union européenne devient ainsi généralisée et se répercute sur le rôle d'une puissance *impuissante* dans un monde interdépendant qui demanderait la présence d'un catalyseur de gouvernance interne et externe, spatial et virtuel pour pouvoir jouer un rôle plus actif dans les asymétries, les déséquilibres et la redistribution du pouvoir en cours dans un système international qui, de multipolaire, devient *apolaire*.

L'Europe devrait donc repenser son identité – faite par ses identités plurielles – en reconsidérant la «raison technique» comme instrument vertueux et non comme finalité mécanique de l'action des forces qui agissent sans limites pour augmenter leur puissance au détriment d'elles-mêmes. La technocratie, et d'une façon plus générale la démocratie procédurale ou le capitalisme sont des forces-remèdes que l'homme européen a inventé pour utiliser la technique non plus comme instrument, mais comme finalité d'augmentation indéfinie de la capacité de réaliser des *idées* non humaines. Les forces-remèdes, espérant utiliser

LA CRISE DE L'IDÉE D'EUROPE

la technique à des fins destructrices, sont entre elles en conflit permanent et cherchent à rendre leurs instruments plus puissants pour s'opposer aux forces adverses³.

L'Europe serait donc capable de se repenser elle-même en mettant des limites à l'utilisation de ses forces «techniques» en remettant l'homme au centre de son intérêt? Oui, si son *logos* et le but de l'homme européen n'étaient pas l'augmentation indéfinie de la puissance de la technique, commune à tous ces vecteurs-valeurs. La philosophie nous apprend à concevoir l'Europe en tant qu'identité plurielle, créatrice d'une pensée originelle tous azimuts et pas simplement comme conception économiste/techniciste ou de grand espace mercantile. D'ailleurs, même Jean Monnet aurait dit à la fin de sa vie: «si l'Europe était à refaire, il faudrait commencer par la culture».

Le regain de forces identitaires et démocratiques en cours en 2015 démontrerait qu'une autre idée d'Europe est possible.

³ Voir, à ce propos, la riche argumentation du philosophe Emanuele Severino contenue dans l'ouvrage *Capitalismo senza futuro* (op. cit.).

Contributeurs

Maximos Aligisakis: Chargé de cours au Global Studies Institute de l'Université de Genève

Prof. Alessandro Colombo: Professeur de relations internationales et directeur de l'Observatoire de sécurité et études stratégiques à l'Université de Milan

Frédéric Esposito: Politologue et chargé de cours au Global Studies Institute de l'Université de Genève

Henri Gétaz: Directeur de la Direction des affaires européennes, Département fédéral des affaires étrangères suisse

Sandro Gozi: Secrétaire d'État aux affaires européennes de l'Italie

Gilles Grin: Directeur de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe et chargé de cours à l'Université de Lausanne

Prof. Giuseppe Iacobucci: Directeur du département de physique nucléaire à l'Université de Genève

Miroslav Jovanović: Chargé de cours au Global Studies Institute de l'Université de Genève

Prof. Nicolas Levrat: Professeur de droit européen et international et ancien directeur du Global Studies Institute de l'Université de Genève

Prof. Antonio Padoa-Schioppa: Professeur émérite à l'Université de Milan

Prof. Saverio Regasto: Professeur de droit comparé et directeur du département de droit à l'Université de Brescia

Cosimo Risi: Ambassadeur d'Italie en Suisse

Federico Romanelli Montarsolo: Chercheur au Global Studies Institute de l'Université de Genève et coordinateur du projet *l'Idée d'Europe*

Prof. Alberto Sciumé: Professeur de droit à l'Université de Brescia



