

Dolores Rubio García

Dolores Rubio García est professeure en relations internationales, spécialiste en intégration européenne, à l'université Complutense (Madrid).

Les enjeux de l'identité européenne

En 1992, le traité de Maastricht crée une citoyenneté propre à l'Union qui vaut pour tous les nationaux des États membres, mais exclut les résidents extracommunautaires, révélant ainsi la complexité de l'identité européenne. Pour résoudre la question de la diversité culturelle, il faut combiner l'intégration politique avec une citoyenneté multiple, qui passe par la reconnaissance de la citoyenneté aux résidents extracommunautaires de longue durée.

On peut douter de la capacité de l'Europe à construire un imaginaire collectif et une identité commune, dans la mesure où elle n'est ni un espace ni un territoire identifiable. La disparité de ce que l'on veut intégrer — États, peuples et minorités — augmente la perception d'une Europe incertaine. Les Européens, ressentant l'inquiétude de ceux qui vivent dans une époque de transition, auront

du mal à construire une identité transnationale qui devrait être l'instrument qui permettrait au Vieux Continent de trouver sa place dans un monde caractérisé par la mondialisation, la disparition du système bipolaire et la perspective d'un ordre unilatéral sous l'égide des États-Unis.

Depuis le milieu du XX^e siècle, l'État a vu son rôle régulateur s'éroder sous l'influence de la mondialisation. Ce concept met l'accent sur la dimension internationale des entreprises, sur les politiques de libéralisation économique et sur la rapide expansion des technologies de l'information. La position centrale de l'État, garant

des droits des citoyens, est de plus en plus remise en question sous l'influence d'acteurs transnationaux. La circulation transfrontières de biens, de capitaux, d'idées et de personnes fragilise les affiliations traditionnelles. La relation État, territoire et individu a évolué.

L'Union européenne est l'un des acteurs qui affectent l'autonomie des États en limitant la souveraineté nationale. Elle a établi un nouvel ordre politique, économique et juridique qui touche tous les citoyens. Depuis 1957, la suprématie des normes de la Communauté par rapport aux lois nationales a introduit un changement radical, puisque les parlements et les pouvoirs judiciaires nationaux ont dû accepter la primauté du droit communautaire sur le droit national dans toutes les sphères de compétences européennes. Plus récemment, la coopération en matière de justice et affaires intérieures a affaibli les piliers traditionnels de la souveraineté nationale, comme le contrôle de l'immigration et les services de police et de renseignements.

Mais les restrictions apportées à la marge de manœuvre des États comportent des aspects positifs : ainsi, les droits de l'homme, inscrits dans des textes internationaux, constituent un mécanisme qui permet de freiner le pouvoir des États.

UNE CITOYENNETÉ PROPRE

La généralisation des normes internationales relatives aux droits de l'homme et l'intégration régionale donnent une importance croissante à la citoyenneté, entendue comme relation entre les individus et la collectivité. À l'heure où les liens

nationaux de loyauté ont cessé d'être indiscutables, être citoyen est une condition requise pour pouvoir jouir de la plénitude des droits.

Quand, en 1992, le traité de Maastricht crée une citoyenneté propre à l'Union qui vaut pour tous les nationaux des États membres, il traduit la volonté de définir une identité qui procure un sentiment d'appartenance à la nouvelle entité. Mais il n'est pas acquis que cela ait ouvert la voie de l'identité européenne. Au contraire, cette citoyenneté révèle la complexité de cette identité. Le sentiment d'identité se fonde principalement sur des critères d'appartenance nationale et non sur la reconnaissance des réalités démographiques de l'Europe. Ses effets sur la situation juridique des nationaux des pays tiers qui résident d'une manière permanente sur le territoire de l'Union étaient décevants. Dans un premier temps, ils n'ont bénéficié ni de la libre circulation ni des droits politiques.

LES SCÉNARIOS DE L'IDENTITÉ EUROPÉENNE

L'intégration européenne exige un projet identitaire, mais la définition de son contenu est loin d'être un élément de rapprochement. On peut établir quatre scénarios. Le premier renvoie à un héritage commun qui, en réalité, est surtout fait de conflits ; ils ont culminé dans les deux guerres mondiales et la Shoah. Le projet européen apparaît alors comme une tentative de mettre fin à cette fatalité historique.

Le deuxième scénario consiste à parier sur le projet. La démocratie, les libertés, la tolérance ou la laïcité dépassent la spécificité européenne. Le troisième affirme que, s'il n'y a pas d'accord sur l'identité, on ne peut pas élaborer un catalogue de valeurs. Si celui-ci ignore ce qui est dû aux éléments que l'on ne considère pas purement européens, ce catalogue sera toujours partiel et incomplet avec pour conséquence que l'identité européenne est loin de substituer complètement aux identités nationales. Enfin, le quatrième scénario essaie de rendre compatible l'affrontement historique et l'« unité dans la diversité » — la devise de la Constitution européenne.

Ces quatre scénarios ont en commun la difficulté de donner une réponse convaincante au fondement, au sens et à la portée de l'identité. Mais quels que soient son rythme et ses objectifs, on ne peut pas établir de lien politique sans résoudre d'abord la question de ce qui permet de se reconnaître comme une partie de la communauté. À défaut, on prendrait le risque de voir se développer des identités ethniques, réactives et réactionnaires qui trouveraient leur origine dans une logique défensive, identités incompatibles avec la démocratie. Une telle conception de l'identité présente un danger de dérive vers un fondamentalisme ou un racisme culturel qui sert à promouvoir l'exclusion de l'autre. En effet, le fondamentalisme ou le racisme culturels identifient quelques traits considérés comme européens, en écartant l'apport d'autres cultures et en excluant l'autre, affirmant sa différence. Pour cette raison, on peut craindre un nou-

veau totalitarisme qui présuppose l'existence d'une « vraie » culture européenne, homogène et définie contre le pluralisme qui reconnaît que l'identité est aléatoire, dynamique et consensuelle.

Le défi consiste à savoir comment les Européens peuvent faire face aux nouveaux flux migratoires et, partant, comment gérer les liens avec ceux qui, à priori, ne partagent pas la culture du Vieux Continent, mais qui sont porteurs d'une identité qui est perçue, en grande mesure, comme incompatible ou spécifique alors même qu'elle cherche à être entendue dans les institutions, le droit et le système politique propres de l'Europe.

UNE IDENTITÉ MULTIPLE DANS LA CONSTITUTION ?

L'Europe doit faire face à deux questions importantes. Premièrement, où commence-elle et où finit-elle d'un point de vue culturel et même géographique ? Deuxièmement, quels principes constitutionnels se donne-t-elle ? La Constitution européenne qui, en réalité, est un traité entre pays, inclut certes d'importants éléments constitutionnels comme le préambule, la charte des droits fondamentaux, les principes qui régularisent le fonctionnement des institutions, la formulation de la suprématie du droit de l'Union sur celui de leurs membres et une répartition plus précise des compétences.

Néanmoins, ce modèle est loin de la séparation des pouvoirs dans un État de droit, surtout parce que la souveraineté des citoyens européens ne se traduit pas au Parlement européen. Au contraire, le sys-

tème d'adoption des décisions institue un mécanisme de double majorité très complexe qui veut refléter la double nature d'une union d'États et de citoyens. C'est la raison pour laquelle les protagonistes du processus constituant se sont occupés principalement de la manière d'organiser le fonctionnement de l'UE, et très peu des défis réels de l'Europe politique.

Dans ce contexte, la réponse aux questions posées recourt à la « multiculturalité ». Même s'il n'est pas facile de parvenir à un accord sur ce concept, il est certain qu'il n'est pas défini uniquement comme un fait social qui implique la présence, dans l'espace de souveraineté d'une même communauté politique, de groupes qui se réclament d'identités culturelles diverses et qui s'affirment comme différents en revendiquant la reconnaissance de cette spécificité. Lorsqu'il n'y a pas d'identité européenne, mais des identités plurielles, la multiculturalité permet d'approfondir ce qui appartient en propre à un groupe en définissant l'identité européenne comme plurielle. Cette identité n'est pas harmonieuse, mais elle est difficile et même contradictoire, et sa meilleure expression est l'idée même de crise, de critique.

Dans le débat à propos des priorités qui doivent être prises en compte pour le projet européen, il faudrait considérer le fait que, au-delà de l'exigence d'un espace économique, l'essentiel réside dans la dimension culturelle et politique. Et cela ne dépend pas uniquement de la viabilité d'un programme structuré conformément aux exigences de légitimité démocratique, mais de la possibilité de trouver le lien qui

permet de créer une communauté sur laquelle construire cette réalité. Cependant, au-delà de la référence au métissage, de l'harmonie des différences et de la rhétorique sur la maison commune européenne, la difficulté de trouver des liens communautaires quand il existe tant de siècles de confrontations est évidente. Cette difficulté concerne la démocratie même, les conditions de légitimité et de citoyenneté. Elle oblige à prendre au sérieux le pluralisme, défini comme un concept qui transcende le libéralisme historique.

L'on peut établir une analogie historique. À la fin du XVIII^e siècle s'élaborent le modèle romantique allemand, qui plaide pour une communauté ethnique, culturelle, et le modèle rationaliste français, qui considère la nation comme un projet politique républicain, celui du référendum quotidien des citoyens. Pour les Allemands, la culture européenne représente un héritage spécifique. Pour les Français, tout résulte d'un système juridique et politique, d'une idée régulatrice qui gère la multiplicité. Une autre voie préconise une forme d'identité plus dynamique. C'est, en réalité, le legs de la philosophie des Lumières qui rend possible la démocratie par l'émancipation de la raison face aux dogmes.

LES DEUX VISAGES DE L'EUROPE

L'histoire de l'Europe montre deux visages. L'identité plurielle n'est pas la seule tradition du continent : la violence, l'intolérance, la peur de la diversité, le racisme, la xénophobie et le génocide en font partie. Le danger ne réside pas seulement dans les nationalismes, mais aussi dans l'exclu-

sion, dans le projet homogénéisateur économique, politique et culturel qui essaie de monopoliser la vision de l'Occident; dans la marchandisation qui établit la primauté de l'économique sur le politique; dans le modèle de globalisation intéressé par la diversité vue comme marchandise, et dans une vision patrimoniale qui considère la culture européenne comme un legs qui doit être préservé pour être fidèlement transmis, faisant des manifestations culturelles des espèces protégées.

Quand une partie du débat s'est concentrée sur l'exigence d'inscrire dans le traité une référence aux racines judéo-chrétiennes de l'Europe, ce qui finalement n'a pas été fait, ce n'est pas que l'on ait voulu s'opposer à ce qu'ont en commun les Européens. Ce qui est vraiment caractéristique n'a pas été perdu de vue: l'ouverture à d'autres modèles non hégémoniques dans son espace intérieur. Mais tant ceux qui affirment que le christianisme est un élément sans lequel le Vieux Continent n'existerait pas, que ceux qui voient dans la séparation entre l'Église et l'État — la laïcité — l'héritage des Lumières sont d'accord pour affirmer que l'adversaire de l'identité européenne est le fondamentalisme islamique. Ils confortent l'incompatibilité entre l'islam et la démocratie, surtout par la confusion qui existe entre les codes religieux et juridiques. Mais l'islam n'est pas que notre proche voisin, il est l'une des sources de l'identité européenne. L'Europe s'est constituée grâce à l'apport arabe et ottoman, non seulement sur l'héritage judéo-chrétien, mais aussi sur le legs musulman.

UNE APPROCHE PRAGMATIQUE

Le traité constitutionnel manifeste une contradiction entre deux voies: l'Europe des citoyens, des cultures et des peuples qui vise l'adhésion au projet européen et la voie technocratique qui désire vider de son idéologie le processus d'intégration, en faisant ressortir son caractère rationnel. En résulte une approche qui consiste à faire progresser paradoxalement l'identité européenne depuis le droit et le politique et non depuis la culture. Par pragmatisme, l'identité s'est développée à partir de la négociation, de l'argumentation, des institutions et normes approuvées à la majorité. En fait, le traité souligne la remarquable diversité culturelle de l'Europe et la capacité de transformer les acquis en un cadre juridique et politique qui peut être défini en termes de démocratie plurielle. Il reprend ce qui est déclaré dans le préambule du traité de Nice sur la diversité des peuples de l'Europe comme un fait positif, précieux, depuis le moment où ces peuples décident de partager un avenir pacifique basé sur des valeurs communes, tandis que l'Union contribue à leur sécurité et à leur développement dans le cadre du respect des différences et de l'identité nationale des États membres.

LA SPÉCIFICITÉ EUROPÉENNE

Quelles sont alors les limites de la diversité entendue comme caractéristique identitaire? Le traité constitutionnel ne résout pas la question de la diversité culturelle. Il est tout de même étonnant que la notion de citoyenneté, étant une question centrale, soit exprimée de façon si restrictive. Le traité de Maastricht reconnaît

cette citoyenneté aux nationaux d'un État membre. Mais un nombre considérable d'« extra-communautaires », qui ne jouissent pas de la nationalité d'un pays européen, mais qui résident depuis longtemps en Europe en est exclu. Puisque la citoyenneté est accordée selon la nationalité du pays membre et non selon la résidence (avec pour effet que les critères que les États appliquent sont divergents), elle exclut davantage qu'elle n'intègre.

Le problème de l'accès à la citoyenneté réside dans la relation qui s'est établie entre un permis de résidence et de travail. Que la citoyenneté implique la reconnaissance de droits politiques, et non seulement sociaux et civils, parce que le résident, temporaire ou définitif, contribue par ses impôts, son travail à la construction de l'UE, met en question une définition « ethnique » de la citoyenneté. Bien sûr, cela reste cohérent avec une conception instrumentale de l'immigration, mais non avec les principes de légitimité qui soutiennent les Constitutions des États européens ni avec la protection universelle et régionale des droits de l'homme.

Paradoxalement, si la citoyenneté demeure définie par la nationalité, depuis quelques années de plus en plus de droits sont reconnus aux ressortissants d'États tiers résidents de longue durée. Il s'agit de droits liés à la libre circulation, mais aussi de droits politiques. Certains États reconnaissent le droit de vote aux étrangers aux élections municipales (Espagne, Belgique). Pour des motifs différents relatifs à Gibraltar, le Royaume-Uni ouvrira même, avec l'accord de la Cour

de justice des Communautés européennes, le droit de vote à certains citoyens du Commonwealth aux prochaines élections européennes. Pour faire correspondre le contenant au contenu, le moment est venu de changer la définition même de la citoyenneté européenne pour y inclure les résidents de longue durée.

Le concept de citoyenneté dans la première Constitution pour l'Europe doit ouvrir aux immigrants la condition de citoyens. Ceux qui contribuent au bien-être commun doivent participer aux décisions sur le bien commun. La voie la plus appropriée pour atteindre cet objectif est de combiner le principe d'intégration politique avec celui de citoyenneté multiple. On retrouverait ainsi le concept de participation à l'espace public et on acterait la capacité politique croissante de groupes auxquels la citoyenneté a été refusée. Le moment est peut-être venu d'établir les principes d'une citoyenneté transnationale.

La Constitution européenne n'est pas un point final. Elle est une plateforme depuis laquelle il est possible d'effectuer des changements. L'intégration de l'Europe ne peut produire des Européens que si elle est accompagnée d'un régime d'inclusion, qui remplace le concept d'appartenance basé sur la nation par la notion postnationale des droits de l'homme. L'identité deviendra de cette façon un moyen d'intégration. Et elle ne le fera pas à partir de l'exclusion mais à partir de l'inclusion de toute la population stable du Vieux Continent. ■