

# Où va l'Union européenne ?

## Considérations d'un fédéraliste déçu

par Andrea Chiti-Batelli

« Il est vain d'imaginer des solutions intermédiaires [entre fédération et confédération]. » (Luigi Einaudi [1874-1961], *Corriere della Sera*, 4 avril 1948.)

« Giuliano Amato est convaincu que – en renonçant peut-être à quelques-uns des "rêves fédéralistes et européistes" – l'Europe a pris désormais la route d'une coopération entre États, et non la voie fédérale décidée en 1789 par les États-Unis. » (Gigi Padovani, *La Stampa*, 10 décembre 2003.)

---

*Ancien Secrétaire des délégations italiennes aux Assemblées européennes.*

---

1. Après l'échec du sommet de Bruxelles sous la présidence italienne, d'aucuns considérèrent ce coup de frein comme une bombe dévastatrice ; ainsi s'exprima le *Corriere della Sera* du 14 décembre 2003. Il ne s'agit en fait que d'un simple incident de parcours, corrigé plus tard par la présidence irlandaise qui aboutit à la signature, à Rome, de la soi-disant constitution européenne. Le résultat négatif du référendum français, certes bien plus grave, n'est pas pour autant dévastateur, comme on le craignait auparavant et comme on l'a ensuite prétendu. L'on a même soutenu que ce refus français enterrerait à jamais l'idée d'une Europe vraiment supranationale et intégrée.

En fait, l'on avait déjà renoncé à ce rêve, au moins pour un futur proche, et cela au moins pour trois raisons :

- l'intégration européenne piétine depuis des décennies, ce qui a engendré dans l'opinion un scepticisme croissant<sup>1</sup> ;

---

1. J'ai déjà eu l'occasion de relever cette attitude dans *The Federalist* (Pavie), 2/2002.

- la souveraineté des États nationaux se raffermir peu à peu. Elle était fort ébranlée et presque évanouie, suite à la guerre, au début du processus d'intégration. Il en résulte, dans les classes dirigeantes des différents pays, une froideur croissante à l'égard de l'intégration continentale ; ce phénomène est particulièrement évident en Allemagne. Luigi Einaudi disait que l'Italie du XV<sup>e</sup> siècle n'avait disposé que de quelques décennies pour s'unir ; les occasions historiques favorables ne durent qu'un instant, comme le note une poésie de Machiavel peu connue, mais politiquement fort judicieuse. L'on peut craindre que la même évolution ne soit en cours pour l'Europe ;
- le coup de grâce a été l'élargissement de l'UE sans approfondissement préalable. Il a affaibli encore davantage la structure institutionnelle communautaire. En outre, cet élargissement a concerné des pays de l'Est animés d'un fort nationalisme et surtout, peu ou prou, encore régis par des systèmes fondamentalement dictatoriaux, sous un masque démocratique inconsistant, et caractérisés par un degré élevé de corruption. Tout cela sera encore plus vrai lorsque cet élargissement s'étendra à des pays comme la Bulgarie et la Roumanie.

Le « non » français est particulièrement grave, d'autant plus qu'il témoigne d'une hostilité à une intégration ne serait-elle que vaguement supranationale, hostilité existant même dans les pays qui fondèrent, il y a une cinquantaine d'années, les trois communautés fondues par la suite dans l'UE

Les difficultés politiques mentionnées ci-dessus constituent le véritable obstacle. Néanmoins, si l'on fait abstraction de ces obstacles et de ces difficultés, le processus d'intégration, du point de vue technique et institutionnel, peut reprendre, dans une certaine mesure, comme l'indique avec une minutie toute particulière Carlo Maria Freudiani, haut fonctionnaire de l'UE Celui-ci, prévoyant bien à l'avance le « non » français du fatidique 29 mai, conclut en ce sens un article paru dans *Affari Esteri* (Rome) de janvier 2005 et intitulé « La Costituzione Europea e la ratifica ». Freudiani rappelle le référendum danois de 1992 qui rejeta le traité de Maastricht ; de celui-ci furent alors éliminées les parties qui avaient suscité des réserves. Cet *opting out* permit aux Danois, lors d'une répétition du référendum, d'accepter un texte qui ne les liait pas sur quatre points fondamentaux : la défense, l'union économique et

monétaire, la citoyenneté européenne et la coopération entre gouvernements en matière de justice et police.

Une telle solution permettrait aux partenaires récalcitrants de rester membres de l'UE, sans entraver les éventuels progrès de cette dernière vers une plus grande intégration, et de décider par la suite, s'ils le désirent, de participer aux domaines politiques non concernés par la décision sur la ratification de la constitution. Du reste, une telle situation est vécue chaque jour puisque, outre les dix nouveaux membres, la Grande-Bretagne, le Danemark et la Suède ne participent point à l'union monétaire, tandis que la Grande-Bretagne et l'Irlande n'adhèrent point aux dispositions assurant l'absence de contrôles personnels aux frontières intérieures de l'UE. Cette solution n'est certes point brillante, mais elle permettrait à l'UE de continuer à avancer sans retard sur la voie désirée par la majorité des États membres<sup>2</sup>.

Il reste à se demander quels seraient les avantages réels et les progrès effectifs de l'actuel projet de « constitution » ou de tout autre texte la remplaçant et pouvant obtenir le consentement de la France ou d'autres États qui refuseraient le projet actuel. On a écrit bien des choses sur les progrès apportés par ce dernier et sur les limites de ces innovations, exprimant un optimisme qui me semble injustifié. Qu'il me soit permis d'exprimer l'opinion – peut-être plus personnelle, mais sans être solitaire – d'un vieux, voire d'un très vieux, fédéraliste déçu et devenu sceptique quant aux perspectives à court terme d'intégration européenne. Celle-ci, depuis plus d'un demi-siècle, fait certes des progrès partiels, mais semble de moins en moins en mesure de faire le saut décisif vers un État et une souveraineté européenne tels que les rêvaient les fédéralistes des années 40 et 50 : De Gasperi, Adenauer, Schuman, Spaak, rêve qui semble s'éloigner de plus en plus.

2. Deux chercheurs belges ont émis sur la constitution européenne un jugement sévère, mais juste<sup>3</sup>. Voici comment ils synthétisent leurs

---

2. L'ambassadeur Pietro Calamia s'exprime dans le même sens et se réfère à Freudiani (*Affari Esteri*, avril 2005).

3. Il s'agit du long essai de Franklin Dehousse et Walter Coussens intitulé « The Convention's constitutional treaty : "le changement dans la continuité" ? » et qui va être publié dans *Studia Diplomatica*. Cet essai a déjà été publié en septembre 2003 par le *Royal Institute for International Relations* (Bruxelles). Non moins juste est l'éditorial sur la même question, publié dans la revue *Il Federalista* (Pavie 2003, no. 2) et dû au directeur Francesco Rossolillo, qui dépiste comme peu d'autres les vrais problèmes institutionnels d'aujourd'hui au centre de l'intégration européenne et détruit avec une lucidité exceptionnelle les illusions de l'europhisme officiel ; nous reviendrons ci-dessous

critiques, tout en reconnaissant que le projet en question fait faire à l'Union « quelques progrès partiels » – mais qu'est-ce qu'un progrès « partiel » ? Les Anglais disent : « *You cannot cross an abyss in two steps* », ce qui rejoint le texte d'Einaudi cité en épigraphe. Dans ces critiques se dissimule, entre autres choses, une vérité trop souvent méconnue, à savoir qu'un système de type confédéral fonctionne d'autant plus mal qu'il réunit un plus grand nombre d'États membres. Les deux auteurs belges écrivent donc :

« Contrairement à ce qu'ont dit beaucoup, le projet de traité ne modifie pas substantiellement la nature et les pouvoirs de l'UE. La Convention n'a vraiment réalisé aucun "changement dans la continuité" : la continuité a prévalu sur le changement, à telle enseigne que la "constitutionnalisation" des traités n'est en fait que leur coordination<sup>4</sup>.

La vérité est que le gouvernement d'une union comptant un demi-milliard d'âmes requiert des réformes bien plus profondes. L'on ne peut la confier à un conseil de 25 membres se réunissant une fois par mois et décidant à l'unanimité de nombreuses questions importantes, ni à une commission composée comme un comité diplomatique. Ce qu'il faudrait, c'est déléguer des pouvoirs à des autorités vraiment supranationales, capables d'agir vite et efficacement en matière de politique économique, de sûreté intérieure et de politique étrangère. »

De telles autorités n'existaient point avant la Convention et n'existeront pas davantage après. Cela vaut aussi pour un Parlement européen auquel la Convention a attribué quelques compétences de plus, mais qui reste encore loin de ces pouvoirs fondamentaux qui seuls justifieraient son nom, notamment celui de lever des impôts. L'obligation d'unanimité limite les ressources propres de l'UE à 1,27 % de son produit intérieur brut ; la France et l'Allemagne, ainsi que l'Autriche, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suède ont demandé de le réduire encore à 1 %.

On trouve des perplexités analogues chez un autre auteur belge qui signe « CN » dans la revue *La Quinzaine Européenne* (15 septembre-5 octobre 2003), sous un titre contenant un jeu de mots fort spirituel : « La "constitution" en quelques maux. » L'auteur répète le même jugement et conclut en se demandant :

---

sur ce point. Relevons encore : Renaud Dehousse, « Convention européenne : pourquoi les anti-fédéralistes ont gagné » dans *L'Europe en formation* (Nice), 2003, no. 2, pp. 25-43. J.-P. Gouzy s'exprime dans le même sens dans *The Federalist Debate* (Turin) de mars 2005.

4. De même Arnaud Leparmentier dans *Le Monde* du 1<sup>er</sup> novembre 2003.

« La véritable épreuve du feu viendra quand le texte final sera soumis à une votation populaire en différents pays. Comment faire accepter à l'homme de la rue une constitution sans État qui divise dès maintenant les 25 membres<sup>5</sup> ? »

3. Autrement dit, vu d'une part ces limites structurelles et de l'autre l'indifférence générale, voire l'hostilité de la majorité, il semble à peu près impossible d'espérer la moindre évolution supranationale des institutions de l'UE. Bien au contraire, il semble certain qu'elles resteront caractérisées par un pouvoir de décision foncièrement réservé, comme aujourd'hui, au Conseil européen des gouvernements, et par un pouvoir de proposition et de contrôle de la Commission. En outre, les compétences du Parlement européen vont rester limitées à l'économie, à l'exclusion, malgré quelques progrès apparents, du moindre mécanisme supranational concernant la politique étrangère et la défense, et même de nombreux secteurs importants de l'économie, comme la fiscalité et la politique sociale. Il restera un saupoudrage de modestes restrictions au principe de l'unanimité<sup>6</sup>, ainsi qu'un certain risque de régression par rapport au modèle institutionnel en vigueur jusqu'à présent.

Cette formule présentait déjà des limitations et des défauts dans ce qu'on nommait alors la Communauté, voire les Communautés des Six. Ces défauts ont crû et se sont multipliés au fur et à mesure qu'augmentait

---

5. Et, ajouterons-nous, aussi longue, compliquée et ardue – vraiment illisible – que de vaillants auteurs s'efforcent en vain d'en expliquer le contenu aux profanes ; ainsi deux volumes tout nouveaux publiés par Il Mulino, l'un de Giuseppe Florida, « La Costituzione della nuova Europa », l'autre de Jacques Ziller, « La nuova Costituzione europea », avec préface de Giuliano Amato, tous deux Bologne, 2003. De même, d'Olivier Duhamel, *Pour l'Europe : le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Paris, Seuil, 2003, et, de Klemens H. Fischer, *Der Europäischer Verfassungsvortrag. Textes und Kommentar*, Baden-Baden, Nomos, 2004. Il est vraiment difficile de donner tort, malgré son anti-européisme plus que britannique, à Ferdinand Mount, qui intitule d'un air satisfait (*Sunday Times* du 28 décembre 2003) : « This was the year the European dream faded », écrivant : « *The miserable document imposed on a bemused convention by Giscard and his cronies satisfies none of the criteria of a true constitution : clear division of powers, final settlement, resonant language to inspire its citizens.* »

6. Dans le même sens s'expriment, entre autres, Robert Toulemon (*L'Europe en formation*, Nice, 2002, no. 2) ; Frank Decker et Peter Glotz (« Aus Politik und Zeitgeschichte » encart au bimensuel *Das Parlament*, Bonn, numéros du 6 et du 20 janvier 2003 sur les problèmes de l'intégration européenne) ; Achille Albonetti (*Affari Esteri*, Rome, été 2003, numéro entièrement consacré à l'intégration européenne) ; Hartmut Marhold (*L'Europe en formation*, Nice, 2002, nos. 3 et 4). Au cours de 2003, dans de nombreuses éditions dominicales du *Sole – 24 Ore*, Giuliano Amato a exprimé des considérations analogues sur le peu d'importance, quant au fédéralisme, des discussions menées et des options à trancher par la Convention.

le nombre des membres. Aujourd'hui, étant donné l'UE de 25, il semble impossible de l'émonder et de l'assouplir sans lui apporter les transformations qualitatives qui, nous l'avons vu, restent au contraire exclues. Autrement dit, même s'il existait la volonté politique qui manque, il serait fort difficile, sans modifier profondément ces institutions, d'adapter à 25 membres une construction hybride et semi-supranationale conçue pour 6 et résultant, non d'un dessein rationnel mais d'un compromis entre fédéralistes, confédéralistes et fonctionnalistes.

De telles difficultés se sont révélées, par exemple, dans les plus importantes des propositions que proposait la Convention pour modifier les traités. D'un côté, si l'on accepte la logique confédérale, on peut proposer de renforcer la présidence du Conseil ; mais il est clair que dans ce cas on affaiblit l'élément soi-disant supranational représenté par la Commission. De la même façon, il est difficile de justifier rationnellement un « ministère européen des Affaires étrangères » (entre guillemets) dépendant à la fois des deux institutions, et sans que la souveraineté des vingt-cinq États en la matière en soit le moins du monde entamée.

Cela vaut aussi pour les progrès, à vrai dire presque uniquement apparents, qu'un groupe plus restreint d'États affirme parfois avoir réalisés dans le domaine de la défense. Or, l'on ne peut parler d'une défense commune que si elle dépend d'un commandement vraiment unitaire et est au service d'une politique étrangère tout aussi unitaire, c'est-à-dire d'un ministre fédéral des Affaires étrangères et d'un gouvernement fédéral – faute de quoi il ne s'agit que de constructions de façade à la Potemkine, comme l'Union de l'Europe occidentale, qui survit depuis des décennies comme un zombie, oubliée de tous.

Voilà pourquoi bien des fédéralistes disent depuis longtemps que l'époque du peu à peu, des petits pas, est terminée : ou bien l'UE fera un saut de qualité de caractère politique général, ce que ne prévoit point le projet de « constitution » ou, suite entre autres à son propre élargissement, elle finira par s'aplatir sous forme d'un organisme dans lequel les aspects supranationaux s'affaibliront par la force des choses et malgré toutes les bonnes volontés (qui d'ailleurs manquent). Et la perspective d'un tel saut qualitatif est, répétons-le, à peu près inexistante.

4. Cette politique fait confiance à des réformes graduelles échelonnées dans le temps. À quel point elle est illusoire est démontré par l'erreur dans laquelle tombent la plupart des européistes ; j'exprime ici une opinion personnelle qui va à contre-courant des idées reçues. Les

européistes en question attribuent une importance toute spéciale au vote majoritaire et à son extension dans le cadre des institutions actuelles de l'UE<sup>7</sup>.

La règle de la majorité joue dans le cas d'un État, d'un parlement, d'un gouvernement représentant la totalité des citoyens qui les ont élus. Dans ce cas, il est normal et logique que les choix et les lois de cet État soient acceptés, même à contrecœur, même par les régions où la majorité est différente et qui, si elles étaient indépendantes, n'approuveraient point de telles lois. Mais dans le cas de l'UE, les décisions sont prises par des gouvernements nationaux, élus sur base nationale et chargés institutionnellement de défendre les intérêts nationaux. C'est alors à l'unanimité qu'on décide de toute question importante.

Dans l'UE, certes, il n'arrivera jamais qu'une décision soit bloquée par l'opposition de Malte ou de Chypre. Dans un tel cas, on parviendra toujours à persuader le petit État récalcitrant grâce à une compensation affectant peu l'ensemble de l'UE. En revanche, si un État d'une certaine importance s'oppose à une décision déterminée et est soutenu par un autre, comme il arrive presque toujours, cet État ne sera jamais mis en minorité ; dans ce cas, quoi qu'en disent les strictes normes écrites, l'on votera presque toujours un compromis à l'unanimité, à moins qu'on ne se plie à la loi du plus fort<sup>8</sup>.

On me répliquera qu'il est toujours bon de rappeler l'exigence du vote majoritaire, ne serait-ce que pour baliser la voie à suivre à l'avenir et inciter les minorités, d'ores et déjà, à une plus grande souplesse. Mais je considère au contraire comme une erreur de doctrine, et surtout comme une manifestation d'impuissance et d'hypocrisie, de poser le principe majoritaire dans le cadre d'institutions qui lui sont fondamentalement réfractaires. Ne pouvant faire aucun progrès réel, l'on feint d'en accomplir, perpétuant ainsi dans les faits un mauvais fonctionnement déjà agaçant lorsque la Communauté ne comptait que six membres et qui sera fatal à l'UE élargie.

---

7. C'est l'erreur, entre bien d'autres, d'Antonio Padoa-Schioppa (*La Stampa*, 11 décembre 2003).

8. Mais alors, me répliquera-t-on, pourquoi la Pologne et l'Espagne s'acharnent-elles pour le maintien des avantages obtenus à Nice ? C'est tout simplement que le poids disproportionné qu'on leur a concédé à Nice leur procure un pouvoir de pression et de veto qui les hausse au niveau des grands. Ceci leur importe particulièrement pour défendre les aides régionales qu'on leur concède actuellement, non pour imposer des décisions à la majorité.

5. C'est le cas de l'interprétation qu'on a récemment donnée au Pacte de stabilité, de par la volonté de l'Allemagne et de la France, au risque de discréditer la Commission. Cette interprétation a comporté la renonciation au modeste élément supranational qu'on avait réussi à introduire dans le domaine des finances publiques. En outre, il en est résulté un danger pour l'euro lui-même<sup>9</sup>. Ce dernier, notons-le en passant, n'a même pas eu l'effet stimulant qu'en attendait la conception fonctionnaliste de l'intégration européenne.

La façon dont ont agi l'Allemagne et la France fait prévoir une évolution fort inquiétante vers une Europe de plus en plus dirigée par des nations « plus égales que les autres ». Mais il reste que le Pacte, tel qu'il est conçu, semble de plus en plus indéfendable, pour la raison clairement indiquée en dernier lieu par Giorgio La Malfa, dans l'article cité en note et dans lequel il écrit notamment :

« L'on peut créer des conditions économiques différentes selon les pays. Elles impliquent l'exigence de politiques monétaires différentes, les unes expansives, les autres restrictives... La politique monétaire unique présuppose l'homogénéité économique de tout le territoire. »

Pour remédier à cet état de choses, il faut, au moins à long terme, une direction européenne, non seulement pour la monnaie, mais aussi pour l'économie – autrement dit, encore une fois, un gouvernement fédéral pratiquant un fédéralisme fiscal. C'est ce que proposait, dès 1977, le rapport Mac Dougall, bien oublié aujourd'hui, mais inapplicable vu les limites du bilan communautaire<sup>10</sup>. Ce gouvernement devrait appliquer une politique économique plus flexible, comme semble le proposer La Malfa.

Ledit gouvernement, ou encore une Commission moins faible que l'actuelle, devrait décider quelle politique économique, expansive ou restrictive, devrait appliquer tel ou tel pays, selon les différentes

---

9. Sur ce dernier point, cf. Giorgio la Malfa, « Ora rischia molto anche l'Euro » (*Il Sole – 24 Ore*, 30 novembre 2003), et Michel Rocard (*La Stampa*, 21 janvier 2004). Quant aux autres points, cf. Carlo Bastasin, « Perché Berlino ha ucciso il Patto » (*La Stampa*, 7 décembre 2003).

10. Relation d'un groupe d'études [de la Commission], *Sul bilancio della finanza pubblica e di integrazione europea*. En 1993 s'y est ajouté le rapport d'un autre groupe d'études de la Commission : « Stable money, sound finance ». Si le bilan de l'UE pouvait dépasser les limites actuelles, il deviendrait opportun, comme l'écrit *Le Monde* du 17 décembre 2003 (éditorial « L'Europe des épiciers »), que l'Europe, pour rester compétitive, investisse généreusement dans les techniques d'avenir, et pas seulement, comme aujourd'hui, « pour soutenir des activités et des régions du passé ».



exigences indiquées par La Malfa<sup>11</sup>. En revanche, il faudrait donner au gouvernement, ou à la Commission, le pouvoir, qui lui manque aujourd'hui, de coordonner les bilans des États membres (cf. Lionel Stoleru dans *Le Monde* du 27 décembre 2003).

Il est préoccupant de constater avec Bastasin (v. plus haut) qu'on va dans une direction opposée, c'est-à-dire vers une désagrégation constante, et que même le projet de constitution européenne ne contient aucune disposition appropriée en la matière.

6. Pour en revenir à des considérations politiques plus générales, nous devons ajouter, en faveur de notre scepticisme quant à une éventuelle évolution, à plus long terme, de l'UE vers davantage de supranationalité, et même quant à une prochaine approbation du projet de « Constitution », qu'un autre obstacle tout à fait particulier, à plus longue échéance, résulte de la candidature turque à l'adhésion à l'UE. À cet égard, la position de l'opinion publique française est typique, mais non isolée.

Pour la Turquie et pour d'autres candidatures éventuelles d'États non européens, il serait fort souhaitable d'étudier un statut d'association leur faisant, dans toute la mesure du possible, des conditions économiques particulièrement avantageuses de participation au marché de l'UE. En revanche, l'adhésion à part entière d'un pays guère moins peuplé que l'Allemagne, en constante croissance démographique et surtout complètement différent de l'Europe quant aux traditions, au mode de vie et à l'histoire, a probablement freiné, même chez les européistes les plus convaincus, le désir d'en arriver à une structure supranationale. Celle-ci, en effet, prendrait les grandes décisions communes sous l'influence certes non décisive, mais considérable de la Turquie, notamment en ce qui concerne le Parlement européen. Or, ce pays :

- a bien peu en commun avec l'Europe du point de vue historique et culturel, sans parler des problèmes religieux ;
- a une démocratie plus que fragile qui opprimait les Kurdes de façon éhontée et continue probablement de le faire ;
- refuse de reconnaître bien des crimes du passé, notamment le génocide des Arméniens ;
- galvanisera probablement, par sa seule présence, la très importante minorité musulmane d'Europe, en la rendant encore plus agressive – au lieu de la modérer, comme certains

---

11. Ceci serait bien plus facile dans la perspective d'une Europe de grandes régions plus homogènes, et non d'États nationaux, comme je l'ai suggéré à maintes reprises, et récemment encore dans mon article *Un'Europa federata al di là degli Stati (Nord e Sud*, septembre-octobre 1999, avec vaste bibliographie).

l'espèrent. Ceci est prouvé par le fait que dès aujourd'hui les Turcs immigrés en Europe (Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas) tendent en majorité, non à s'europaniser, mais au contraire, plus encore que les immigrés arabes, à revenir à un islam plus orthodoxe que celui pratiqué en Turquie. L'islamologue américain Bernard Lewis prophétise que d'ici un siècle l'Europe sera culturellement tout à fait islamisée (et, ajouterai-je, linguistiquement anglicisée). Qui se prononcera le cœur léger pour une telle Fédération européenne<sup>12</sup> ?

7. Il semblerait donc que la seule façon efficace de viser à un véritable progrès de l'UE, en la renforçant dans le sens supranational, soit de revenir à la proposition formulée voilà dix ans par Valéry Giscard d'Estaing et qu'il semble avoir oubliée aussitôt après l'avoir avancée<sup>13</sup>.

Dans deux longs articles parus dans *Le Figaro* des 10 et 11 janvier 1995, l'ancien président de la République française affirmait qu'il était temps de penser à construire deux Europe, l'une restreinte, définie « Europe-puissance », ne comprenant que les États désirant vraiment instituer une Europe politique à vocation fédérale, et une « Europe-espace », avec les autres États, comme la Grande-Bretagne, ne voulant pas, en tout cas pas maintenant, d'une intégration poussée à ce point.

Autrement dit, toujours d'après Giscard, l'Europe-espace devrait avoir en gros les institutions et compétences prévues actuellement pour l'UE – en tenant compte, ajouterons-nous, des amendements introduits par la Constitution –, tandis que l'Europe-puissance devrait se donner une structure bien plus solide et organique dans le sens supranational.

Cette exigence reste une constante idéologique de l'européisme, même si elle apparaît comme fort minoritaire et dépourvue de toute perspective. Je n'en veux pour preuve que sa reprise, cinq ans plus tard, de façon tout à fait indépendante et encore plus tranchante, par Joschka Fischer, ministre fédéral allemand des Affaires étrangères, dans son discours du 12 mai 2000 à l'Université de Berlin<sup>14</sup>, lequel, hélas ! est lui

---

12. Voir aussi l'important article de Philippe Videlier sur la Turquie, dans *Le Monde* des 24 et 25 avril 2005.

13. Il l'a complètement rétractée dans l'interview qu'il a accordée au *Figaro* du 27 septembre 2003.

14. Il est intitulé « Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration » (De la confédération à la fédération. Réflexions sur les fins de l'unification européenne). On peut le lire dans le volume (*What kind of Constitution for what kind of policy ? Responses to Joschka Fischer*) publié par Christian Joerges et

aussi resté lettre morte<sup>15</sup>. Fischer y proposait de constituer une « avant-garde » restreinte d'États, servant, disait-il, à aiguillonner tous les autres et qui aurait dû « conclure un nouveau traité européen (*Grundvertrag*), noyau d'une constitution fédérale avec des institutions propres ; un gouvernement destiné à parler d'une seule voix au sein de l'UE, un parlement fort, un président directement élu<sup>16</sup> ».

8. Cette sage suggestion de Giscard, puis de Fischer, a été reprise par la suite, avec peu de variantes, par les mouvements fédéralistes. À longue échéance, c'est la seule aspiration appropriée. À court et à moyen terme, hélas ! elle n'a aucune chance de réalisation.

Il s'agirait de former un « noyau dur » poursuivant sa route, abandonnant le fonctionnalisme et choisissant franchement le fédéralisme. On en trouve un pâle ersatz, bien insuffisant, dans les formes de « coopération renforcée » prévues par le projet constitutionnel. À l'intérieur de l'« Europe-espace » giscardienne, il s'agirait d'une entité unique, au moins d'un embryon d'État fédéral formé essentiellement des six membres fondateurs. Or, dans aucun des États en question, sauf peut-être dans le belge, n'existe la moindre disponibilité à abandonner les voies détournées du fonctionnalisme pour la voie royale de la méthode constituante.

Certes, dans chacun d'eux, il existe des minorités favorables à la supranationalité. Mais elles sont trop réduites pour qu'on puisse espérer qu'elles deviennent bientôt la majorité, d'autant plus qu'une forte désillusion s'est répandue dans les différents pays européens. Cet « euroscepticisme » provient du fait que l'Europe unie, au cours des décennies, n'a jamais vraiment décollé comme puissance internationale économique, politique et militaire, capable de faire entendre sa voix dans le monde et de se présenter dans le concert des nations, comme le faisaient naguère les États qui la composent aujourd'hui. Cet « euroscepticisme » a été fort bien relevé dans le *Corriere della Sera* du

---

d'autres auteurs et édité en 2000 par l'Institut universitaire européen de Florence. Une preuve exemplaire de la froideur des réponses à Fischer se trouve dans ledit volume qui en contient une quinzaine, écrites par des chercheurs de différents pays et toutes fort critiques, y compris celle de Giuliano Amato.

15. Comme d'ailleurs la proposition analogue présentée en septembre 1994 au Bundestag, au nom de la CDU/CSU, par les députés Karl Lammers et Wolfgang Schäuble (cf. cahier no. 1 de la „Campagna per la democrazia europea“ du « Movimento Federalista Europeo », Pavie, Edif, octobre 1994).

16. Fischer, comme Giscard, s'est complètement rétracté par la suite, dans l'interview accordée à la *Berliner Zeitung* du 28 février 2004.

16 janvier 2003 par Ciampi et Rau, respectivement présidents de l'Italie et de l'Allemagne :

Chez beaucoup s'estompe le souvenir des motifs et des buts indiqués par les fondateurs de l'Europe... basés sur la renonciation à une partie de la souveraineté nationale pour gérer ensemble une souveraineté nouvelle<sup>17</sup>. »

Ce qui est encore plus grave, c'est qu'un tel esprit de désistement ne semble pas momentané, mais permanent et progressif. On dirait que les Européens ont de plus en plus assimilé l'esprit de renoncement et d'abandon de l'authentique élan européen qui amenait Altiero Spinelli (1907-1986) à définir l'idée européenne « un impératif de civilisation », autrement dit une façon radicalement nouvelle de convivialité et de gestion commune de la chose européenne, avec une force d'attraction surtout culturelle et d'éthique politique. Aujourd'hui, bien au contraire, cette convivialité est objectivement défectueuse et subjectivement indifférente à la majorité, d'où l'inertie de l'Europe, depuis les origines, face au conflit arabo-israélien, hier face aux événements des Balkans, aujourd'hui, sauf en paroles, devant la question de l'Irak.

C'est pourquoi, nous l'avons dit, même les compétences perdues, par exemple lors de l'institution de l'euro, ne sont pas compensées au niveau européen. Bien au contraire, l'affaiblissement progressif de l'État et de son autorité, notamment sur le plan international, est ressenti comme inéluctable et donc accepté sans réagir.

---

17. Cela est confirmé par la conclusion significative d'un article sur l'Europe d'Angelo Panebianco dans le *Corriere della Sera* du 27 janvier 2003. Même si l'Union est pleinement réalisée, se demandait-il, « à quoi servira-t-elle ? ». Les raisons et les fins de l'euroscetticisme semblent donc peu à peu oubliées, même des politologues et de ceux qui font l'opinion. On en arrive à des conclusions analogues en lisant l'éditorial de Stefano Folli dans le *Corriere della Sera* du 14 décembre 2003. En fin de compte, écrit-il en substance, le sommet a échoué, la présidence italienne est terminée, et il est temps de revenir à des choses sérieuses, c'est-à-dire à la politique intérieure italienne. J'ai examiné ce nouvel « euroscetticisme », notamment en Italie, dans mon article « Contro l'euroscetticismo » (*Il Federalista*, Pavie, 2002, no. 2, pp. 118-126). Ce sujet a été encore développé par Guy Hermet (*Le Monde*, 9 octobre 2003) qui va jusqu'à parler d'« euronégationnisme », ainsi que par Enzo Bettiza (*La Stampa*, 30 novembre 2003). Dans le même sens, il est fort décourageant de lire, quant à la France, la vaste bibliographie de Ludovico Incisa di Camerana („Ideazione“, 2004, no. 1) sur des auteurs français s'interrogeant sur le déclin de leur pays et sur les remèdes possibles ; aucun d'eux ne prend en considération, ne serait-ce qu'en passant, l'alternative européenne. Je crois qu'une étude analogue sur l'Allemagne confirmerait cette conclusion désolante.

9. Il semble donc qu'on doive donner raison au chercheur néo-conservateur américain Kagan<sup>18</sup>. Celui-ci fait remonter à des origines lointaines et organiques cette adaptation progressive des Européens à leur condition de « peuples en retraite de l'histoire », selon la méprisante qualification que leur attribuait le national-socialisme.

Kagan examine la différence croissante entre la politique étrangère de l'Europe et celle des États-Unis. Il note que ces derniers ont hérité de la conception adoptée et pratiquée par les États européens, lorsqu'ils dominaient le monde, avec une cohérence bien plus acharnée que celle des Américains. Au XIX<sup>e</sup> siècle, par exemple, les Européens mettaient en œuvre une politique de puissance, alors que les États-Unis, encore relativement faibles, défendaient et pratiquaient une politique qu'on peut qualifier en un mot de débonnaire.

Aujourd'hui, conclut Kagan, les rôles se sont inversés ; c'est maintenant l'Europe qui est toujours prête au compromis, et les États européens rêvent en plein jour qu'un quelconque accord peut écarter tout conflit et tout danger, même le plus grave. Ils renoncent même à menacer d'employer la force, voire à entretenir une armée digne de ce nom. Une mutation si radicale de mentalité n'est que la conséquence et le reflet du changement tout aussi radical des rapports de force, ce qui n'eût nullement déplu à Marx.

Cela explique, entre autres choses, la rancœur anti-américaine velléitaire et stérile de nombreux Européens, inchangée depuis des années, voire accrue depuis le 11 septembre 2001 et à la suite des réactions américaines à cet événement. Plusieurs années auparavant, cette rancœur faisait dire à Jean François-Poncet dans *Le Figaro* du 9 juillet 1997, en termes qu'on peut reprendre aujourd'hui presque mot à mot. Il notait d'abord que, depuis la fin de la guerre froide, les États-Unis hésitaient entre isolationnisme et unilatéralisme, mais qu'ils tendaient de plus en plus clairement vers ce dernier. Chaque mois, relevait-il, allongeait la liste de leurs « diktats ». Certes, on pouvait bien leur reprocher ces démangeaisons d'impérialisme. Mais, commentait l'auteur, l'Europe devait surtout s'en prendre à elle-même, car c'était surtout à cause de sa faiblesse que les États-Unis l'ignoraient. La morale de l'histoire, c'était que l'Europe devait s'unir pour repenser son alliance avec Washington.

---

18. Cf. Robert Kagan, *Of paradise and power. America and Europe in the new world order*, New York (Alfred A. Knopf) 2003.

Ceux qui oublient cela dénoncent l'arrogance américaine. Souvent, mais pas toujours, ils ont raison de le faire. Néanmoins, ils présentent cette arrogance comme fruit d'une mauvaise foi étrange et inadmissible, alors qu'une loi générale et constante veut que tout détenteur d'un pouvoir tende à en abuser, et que toute superpuissance tende à en abuser doublement. Il est encore plus naïf de croire qu'on peut contrôler cette superpuissance, non avec une autre superpuissance, mais simplement avec des mots, des vociférations et des récriminations – ce que Gianni Riotta nomme « une impuissance effrontée » (*Corriere della Sera* du 24 décembre 2003<sup>19</sup>).

10. Vu une telle situation semblant presque sans issue, l'on doit se demander s'il ne faudrait pas relire ce qu'écrivait Altiero Spinelli dans son second manifeste fédéraliste – moins connu que le premier, le célèbre *Manifesto di Ventotene*<sup>20</sup>. Dans son second manifeste, Spinelli énonce trois conditions nécessaires pour un saut de qualité vers l'intégration fédéraliste de l'Europe : l'insuffisance du cadre institutionnel, une situation de crise, la présence d'une force fédéraliste pouvant profiter des deux premières conditions, la seconde n'étant nécessaire que pour une brève durée.

Or, seule la première semble aujourd'hui réalisée ; encore l'opinion publique n'est-elle guère consciente de sa gravité. La troisième, en revanche, semble tout à fait chimérique, au moins jusqu'à nouvel ordre : il n'existe aucune force fédéraliste bien organisée au niveau européen et vraiment capable de s'imposer. Il convient donc, faute de mieux, que les fédéralistes continuent de soutenir le cours tourmenté de l'europhisme officiel et de l'U. Mais ils doivent aussi renoncer à toute illusion de grands changements et de succès à court terme, et se préparer d'ores et déjà à une longue marche dans le désert et à un dur combat à long terme, sans espoir de pouvoir transformer de l'intérieur une UE qui n'est plus qu'un groupe d'États, fondé presque uniquement sur l'intérêt égoïste et

---

19. Tout cela est confirmé par Jean-François Revel, *L'obsession anti-américaine*, Paris, Plon, 2002, et Philippe Roger, *L'ennemi américain. Généalogie de l'antiaméricanisme français*, Paris, Seuil, 2002 (mais surtout le premier de ces deux ouvrages), ainsi que Massimo Teodori, *Maledetti Americani. Destra, sinistra e cattolici. Storia del pregiudizio antiamericano*, Milan, Mondadori, 2002 ; id., *Benedetti Americani. Dall'alleanza atlantica alla guerra contro il terrorismo*, Milan, Mondadori, 2003. Encore plus radical, avec des références aux derniers événements internationaux, André Glucksmann, *Ouest contre ouest*, Paris, Plon, 2003.

20. Ce second manifeste, intitulé *Manifesto dei federalisti*, a été publié par Guanda (Parme) en 1957.

sur l'égoïsme national mesquin, avec des traits supranationaux de plus en plus flous.

11. À mon sens, Hagen Schulze, historien allemand de l'Europe moderne, a indiqué il y a plusieurs années les lignes essentielles d'une telle politique. C'est lui qui relève que, pour compléter la construction de l'Europe unie, il faudrait une prise de conscience culturelle qui fait actuellement défaut :

« La conscience historique nationale résulte d'une mémoire fort sélective et de l'imagination d'historiens nationalistes... Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, les nations européennes n'étaient que des utopies, ce que Benedict Anderson a nommé des communautés imaginaires. Ces nations, justement grâce à l'action des intellectuels des différents pays, sont ensuite devenues des ensembles culturels et spirituels vivants... Aucune nation ne serait devenue une réalité sans les projets et les visions des poètes et écrivains des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles. L'Europe, de même, doit donc exister d'abord dans l'esprit des peuples... Quant les intellectuels voudront l'Europe, le pas le plus important sera fait<sup>21</sup>. »

Schulze s'est exprimé de façon analogue dans l'une de ses œuvres majeures :

« Dans la mémoire historique des Européens, leur identité nationale se trouve toujours au premier plan... Nos vieux États et nos vieilles nations se sont peu à peu modifiés dans le passé ; à l'avenir, ils pâliront peu à peu pour faire place à une Europe nationale dont nous ne pouvons encore que pressentir la forme (*um Platz zu machen für eine Nation Europa, deren Gestalt wir heute nur undeutlich ahnen*)<sup>22</sup>. »

12. Schulze considère justement comme indispensable que les intellectuels européens assument une tâche ingrate qui ne peut, en tout cas maintenant, qu'aboutir au scepticisme, vu la paresse, l'indifférence et l'esprit d'abandon des personnes cultivées de notre continent face au problème de l'intégration européenne. D'autant plus que les suggestions de Schulze ne suffisent même pas.

---

21. C'est ce qu'écrit Schulze dans sa contribution au volume *Identités nationales et conscience européenne* de Joseph Rovin et Gilbert Krebs (éd.), Publications de l'Institut d'allemand d'Asnières, 1992, Schulze cite un ouvrage de B. Anderson : *Imagined communities*, Londres, Verso, 1983 et 1992. Dans le même sens, cf. Mario Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, Bologne, Il Mulino, 1999.

22. Hagen Schulze, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, Munich, C. H. Beck, 1994, p. 341. Benedetto Croce s'exprimait déjà en des termes semblables dans sa *Storia d'Europa nel secolo XIX*.

Comme le rappelait Spinelli, il manquera encore la troisième condition, celle de construire une force fédéraliste supranationale digne de ce nom. Remplir cette condition sera la tâche des nouvelles générations, pourvu qu'elles sachent se mettre dans le sillage des fondateurs de l'Europe communautaire et continuer leur tâche restée inachevée<sup>23</sup>.

Mais ce « pourvu que » est un point d'interrogation fort inquiétant. Spinelli le répétait souvent : si notre génération, qui a vécu personnellement l'horreur des totalitarismes et de la guerre mondiale, ne sait pas construire l'Europe, nous nous leurrerions en espérant confier l'accomplissement de ce projet aux nouvelles générations. Celles-ci auront d'autres expériences, d'autres objectifs, d'autres priorités, et l'idéal européen s'estompera peu à peu dans leur esprit. C'est hélas ce qui se produit. Pourra-t-on encore démentir cette funeste prévision ? Certes, comme le notait le philosophe italien Benedetto Croce (1866-1952), « l'histoire est un processus toujours ouvert ». Une occasion perdue aujourd'hui peut toujours se représenter dans un avenir imprécis. Mais entre-temps, ajoutait Max Scheler<sup>24</sup>, s'ouvre une longue période de « stagnation de la culture morale » (*Stagnation der sittlichen Bildung*), pour les individus comme pour les peuples – avec le risque que des générations entières ne puissent rattraper le temps ainsi perdu.

*Quod dii avertant.*

Andrea Chiti-Batelli.

---

23. J'ai développé ce point dans mon ouvrage *L'union de l'Europe au tournant du siècle*, Nice, Presses d'Europe, 2000, pp. 81-97, dans lequel j'ai également approfondi les autres problèmes politiques fondamentaux de l'unification européenne et indiqué la bibliographie essentielle.

24. Dans ses deux essais « Vorbilder und Führer » et « Der Formalismus in der Ethik » (*Gesammelte Werke*, Berne, Francke, tomes 2 et 10, 1957 et 1966).