

## **Quelle réponse de l'Union européenne à la mouvance autonomiste-indépendantiste d'acteurs infra-étatiques de pays membres?**

L'actualité du phénomène de revendications *autonomistes-indépendantistes* d'*acteurs infra-étatiques* (unités régionales, quasi fédérées et fédérées) d'États membres de l'UE (penser, par exemple, aux développements des derniers mois et, notamment, à la volonté de la Catalogne de tenir un référendum sur l'auto-détermination de cette région ou à l'accord entre Londres et Édimbourg sur l'organisation d'un référendum sur l'indépendance de l'Écosse, sans, certes, oublier plusieurs autres cas d'aspirations variables à des formes de *désenclavement national*), nous incite à nous interroger sur l'éventuelle *relation d'interaction* ou de *compatibilité* avec le processus, concomitant et parallèle, de progression de l'intégration européenne; ceci d'autant plus que ces mouvances vers l'autonomie-indépendance sont, implicitement et, souvent, explicitement, liées à une aspiration d'intégration de la future unité étatique dans l'Union. Sous cet angle de problématique, nous avancerons la proposition selon laquelle le processus de construction européenne de l'Union a, à la fois, favorisé, notamment par la perméabilisation-ouverture des frontières socio-économiques nationales, ses politiques de développement régional et son accueil institutionnel d'unités infra-étatiques, un certain décroisement de ces unités et suscité au sein de leurs élites et populations autonomistes-indépendantistes, indirectement, par le succès économique et les perspectives de fédéralisation politique de l'Union européenne, l'espoir d'y trouver, en cas d'accession à l'indépendance, un nouveau schéma d'encadrement systémique, substitutif et de police d'assurance, celui d'une adhésion directe à l'Union. *Aussi, la Communauté européenne et, par la suite, l'Union européenne ont-elles, indirectement, permis à ces unités infra-étatiques de coupler leur conviction, d'origine affective, «small is beautiful» (souveraineté) avec leur rationalité utilitaire «big is efficient» (participation à l'UE).*

1° Le *paradigme systémique d'intégration européenne* s'appuie sur une logique fédéraliste, celle de l'*unité dans la diversité* : l'objectif d'*unité*, dans un espace européen allant *au-delà de l'État-nation*, a nourri, dans l'après-guerre, un espoir de paix et de prospérité et s'est avéré progressivement, dans la foulée de l'apparition d'autres zones d'intégration internationale et de

nouvelles puissances, comme aussi d'une économie globalisée, un projet gagnant et un impératif incontournable et pressant; la dimension de *diversité* de ce projet-processus dynamique de fédéralisation d'États-nations fut, à son tour, préservée par le maintien de rôles toujours essentiels de l'État-nation, voire élargie par le développement, au sein de l'Union, de politiques socio-économiques régionales, éducationnelles, culturelles, respectant-encourageant l'épanouissement des unités infra-étatiques.

De son côté, l'*État-nation*, inséré dans ce schéma européen d'unité-diversité et faisant face à des revendications infra-étatiques, a subi une érosion de ses pouvoirs, certains ayant été transférés à l'Union, d'autres ayant été décentralisés au profit d'unités infra-étatiques, déjà en processus de décloisonnement national dans une Europe sans frontières économiques et de communications sociales intenses. Aussi, le processus de *transformations systémiques en deçà et au-delà de l'État-nation*, réalisé tantôt dans le cadre d'une décentralisation-dévolution étatique, tantôt dans le contexte de l'intégration européenne et, également, accentué par les flux socio-économiques de l'économie globalisée et transnationalisée et par l'extraordinaire développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, à rayon mondial d'action et de diffusion, a-t-il permis-encouragé ce décloisonnement des unités infra-étatiques, les mettant en *dialogue direct, socio-économique* (à travers l'ouverture des frontières et les politiques européennes de développement économique, régional, de communications etc.), avec l'Union européenne, comme aussi avec les agents internationaux et transnationaux de l'ère globalisée. Dans le cas de l'Union européenne, il y a aussi lieu de mentionner, au titre d'un tel décloisonnement, la présence d'acteurs infra-étatiques au sein d'institutions européennes (penser, par exemple, à leur participation au Comité des Régions ou, dans des cas limitatifs d'exercice de compétences du ressort infra-étatique, à des formations correspondantes du Conseil de l'Union, comme, également, à l'existence d'«antennes» de représentation-communication-lobby de ces unités infra-étatiques à Bruxelles).

En somme, cette nouvelle réalité binaire de décloisonnement national et d'ouverture européenne et globale, a, certes, fourni aux mouvements indépendantistes d'acteurs infra-étatiques l'espoir *du beurre* (une perspective de souveraineté) et de l'*argent du beurre* (le maintien, en cas d'adhésion à l'Union, d'un vaste cadre socio-économique, celui de l'intégration européenne, indispensable dans un monde globalisé). Cela dit, cet espoir cumulatif

n'est pas exempt d'évolutions de déception : l'amputation d'un État d'une de ses composantes territoriales, surtout si celle-ci est d'un gabarit économique et socio-culturel substantiel, ne manquerait pas de l'affaiblir dans ses relations européennes et internationales, en particulier en période de crise économique (penser à la crise socio-économique de l'Espagne et même du Royaume-Uni, dans une UE et dans une économie mondiale en difficultés), sans nécessairement épargner le nouvel État indépendant des coûts systémiques dus aux convulsions de la séparation; par ailleurs, le verrons-nous dans ce qui suit, l'adhésion du nouvel acteur étatique à l'Union ne relèverait pas d'une certitude absolue, considérant les éventuelles perturbations systémiques d'un processus conflictuel d'accession à l'indépendance, d'une part, les conditions du régime «constitutionnel» d'adhésion et du contexte socio-économique et géopolitique de l'Europe.

2° Ainsi que nous venons de l'esquisser, cette relation *objective* d'interaction et de fertilisation croisée entre les acteurs infra-étatiques et l'Union européenne, écartèle l'État-nation, tiré par les premiers en deçà (dans un processus de *décentralisation-dévolution*) et par la seconde au-delà (dans un processus de *supranationalisation*). Dans ce contexte, les revendications d'autonomie-indépendance des acteurs infra-étatiques semblent d'autant plus facilitées que les forces indépendantistes (penser aux cas-pilote, mentionnés plus haut, de la Catalogne et de l'Écosse) espèrent, voire, parfois, promettent, en cas d'accession à un statut d'État souverain, leur adhésion à l'Union européenne : considérant la rupture du cordon ombilical avec le plus vaste cadre socio-économique national et appelée à faire seule face à l'économie globalisée, l'unité infra-étatique (sous son leadership indépendantiste) affine et enrichit son argumentaire d'affranchissement par l'espoir, souvent présenté comme une certitude, de bénéficier d'une nouvelle «police d'assurance», celle de l'apport socio-économique qui pourraient découler d'un *membership* à l'Union européenne.

Cette thèse d'adhésion, sécurisante pour les forces indépendantistes, n'est pas dénuée de tout fondement; elle n'est pas, en revanche, garantie, eu égard aux exigences du régime juridique d'adhésion du traité UE et aux réalités socio-économiques et géopolitiques de l'Union, qui pourraient libérer ou bloquer son enclenchement-aboutissement. Car, il est évident que le nouvel État ne deviendrait pas automatiquement membre d'une Union, dont il faisait partie en tant que composante infra-étatique d'un pays membre, mais se soumettrait au régime et procédures d'adhésion, avec tous les aléas afférents.

- Les *critères d'adhésion* dans l'Union prévoient un *examen de recevabilité* de l'État candidat dont les conditions pourraient ne pas être réunies sur le chef du nouvel État, tout au moins dans l'après-indépendance immédiat. Certes, les critères d'un État *géographiquement européen*, partageant un *patrimoine européen commun* et ayant un *régime démocratique* (État et ses institutions; relations avec le citoyen; droits fondamentaux) devraient être présents, tout au moins dans le cas de nos deux exemples d'acteurs infra-étatiques (Catalogne, Écosse), compte tenu de leur réalité actuelle et de la perspective d'un processus consensuel (acteur national-acteur infra-étatique) d'affranchissement (avec, toutefois, dans le cas de la Catalogne, quelques étapes plutôt difficiles à franchir en vue d'un tel consensus). Quant à l'examen du critère *socio-économique* de pays d'*économie de marché* (une autre formulation de l'«économie libérale), capable, selon la Déclaration de Copenhague de 1993, «de faire face à la *pression concurrentielle* et aux *forces du marché* à l'intérieur de l'Union», il pourrait, également, être concluant, à moins que le processus de séparation et d'indépendance n'ait pu susciter une crise politique et socio-économique chez le pays nouvellement créé, menaçant, de la sorte, la recevabilité de sa demande d'adhésion, au moins pendant un certain temps.

- Depuis la Déclaration de Copenhague, il faudrait, toutefois, prendre en considération, comme critère de recevabilité, «la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres, tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne [...], [dans] l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats». Or, un *moratoire*, général ou *ad hoc*, de l'Union en matière de nouveaux élargissements, pour des raisons liées à une volonté prioritaire d'approfondir sa construction institutionnelle-décisionnelle de gouvernance, de se doter de nouvelles et plus vastes ressources budgétaires, de réussir l'assainissement des finances publiques et des politiques macro-économiques de certains États membres de la zone euro et de stabiliser cette dernière, de faire des pas significatifs vers l'union politique, entraînerait une pause dans la procédure d'adhésion, reportant ainsi, peut-être *sine die*, le processus d'adhésion de ces nouveaux États et, éventuellement, leur offrant plusieurs options : un régime d'association, des accords bilatéraux du type de ceux avec la Suisse, un statut de pays candidat ou, encore, un régime de préadhésion etc.

- S'il est exact de dire que l'on cherche, en matière de mise en œuvre de la procédure d'adhésion, une approche transparente et *objectivée*, il n'est pas exclu que, à la phase de la décision sur la recevabilité de la demande de l'État candidat, l'État membre dont s'est détachée

l'unité concernée, jadis infra-étatique et maintenant souveraine et candidate à l'adhésion, oppose, non pas tant en Conseil européen (où il a, cependant, un droit de veto sur l'établissement et la modification des critères d'éligibilité-recevabilité) mais en Conseil, qui est chargé de l'*évaluation des critères de recevabilité*, son veto, surtout si la séparation a été réalisée dans la cacophonie, le conflit politique aigu (eu égard aussi à l'article 4, par. 2 du TUE, qui proclame le respect, par l'UE, de l'identité *nationale* de ses membres ainsi que des «fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale») et les dissensions sur les conditions de séparation (avoirs, dette, etc.).

- *In fine*, en cas de passage à la phase finale de la procédure d'adhésion, celle de la *négociation-conclusion entre le pays candidat et les États membres des conditions d'admission*, le veto de l'État membre amputé d'une unité infra-étatique, lors de la négociation ou, encore, un rejet au moment de la *ratification* de l'accord conclu, ne sont plus à exclure. Certes, la spéculation sur un tel veto ne serait pas arbitraire et devrait tenir compte des réalités du dossier de séparation et du rôle des institutions européennes et des autres États membres (en dehors de l'État amputé), qui s'efforceraient de faire respecter l'objectivité des critères de recevabilité et, en cas de passage à la seconde phase, celle des conditions à inscrire dans un traité d'admission (bien qu'il s'agisse d'une appréciation toujours discrétionnaire), tout en ménageant, certes, l'intérêt national de l'État membre, amputé d'une de ses unités infra-étatiques.

3° *En conclusion*, il nous a paru essentiel de consacrer cette réflexion sur la relation triangulaire, interactive et rétroactive, entre le désenclavement des unités infra-étatiques par rapport à l'État englobant, lequel réagit, par un processus de décentralisation-dévolution, tout en participant à un processus d'intégration européenne qui perfore ses frontières économiques, met en commun des pans entiers de ses droits souverains, établit des relations directes (institutionnelles et de flux socio-économiques) avec ces acteurs infra-étatiques, leur insufflant, aussi, indirectement, un espoir d'adhésion à l'Union, en cas d'accession à l'indépendance. Aussi, la réalité moderne d'organisation des sociétés européennes *en deçà et au-delà de l'État-nation*, dans une Europe en intégration constante et dans un monde en globalisation croissante, s'inscrit-elle dans une logique d'unité-diversité, aux cercles à la fois concentriques et intersectés, dans un pluralisme d'allégeances et de cadres sociétaux de vie, en quête toujours de paix, de prospérité et de justice. En somme, plutôt que de voir toujours, dans cet enchaînement trinaire de phénomènes

processuels de *dévolution nationale - accession à l'indépendance - intégration européenne*, une antinomie, il importe d'en retirer une vision optimiste de l'évolution de nos sociétés, en quête d'équilibre dynamique dans une Europe dont les États-nations deviennent, pour reprendre-transposer la pensée de Daniel Bel, «*too small for the big problems of life* [d'où la logique de leur intégration dans la plus vaste unité que constitue l'Union européenne] *and too big for the small problems of life* [d'où leur décentralisation-dévolution, pouvant, dans certains cas, conduire à des aspirations infra-étatiques à l'autonomie-indépendance]».

Panayotis Soldatos est professeur émérite de l'Université de Montréal et titulaire d'une Chaire Jean Monnet *ad personam* à l'Université Jean Moulin – Lyon 3