

La nouvelle puissance DES NATIONS

Nous nous proposons d'explorer ici un double paradoxe. D'abord, il est possible et même souhaitable de parler de puissance dans un cadre internationalisé plus contraignant. Ensuite, nous pouvons utiliser le terme « nations » et revendiquer leur permanence tout en signifiant que les grandes alliances sont le cadre nécessaire des futures relations internationales et des progrès du droit.

Pour comprendre comment cette thèse est appelée à illustrer le contexte futur des relations internationales et le travail que quasiment chaque État doit effectuer sur lui-même, il est nécessaire de congédier deux visions simplistes et naïves qui s'opposent. La première est celle du souverainisme – surtout appliqué à la France – qui rime aujourd'hui avec l'acceptation du déclin, en tant qu'elle laisse la nation statique et lui interdit de parvenir à la puissance par une stratégie coopérative. La seconde est celle de l'indifférenciation et de la dilution. Elle promet un rêve d'internationalisme qui passe par la mort des nations et, à cette fin, elle ne songe qu'à vitupérer les concepts

Nicolas Tenzer

Président du Centre d'étude et de réflexion pour l'Action politique (CERAP), directeur de la revue *Le Banquet*, auteur notamment de *Philosophie politique*, Paris, PUF, 1994, 2e éd., 1998, *Le tombeau de Machiavel. De la corruption intellectuelle de la politique*, Paris, Flammarion, 1997, *La face cachée du gaullisme. De Gaulle ou l'introuvable tradition politique*, Paris, Hachette littératures, 1998, *Les valeurs des Modernes*, Paris, Flammarion, 2003 et *France : la réforme impossible ?*, Paris, Flammarion, 2004.

classiques de la philosophie politique : l'État – et notamment l'État-nation –, la souveraineté et la puissance même. D'une certaine manière, la politique est absente de ces deux visions. Dans le premier cas, elle assimile la politique à un volontarisme qui risque de sombrer dans l'impuissance. Dans le second, elle méconnaît la permanence du politique et son lieu de fabrication.

Cette thèse requiert aussi de procéder à une dissociation, au moins partielle – elle ne peut être complète, ni sans échange entre les domaines –, entre la culture et les valeurs, d'un côté, la politique de l'autre. La concordance entre l'espace de production et de communauté de ces trois termes s'est largement dé faite.

Nous tenterons de procéder ici à la défense et à l'illustration d'une troisième voie, simultanément internationaliste et réaliste, reconnaissante des nations et résolument européenne.

Cela suppose d'accepter de rentrer dans les dédales d'une pensée de la stratégie. Cela nécessite également de tenter une pensée de la puissance, au rebours d'ailleurs des théoriciens, même les plus réalistes, comme Raymond Aron, qui ont été gênés par elle, car ils ne la pensaient que sous les auspices, pour des raisons historiques, de la *Machtpolitik*¹. Sans même évoquer l'influence dans le jeu diplomatique internationalisé, encore moins l'universalisme, la seule ambition de créer des richesses et de favoriser la prospérité collective oblige à considérer la puissance à la fois comme vecteur d'adhésion et comme instrument d'action concret – qui, évidemment, ne saurait être confondu avec la force militaire.

Je me bornerai à introduire deux précautions évidentes. En un premier lieu, toutes les nations ne sont pas équivalentes. Nous devons considérer les traditions, les héritages, au-delà même des données matérielles (taille, richesse, etc.) et les processus de constitution de l'imaginaire social et de la culture politique. Ensuite, même si l'Europe apparaît comme le précurseur de certaines évolutions qu'on rencontre ailleurs, toute analyse doit aujourd'hui opérer une distinction entre ses nations et les autres.

Mon propos sera plutôt orienté vers le futur et considérera d'abord le changement de perception, plutôt qu'il ne se fondera sur l'observation de l'histoire passée.

Des perceptions inquiètes de la nation

Commençons par un rapide constat, politique, des réalités de la nation, dans les perceptions communes. Malgré les hésitations et parfois les retours en arrière – et la perception des avancées n'y sont pas étrangères –, chacun ne peut qu'être frappé par les progrès de la construction européenne et le perfectionnement progressif des institutions internationales. En témoignent notamment la réalité, certes à géométrie variable et mue par des intentions qui peuvent paraître éloignées de sa philosophie originelle, du droit d'ingérence et le développement de la justice internationale. Ces deux phénomènes conduisent habituellement à

conclure à des limitations importantes de la souveraineté des États. Y concourent parallèlement ce qu'on désigne par les termes de mondialisation ou de globalisation qui renvoient non seulement à la notion d'interdépendance et de déterminations, d'abord économiques et financières, qui échappent aux États, mais aussi à des modifications substantielles de notre culture, de nos mœurs et de nos références – il y a bien transnationalisation de la culture comme de certains référents politiques fondamentaux.

Ces phénomènes expriment non seulement la dilution du cadre d'appartenance de chacun, mais surtout laissent entrevoir la perte de maîtrise par les États et, partant, par les citoyens qui les composent, de leur avenir. On aura beau jeu de dire que cette maîtrise, jadis, était illusoire et que l'imbrication internationale visible ne fait que dissiper ce qui était un faux-semblant. Cette perception domine et contribue à expliquer les phénomènes récents de rejet de l'Europe – et pas seulement de telle ou telle conception de celle-ci² – et la montée des protestations nationales.

Par rapport à l'idéal classique, disons d'inspiration kantienne, qui prévalait jusqu'alors, un double retournement paraît s'être opéré.

D'abord, alors que la construction d'un ordre international était conçue comme participant d'un mouvement d'émancipation, l'interdépendance est vécue comme un risque d'asservissement, ou du moins de restriction des libertés d'agir. De fait, elle implique un choix plus réduit du mode de développement économique et social et même du modèle institutionnel. Reconnaissons d'ailleurs qu'elle nous prémunit partiellement contre des choix absurdes ou trop aventureux et, encadrant la politique dans une voie moyenne, certes peu « glorieuse », elle nous soustrait de l'emprise et de la tentation des politiques imaginaires et impossibles. Dès lors, le mouvement de construction est ressenti comme un ferment de déconstruction, d'abord du politique. En même temps que s'affirmaient les progrès du droit et les échanges entre cultures, l'affirmation de la spécificité nationale est devenue moins possible : la volonté souveraine du peuple butte sur des normes juridiques incoercibles ; la culture nationale entre, pour ainsi dire, en concurrence avec d'autres. Cela suscite des doutes sur la ligne directrice de la construction européenne, où les citoyens voient moins le projet volontaire qu'il était à ses débuts que le résultat d'une mécanique sans direction et la porte ouverte à des confrontations et à des antagonismes souterrains dont le plus fort sortira gagnant. Pour forcer le trait, une nouvelle espèce de conflit surgit au sein d'une forme qui paraissait vouée à la pacification.

Ensuite, alors que le progrès de la liberté, y compris économique, était le signe de l'accomplissement d'une promesse politique d'émancipation, la libéralisation des marchés est assimilée simultanément à une contrainte et à une

nouvelle incertitude. Le monde ouvert n'est plus un univers de joie, mais d'angoisse ; l'indétermination n'est plus assimilée à la liberté politique, mais à la domination de l'imprévisible. Dans ce processus multiforme de construction du monde globalisé, la complexité et l'obscurité des circuits de décision et de pouvoir deviennent la première réalité perçue. La globalisation du marché dans un cadre non plus politique et national, mais mondial et sans direction apparente, semble provoquer un choc quasi analogue à celui que sa généralisation avait provoqué dans la première moitié du XIX^e siècle. Bien sûr, le marché, historiquement, est une source infinie de liberté ; il bouscule les places et les situations acquises ; il permet au marchand de sortir de son isolat et d'un monde réglé par la naissance et la richesse acquise. Révolutionnaire dans son principe – même s'il apparaît parfois concrètement conservateur en raison du maintien, voire du renforcement, de situations de rente, qui lui sont pourtant logiquement anti-nomiques –, il est à l'origine d'une indétermination inédite, à un moment précis où les instruments politiques qui permettaient, dans le cadre de l'État-nation, de lui apporter un contrepoids semblent faire défaut.

Pour comprendre ce qui est en train de se jouer, nous devons percevoir la montée simultanée de deux forces contraires. La première est désignée souvent sous le terme d'*empowerment*. Autrement dit, nous assistons à l'affirmation de pouvoirs qui n'existaient pas, localisés à un niveau supranational ou international, et de facteurs nouveaux de maîtrise à ce niveau-là. La seconde, contraire, est exprimée par le terme de *disempowerment*. Cette perte des capacités de contrôle résulte essentiellement de la distanciation entre l'espace de citoyenneté et de délibération, voire d'appartenance, et celui de la décision. C'est ainsi qu'il faut comprendre les réflexes paniques qu'entraîne souvent l'Europe. À cela s'ajoute que l'espace de solidarité et de communauté que pouvait représenter la nation semble s'effiloche.

En somme, deux facteurs sont créateurs d'angoisse. D'abord, l'incertitude des places et des situations est accrue – y compris en termes de distribution et de répartition de la richesse sur le plan mondial. La concurrence se développe, brisant progressivement tout ce qui pouvait représenter une fixité, donc une protection. De plus, l'État paraît plus incertain, sans qu'on imagine qu'il puisse être remplacé – ce serait trop commode – par un État européen. La souveraineté perd son siège ; le tracé qui lie l'acte de votation, *a fortiori* de délibération du citoyen, le lieu d'expression de valeurs communes et la décision s'érode. On n'a pas encore mesuré ce qu'impliquait dans les représentations communes cette disjonction des trois lieux constitutifs de la nation comme espace politique démocratique. Le pouvoir devient plus anonyme. Nous entrons dans l'univers du flou et de l'imprévu ; nous pouvons moins statuer sur le droit et la politique futurs. Le despo-

tisme est certes moins à craindre et les contrepois sont multiples. Mais nous assistons à la multiplication des effets, littéralement inexplicables et difficiles à rationaliser par la raison politique, de l'Europe comme de l'internationalisation.

Certains y voient une perte de leur substance d'autant plus annonciatrice de dommages politiques que, parallèlement, une place politique accrue est accordée aux groupes ou « communautés » spécifiques. Certains l'expriment de manière caricaturale : entre les communautés, les collectivités et, pour partie, les forces sociales, d'une part, les regroupements plus ou moins supranationaux, dont l'Europe, d'autre part, il n'y aurait plus rien. L'effroi résulte ainsi du risque d'érosion du politique et d'un évidement des institutions politiques classiques patiemment élaborées : les communautés diverses ne sont pas pleinement politiques – la politisation du culturel aboutirait d'ailleurs à une fragmentation du politique. Quant à l'Europe, *a fortiori* des entités plus larges, elles ne le sont pas davantage, ou du moins le mode d'emploi pour qu'elles le deviennent n'est pas fourni.

Je ne prends naturellement pas pour moi toutes ces perceptions. Seulement, nous sommes obligés d'en tenir compte si nous sommes convaincus des aspects positifs, réels et potentiels, de l'Europe comme de toutes les constructions partielles de groupements intégrés, par la politique et par le droit, ou par l'un ou l'autre, y compris dans la droite filiation de la philosophie politique classique. Cela signifie, pour dire les choses brièvement, qu'il faut remettre de la politique et de la maîtrise dans le processus et que l'Europe doit correspondre à une *big picture* volontariste. Bref, l'Europe représente un idéal et une réalisation vertueuse. Nul ne peut non plus être vraiment fâché que non seulement des criminels de guerre ou des États voyous puissent être frappés, mais qu'il existe un droit qui le prévoit. On notera incidemment que ce droit n'est pas naturel, mais bien issu de la puissance, quand bien même ses fondements sont universalistes.

De la transformation des concepts

La traduction institutionnelle et théorique, en particulier de l'Europe, n'offre pas aujourd'hui une réponse aisément compréhensible à ces inquiétudes. Prenons la notion de fédération d'États-nations : il s'agit d'une pirouette rhétorique plus que d'une réalité tangible et facilement reconnaissable par les citoyens. Cette figure ne peut être investie par une nouvelle compréhension de la réalité de la puissance. Peut-être l'Europe offre-t-elle l'espoir d'une réalisation progressive du projet de paix perpétuelle, du moins d'un processus continu de pacification, car elle dispose d'un toit de règles et de valeurs. Mais elle ne répond pas à la question politique des choix et de la décision. Nulle réflexion sérieuse ne peut se dispenser d'entrer dans les détails concrets de la mécanique de décision.

Si l'on souhaite avancer, il faut d'abord quitter l'affrontement entre deux idéologies simplistes et caricaturales pour porter sur les transformations de la souveraineté – nouée à l'État-nation – un regard nourri par la philosophie politique. Comment nouer le droit et la puissance, l'autonomie de l'individu et le sens du collectif, les virtualités culturellement riches de l'appartenance et un dépassement vers des ensembles plus larges – projet politique lié aux Lumières et à l'esprit critique –, le chaud (adhésion spontanée aux valeurs du groupe) et l'universel (principes construits et abstraits qui ne rencontrent pas immédiatement l'expérience vécue du licite et de l'illicite), l'attachement et l'arrachement ? Comment marier des appartenances différentes, certes pas séparées, mais *qui ne peuvent être de même nature*, sans opérer une hiérarchie entre le juridique, le culturel, le politique dans leurs différentes expressions ? Comment relier ces éléments éparés tout en faisant en sorte – car il n'est pas de politique sans cela – que les évolutions à venir soient compréhensibles par les peuples ?

Peut-être la grande nouveauté tient-elle à ce que *l'espace du politique n'a jamais été aussi déterminé par les usages politiques eux-mêmes*. C'est à la lumière de ces nouveaux usages possibles qu'il est souhaitable de donner des éclairages sur la transformation de quelques concepts fondamentaux qu'on a trop tendance à considérer *sub specie aeternitatis*.

Qu'est-ce qu'un État ? Il est proposé de montrer qu'un processus comme la construction européenne ne porte pas atteinte à sa nature. Pour autant, de nouveaux concepts, tels celui de « patriotisme constitutionnel », qui exprime une juste reconnaissance des valeurs fondamentales, ne peuvent rendre compte de sa constitution politique ou plutôt par la politique. Celle-ci est obligée d'exprimer des préoccupations concrètes et des choix qui sont aussi souvent éloignés des « grandes » valeurs. Ce concept ne peut davantage immédiatement susciter une adhésion culturelle, car la culture juridique ne dispose des vertus intégratrices ni de la culture politique, ni de la culture tout court.

Qu'est-ce que la puissance ? Si elle fut l'attribut traditionnel de l'État, il n'y a pas d'autre solution possible que de combiner puissance de la nation et puissance d'une entité supranationale.

Quelles sont les transformations du droit et de la reconnaissance dans la norme juridique qu'implique l'éclatement de la souveraineté ? Il est suggéré que, dans le nouveau cadre, le passage d'un droit conçu comme une loi descendante à un droit produit de manière décentralisée par des juridictions n'est pas une conséquence logique. En revanche, il conviendra de penser à nouveaux frais une conflictualité juridique qui est le pendant de la dissension politique – le droit étant à la fois, comme norme suprême, un référent ultime et,

comme production normative liée à des intérêts, un outil de la politique dont il est l'un des moyens.

La construction européenne implique un nouveau mode de fabrication de la politique, qu'il conviendra d'explicitier, en particulier, quant à ses risques concrets de déresponsabilisation. Mais les *sociétés à souveraineté partagée* ne seront pas *ipso facto* moins politiques que les autres. La construction européenne n'est pas synonyme de dépolitisation ; pour autant, elle ne se confond pas avec l'émergence d'un « forum participatif ». Au contraire, *elle peut être plus politisée que la société nationale, en tant qu'elle oblige à ne pas faire une politique impossible ou pour la galerie.*

Entre la conception rigide de l'État républicain et l'utopie d'une « société sans État » que suscite parfois la construction européenne, il est possible de dessiner un nouveau cadre, pleinement politique et démocratique. La construction de l'Europe, comme les autres évolutions de la souveraineté sur la scène mondiale, redonnent toute leur actualité aux concepts fondateurs de la philosophie politique dont celui de légitimité n'est pas le moindre.

Les aventures de la subsidiarité ou le déplacement du politique

Pour commencer, il convient de partir du concret et, sur cette base, de se poser la question de ce qui est et de ce qui n'est pas politique et, corrélativement, de ce qui relève de chaque niveau où la politique s'exprime. Il est utile, pour ce faire, de raisonner à partir d'un concept souvent mis en avant, porté par l'idéologie et introduit pour des raisons finalement tactiques dans les traités européens : celui de subsidiarité. Celui-ci obère la compréhension du réel et compromet l'action plus qu'il ne clarifie la situation.

L'emploi de ce terme normatif suppose qu'il existe une « nature » qui présumerait à la distribution de compétences entre les différents niveaux : certaines seraient du niveau de l'individu, de la famille, de la communauté réduite d'appartenance, de la région, de l'État, du niveau supranational, etc. On pourra concéder son aspect antitotalitaire : tout n'est pas politique ; tout ne relève pas de l'État – qui perd son attribut classique d'avoir la compétence de ses compétences. Il sera aussi légitime de considérer sa mise en avant comme le fruit d'une stratégie politique des Européens qui entendent montrer que les institutions européennes n'entendent pas tout accaparer au nom d'une compétence quasi universelle³. Pourtant, dans les faits, la notion sera d'utilisation plus facile pour justifier des compétences au niveau au-dessus qu'à celui d'en dessous. On aura toutes les raisons de mettre en avant des biens publics mondiaux – comme l'air et l'eau, et sans doute aussi la sécurité –, de justifier en conséquence une internationalisation du traitement des problèmes écologiques, de

délinquance financière et de prévention en matière de conflits, et de faire valoir, parce que telle est la réalité d'aujourd'hui, que l'interdépendance concrète ne peut tolérer, en bien des domaines, des mesures prises à un échelon trop bas et réduit. La subsidiarité joue ainsi *contre ce qu'elle paraissait promouvoir, car les tâches politiques d'aujourd'hui exigent que la politique soit élevée d'un cran.*

Dès lors, il n'y a qu'une utilisation politique et non technique de la subsidiarité, car la préférence pour un niveau ne s'impose pas de manière naturelle. Nous devons refuser l'idéologie si nous entendons agir dans le réel. La définition du niveau de traitement d'une question doit se faire d'abord selon des critères politiques liés à des préférences et à une analyse des enjeux qu'on ne saurait fonder en droit. Celles-ci gouvernent notre idée de l'efficacité – en matière de règles de concurrence, de politique commerciale, de rapports avec les autres puissances mondiales, d'actions en matière de défense, etc. Elles dirigent aussi notre idée de la justice, prise dans son acception substantielle, et des règles qui la constituent. Prenons un sujet aussi sensible que celui du logement social des populations immigrées ou d'origine étrangère. Suivant l'importance que nous accorderons à cette question, les valeurs que nous défendrons, le sens même dont nous chargerons celles-ci, nous préférons que le sujet soit traité au niveau de la communauté de base – la commune par exemple –, d'un échelon intermédiaire – le département ou la région –, de l'État ou à un niveau plus large au nom de valeurs universelles. Il en va logiquement de même pour tout ce qui a trait aux politiques sociales, où les choix vont de l'entreprise, du niveau intermédiaire, de l'État jusqu'à l'Europe – indépendamment des dimensions économiques d'un tel choix et des éléments d'acceptabilité politique. Ces questions sont au centre du débat public. Encore faut-il être au clair sur les finalités qui président aux choix possibles.

Cette problématique est liée à notre conception du droit. Si l'on oppose le droit à la politique, il est logique que les normes édictées – après un processus politique – au niveau européen et international apparaissent comme lui étant opposées. Si, au contraire, on restaure une conception politique du droit, quel que soit le niveau où il s'énonce, on pourra aisément ne pas concevoir la « montée en niveau » des compétences comme le signe d'une dépolitisation, mais au contraire comme l'expression de la plus grande effectivité de la politique, de par les garanties qu'elle obtiendra et la solennité de son expression.

Il reste que l'application vers le haut de la notion de subsidiarité rencontre des difficultés moins concrètes – il n'est pas de problème institutionnel qui n'ait de solutions – que psychologiques. La justification d'une élévation du niveau de la décision peut parfaitement être perçue si un processus démocratique l'accompagne. Mais il est des domaines où elle heurterait le sentiment de

communauté que la politique et le droit ne peuvent modifier qu'avec lenteur. L'État en tant que communauté, en même temps que lieu de la politique et de la délibération, est d'abord, dans sa constitution historique comme de par sa fonction symbolique première, un espace de solidarité et de sacrifices partagés. On ne voit pas comment, *a fortiori* dans un contexte de crise et malgré le caractère raisonnable de cette proposition, y compris en termes de concurrence, il serait possible d'en imaginer un élargissement trop important. Ce rappel doit aussi guider les politiques européennes.

Une légitimité contradictoire

Aucune institution ne peut se dispenser de répondre à la question qui conditionne sa survie qu'est la légitimité. La perception de son évanouissement concret – puisque la légitimité n'est, en définitive, qu'une croyance porteuse de jugement – est au cœur de la crise politique contemporaine et, en particulier, de celle qui touche l'Europe.

Le concept de légitimité peut être abordé sous trois aspects. Le premier est celui du pouvoir. C'est sa dimension personnelle : un pouvoir déterminé, exercé par des personnes réelles qu'on peut désigner, est *considéré* comme étant ou non légitime. Le second est celui de l'institution. Cette dimension collective de la légitimité concerne toutes les institutions, non seulement politiques, mais aussi sociales et civiles comme l'école, l'entreprise, les associations, etc. Un troisième aspect est relatif à la relation entre le pouvoir et l'institution, d'un côté, et le peuple, de l'autre. Cette relation a une dimension historique, car la légitimité de cette relation évolue au cours de l'histoire et détermine la croyance en la légitimité propre des pouvoirs et des institutions.

Pour comprendre les modifications de la légitimité aujourd'hui, il faut tenir ensemble ces dimensions et les trois facteurs substantiels qui favorisent ou compromettent la croyance en la légitimité. Le premier est la justice ; il s'agit là aussi d'une perception et d'un jugement, puisqu'il n'est pas de définition intangible et universelle du juste. La légitimité ou l'illégitimité qui découle de la justice dépend de l'analyse qui est produite de sa réalité et pas seulement des procédures qui sont censées l'amener, même si celles-ci peuvent aussi concourir à la légitimité. Le deuxième facteur est l'efficacité. Celle-ci ne peut être non plus être appréciée en soi, mais elle découle des attentes et de la perception des maux fondamentaux d'une société à un moment donné de son histoire. Enfin, un troisième facteur est moins classique. La légitimité repose sur une capacité d'identification à une communauté. Le sentiment d'appartenance, pour l'exprimer simplement, en offre la présomption. Toutefois, à l'ère démocratique, cette identification n'est plus aussi spontanée et brute, mais a besoin du

support de la compréhension. La reconnaissance des citoyens en un ensemble n'est plus seulement une donnée, mais résulte aussi d'une inclusion par le truchement de la participation démocratique. Concrètement, elle requiert pour les citoyens la possibilité de peser, de changer et de contrôler. C'est elle qui nourrit la légitimité dans la relation de chacun au pouvoir et aux institutions.

C'est à la lumière de ces règles qu'il est possible d'appréhender les éléments qui contrarient ou, inversement, qui appuient la légitimité de l'Europe. Les éléments les plus communs, pour respectables qu'ils soient, ne sont que de peu de portée. Il en va ainsi de la légitimité de l'Europe comme idée. Certes, on ne peut être contre l'idée européenne car elle représente historiquement un progrès évident vers la paix. Pour autant, cette légitimité est concrètement aujourd'hui insuffisante. Pas davantage ne peut-on se reposer sur ses avantages concrets, même si les hommes politiques pourraient le rappeler davantage : pour tous, l'Europe a permis un développement de la prospérité inouï et, pour certains, elle a été la pourvoyeuse d'avantages immédiatement visibles, comme les fonds structurels. Bien sûr, cela ne suffit pas, en particulier pour ceux qui n'ont pas vu de tels bénéfices dans leur vie quotidienne. De surcroît, cette légitimité n'indique rien quant au futur.

Il est dès lors préférable de considérer les facteurs potentiels qui favorisent ou contrarient la légitimité politique de l'Europe. Le résultat final, mais révoquant, ne dépendra que d'une combinatoire incertaine. Parmi les facteurs positifs, il faut mentionner d'abord le surcroît de puissance et de réalisations, permis par l'Europe, que l'État seul ne peut assumer. L'Europe palliant les déficiences des États est naturellement légitime, pour autant qu'elle le fasse de manière explicite et contrôlée. La prospérité économique est en soi un facteur malgré tout, mais il appartient aux Européens de montrer cette faculté pour l'avenir et non pas seulement de s'appuyer sur le passé. Toutefois, cette idée est largement déliée des institutions et il est peu perçu que le vecteur de cette prospérité ne peut être qu'une certaine forme de normativité juridique par ailleurs considérée comme une contrainte illégitime. Bien sûr, il faut aussi citer une justice accrue, dans le double sens de justice sociale – mais on n'a pas besoin d'épiloguer longtemps sur les difficultés concrètes que nous rencontrons sur ce point – et de justice nouée à la sanction aux manquements au droit. Si l'Europe apparaissait comme un atout dans la lutte contre le crime organisé transfrontières, sa légitimité en serait renforcée. Plus subtilement, la transformation des États eux-mêmes dans un sens jugé positif y contribuerait aussi. De fait, celle-ci a été le résultat le plus évident de l'Europe depuis quarante ans, mais elle s'est faite de manière quasiment invisible. Les changements ont été plus tus que mis en exergue et les difficultés naturelles qu'ils entraînaient mises sur le compte de l'Europe. Ces changements ont été en partie certes attendus, mais ils

n'ont pas été annoncés et reconnus comme tels par un propos explicite. En effet, ce processus compliqué et décisif ne peut que difficilement constituer un facteur direct de légitimité, faute de compréhension. Il fait aussi s'entrecroiser deux réalités contraires : l'affaiblissement des pouvoirs nationaux, probablement grossi, et leur renforcement, parce que, par l'Europe, leur volonté acquiert une portée nouvelle. Mais cette seconde réalité n'est qu'exceptionnellement comprise comme telle. Enfin, pour le futur, l'Europe comme promesse de paix et espace de sécurité, ne pourra que paraître légitime lorsqu'elle aura su répondre au défi posé par l'élargissement. Mais les populations doutent de sa capacité d'y parvenir et c'est plutôt l'insécurité et les conflits nouveaux qui sont redoutés.

En somme, le renforcement politique de l'Europe constitue la condition de son efficacité et, partant, de sa légitimité. Mais en même temps, cet approfondissement suscite le mouvement contraire de diminution de la légitimité, car il induit, au moins dans un premier temps – qui peut durer –, un déficit de compréhension et de visibilité. Il suppose de consentir à la renonciation partielle, quoique indispensable, non tant à la forme État traditionnelle qu'à son mode d'action. Tel est le problème que rencontrent toutes les institutions supranationales. Tel est le dilemme difficile à résoudre en raison du processus historique dont il requiert une claire perception. Il faut aussi faire la part d'une certaine lâcheté dans l'imputation de responsabilité : par exemple, en matière de politique étrangère et de sécurité commune, l'Europe reste encore faible, car les États, pour des raisons qu'on peut juger bonnes ou non, ne veulent pas qu'elle soit forte. Ce problème concret de gestion des transitions est d'autant plus difficile que les perspectives ne sont pas énoncées.

L'ambiguïté originaire de l'idée d'Europe accroît logiquement la confusion. Certains en restent ainsi à la conception première d'un système cosmopolite européen – dans la filiation de Kant, Hegel et Husserl – où l'Europe est le continent où la rationalité progresse plus vite qu'ailleurs. Cette vision interdit quasiment de concevoir une frontière de l'Europe : européenne est toute société qui est conduite par le règne de l'égalité en droits et de la loi. Cet horizon universaliste s'accommode très bien d'une communauté d'États indépendants, sinon même d'une communauté anti-impériale dont l'unité même constituerait une menace⁴. Cette idée cosmopolite est logiquement incompatible avec une institution jouant dans le système international renouvelé le rôle d'une puissance comme une autre. D'autres estiment qu'il faut donner droit aux prétentions politiques de l'Europe afin de la constituer, mais cela aboutit en toute rigueur à la diminution de ses prétentions universalistes. Plus l'Europe acquerra une identité, moins les États-Unis seront européens – et inversement, l'éloignement de ceux-ci des traditions européennes pousserait l'Europe à défendre une identité propre.

L'Europe deviendrait alors une force politique comme les autres, mais ce qu'elle gagnerait en légitimité politique, elle pourrait le perdre en légitimité idéologique. Autrement dit, sa légitimité interne se renforcerait, mais sa légitimité externe pourrait s'éroder.

Pour tenter de sortir de cette contradiction, on développe parfois, dans la lignée de Jürgen Habermas, une troisième idée, celle de l'Europe comme forum de discussion « raisonnable », dont la valeur fondamentale serait un attachement aux procédures démocratiques. L'adhésion des Européens porterait moins sur la puissance que sur l'idée de droit. Le patriotisme serait non tant territorial, encore moins national, que constitutionnel. La légitimité substantielle ou « communautaire » céderait le pas à une légitimité procédurale. Les tenants de cette thèse défendent certes une idée fédérale, mais conscients du fait que l'État européen ne peut être un État identique aux autres, la fédération européenne ne serait pas la fédération classique, mais une fédération d'États-nations en quelque sorte allégés. L'Europe serait un hybride, à la fois d'État et de fédération. Toutefois, est-il concrètement possible, compte tenu de l'état des opinions, de faire surgir la *croyance* en l'efficacité et en la légitimité d'une telle structure sans la puissance et sans l'identification ? L'idée juridique de l'Europe est-elle suffisante ? N'est-il pas plus réaliste de continuer à partir des États et de promouvoir leur propre volontarisme européen ? Ne convient-il pas d'ailleurs de bannir le terme d'État, source de confusions et d'attentes nécessairement inassouvies, et même l'illusion d'États unis d'Europe, et de ne pas chercher à réduire l'Europe à des schémas classiques inadéquats ? N'est-il pas inconcevable, en tout cas à un horizon raisonnable, de séparer la politique, en tant que ferment essentiel de l'adhésion, de la pratique de la décision ?

Quatre aspects de la transformation des États

Le préalable est d'examiner comment imaginer une transformation substantielle des États sans faire droit à l'hypothèse soit de leur affouillement, soit d'une métamorphose radicale qui autoriserait de transférer, sans plus de précaution, ce qui constitue leur nature à une instance baptisée État, mais qui ne saurait en exercer les fonctions.

Pour analyser ces transformations, sans s'adonner au plaisir gratuit de l'utopie d'un changement de nature, il faut partir de quatre considérations autant juridiques que pratiques.

D'abord, le siège initial de la volonté est et reste l'État. Les États veulent ou ne veulent pas et ils n'ont d'obligations que pour autant qu'ils aient consenti à transférer des compétences à d'autres instances et aient accepté d'adhérer à des traités ou conventions porteurs de règles de droit. N'oublions pas que, s'ils

le décideur, ils peuvent en théorie sortir des institutions qu'ils ont mises en place, même si, plus l'intégration est forte et ancienne, plus cette sortie représente un coût élevé, sinon insupportable.

Ensuite, une construction juridique et politique complexe comme l'Europe soulève pour les États un problème concret d'anticipation des décisions qui se pose de manière moindre dans le cadre national. Dans un cadre européen, soit les décisions se prennent à plusieurs, soit la faculté de décider est transférée, mais l'application de celles-ci est toujours de la compétence des institutions de l'Union⁵, organes administratifs ou judiciaires. Surtout, une décision vit ensuite sa vie propre, selon une logique qui n'obéit pas toujours aux mêmes règles que celles qui prévalent au sein des États. En somme, le contrôle initial s'érode par la suite. Imaginer un processus contraire est impossible. Comment, en effet, penser que chacune des parties puisse ensuite interférer dans le processus d'application ? Comment concevoir une cohérence si chacun peut exciper de sa propre interprétation des textes ? Il faut bien qu'un organisme établisse une jurisprudence unifiée et celui-ci ne peut être qu'une juridiction. Bien sûr, les États peuvent parfaitement pallier, au moins partiellement, les conséquences de ce dessaisissement, mais cela suppose qu'ils aient une capacité d'anticipation accrue des conséquences des décisions – compte tenu de l'état du droit européen et de la technique jurisprudentielle de la Cour de justice – au lieu de s'en remettre, comme c'est loisible dans un cadre national, à la possibilité de corriger le tir en cours de route.

Cette proposition doit être reliée à une troisième évolution qui informe directement la question de l'État. La logique juridique en œuvre dans la construction européenne est celle d'un *droit finalisé*, en fonction de l'esprit même de l'Europe, et non plus d'un droit émanant d'une source souveraine et potentiellement arbitraire. Le droit fondé par la politique d'une certaine manière lui échappe, non pas pour la nier, mais pour viser toujours plus à une meilleure adéquation avec son intention première. Le légal s'habille en quelque sorte des couleurs de la rationalité et impose une discipline nouvelle au politique. Par rapport à la pratique interne aux États, il faut reconnaître que c'est une forme de conversion qui, aujourd'hui, est peu compréhensible par les peuples, d'autant que les dirigeants nationaux ne s'empressent pas de se réclamer de cette vertu nouvelle.

Enfin, les États doivent aussi changer pour des raisons pratiques. Et là, la forme entraîne le fond. Ils sont, en effet, obligés d'être plus cohérents, y compris dans l'explication qu'ils doivent fournir aux citoyens. Non seulement les normes fondamentales acquièrent une valeur plus déterminante et intangible, mais elles s'accompagnent aussi de l'émergence de normes politiques qui expriment une direction quant au fond des politiques suivies. Le socle juri-

dique de base ne comprend pas que les droits fondamentaux, mais aussi des principes directeurs pour les actions qui, directement en raison d'une compétence ou indirectement en vertu de règles d'harmonisation, appartiennent au champ européen. C'est un projet à moyen-long terme qui guide l'évolution des États et moins des décisions contingentes et plus à courte vue (ou à courte échéance) prises en fonction des manifestations de l'opinion. D'où certes le sentiment que la prise des citoyens diminue sur leurs dirigeants et qu'il est plus difficile de leur faire entendre raison, qu'il existe une machine implacable et sans visage, en sorte que la manifestation classique ne suffit plus pour peser sur la décision. Autrement dit, le contrepoids de la démocratie sociale en face de la démocratie politique ne répond plus. Pourtant, cette analyse est largement erronée, puisque la démocratie est bien maintenue, voire renforcée, par la cohérence même qu'elle requiert de la sorte. Mais cette analyse théorique ne correspond que partiellement à la réalité d'aujourd'hui.

Ces quatre éléments participent d'une discipline démocratique qui repose donc sur la permanence de la décision étatique, l'obligation d'anticipation qui constitue la règle première de l'art de gouverner, la nécessité de donner une cohérence au droit et même d'élaborer une *stratégie juridique*, enfin l'impératif d'une cohérence et d'une transparence dans l'exercice de la démocratie qui suppose que les gouvernants fassent débattre les gouvernés sur leurs projets à moyen terme et s'engagent sur la durée. Dès lors à la question : « Est-ce que cette transformation conduit à moins de politique et est synonyme de dépolitisation, au sens ici de perte de capacité de contrôle démocratique ? », la réponse sera positive ou négative en fonction de la pratique des États.

Si les gouvernants adaptent en conséquence la fabrication de la politique des États, les virtualités démocratiques de cette transformation sont évidentes. Elle aboutira à une clarification des choix démocratiques avant la discussion au niveau européen et à des débats internes portant sur le long terme. Elle dissuadera les dirigeants de dissimuler la portée de leurs choix et sera en conséquence un facteur de transparence. C'est loin d'être la réalité dans tous les États, ce qui explique le sentiment d'extériorité et d'étrangeté de la politique européenne et ôte toute visibilité aux décisions. De surcroît, la réalité contemporaine est celle d'une mauvaise appréhension de ce qui relève de la décision interne – qui reste considérable – et ce qui devra appartenir à des décisions prises en commun. Il existe également une tentation de facilité de la part de certains hommes politiques consistant à dire que telle décision est imposée, ce qui est littéralement faux. Pourtant, dans le contexte de crise de la politique interne, la possibilité nouvelle de présenter des projets à moyen terme, d'impliquer les instances délibératives et de tracer des perspectives, même si l'Europe ne va pas nécessaire-

ment les adopter et qu'il existe toujours des compromis, revaloriseront simultanément la politique nationale et les choix politiques européens. Reste certes le problème de l'organisation de la démocratie sociale en Europe – entendue ici comme manière pour les citoyens, hors des élections, de peser sur le cours des choses. Elle est d'autant plus problématique que le nombre d'États s'accroît et que les instances participatives au niveau européen, faute d'acteurs civils et politiques européens de taille suffisante, restent largement utopiques.

L'assomption de la souveraineté

Chacun connaît la définition traditionnelle que donnait Louis Bodin de la souveraineté : « puissance absolue et perpétuelle d'une République ». À l'évidence, cette puissance ne peut plus être absolue au sein d'un groupement d'États coopérant ensemble, *a fortiori* lorsqu'ils mettent en commun une part essentielle de leurs actions. Mais cette absoluité n'existait déjà plus au sein d'une démocratie, puisqu'elle est antinomique de l'État de droit. En revanche, son caractère perpétuel – quoique non universel – existe bel et bien, puisque les États demeurent. Dès lors, il faut bien conclure que, si la souveraineté change, la puissance qui la caractérise reste, même si elle emprunte des formes différentes pour se réaliser.

Le paradoxe contemporain de la souveraineté tient à ce qu'elle s'exprime dans ses limitations. Or, celles-ci, loin d'être attentatoires à sa nature, lui confèrent toute sa portée. La souveraineté ne peut être la geste héroïque d'une volonté épique, mais s'incarne dans la réalisation d'un projet. Elle se manifeste non par une intention, mais par le travail sur les conditions de réalisation du dessein qu'elle vise à promouvoir. En somme, la souveraineté devient pleinement politique. C'est ce que manifestent ses deux limitations : celle de la souveraineté populaire par le droit, en raison de l'existence de normes fondamentales qu'expriment tant la Constitution nationale que les conventions internationales ratifiées et approuvées ; celle de la souveraineté nationale par ce qu'on pourrait appeler l'alliance des souverainetés dans le cadre de la réalisation d'objectifs partagés.

Nous ne saurions en conclure que nous soyons entrés pour autant dans un « monde sans souveraineté », selon l'expression de Bertrand Badie, même si nous pouvons aisément concéder que de multiples forces corrodent concrètement les mécanismes de défense des États. Ceux-ci doivent désormais engager des stratégies complexes où la scène internationale et les institutions multilatérales deviennent des instruments de la souveraineté et, plus généralement, de la puissance. Il suffit d'ailleurs de considérer des phénomènes menaçants pour la souveraineté des États, tels que la puissance des marchés financiers, les trafics illicites ou la privatisation de certaines forces armées, pour constater que le seul espoir de rétablissement de celle-ci tient à la mise en place d'instruments

d'action partagés. On retrouve aussi la problématique de la transformation des États : la pratique de la stratégie leur est devenue indispensable.

Vers une nouvelle nature du politique ?

L'Europe conduit à une nouvelle perception du politique et de la décision. Celle-ci n'est plus un acte d'autonomie impuissant et l'affirmation sublime d'une volonté dans la fierté de la solitude, mais conduit au retour du politique au réel. Il s'agit d'apprendre à agir dans le meilleur cadre possible pour soi, qui est un cadre commun. Cette réalité sonne la fin de la politique comme caprice et comme arbitraire.

Cette transformation suppose toutefois une double compréhension, qui est loin d'être acquise. D'abord, de l'apport pour chaque nation du projet européen – ainsi que du progrès du droit et des conventions internationales. Ceux-ci ne signifient pas une érosion du politique, mais le déplacement volontaire à un autre niveau du projet qu'il exprime, car ce n'est qu'à celui-ci que des résultats concrets peuvent aujourd'hui être apportés aux problèmes les plus lourdes. Il s'agit ensuite de parvenir à une nouvelle compréhension du droit dans sa double dimension. D'abord, du droit comme expression d'une norme supérieure, qui n'est pas la manifestation de la limitation du politique, mais s'analyse comme une *politique quintessenciée*. En définitive, peu importe que la norme soit nationale, européenne ou internationale ; l'essentiel est qu'elle résulte d'un choix politique. Il faut ensuite comprendre le droit comme une *stratégie* politique à part entière, dans un cadre qui n'est plus national. Loin de signifier son abandon, *le droit devient la continuation de la politique par d'autres moyens*. La politique ne passe plus seulement par la rivalité interne classique (par exemple, entre la gauche et la droite), mais par le débat entre les nations sur leurs intérêts. La politique ne s'exprime pas uniquement dans le conflit qui s'illustre par les alternances, mais par son déplacement vers un autre type de débat politique, cette fois européen et international. Et là, pas plus que sur la scène interne, un politique au pouvoir ne peut toujours gagner. *De facto*, il va nous falloir apprendre à vivre politiquement avec ces deux dimensions du débat, interne et international.

Sur un plan strictement européen, il nous faut de la sorte marier trois dimensions. La première est celle du politique à proprement parler, qui passe par l'affirmation de projets substantiels. La deuxième est celle du droit qui, loin d'être purement procédural et d'exprimer seulement des droits fondamentaux, expose de plus en plus des principes régulateurs en matière de gestion de l'économie et du social. La troisième est culturelle et historique : l'Europe rend compte d'une communauté de pensées, de valeurs et d'expériences, qui appelle une traduction dans une alliance de type politique. Et ce projet à la fois est issu de ces éléments premiers dont la composante cosmopolitique est déterminante et suppose une vision de l'his-

toire future de cet ensemble au sein de l'histoire mondiale. Cette troisième dimension, simultanément orientée par la conscience historique et par une conception du destin collectif inséparable de l'idée de puissance, constitue l'apport fécond des récents et futurs élargissements.

Pour autant, on ne saurait conclure au déplacement du gouvernement à la gouvernance, entendue comme entreprise de négociation permanente relayée par des forums participatifs. Les gouvernements restent, avec leurs ambitions qui expriment une forme de souveraineté, mais les actes des gouvernements se modifient lorsqu'ils visent à parvenir à leurs fins. La gouvernementalité donne l'apparence d'être plus indirecte ; en fait, elle est surtout plus subtile, comme d'ailleurs sur le plan interne avec les nouvelles modalités de la gestion démocratique des opinions. C'est en ce sens que la pratique des gouvernements informe la substance même de l'État. Elle exige plus de rigueur dans la formalisation des intentions et des objectifs. On peut espérer que l'intelligence du politique y gagnera.

notes

1. Je renvoie ici à ma communication au colloque du centenaire organisé à Paris « Raymond Aron ou la puissance occultée », en cours de publication.
2. Lors d'un débat qui m'opposait à un tenant du « non » au référendum du 29 mai 2005, mon adversaire soutenait que l'Europe, c'était aussi le Conseil de l'Europe et qu'on pouvait l'aimer tout en voulant dépasser son incarnation actuelle par les institutions de l'Union européenne. Certes ! Mais le désamour de l'Europe concrète et l'amour de l'Europe rêvée reviennent *de facto* à pas d'Europe du tout. Cela me fait penser à l'histoire de cet homme à qui l'on présente des femmes réelles et qui leur oppose à chaque fois la femme idéale. Il devra bien se contenter de la femme en idées !
3. On le voit aussi dans le développement de la justice internationale, où s'instaure une dialectique entre la norme commune et les marges nationales, y compris pour des raisons d'efficacité pratique (cf. Mireille Delmas-Marty, *Le pluralisme ordonné. Les forces imaginantes du droit II*, Paris, Seuil, 2006).
4. Il faut rappeler que Kant se défiait d'une République universelle où il voyait le risque d'une tyrannie. Son cosmopolitisme philosophique n'impliquait pas un État cosmopolite.
5. Bien sûr, la transposition – contrôlée – des directives est du ressort des États, mais juridiquement leur marge d'appréciation est extrêmement limitée.