# Commentaire

Numéro 87 / Automne 1999

Carl Schmitt / Alexandre Kojève Théodore Paléologue L'ordre du monde Denis Kessler L'avenir de la protection sociale Michel Didier Le modèle hollandais Nicolas Baverez Leçons du Kosovo Alain Besançon / Martin Malia Sens de l'histoire russe Paul Amselek Science et liberté Tommaso Padoa-Schioppa / Jacques de Larosière / Jacques-Alain de Sédouy Europe et monde Duo Caroli / Alain Lancelot Élections Philippe Raynaud L'école républicaine Michel Leroux Le français au lycée Dominique Schnapper L'assimilation des juis Jean Sérisé Mémoires d'un autre Marc Fumaroli Un Cicéron anglais Simon Leys Cervantes



### REVUE TRIMESTRIELLE

**FONDATEUR: RAYMOND ARON** 

### **COMITÉ DE PATRONAGE**

Raymond BARRE Daniel BELL Patrice BLANK Raymond BOUDON
Yves CANNAC Olivier CHEVRILLON Bernard de FALLOIS François FEJTÖ
Jean FRANÇOIS-PONCET Henri FROMENT-MEURICE Raoul GIRARDET
Anthony HARTLEY Jeanne HERSCH Irving KRISTOL
Emmanuel LE ROY LADURIE Simon LEYS Herbert LUTHY
Indro MONTANELLI Norman PODHORETZ Jean-François REVEL Lord ROLL
Joseph ROVAN Jean-Marie SOUTOU Michael STÜRMER Leo TINDEMANS
Georges VEDEL

### **COMITÉ DE RÉDACTION**

Jean Baechler Karol Beffa Enzo Bettiza Jacques Bille Dominique Bocquet François Bondy
Laurent Cohen-Tanugi Olivier Debouzy Michel Drancourt Jérôme Dumoulin Bruno Durieux
Louis de Fouchécour Alexandre Gady Jean Gatty François Gorand Patrick Guillaumont
Sylviane Guillaumont Michel Gurfinkiel Ran Halévi Pierre Hassner Henri Hude Roland Hureaux
Pierre Kende Annie Kriegel Arthur Kriegel Armand Laferrère Vincent Laloy Alain Lancelot Branko Lazitch
Tristan Lecoq Franck Lessay Didier Maillard Béatrice Majnoni d'Intignano Claude Malhuret
Martin Malia François de Mazières Georges de Ménil Christophe Mercier Henri Mercillon
Thierry de Montbrial Bruno Neveu Jean-Thomas Nordmann Kostas Papaioannou
Jesse Pitts Michel Prigent Philippe Raynaud Jacques Régniez Hervé Robert Giuseppe Sacco
Guillaume Sainteny Maryvonne de Saint Pulgent Dominique Sauvel Antoine Schnapper Dominique
Schnapper Alain-Gérard Slama Christian Stoffaës Georges Suffert Nicolas Tenzer
Guy Thuillier Jacques Thuillier Louis Van Delft Nicolas Véron Marin de Viry Emmanuel de Waresquiel

### **CONSEIL DE RÉDACTION**

Nicolas Baverez Guy Berger Alain Besançon Jean-Louis Bourlanges Gilles Etrillard Marc Fumaroli Georges Liébert Pierre Manent Paul Mentré François Sureau Michel Zink

### DIRECTION

Directeur : Jean-Claude CASANOVA
Secrétaire générale : Ludovine DE LA ROCHÈRE
Secrétaire de rédaction : Muriel SORHOLUS
Critique des idées et des livres : Nathalie DELAPALME
Revue de presse : Serge LANÇON

## Commentaire

### Automne 1999 Volume 22 / Numéro 87

« Il n'y a pas de bonheur sans liberté, ni de liberté sans vaillance », Thucydide

### **SOMMAIRE**

### L'ORDRE DU MONDE

Carl SCHMITT, À partir du « nomos » : prendre, pâturer, partager	549 557 567
PENSER L'EUROPE (SUITE)	
Tommaso PADOA-SCHIOPPA, Les enseignements de l'aventure européenne Nicolas BAVEREZ, Guerre propre, paix sale. Les leçons du Kosovo Jacques de LAROSIÈRE, Le système monétaire international à la lumière	575 585
des crises	593 597
LE SENS DE L'HISTOIRE RUSSE	
Alain BESANÇON, La Russie est-elle européenne? Controverse avec	602
Martin Malia	603 615
SOCIÉTÉ	
Denis KESSLER, L'avenir de la protection sociale  Michel DIDIER, Sur le modèle hollandais  Philippe RAYNAUD, La décomposition de l'école républicaine  Michel LEROUX, De l'élève à l'« apprenant ». Sur l'enseignement	619 633 637
du français au lycée Paul AMSELEK, Science et liberté. Le point de vue d'un juriste Jean-Claude CASANOVA, Pour l'anniversaire de François Fejtö Dominique SCHNAPPER, Juifs hongrois et juifs français	645 655 669 670

### Les enseignements de l'aventure européenne

### TOMMASO PADOA-SCHIOPPA

E titre de ces réflexions s'explique par l'observation suivante. Cinquante années, dce n'est pas peu dans l'histoire de l'Europe : c'est, pour prendre deux exemples, le temps qui sépare l'Ancien Régime de l'ère bourgeoise, ou l'Europe méditerranéenne de l'Europe flamande. L'idée d'une Europe unie par des forces autres que « le fer et le sang », selon la formule de Bismarck, fut suggérée, durant la première moitié du siècle, par la leçon tragique, mais pas sans précédent, de l'histoire. Au cours des cinquante années qui ont suivi, l'Europe est passée des décombres de la guerre à la monnaie unique devenant elle-même une expérience source d'enseignements. Pour que l'aventure européenne continue et s'accomplisse, ces enseignements doivent être formulés et transmis à la génération qui votera et gouvernera après ces cinquante années.

Le titre appelle deux précisions. Par « aventure », j'entends ce que suggère précisément le dictionnaire : un événement surprenant et audacieux, comportant du risque ou de la nouveauté, qui cependant ad-vient.

Par « enseignement », je n'entends pas nécessairement une nouveauté, mais assurément une vérité qui mérite d'être gardée et transmise. Il peut donc s'agir de la confirmation, à travers des expériences nouvelles, de ce qui – à certains du moins – paraissait déjà clair.

### Politique et institutions

Depuis mai 1950, quand débute l'aventure européenne avec la proposition de mettre en commun le charbon et l'acier, et jusqu'au passage à l'euro, la construction européenne s'est fixé un objet essentiellement économique. Mais sa nature, sa signification et son élan ont toujours été et demeurent politiques, se proposant de transformer le pouvoir, la sécurité, les institutions, en un mot l'État. Même pour celles et ceux qui évoluent dans la sphère économique, il est donc nécessaire de se demander avant tout ce que l'aventure européenne signifie sous l'angle de la politique.

Je répondrai ceci : le processus d'unification européenne est l'héritage positif le plus important du siècle du point de vue de l'organisation politique. Il démontre que, par des moyens pacifiques, la société humaine peut passer de l'état de nature à la civilisation également dans le domaine des rapports entre États souverains – ce qui, précisément, n'avait jamais encore été réussi.

Aujourd'hui, nous disposons de bases solides, édifiées pour que la volonté de puissance des États, à l'instar de celle des individus, puisse être policée et privée de sa capacité d'oppression et de destruction. L' objectif kantien de « paix perpétuelle » n'est certes pas atteint, mais nous en avons pris le chemin. Tel est le premier et le plus éminent des enseignements que, sur le plan de la politique, on tire de l'histoire européenne des cinquante dernières années.

Ce grand accomplissement et la manière même de le réaliser donnent une signification peu conventionnelle aux notions politiques qui ont marqué le vocabulaire et les idées de ce siècle : révolution, utopie, internationalisme, institutions, fédéralisme, action politique, démocratie. Examinons maintenant ces termes.

Révolution et utopie. Le siècle a été véritablement dominé par le concept de révolution – par lequel on entend un changement radical et rapide des rapports de pouvoir, conduit par des hommes prêts à tout, capables de guider l'histoire vers les rivages d'Utopie. Combien de personnes de ma génération, comme de celles qui l'ont précédée et suivie, ont associé politique et révolution, combien ont considéré indigne d'engagement et d'enthousiasme toute action politique autre que révolutionnaire!

L'illusion d'une révolution nationale (fondée sur la notion de peuple, voire de race) s'est dissipée au milieu du siècle; celle d'une révolution sociale et de classe, il y a peu d'années seulement.

Aujourd'hui, nous pouvons dire que le véritable événement révolutionnaire du siècle a été la création de pouvoirs supranationaux, précisément dans cette partie du monde où est né l'État-nation. Assurément, il s'est agi d'une révolution dépouillée de ses attributs présumés typiques : mouvements de rue, violence, soudaineté. Au contraire, elle a été lente, paperassière et procédurière, éparpillée dans la langue technique des bureaucrates. Elle n'en a pas moins constitué une révolution authentique, capable de transformer durablement la configuration du pouvoir et d'infléchir le cours de l'histoire.

Internationalisme. C'est un autre terme qui a marqué la pensée et l'engagement de figures pourtant bien diverses de notre siècle – de Lénine à Wilson, de Hammarskjöld Jean XXIII. Trois voies au moins ont été tentées pour assurer la paix, inspirées par autant d'analyses différentes. On a cru, au XIX<sup>e</sup> siècle, qu'en résolvant la question nationale, c'est-à-dire en faisant coïncider l'État et la nation, on instaurerait la paix et l'ordre international. On a cru, au xx<sup>e</sup> siècle, qu'en résolvant la question sociale par l'avènement d'une société sans classes, ou simplement en faisant jouer la solidarité internationale entre les classes opprimées, on obtiendrait la paix. On a cru aux règles : les quatorze points de Wilson, la Charte des Nations unies.

Les espérances suscitées par ces diverses approches se sont évanouies une à une. Il est progressivement apparu plus clairement que, à l'intérieur des pays, comme entre eux, l'ordre et la paix ne peuvent être instaurés que par un pouvoir supérieur aux pays, capable de prendre des décisions à la majorité et de les imposer, si nécessaire par la force.

Institutions et Constitutions. Pour instaurer la suprématie du droit entre États, il convient donc de créer des *institutions communes* audessus d'eux et de leur confier certaines compétences qui, dans l'histoire de l'Europe moderne, formaient des prérogatives de l'État national : sécurité intérieure et extérieure, protection des libertés fondamentales, politique étrangère, monnaie. Jean Monnet se plaisait à citer une phrase d'Amiel : « L'expérience de chaque homme se recommence. Seules les institutions deviennent plus sages. »

Or, même s'il n'est pas la première pierre de l'édifice, le traité signé à Rome le 25 mars 1957 représente la véritable fondation d'un pouvoir supranational organique.

Rétrospectivement, le traité n'était pas (comme le pensaient Jean Monnet lui-même et bien d'autres fédéralistes) un simple accord international pour la liberté des échanges, mais le noyau de la Constitution de l'Union européenne. *Traité* certes, car rédigé dans les formes classiques de convention entre gouvernements, et soumis à la ratification des Parlements. Mais *Constitution* aussi, car il transforme tout notre cadre économique et juridique, et complète les textes organiques des États membres.

Fédéralisme (séparation des pouvoirs, subsidiarité). Construction européenne et fédéralisme sont pratiquement synonymes pour les Italiens, inspirés des idées d'Einaudi, de Spinelli, d'Albertini. Hors d'Italie, à l'inverse, en France et surtout en Grande-Bretagne, le terme de « fédéraliste » qualifie aujourd'hui le partisan d'une extrême centralisation supranationale du pouvoir. Curieux retournement du sens, puisque l'idée même du fédéralisme naît de la volonté de restreindre, non d'étendre, le pouvoir placé au-dessus des États.

La pensée fédéraliste, qui accompagne et stimule tout le développement européen de l'après-guerre, est en particulier à l'origine de deux principes qui ont ouvert de nouvelles voies à l'évolution des institutions en Italie même.

Le premier est la nécessité d'une séparation des pouvoirs sur le plan vertical. Pour éviter le despotisme, l'autorité doit être divisée dans un sens non seulement horizontal (entre pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire), mais aussi vertical (entre niveaux national, infranational et supranational). Seule cette organisation permet de dépasser la conception monolithique du pouvoir, née dans les grands États monarchiques européens, renforcée par

les Jacobins et par le suffrage universel. Seul le système fédéral fournit un antidote pleinement efficace contre l'élément potentiellement totalitaire du pouvoir.

Le second principe est celui de la subsidiarité: chaque niveau de gouvernement doit se limiter à assumer les fonctions qui ne peuvent être remplies adéquatement aux niveaux inférieurs. Principe puissant, issu de la pensée chrétienne médiévale, récemment réactualisé par l'encyclique Quadragesimo anno, puis fait sien par l'Union européenne. Seule l'application du principe de subsidiarité peut nous guider rationnellement pour choisir à quel niveau placer le pouvoir, en évitant excès et carences.

Action politique. L'aventure européenne a également fait émerger, tout en montrant leur efficacité, des modes d'action politique bien différents de ceux qui caractérisent les démocraties contemporaines, fondées sur les partis, les élections, des procédures et structures préétablies, le cadre national et la professionnalisation de la politique.

L'aventure européenne nous a rappelé que la politique est vocation, pas seulement profession (le mot *Beruf*, utilisé par Max Weber, vient de *Ruf*, appel, et François Mauriac qualifiait la politique de forme supérieure de charité). À côté du politicien de métier, existent ceux qui conçoivent la politique comme une lutte dont le but est de créer un pouvoir différent, tout en sachant que, une fois créé, ce pouvoir sera, presque à coup sûr, pris par d'autres.

Cette manière de mener une action politique instaure entre ceux qui l'adoptent des rapports complètement différents des relations établies dans le cadre traditionnel. Libérée de toute contrainte de parti, de groupe d'intérêt, de nationalité, d'exigence électorale, de nécessité de gain, elle confère à qui l'adopte une grande liberté d'action et, de ce fait, une efficacité décuplée. Elle crée en outre une disponibilité particulière pour la coopération, l'échange gratuit d'idées et de contributions, la générosité réciproque.

En réalité, ce mode d'action politique est celui des révolutionnaires, qui se résume ainsi : création d'un ordre nouveau; désintéressement, conspiration, idéalisme; alliance de l'activité politique et d'un autre métier. La construction européenne est une révolution, même si ses révolutionnaires ne sont pas des

conspirateurs blêmes et maigres, mais des employés, des fonctionnaires, des banquiers et des professeurs.

**Démocratie** (légitimité, *leadership*). Entre la construction de l'Europe unie et la démocratie s'est produite une interaction complexe, qui dépasse la thématique du « déficit démocratique » européen.

Le dessein d'union politique en Europe est issu de la chute des régimes totalitaires dans cette partie du monde occidental et s'est trouvé renforcé par la menace des systèmes communistes. Fondée au moment où seule une modeste portion du globe était régie par des gouvernements librement élus, la Communauté est devenue une zone démocratique en expansion, qui s'étend à mesure que s'étend l'espace de la démocratie.

L'Europe s'est formée en pleine légitimité institutionnelle. Mais elle ne procède pas d'un mouvement démocratique, ni d'une mobilisation populaire autour d'un organe constituant; il n'y a cu ni Cinque giornate, ni Parlement de Francfort, ni États généraux. Elle s'est constituée sous l'effet de trois forces : l'action de gouvernants éclairés (d'Adenauer à Kohl, de De Gasperi à Andreotti, de Schumann à Mitterrand); la vision inspirée d'hommes politiques hors du commun, comme ceux que j'ai déjà cités (notamment Monnet, Spinelli, Delors); l'adhésion profonde du peuple européen à l'objectif poursuivi, adhésion intuitivement perçue par les hommes politiques.

Entre les deux pôles du consensus populaire et du *leadership* de quelques gouvernants, l'Europe s'est faite en suivant une méthode que l'on pourrait définir du terme de *despo*tisme éclairé – procédure parfaitement légitime, mais ancrée à la méthode démocratique par la seule existence de la démocratie à l'intérieur des États, non par un processus démocratique européen. On peut donc parler de démocratie limitée.

### Une œuvre inachevée

Aussi grande que soit l'œuvre accomplie jusqu'ici, l'Union européenne n'est pas complète. Elle ne l'est ni sur le plan des compétences ni sur celui du cadre institutionnel. Non seulement peut-on parler d'incomplétude, mais encore sommes-nous probablement en deçà du point de non-retour, c'est-à-dire du point à partir duquel l'achèvement apparaît comme la suite naturelle – mais ni certaine ni inéluctable – du cours des événements.

Œuvre inachevée sur le plan des compétences, car il manque encore à l'Union la plus fondamentale des fonctions de gouvernement : garantir la sécurité intérieure et extérieure des citoyens. C'est sur le socle de cette compétence que se sont formés les États et c'est pour assurer la suprématie du droit, l'ordre et la sécurité que se justifient leur contrôle de la force et leur monopole des armes. Puisque la force, au contraire de la monnaie, appartient encore aux États, le danger d'un retour au passé n'est pas vraiment conjuré.

Œuvre inachevée sur le plan institutionnel aussi, car l'Union européenne - dont les instances constituent pourtant un système constitutionnel doté de tous ses organes (un exécutif, un Parlement élu, une « Chambre des États » et une Cour de justice) – n'applique pas encore intégralement les principes fondamentaux qui constituent le patrimoine de la culture politique occidentale : prise de décision à la majorité, ancrage de l'exécutif et du législatif au vote populaire, équilibre des pouvoirs. Tout citoyen européen considérerait inadmissible que, dans son pays, on puisse comme cela est encore possible aujourd'hui dans l'Union européenne – légiférer contre la volonté du Parlement, ou qu'une minorité, voire le plus petit État membre, puisse empêcher, par son vote, des décisions respectant pourtant ses droits fondamentaux.

Pendant de nombreuses années, les avancées de l'Europe ont été favorisées par ce despotisme éclairé et cette démocratie limitée. Des décisions plus audacieuses, plus rapides, souvent moins déformées par les ressorts ordinaires de la politique (le filtre des partis, les compromis), justifiaient peut-être un inachèvement constitutionnel; cela était toujours préférable au fer et au sang avec lesquels Napoléon et Hitler avaient cherché à unir l'Europe, ou avec lesquels se sont formés les États modernes durant les siècles passés. Maintenant, cet inachèvement est devenu un frein.

On voit apparaître un risque grandissant que les États excipent de leur démocratie plus complète pour refuser à l'Union les compétences qui lui manquent encore. Sans une légitimation démocratique complète, l'Europe ne pourra plus progresser. Elle ne pourra légiférer sans appliquer intégralement le vote majoritaire. Elle ne pourra abandonner la règle

de l'unanimité sans étendre la « codécision » du Parlement élu à toute la production législative. Elle ne pourra étendre la codécision sans instaurer une hiérarchie entre lois et textes normatifs secondaires. Surtout, elle ne pourra ni acquérir ni exercer de pouvoirs clairs en matière de sécurité intérieure et extérieure, ou de politique étrangère.

### Économie et monnaie

Construction et projet politique, l'Europe est devenue réalité sur le terrain économique. Si, pour prendre la mesure de ce qui a été construit, nous utilisons l'étalon de l'économiste et observons l'évolution de la richesse des nations, nous ne pouvons que constater d'emblée le grand succès du projet européen. L'Europe pauvre et dévastée de 1950 a, en bonne partie, comblé son retard par rapport aux États-Unis. En 1950, le revenu par habitant de l'Italie correspondait à 38% de celui de la Suisse, pays européen le plus riche hors de la Communauté; en 1992, il se situait à 77%.

Le traité de Rome est à la base de cette réussite. Qui fréquente ce texte ne cesse de découvrir de nouvelles preuves de son intelligence économique, d'une vision exhaustive et moderne.

Du point de vue de l'économie et de l'économie politique, un enseignement capital est ainsi fourni par le traité, dont tout cursus universitaire devrait prévoir la lecture, en l'illustrant par l'historique de sa mise en œuvre.

Marché et gouvernement, public et privé, micro et macroéconomie, souveraineté monétaire, banque centrale, monnaie et société, autant de termes du vocabulaire économique dont l'emploi doit être en partie révisé à la lumière de l'expérience européenne.

Gouvernement et marché. Le système de marché, qui laisse jouer au mobile du profit individuel le rôle de moteur fondamental de la production et de la consommation, requiert une solide structure de lois et de pouvoirs relevant normalement des prérogatives de l'État.

L'Union européenne n'a pas instauré entre pays membres une simple zone de libreéchange, encore moins un espace sans lois et sans pouvoirs. Elle a, au contraire, par un même processus, obtenu à la fois l'ouverture réciproque des économies participantes et institué en droit public les lois et pouvoirs nécessaires au bon fonctionnement de ce nouveau marché qu'elle mettait en place.

C'est précisément pour créer la liberté économique entre les pays participants que le législateur de Bruxelles, avec une force et une cohérence que les processus politiques internes des États n'auraient su libérer, a allégé et élagué la législation et les institutions économiques des États membres, pour les adapter au marché et à la concurrence. À juste titre, la construction européenne a donc signifié en même temps davantage de marché et davantage de gouvernement.

Public et privé. Selon les décennies, la frontière entre propriété publique et propriété privée s'est déplacée dans un sens ou dans l'autre, dans presque tous les pays; mais sa place n'a jamais été dénuée de signification.

Considérant l'importance de cette question, on est surpris par l'indifférence envers le régime de propriété que semble manifester le traité de Rome. Celui-ci se contente en effet de disposer que les règles de la concurrence s'appliquent à toutes les entreprises publiques de la même manière qu'aux sociétés privées. Disposition d'une simplicité limpide et qui, depuis que la Commission la met en œuvre avec détermination, a fini par priver les nationalisations de leur raison d'être.

Si les règles de marché sont véritablement indépendantes du régime de la propriété et si, de plus, sont interdites les aides publiques qui faussent la concurrence, à quoi sert alors la propriété publique? Si, en outre, les finances de l'État doivent être assainies, il devient recommandé, voire nécessaire, de privatiser. De cette façon, l'application du traité de Rome a vidé de sa substance l'une des questions les plus brûlantes de la politique économique de notre époque.

Macro (et micro) économie. Le siècle montre une courbe retraçant l'essor, le déclin et la consolidation de deux instruments fondamentaux de la politique économique : les finances publiques et la monnaie.

Jugée par rapport à cette courbe, la constitution macroéconomique européenne s'avère singulièrement progressiste et inspirée. La monnaie est régulée, au niveau européen, par une banque centrale dotée de toutes les garanties institutionnelles et opérationnelles. Le budget des États est assujetti à des contraintes européennes qui empêchent toute dérive en termes de déficit et de dettes publiques; mais sa structure, sa taille ainsi que la composition des recettes et des dépenses restent du ressort des pays membres; ces choix demeurent enracinés dans le terreau politique et social national où il est juste qu'ils mûrissent.

Souveraineté monétaire. Dans l'histoire des banques centrales, dans celle des systèmes constitutionnels et celle des relations monétaires internationales, la naissance de la Banque centrale européenne marque une date d'importance exceptionnelle. Pour la première fois, des États souverains ont renoncé volontairement à leur souveraineté monétaire et réalisé une union monétaire avant de parvenir à une pleine union politique. Il n'y a pas de précédent à un tel découplage de la régulation monétaire et du gouvernement de l'État; l'événement est rendu encore plus significatif du fait qu'il se produit dans une situation où, pour la première fois dans l'histoire humaine, la monnaie n'est ni ancrée sur l'or ni sur un autre étalon réel. Événement nouveau pour les États, qui avaient toujours considéré que battre monnaie était leur prérogative. Événement nouveau pour les banques centrales qui, même lorsqu'elles jouissaient d'une large autonomie, s'inséraient toujours néanmoins dans un cadre institutionnel comprenant une autorité budgétaire, des institutions parlementaires et un gouvernement contrôlant la force publique.

Banque centrale. Avec la naissance de la Banque centrale européenne s'achève le cycle historique englobant la recherche du système de régulation adapté à la nouvelle réalité d'une monnaie fiduciaire. Les deux principes sur lesquels repose l'union monétaire représentent l'aboutissement de cette recherche et n'avaient été jusqu'alors, dans aucun pays, mis en œuvre aussi pleinement que dans le cadre établi à Maastricht. Le premier de ces principes est la stabilité des prix affichée comme objectif prioritaire de la politique monétaire; le second est l'indépendance totale garantie à la banque centrale. Ce sont deux éléments pour lesquels ont longtemps lutté les théoriciens, les banques centrales, de nombreuses forces politiques et parfois même l'opinion publique. Cette double position a été conquise; elle devra être défendue, mais la victoire a été acquise.

Maintenant s'ouvre une phase nouvelle. La Banque centrale européenne devra gagner le défi du maintien de la stabilité des prix et en même temps convaincre que son action et son indépendance ne sont pas responsables du chômage en Europe. Le risque ne proviendra peut-être plus d'une indépendance insuffisante, mais de la solitude : l'absence d'autres autorités de politique économique bien identifiées; la difficulté de s'adresser à une opinion publique extrêmement vaste, multilingue, très diversifiée dans ses traditions et sa culture; par-dessus tout, le défaut d'union politique.

Monnaie et société. Mais l'importance de la monnaie unique européenne transcende la sphère économique et institutionnelle : elle agit profondément sur les rapports entre personnes, l'identification de la « société d'appartenance », la psychologie individuelle et collective.

Accepter d'un inconnu un morceau de papier dénué de valeur intrinsèque en échange de biens et services qui sont les fruits de son travail est une des manifestations les plus spectaculaires de la confiance des personnes envers la société à laquelle elles appartiennent. Et rien d'autre, peut-être, n'exprime avec autant de force le lien personnel avec l'État que ce geste, accompli de nombreuses fois chaque jour par tout un chacun. Que l'assise de la monnaie soit aujourd'hui devenue européenne constitue donc une mutation d'une immense portée, car elle signifie que la confiance est maintenant fondée sur l'Europe. La société d'appartenance commune à tous ceux qui utiliseront les mêmes billets en euros (non seulement à l'étranger, comme on entend parfois dire, mais aussi, ce qui est plus significatif, pour payer le café et le journal au coin de la rue) cessera d'être nationale et deviendra européenne.

Les individus modifieront peu à peu la perception de leur identité de citoyens. Les conséquences de cette mutation – que les hommes politiques ont perçues bien plus clairement que les économistes et les intellectuels – se manifesteront lentement. Mais, de toute évidence, elles seront profondes et dépasseront largement le cadre de ce que l'on entend communément par système monétaire et économique. N'oublions pas que la monnaie a relevé du royaume et non plus de l'empire pendant plus de mille ans, depuis que les rois barbares, au VII° siècle, osèrent substituer leur effigie à celle de l'empereur sur les monnaies métalliques.

### Fragilité de l'économie européenne

Comme dans le domaine politique, la construction européenne est également inachevée sur le plan économique. L'union économique a été conçue par les fondateurs comme un moyen vers l'union politique et son inachèvement signifie avant tout la non-réalisation de cet objectif. Je resterai cependant ici dans le domaine économique, pour examiner en quoi les fins proprement économiques énoncées dans le traité – et qui caractérisent tout système de gouvernement de l'économie : bienêtre, croissance et stabilité – ne sont pas totalement réalisées.

Si, par référence aux trois finalités classiques de la politique économique – efficience, stabilité, équité –, nous nous demandons ce qui manque pour que le système soit parachevé, en d'autres termes pour que soient attribuées au niveau fédéral de gouvernement toutes les fonctions qui lui reviennent (mais seulement celle-ci, selon le principe de subsidiarité), une conclusion s'impose : il manque d'importantes compétences principalement en matière de stabilité et d'équité; sur le plan de l'efficience, c'est-à-dire de la politique de marché, il manque l'harmonisation fiscale.

Les avancées de la constitution européenne dans le domaine économique, ces quinze dernières années, ont surtout été constatées dans deux domaines – le *marché* unique et la *monnaie* unique – qui correspondaient à l'esprit de l'époque. Sous les gouvernements Reagan, Thatcher et Kohl, le renforcement des mécanismes de marché et la poursuite de la stabilité macroéconomique (surtout monétaire) ont été placés au premier rang des priorités et ont été pratiquement réalisés; ce progrès en a entraîné d'autres dans le domaine institutionnel.

Durant la même période, toutefois, un accord s'est révélé impossible pour une œuvre commune dans d'autres secteurs importants de la politique économique, où une action exclusivement nationale est pourtant insuffisante : recherche, création d'infrastructures, promotion du développement.

Aujourd'hui, au moment même où se réalise la monnaie unique, certains signes montrent que les électeurs et les forces politiques choisissent des priorités différentes. Ce désir de changement conduira-t-il à des retours en arrière (par exemple, interruption de l'assainissement budgétaire, atteintes à l'indépendance de la politique monétaire) ou, au contraire, poussera-t-il à poursuivre l'édification européenne en comblant les lacunes? Voilà la question qui va se poser dans les années à venir.

L'inachèvement de la construction économique est lié à celui que nous avons constaté dans le domaine politico-institutionnel. Ne pas appliquer pleinement les principes fondamentaux du constitutionnalisme prive l'Union de l'efficacité et de la légitimité qui lui sont nécessaires pour exercer la plénitude des tâches qui lui ont déjà été fixées et pour revendiquer celles qui lui manquent. Plus précisément et à titre d'exemple, le retard et la lenteur des progrès en matière d'harmonisation fiscale découlent de la non-adoption, dans ce domaine, de la décision à la majorité. La carence ou l'inefficacité des instances exécutives, dans la défense du marché unique, représente un aspect du déséquilibre des pouvoirs subsistant entre le Conseil et la Commission. L'absence de mécanismes adéquats pour les transferts entre États procède d'une faiblesse de la Commission et d'une opposition de l'Allemagne à l'augmentation du budget communautaire, au financement duquel elle participe pour une part exorbitante - que les autres pays n'ont pas eu la clairvoyance de réexaminer.

L'inachèvement de l'Europe dans le domaine économique révèle avant tout une précarité et une fragilité spécifiques de l'économie européenne, qui ne peuvent être ignorées et qui constituent un risque. Même en tant que système de gouvernement économique, l'Europe ne peut être considérée comme étant achevée.

Il convient néanmoins de noter que l'inachèvement résulte aussi de problèmes non résolus, mais pas uniquement dans le cadre européen.

Le premier de ces problèmes concerne le rapport entre gouvernement de l'économie et gouvernement au sens strictement politique. Si la vie économique doit être gouvernée et si, en même temps, la politique doit être respectueuse des lois économiques, quel cadre institutionnel peut satisfaire à cette double exigence? À cette interrogation — question centrale de toute constitution économique —, la construction européenne a apporté des éléments de réponse originaux et positifs, mais pas encore une réponse complète.

Le second problème est celui de la frontière entre l'économique et le non-économique. Sans le marché unique, nous n'aurions ni Schengen ni les prémisses d'une politique commune de l'immigration. Et, tout incomplète qu'elle soit, la construction économique européenne a déjà dépassé les limites de l'économique, pour s'engager dans des domaines comme la politique étrangère, les droits de la personne et la protection de l'environnement.

Le gouvernement de l'économie et la frontière entre l'économique et le non-économique sont des problèmes du monde d'aujourd'hui; ils ne se posent pas seulement en termes européens. Je crois qu'une Europe pleinement constituée en tant qu'union politique pourrait, plus que dans sa configuration actuelle, contribuer à les traiter efficacement.

### Nation et culture

Dans la fougue des premières batailles, l'aventure européenne signifiait surpassement, voire suppression, des États nationaux. Ce fut l'esprit que je trouvai encore, au début des années 80, dans l'administration de Bruxelles – des personnes qui s'étaient enrôlées pour construire une nouvelle patrie après avoir répudié la leur, vaincue et déshonorée, ou pour corriger les erreurs de leurs pères à Versailles, en renonçant à la vengeance du vainqueur.

Aujourd'hui, nous avons une perception différente. L'appartenance à un pays fait partie intégrante de la concordia discors qui fait avancer l'Europe. Et, justement, l'expérience européenne a contribué à donner à de nombreux Italiens, après la guerre, une vision positive de leur nation.

C'est avant tout le système institutionnel même de la Communauté qui assigne une fonction aux États. Entre le modèle intergouvernemental et le modèle supranational, les rédacteurs des traités européens – de Paris (1950) à Amsterdam (1997) – ont effectué un choix en apparence hybride, en réalité original et ouvert sur l'avenir. La voie du compromis le long de laquelle l'Europe a progressé est la ligne de faîte des deux modèles.

Les compromis sont des inventions utiles quand, croisant des éléments que personne n'avait encore jugé possible de combiner, ils créent une matière neuve qui résiste au temps. Le compromis européen était rendu nécessaire du fait que, sans une forte composante confédérale, le camp pro-européen aurait été perdant. Il s'est révélé viable et a permis de grandes avancées en suivant la ligne de crête – pas la ligne basse du fond de la vallée.

De nombreuses caractéristiques intergouvernementales, dans la constitution européenne, ont un caractère permanent et non transitoire. Le pouvoir communautaire intègre, modifie et complète celui des États; il ne le supprime pas.

Dans ce système, notons que le rôle des États n'est pas seulement consenti, mais bien nécessaire.

L'Union européenne requiert que chaque pays participe en tant que tel à la politique commune, pas seulement à travers le vote de ses électeurs. Elle traite avec les États membres, chacun d'entre eux ayant des obligations et des droits en qualité de sujet institutionnel, qu'il s'agisse de l'aéroport de Malpensa, des quotas laitiers ou du Crédit Lyonnais.

Mais les pays construisent l'Europe en se faisant également concurrence; il suffit de penser à la reconnaissance mutuelle des normes nationales, géniale invention qui a permis la réalisation du marché unique à travers un mécanisme qui n'est autre que celui du marché.

Et même lorsqu'elle n'est pas organisée et naît de la volonté de prévaloir – l'ancienne volonté de puissance qui a si longtemps animé les États nationaux et les anime encore –, la concurrence, pour autant qu'elle ne viole pas les règles des traités, est licite et tout à fait utile, de la même manière qu'est utile, dans un système politique, la lutte entre partis si elle respecte les règles de la démocratie (ainsi que les lois administratives et pénales). Le protectionnisme n'est pas permis; le patriotisme si.

Devons-nous alors penser que la construction européenne a laissé intact l'État national ou plutôt, comme le prétend Alan Milward, qu'il l'a « sauvé »?

La thèse de Milward ne me paraît pas acceptable dans cette formulation brute. Elle néglige la signification révolutionnaire du passage de la coopération par traités internationaux, précaire et toujours réversible, à la coopération institutionnalisée au sein de pouvoirs supranationaux. Elle néglige le fait que créer l'Europe unie signifie libérer l'État national

du démon du totalitarisme, menace toujours latente lorsque la souveraineté est concentrée tout entière dans une seule instance.

En brisant cette concentration exclusive, la construction européenne a exalté le rôle bénéfique de l'État national, lui conservant sa valeur positive de tradition historique et culturelle. Il s'est produit un événement semblable à la perte, par l'Église, de son pouvoir temporel. Celle-ci, après une longue période d'affliction et de récrimination, a finalement reconnu – par la voix des derniers souverains pontifes – que cette perte constituait un événement providentiel ayant purifié sa mission spirituelle.

Grâce à l'aventure européenne, à l'espace sûr et régi par le droit qu'elle a édifié avec labeur, aux adolescents qui voyagent avec Inter Rail et aux jeunes qui se rencontrent dans le cadre des programmes Erasmus, aux milliers de fonctionnaires publics qui, chaque année, apprennent à se parler à Bruxelles, grâce à tout cela nous nous représentons mieux la grande fonction historique remplie, en Europe, par la formation parallèle des nations et des États.

Les États-nations ont peu à peu procuré aux hommes et aux femmes, à l'intérieur de leur espace, les mêmes biens que l'Union européenne cherche actuellement à leur apporter à l'intérieur de son espace : paix, sécurité, suprématie du droit, sentiment d'appartenance à une communauté. Pour cela, parce qu'il avait d'abord tant apporté, l'État a pu tant demander à ses citoyens au nom de la patrie : non seulement consentir des sacrifices, mais même – surtout pendant ce siècle – participer à l'horreur et à l'infamie.

L'aventure européenne, quoique jeune encore, aide ainsi chacun à comprendre également le côté obscur de l'histoire de sa propre nation. Elle nous permet de regarder en face (je ne dis pas justifier ni absoudre) toute la douloureuse genèse des États nationaux : le massacre des Albigeois, la conquête de l'Écosse, la guerre des Paysans dans l'Allemagne de Luther.

Ce n'est pas tout. En progressant sur la voie d'une union toujours plus étroite, selon les termes du traité, les nations de l'Europe ont mieux compris chacune le passé des *autres*, même lorsqu'il s'agissait d'un passé d'invasions, agressions et occupations réciproques. Et elles ont amorcé une réconciliation. Sans

l'Europe, Willy Brandt ne se serait pas agenouillé à Varsovie; Kohl et Mitterrand ne se seraient pas tenu la main à Verdun.

Et plus encore. En s'unissant, les nations européennes sont incitées à explorer leur mémoire *propre*, pour y lire les pages cruelles dont la convention nationaliste a coutume d'attribuer la responsabilité exclusive à la tribu ennemie, surtout si elle a été vaincue : la collaboration active des Papon avec l'occupant allemand; les massacres perpétrés par les Italiens en Libye et en Croatie.

La frontière entre le bien et le mal cesse de coïncider hypocritement avec les frontières des États pour traverser les nations et la conscience individuelle de chacun. Tel est le sens plus profond du rachat et de la vérité que la construction pacifique d'une Europe unie offre aux nations européennes.

### Observations sur l'Italie

Dans l'Europe et à l'Europe, les six nations fondatrices, de même que celles qui s'y sont unies successivement, ont donné le meilleur d'elles-mêmes. Cette affirmation pourrait s'appuyer sur une analyse pays par pays, mais je me limiterai à quelques observations sur l'Italie.

La contribution apportée par l'Italie en s'intégrant à l'Europe n'est pas évidente pour tous. Dans la combinaison des deux modèles, intergouvernemental et supranational, le rôle de la composante supranationale, des deux la plus authentiquement novatrice et toujours la plus menacée, est surtout dû à l'Italie.

À de nombreux égards, l'Italie est le pays fédérateur de l'Europe. Non seulement en raison de l'engagement et de l'habileté de celles et ceux qui ont œuvré dans ce sens – hommes de gouvernement et de parti, générations diverses –, mais aussi parce que l'Italie apporte à l'Europe deux éléments qui font défaut à d'autres nations : sa profonde tradition universaliste et son être historique encore en devenir.

La vocation européenne de l'Italie est absolument inséparable de son identité culturelle : de l'universalisme classique romain, de l'universalisme religieux catholique, du fait que la littérature de langue italienne est née de nombreux siècles avant l'unification de l'État, des ouvertures européennes qui marquent successivement toute notre histoire, jusqu'à

la Renaissance. Pour un Italien, penser européen signifie se placer dans la ligne de la meilleure tradition nationale.

En outre, l'identité italienne est historiquement en devenir. Un Italien de culture sait à quel point ses concitoyens étaient différents les uns des autres à l'époque de l'unification et encore dans l'immédiat après-guerre, et à quel point les différences se sont maintenues, sans que l'unité du pays en ait été sérieusement menacée. Les États sont, l'Europe advient, mais l'Italie offre à l'Europe l'exemple d'un peuple dont l'identité est encore en construction.

On entend parfois dire que le consensus en faveur de l'Europe démontre à lui seul que notre pays éprouve une difficulté à identifier son propre intérêt national. C'est peut-être l'inverse qui est vrai : l'intérêt national italien est profondément enraciné dans l'Europe.

### Une mutation

La nation ressortit à la culture, l'État au pouvoir. Rompant leur coïncidence exclusive, la construction européenne marque donc un tournant non seulement dans l'histoire du pouvoir, mais aussi dans celle de la culture. Je voudrais m'arrêter un moment sur deux aspects de cette mutation.

Le premier concerne ce que nous pourrions appeler la « multiplicité d'appartenances » d'un individu.

Brisant le lien exclusif entre État et nation, la constitution européenne nous a aidés à comprendre combien les sociétés auxquelles nous appartenons sont multiples : cité, région, nation, Europe, monde. Chacun de ces niveaux a son histoire propre et constitue une source de culture; nous appartenons à chacun; chacun nous nourrit et nous impose des devoirs.

C'est précisément cette multiplicité d'appartenances, culturelles autant que civiles, qui enrichit notre vie et nous rend libres en même temps. Une société ne peut être ouverte dans la sphère politique si elle ne l'est pas dans celle de la culture. Aucune culture n'est digne de ce nom si elle est fermée.

Le deuxième aspect concerne les relations et différences entre les sphères politique et culturelle. Au cours de notre siècle plus que de tout autre, l'État, devenu laïque depuis peu, s'est doté d'un *credo* – fondé sur la notion de nationalité, race, classe – et en a

fait la base de totalitarismes voués à l'oppression interne et à l'agression externe.

L'unification européenne est également conçue pour nous éloigner de ces totalitarismes. Plus nettement que dans le cas des États-Unis, elle naît sur le fondement d'une pluralité de cultures – surtout de langues, qui constituent l'expression la plus riche et la plus répandue de toute culture. Elle constitue par là l'expérience et la garantie d'une séparation entre politique et culture que l'État national n'avait pas su réaliser complètement.

Quelles sont les relations présentes et futures entre la culture européenne et la formation d'une Europe politique?

En grande partie, notre culture est nationale. Sans l'existence des grands États monarchiques, Shakespeare, Cervantes, Molière ne seraient pas apparus ou auraient écrit différemment; sans l'avènement de l'unité nationale, l'Italie n'aurait pas produit Verdi et Manzoni, ni l'Allemagne Fichte et Wagner.

Mais la vraie culture est toujours universelle et ses sources moins exclusivement nationales que ne le suggéraient les livres avec lesquels ma génération a étudié au lycée. Souvent elle a jailli de microcosmes locaux, sans être passée par le filtre d'un État national ou d'une grande capitale : que l'on songe seulement à Goethe, Mozart, Titien, Vermeer en relation avec Weimar, Salzbourg, Venise, Delft.

L'Union européenne amènera-t-elle la reconnaissance d'une culture distinctement européenne? Déjà cette reconnaissance s'esquisse, par exemple dans les études historiques, où les chercheurs s'intéressent moins à l'histoire de ce qui est survenu à l'intérieur du continent, et davantage à celle du continent, explorant un parcours et des racines communs.

Le mode de formation des cultures nationales ne préfigure toutefois pas, à mon sens, celui que suivra la culture européenne sous l'impulsion de l'Union.

D'un côté, l'Europe s'unifie à un moment de l'histoire humaine où le monde s'unit aussi. En 1827 déjà, Goethe disait à Eckermann : « la littérature nationale n'a plus beaucoup de signification aujourd'hui. Nous voyons naître l'époque de la littérature mondiale ». La délimitation spatiale qui servait de berceau à une culture fait maintenant défaut.

D'un autre côté, la culture nationale, à l'instar de l'État national, a été faite par le fer et le sang, *instruments* que l'aventure européenne des cinquante dernières années a répudiés, préférant la voie des accords et du droit.

La formation de l'Europe unie nous aidera donc d'abord à comprendre que notre patrimoine culturel est non seulement italien, français ou espagnol, mais aussi européen. Il nous aidera ensuite à enrichir ce patrimoine par des moyens nouveaux et pacifiques.

### Conclusion

Sur beaucoup de grands thèmes qui animent l'histoire politique, économique et culturelle du xx° siècle, l'aventure européenne a donc valorisé pour nous certains aspects qui ont enrichi notre pensée et notre histoire. Cet enseignement se dégage autant des succès que de l'inachèvement de l'œuvre entreprise. L' inachèvement rend précaire ce qui a déjà été construit. Mais ce qui a été construit constitue une œuvre si grande qu'elle risque de faire oublier ce qui reste à accomplir.

En 1914, le continent européen avait connu cent années de paix interrompues seulement par des conflits limités n'ayant débouché sur aucune conflagration générale; elle paraissait unie. On y circulait sans passeport; et le régime de l'étalon-or réalisait de fait une union monétaire. Les personnes de mon âge pensaient alors que l'ère des guerres était terminée, comme le pensent nombre de celles et ceux qui ont aujourd'hui la trentaine. Qui a vu, même dans sa tendre enfance, les maisons éventrées par les bombardements et les soldats allemands ou américains dans les rues sait que rien n'est jamais acquis.

L'Union européenne est une œuvre inachevée. Et le plus grand risque qu'elle court est que les générations nouvelles n'en soient pas conscientes. Il convient donc, en montrant aux jeunes d'aujourd'hui le long chemin qui a été parcouru en cinquante ans, de souligner cet état d'inachèvement et d'indiquer ce qui leur reste à accomplir. Pour leur éviter un nouveau 1914; le réveil serait amer.

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA