

ECONOMIE POLITIQUE D'UNE INTEGRATION EN PERIODE DE CRISE

Paul Löwenthal
Université catholique de Louvain¹

« La crise n'est pas une situation,
elle est incapacité d'agir. »

Alain Touraine

L'intégration européenne est en crise. On dira qu'elle n'a pas cessé de l'être, ce qui est peut-être vrai mais aussi démobilisant : comme s'il suffisait d'attendre que cela passe pour que cela passe. L'observateur qui voit les choses de haut peut s'en sentir rassuré, et le citoyen qui les vit de tout en bas s'y résigner. Celui que sa profession branche sur la prise de décision ne peut s'en satisfaire.

L'idéogramme chinois pour « crise » signifie à la fois obstacle et opportunité. Les Européens le savent bien depuis un demi-siècle d'un cheminement cahotant qui comporte au moins autant d'enseignements que leurs succès. C'est sagesse, mais elle a ses exigences. Elle impose les excursions d'une vision transdisciplinaire. Elle nous sort du laboratoire confiné vers de riches espaces exotiques – mais aussi de la sécurité d'espaces conditionnés vers des terrains instables où nous risquons de nous embourber : que restera-t-il de notre chère rigueur scientifique ?

Il faut se risquer, pourtant, car les enjeux, qui sont en interaction parfois étroite mais sans cohérence, sont à la fois culturels et donc historiques ; institutionnels et donc juridiques ; économiques et donc sociaux – et ils sont donc politiques. N'étant qu'économiste, l'auteur posera davantage de questions qu'il ne proposera de réponses.

I. LE PROJET ECONOMIQUE

Le commerce pacificateur (Montesquieu, Schuman)

Montesquieu observait que « *Le commerce corrompt les mœurs pures : c'était le sujet des plaintes de Platon ; il polit et adoucit les mœurs barbares, comme nous le voyons tous les jours.* »² Tous les jours, peut-être pas, mais c'est clairement une leçon géopolitique majeure de l'intégration européenne. Les artisans d'intégrations dans d'autres continents, où elles se révèlent plus chaotiques que cahotantes, nous envient ce qui leur semble un succès remarquable. Et c'en est un, quoiqu'il ait connu ses crises, depuis la politique de la « chaise vide » de la France de Charles de Gaulle dans les années 1970, en passant par le « *I want my money back* » de Margaret Thatcher (qui ne manquait pas d'argument...) dans les années 1980, jusqu'au rejet du projet de traité constitutionnel par les Français et les Hollandais dans les années 2000. *Eppur si muove* !

Économie dans son contenu depuis le début, la Communauté économique européenne a toujours affirmé sa vocation politique, mais elle ne l'a pas réalisée. Le politique, le géopolitique en tout cas, a pourtant présidé à sa création et à certaines de ses évolutions majeures. L'intégration fut lancée dès l'immédiat après-guerre pour mettre un terme aux guerres franco-allemandes : l'Allemagne récupéra sa souveraineté politique en 1948 et négociait dès 1951 le traité de la CECA, embryon d'un « Marché commun » qui serait mis en place par le Traité de Rome de 1957. Ce sont là des laps de temps étonnamment courts !

Le choix du charbon et de l'acier était parfait. C'étaient des secteurs stratégiques, ce qui assurait leur prise au sérieux et permettrait un test significatif de nos capacités à travailler ensemble. En même temps, c'étaient des secteurs industriels qui employaient beaucoup de travailleurs mais qui étaient, pour le surplus, assez éloignés des soucis des populations. Leur charge symbolique était donc faible, ce qui limitait le choc d'une coopération entre anciens ennemis dans une structure supranationale. Car,

¹ Contribution à Maria Delivanis-Negreponi (dir.), *Mélanges en hommage à Jean-Claude Dischamps*, Targoviste, Bibliotheca, 2009, p. 199-212.

² *De l'esprit des lois*, xx, 2.

dans le climat de rancœurs et, disons-le, de haines de l'après-guerre, la décision de collaborer en matière économique fut prise contre le sentiment populaire des anciens ennemis de l'Allemagne. Elle n'a pas peu contribué à surmonter ce climat, mais force est de reconnaître que les dirigeants de l'époque ont agi contre la démocratie formelle : on n'aurait pas risqué un référendum là-dessus !³

Trente ans plus tard, après l'effondrement du bloc communiste, c'est de nouveau par stratégie géopolitique que l'Union européenne s'élargit, prématurément du point de vue de son organisation interne, à des pays d'Europe centrale. C'est qu'il convenait, du point de vue de l'Europe occidentale, de profiter de la faiblesse de la Russie pour soustraire ces pays à sa sphère d'influence.

De l'origine à aujourd'hui, l'économique domine pourtant l'intégration européenne, et beaucoup lui en font reproche. Le fait est que l'Europe cherche toujours son souffle politique : on a pu dire, notamment lors du conflit yougoslave, que l'Union européenne était « un géant économique mais un nain politique » et militaire. Ce que j'ai rappelé de son histoire montre pourtant que l'économique a été instrumentalisé à des fins politiques. De haute politique.

Se pose donc la question de la primauté de fait du géopolitique dans une Realpolitik internationale à laquelle on reproche plutôt d'être dominée par l'économique et même, plus étroitement, par le financier.

Le commerce belliqueux : l'utilitarisme individualiste et le consensus de Washington (Williamson, Lamy)

Comme en écho à notre dernière remarque, Montesquieu observait aussi que « *la liberté du commerce n'est pas une faculté accordée aux négociants de faire ce qu'ils veulent ; (...) Ce qui gêne le commerçant, ne gêne pas pour cela le commerce.* »⁴

Depuis la crise pétrolière, la tendance lourde social-démocrate et keynésienne des « trente glorieuses » s'est inversée. Le rôle économique de l'État a été réduit, ses générosités sociales ont été freinées et le pouvoir économique a changé de mains. Une analyse institutionnelle des rapports de force en termes de *principals* (les principales parties en cause, pour qui le système roule) et d'*agents* (ceux par qui il roule) le montre bien. Avant 1973-74, les *principals* du jeu économique incluaient à dose croissante les travailleurs. Depuis lors, ce sont les actionnaires et, parmi eux, les financiers rationnels plutôt que les épargnants noyés dans l'anonymat des fonds de placement et des bourses. Les *agents* incluaient les pouvoirs publics, qui réglementaient et « régulaient » les marchés et qui possédaient leurs propres entreprises dans des secteurs cruciaux ; depuis trente ans, les (grandes) entreprises privées dominent à la fois le jeu et les règles du jeu. Les entreprises ou leurs actionnaires sont devenus à la fois les *principals* et les *agents* majeurs. Ce ne sont pas seulement là des modalités nouvelles d'un paradigme inchangé ; au-delà de la pérennité d'un fonctionnement économico-financier basé sur la libre entreprise et les marchés, nous vivons un changement de paradigme socio-économique.

Ce que nous subissons est davantage qu'un retour de pendule. La méfiance à l'égard de l'État n'est pas seulement une question d'efficacité, elle est un enjeu de pouvoir : l'État minimal est pauvre, et il est voulu tel pour limiter à la fois son pouvoir et ses besoins d'impôts. Et la confiance dans les entreprises et leur auto-régulation par la concurrence relève d'une idéologie qui occupe bien plus que le terrain économique. En témoigne la tendance contemporaine à réduire le social à des relations interindividuelles. Dans la vie économique, cela se traduit dans le postulat d'une autorégulation, en un double sens : au sens d'ajustements spontanés sur des marchés et au sens que d'éventuelles interventions de l'État dans l'économie devraient être conçues en fonction de seuls critères économiques. Ensemble, ces deux principes limitent l'État à des politiques *market friendly*.

Est-il besoin, de rappeler les limites de la concurrence, l'ample éventail de ses imperfections, qui appellent une « régulation » politique, que la théorie néo-classique a intégrées mais qu'on veut

³ « La construction européenne fut ainsi perçue comme l'œuvre de dirigeants politiques et de hauts fonctionnaires dont l'action n'avait aucune légitimité démocratique. » Alain Touraine (2005), p.69.

⁴*Op.cit.*, xx, 12.

limiter en pratique au nom d'une non-discrimination indiscriminée ? Faut-il rappeler les effets externes qui, par définition, ne passent pas par les marchés et n'y font donc l'objet d'aucun règlement financier, de sorte qu'une gestion collective, donc généralement publique et axée sur l'intérêt général, est requise ? Cela aussi, la théorie économique, y compris néo-classique, l'a intégré. Faut-il rappeler la légitimité de choix et de volontés collectifs qui, eux, n'ont pas été intégrés dans la théorie néo-classique ? Le modèle concurrentiel ne connaît que les individus et leurs interactions – ce que des sociologues disent être devenu, par contagion de l'économie, notre réalité culturelle actuelle. Au-delà d'un minimum de police et de régulation, toute intervention collective, donc toute politique, apparaît dès lors comme une intromission qui fausse le mécanisme allocatif du marché. Mais c'est là une conséquence du fondement individualiste et utilitariste du modèle concurrentiel : *on dénierait d'autant plus aux économistes ou aux acteurs économiques le droit de décider si une volonté collective est légitime, que leur refus s'appuierait sur des carences logiques de leur modèle de référence*. L'enjeu et donc la décision sont politiques.

Le fondement individualiste qui régit paradoxalement la globalisation et la mondialisation bride la mise en œuvre de volontés collectives à l'échelle des sujets majeurs du droit public que restent les États nationaux, et qu'est aussi en ces matières l'Union européenne. Le principe, naguère sacro-saint, de la souveraineté nationale est donc de plus en plus souvent mis à mal. Il faut reconnaître que l'enjeu est ambigu car, selon l'enjeu, l'opinion publique penchera vers la primauté du droit international (les pactes de droits humains contre des gouvernants oppresseurs) ou en faveur de l'autodétermination des peuples (contre les exigences d'institutions internationales comme le FMI ou l'OMC)...

Se pose donc la question de la hiérarchie des normes internationales, européennes et nationales. Une question juridique qui relève d'abord de la philosophie politique : le pourquoi doit précéder le comment.

II. LE PROJET SOCIAL

Le commerce des services dans l'Union Européenne : SIG, SIEG, SSIG (Bolkestein)

SIG : services d'intérêt général, a priori publics. SIEG : services d'intérêt économique général, a priori privés mais dont les États sont autorisés (*sic*) à se préoccuper. SSIG : services sociaux d'intérêt général, à laquelle il a bien fallu faire une petite place. Pourquoi ces fines nuances ? Parce que « on » veut ouvrir tous ces services à la concurrence, donc aux investisseurs privés, et que la portée sociale de leur activité est réfractaire à un objectif de rentabilité qui veuille, non seulement assurer la couverture des coûts de longue période, mais assurer aux actionnaires un rendement comparable à celui des entreprises commerciales.

Le rapport avec l'intégration ? Ce sont les règles communautaires de la concurrence qui sont en cause, et leur mise en œuvre par les services de la Commission, ici directement compétente. Le rapport avec une intégration en crise ? C'est que la crise réside dans cette priorité donnée à la liberté concurrentielle, au moins autant que dans des institutions communautaires débordées. Elle est à leur intersection et elle se nomme « déficit démocratique ». Elle est dans une soumission complice aux règles d'une concurrence mondialisée à laquelle l'Union a consenti à l'OMC. Elle y a signé l'accord général sur le commerce des services, qui ne laisse guère de place aux états d'âme, à une autodétermination des peuples, ni même aux souverainetés nationales qui restent pourtant de règle en matière sociale.

Nous avons vu que même le consensus de Washington avait fait place aux effets externes et à leur gestion forcément collective. Mais l'OMC ne prend en considération que les effets externes économiques. Le social est minimisé, voire exclu de l'ordre du jour.⁵ Le développement aussi : la règle de la préférence généralisée, qui empêche les discriminations, ne reçoit d'exceptions pour les pays les plus pauvres, dans des mesures étroites et pour un laps de temps de quelques années,

⁵ Lors d'une assemblée de l'OMC à Singapour, le directeur général du Bureau international du travail de l'époque, Michel Hansenne, voulut plaider le respect de normes (purement qualitatives) de l'OIT : il fut tout bonnement interdit de micro.

strictement incompatible avec un programme de développement, même s'il est bien conçu et bien exécuté.

Apparente modestie : comme les autres agences spécialisées que sont le FMI ou la Banque mondiale, l'OMC se tient à son domaine de compétence. Ce qui est un habillage élégant du fait qu'elle ne prend pas en considération l'intérêt général, qui est par définition déspecialisé, dé-ontologique, ou qui relève de normes fondatrices comme les droits de l'homme. Apparaît ici un paradoxe : la compétence spécialisée des organisations de la société civile est, dans nos pays, l'objection favorite que leur adressent les politiques – mais ce sont les politiques aussi qui régissent ces agences qui en se concentrant sur leurs objectifs statutaires spécialisés, font barrage à ce qui ne relève pas d'une logique économique et financière. Bien sûr, ce paradoxe dans l'argumentaire se résout dans une attitude chaque fois favorable aux rentabilités et aux (auto-)régulations privées : là est la priorité stratégique universelle, que traduit le consensus de Washington.

Cette question se pose au sein même d'une Union européenne qui, parce qu'elle adhère à ces institutions internationales, pâtit des mêmes biais : la Cour de justice ne peut exciper que de la législation européenne ou de normes internationales expressément reconnues par l'Union. Ce qui n'inclut même pas l'ensemble des conventions internationales ou européennes sur les droits humains ou sociaux... *Hic et nunc*, le politique n'a vraiment pas la préséance.

Se pose donc la question du rôle des autorités politiques nationales et communautaires dans les instances internationales spécialisées qui sont sources de droit. Se pose la question du siège de la garantie d'un intérêt général que, selon les cas, on situera au niveau national, européen ou mondial. Se pose la question des contraintes que les autorités européennes ont acceptées et/ou imposent aux États membres dans des matières réputées être de leur compétence nationale.

Une Europe sociale ? (Fitoussi)

Le prétendu « modèle social européen », souvent mentionné, jamais identifié, est un enjeu significatif des rapports entre l'économie et le politique. En rigueur, ce « modèle » n'a jamais existé. Dans les décennies d'après-guerre pendant lesquelles les progrès sociaux ont été singulièrement rapides, les différences qui s'observent entre les pays vont bien au-delà des modalités et portent sur la philosophie même des régimes mis en place : les protections sociales, donc les solidarités, ont été plus ou moins généreuses, plus ou moins conditionnelles et plus ou moins liées au travail ou à la citoyenneté (les modèles dits bismarckien et beveridgien). Elles avaient toutefois pour trait commun d'instaurer une protection sociale qui aille de pair avec de moindres inégalités. Et il est vrai que ce trait commun à l'Europe était un trait propre à l'Europe. Il dénotait une vision de société qui articule les individus dans un système où les solidarités ne sont pas seulement des interdépendances fonctionnelles de fait, mais aussi de droit, fondées sur des visions sociales où nos traditions religieuses et humanistes se rejoignent pour défendre la dignité humaine.

Depuis un peu plus de trente ans, ce système, critiqué comme un « État providence » qui démobilise les responsabilités individuelles, a été « rationalisé », rendu conditionnel (l'État social actif) et surtout amenuisé. L'objectif était et reste d'alléger les contributions des citoyens et des entreprises dans un nouveau cadre de gouvernement économique qui privilégie l'initiative personnelle. Par quoi les États et l'Union européenne sacrifient à l'individualisme utilitariste, contiennent les mouvements sociaux et réduisent les citoyens, d'acteurs sociaux qu'ils devenaient, à des atomes dans une économie de masse : un nouveau jacobinisme où la sphère politique nationale est démobilisée au profit d'intérêts de plus en plus cosmopolites et malaisément contrôlables, ainsi que d'institutions internationales, Union européenne comprise, qui se donnent pour fondement la foi dans la concurrence et une solide méfiance à l'égard de la politique.⁶ Cet utilitarisme instrumentalise les hommes et sape l'humanisation collective qui, bien qu'elle fut tout aussi matérialiste, avait été la gloire des « trente glorieuses » européennes (1944-74). Cette inflexion de nos options de société n'a jamais été explicitement décidée par des instances démocratiques.

⁶ En témoigne le refus par la Commission de voir donner un statut aux services d'intérêt général, pris globalement, refus que motive son désir de promouvoir le caractère marchand du plus grand nombre d'entre eux.

L'anglais distingue la *policy*, gestion publique rationnelle, des *politics*, théâtre des rapports de force et de jeux politiques. Acceptant la première, elle cherche à éviter les secondes. Mais en évitant les jeux de la politique politicienne, on élude les choix collectifs et leur légitimité démocratique : le champ *du* politique. Au nom de l'autonomie de l'économie ou de la primauté des règles internationales, la tendance lourde est à « responsabiliser » les acteurs, y compris les assujettis sociaux auquel on reconnaissait naguère le droit aux prestations sociales en cas de besoin, dès lors qu'avaient été versées les cotisations qui les leur méritaient. Et on « monétise les frustrations » de cadres surmenés, incités à une société de consommation dont la logique reste *de facto* « fordiste ». Le tout avec pour critère de succès un taux de croissance global. On entérine ainsi ce que disait dans les *golden sixties* le chancelier social-démocrate allemand Helmut Schmidt : « *les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain* », ce qui érige subrepticement des conditions nécessaires en conditions suffisantes.

Par référence à la concentration des parties principales et des agents sur les entreprises et leurs actionnaires, *se pose la question de la « cohésion sociale »* dont le jacassin politique européen s'est enrichi au cours de cette période mais dont on ne trouve aucune trace sur le terrain. Et *se pose la question de notre projet de société implicite, guidé par l'économie sans légitimation démocratique, un projet fonctionnel, utilitariste, qui instrumentalise l'humain et qui est de moins en moins solidaire.* Sans trop d'illusion, au demeurant : les solidarités précédemment décidées par les pouvoirs politiques ou socio-économiques avaient été imposées à des populations qui s'y seraient peu prêtées si on les avait interrogées. Et elles y sont encore moins disposées, aujourd'hui que l'avancée de nos économies a multiplié les citoyens, mais aussi les régions ou pays qui ont, ou pensent avoir intérêt à contribuer moins et à s'assurer seuls contre les aléas de l'existence... Si décriés soient-ils, nos hommes et femmes politiques sont plus soucieux des solidarités nécessaires que le « bon » peuple... Ils sont forcément aussi plus soucieux des défis géopolitiques qui ont pesé sur la politique européenne de ces dernières décennies.

III. LE PROJET GEOPOLITIQUE

Extension et approfondissement : l'opportunité historique (Kohl)

La chute du mur de Berlin et l'implosion de l'URSS ont permis la réunification allemande puis l'extension de l'Union européenne vers l'est. La réunification allemande s'est accompagnée d'une intégration brusquée des normes occidentales dans les nouveaux *Länder*, qui ont été contraints à un ajustement structurel accéléré, rendu possible par des transferts financiers massifs de l'ouest, dans une solidarité forcée qui a fait grincer des dents. L'extension de l'UE a été aussi controversée, quoique pour des raisons moins myopes, parce qu'il eût été indiqué d'« approfondir » notre intégration, surtout institutionnellement, avant d'encore l'étendre.

Le fait est que le projet économique de l'intégration, s'il avait été possible de l'isoler, eût mérité une programmation plus graduelle et un cadre institutionnel mieux adapté : hélas, les membres de l'UE ne s'accordèrent que sur le traité de Nice. Le choix était donc de procéder à des opérations économiquement prématurées, onéreuses et socialement pénibles – ou d'attendre. Mais voilà : on avait besoin de l'accord de Moscou, et c'était alors, pas plus tard, qu'on pouvait escompter la résignation d'une Russie en crise, temporairement dépourvue de pouvoir réel. L'enjeu était géostratégique : extraire les anciens satellites soviétiques de la sphère d'influence russe tant que le géant affaibli n'était pas en mesure de l'empêcher. On appréciera ou non cette stratégie ; ce qui importe ici, est que le géopolitique l'a clairement emporté sur l'économie et a même instrumentalisé l'économie.

Se pose la question des nouveaux élargissements qui nous sont proposés et des conditions qui leur seront mises. Faut-il intégrer la Turquie pour des raisons géopolitiques, parce qu'elle nous ouvre à l'Orient et au monde musulman, même si elle risque de nous inonder de ses produits et de ses travailleurs ? Faut-il l'intégrer pour des raisons économiques, pour le grand marché potentiel qu'elle constitue et en dépit de tensions culturelles et politiques prévisibles ? Ou faut-il au contraire rejeter la Turquie en croisant les arguments... ?

La constitution européenne : au-delà de l'ambiguïté des rejets (de Gaulle, Spaak)

L'a-t-on assez répété, le rejet par les Français et les Hollandais du projet de traité constitutionnel européen a plusieurs causes qui en font un résultat fort ambigu. Ce qui le soumet à interprétation mais ne l'empêche pas d'être significatif. Les raisons du « non » sont de deux ordres, sociaux et politiques.

Politiques sont les votes de protestation contre les gouvernants nationaux du moment, mais aussi le rejet d'une machine (un *machin* ?) communautaire perçu comme bureaucratique, interventionniste et parfois même despotique. Quels que soient les biais de ces perceptions, personne ne met en doute le « déficit démocratique » qui affecte les institutions européennes. Certains milieux d'affaires s'en accommodent, qui ne rêvent que d'un marché libre avec un pouvoir public faible. Et leurs gouvernements les ont relayés : la Grande-Bretagne, les pays d'Europe centrale, et certains scandinaves ont montré qu'à l'instar de beaucoup d'État du Tiers Monde, ils centraient leur intérêt national sur celui de leurs entreprises. Pour beaucoup d'autres, la grande Europe fait peur, parfois pour des raisons d'intérêt, mais parfois aussi en dépit d'avancées économiques qu'on leur promet et qu'ils ne mettent pas a priori en doute. *Small is beautiful* et le citoyen aussi préfère être, avec ses concitoyens, premier chez lui plutôt que second à Rome. Quel Français ne s'est pas élevé contre le projet de directive prétendant interdire les fromages au lait cru ?

Sociaux sont les votes de refus d'un projet jugé excessivement libéral. Il se bornait pourtant à reprendre des « acquis communautaires ». Il n'ajoutait aucun béton à la chape des traités antérieurs, de Rome à Nice. Mais l'extension de l'Union à des pays socialement moins avancés et aux appétits très « capitalistes » met en péril nos acquis sociaux, appuie la pente « libérale » de l'Europe, Commission et gouvernements réunis, et complique toute tentative future de révision des Traités.

Plusieurs de ces explications du « non » se combinent en une spirale qui se concentre autour de deux facteurs : la peur d'une techno-bureaucratie européenne irrespectueuse des singularités et souverainetés locales, et le zèle pro-concurrentiel de toutes nos autorités politiques. Ensemble, le refus d'un fédéralisme européen et la peur d'une concurrence exacerbée ont fait craindre le lit de Procuste d'un grand marché culturellement et socialement désincarné. Cela déborde largement l'économique : il serait plus exact de parler d'une réticence à l'économique, tel qu'il est aujourd'hui promu. Emmanuel Mounier a écrit que « *le primat de l'économique est un désordre historique, dont on ne sortira qu'avec, sinon seulement par l'économique* ». Le « seulement par » est devenu douteux.

A long terme, la crise provoquée le *non* peut se révéler salutaire, dès lors que le Traité de Lisbonne a évité l'écueil du statu quo. A défaut, la peur du grand marché aurait paradoxalement favorisé sa mise en place, en empêchant ses correctifs... Avec une rhétorique plus modeste, le Traité de Lisbonne rejoint substantiellement le projet de traité constitutionnel. La charte des droits sociaux gagne même en portée juridique. Mais la primauté du commercial et des principes de la libre concurrence demeurent fondamentaux, au point de s'imposer aux politiques de compétence nationale.

En conséquence *se pose la question du principe de subsidiarité*. Il devrait être central dans une intégration qui reste essentiellement intergouvernementale et qui est donc, au mieux, confédérale : l'intégration doit servir les intérêts de ses membres. Or, chaque fois qu'un conflit apparaît entre un impératif communautaire (donc économique : concurrence, équilibre budgétaire...) et une décision nationale prise dans une matière de compétence nationale – donc *même dans d'autres matières* – c'est la règle communautaire qui l'emporte. Même devant la Cour de justice, au nom du primat du droit international. Pourtant, si l'Union européenne souffre de carence politique ou veut rester intergouvernementale, ne faut-il pas laisser aux États nationaux leur capacité de décision ? Qu'on ne le fasse pas ne semble pas appeler d'explication géopolitique : on n'en est pas à craindre des stratégies téméraires entre des partenaires aussi interdépendants, mais on s'affaiblit sur la scène internationale vis-à-vis d'interlocuteurs obligés. L'explication, au-delà de simples impuissances, semble bien être économique : ouvrir un grand marché libre et garder son autonomie à l'égard du reste du monde, où nos pays ont des intérêts ou des alliances divergents. Deux motifs pour brider le politique à l'échelle européenne.

IV. UN PROJET POLITIQUE ?

Une « âme pour l'Europe » ? (Delors)

Au contraire de ce que suggère l'observation, les promoteurs de l'intégration européenne ont toujours affirmé qu'il s'agissait d'un projet politique. Géopolitique peut-être davantage que socio-politique, mais avec l'idée d'un « modèle social européen » dont nous avons vu le caractère flou et même évanescent : c'est là un rêve que les acteurs économiques n'ont jamais partagé. Jacques Delors, dernier grand président de la Commission (ses adversaires en conviennent) est aussi le dernier dirigeant à avoir voulu « donner une âme à l'Europe ». Et en parlant d'âme, ou de conscience si l'on préfère, se pose le problème de la pluralité des fois et convictions qui traversent l'Europe, à la fois en héritage de sa propre histoire et par l'immigration. *Volens nolens*, nous devons concevoir une société pluraliste. Plus positivement, nous partageons l'image d'un État laïque, quitte à en donner des définitions très différentes. Sommes-nous là en dehors du champ économique ? Je ne le pense pas et c'est encore la querelle du projet de constitution qui le montre.

Partons de l'attitude de l'Église catholique à laquelle j'appartiens. Elle s'est d'abord battue pour qu'on commence le préambule de la constitution par les mots « Au nom du Dieu Tout-Puissant » : une agression contre les incroyants avec qui nous voulons faire l'Europe, et à laquelle on a donc vite renoncé : ouf ! L'Église et les partis chrétiens se sont davantage battus pour que l'on fasse allusion à l'héritage chrétien de l'Europe. Comme tout ce qui a trait au préambule, l'enjeu était purement symbolique, mais il continue de mobiliser : c'est qu'il est moins acceptable de voir refuser une allusion prévue que de ne pas l'avoir envisagée. Mais rien de tout cela n'a d'impact juridique ou politique.

Le troisième point de controverse est plus concret : l'article I-52 (devenu 15ter du Traité de Lisbonne) instaurait un dialogue avec les religions et convictions philosophiques, tout comme il en est prévu avec la société civile et avec les partenaires sociaux. Il a été vigoureusement contesté par le mouvement humaniste, qui redoutait de voir donner un tremplin à une Église catholique (seule réellement visée) qui jouit déjà du privilège d'un État du Vatican qui lui permet de conclure des traités d'État à État. Et tant pis pour les religions minoritaires – et pour l'humanisme lui-même ! L'Église s'est évidemment (et efficacement) défendue, mais on notera que les partis qui se disent d'inspiration chrétienne ne se sont guère mouillés.

Quant au quatrième objet de controverse, il a laissé l'Église et les partis d'obédience chrétienne silencieux : c'est le vide social du traité, son sacrifice au dieu Mammon par la promotion confirmée d'un régime de liberté concurrentielle maximale, auquel le social serait expressément subordonné. De quoi accroître l'instrumentalisation de l'humain. C'est le titre III des acquis communautaires en matière économique et sociale, qui a disparu du Traité de Lisbonne mais reste en vigueur avec les mêmes garde-fous institutionnels. C'est là qu'il eût fallu se battre, et on ne l'a pas fait⁷. On a même laissé entendre que des gouvernements d'Europe centrale ont été d'autant plus bruyants sur les enjeux tout symboliques du préambule, que cela les dédouanait vis-à-vis de leur électorat chrétien tout en leur permettant d'ignorer les enjeux sociaux⁸...

Est-il possible de conclure de tout cela autre chose qu'un primat de l'économique ? Est-il possible de parler de cohésion sociale dans une telle société ? Je m'avoue peu convaincu par la vision clinique de sociologues ou philosophes politiques comme Alain Touraine ou Marcel Gauchet, qui jugent notre société post-moderne à ce point individualiste qu'elle n'existerait plus que par une interaction entre les individus qui, quelle que soit la matière, suivraient la logique de l'échange. Alors que le marché, tout comme les compromis politiques d'ailleurs, permettent de concilier des intérêts mais pas des valeurs.

⁷ Que le récent Traité de Lisbonne omette l'ancien titre III du projet de traité constitutionnel illustre notre propos : institutionnellement, cela ne change rien, car ce sont des acquis communautaires. Symboliquement, cela change tout, puisqu'on ne leur reconnaît plus la même portée juridique. Politiquement, ce n'est donc pas indifférent.

⁸ Seul le gouvernement belge a proposé (sans aucun débat politique national !) de supprimer l'article I-52. Il est significatif qu'ayant d'autres points, d'ordre économique, jugés plus importants à défendre, il n'a pas vraiment insisté.

Se pose la question des valeurs. Nos critiques à l'Europe mercantile se retrouvent dans tous les courants religieux et philosophiques. Mais alors, qui donc défend cette Europe-là ? Les milieux d'affaires, bien sûr, mais cela rend-il compte de la docilité de tous les gouvernements et du suivisme des électeurs ? Sommes-nous tous devenus sans foi ni loi ? Quoique très sensibles à « l'humanitaire », nos populations sont-elles à ce point dépolitisées et polarisées sur (l'incertitude de) leur sort économique ?

Restaurer la priorité du politique en réformant les régimes représentatifs (Gauchet)

... Gauchet et Touraine, en fait, mais là où ils divergent, je me situe du côté du premier. Ils sont d'accord, entre eux et avec d'autres penseurs politiques, pour constater que les États nationaux – ceux d'Europe en tout cas – ont perdu de leur influence sur plusieurs fronts. Le front de la mondialisation libérale, qui a conduit à minimiser leur rôle, et donc aussi leurs moyens. Le front de l'individualisme et, au niveau collectif, d'une pluralité d'identités culturelles ou de conviction. Le front de la société civile organisée, qui s'abstient généralement de co-décider mais veut interférer dans la préparation et l'évaluation des décisions, au nom d'un intérêt général dont elle se sent désormais plus garante que le monde politique.

Les deux auteurs s'accordent aussi à souhaiter, non la disparition de la démocratie représentative mais sa réforme en profondeur. Pour passer de « la » volonté populaire mue par « la » raison à une culture du débat et à la gestion des conflits, et pour passer du respect des minorités à un pluralisme de confrontation.⁹ C'est là un enjeu qui importe à l'Europe, où les histoires et les cultures divergent fortement et s'affrontent au Parlement européen, notamment sur la portée du principe de subsidiarité. Au-delà et à l'égard de l'économie, nos auteurs se séparent. J'ai plaidé que nous vivions un changement de paradigme socio-économique. Pas au point cependant d'Alain Touraine, qui proclame la fin de la « société sociale », socialisée par l'État, et l'avènement d'un monde « culturel » autorégulé par des individus libres et par leurs communautés électives. Il a raison à la marge, dans le film d'événements significatifs, mais je pense qu'il a tort « en moyenne », au vu de la photographie de ce qui continue d'être¹⁰ et qui, selon Marcel Gauchet, continuera nécessairement à être.

Se pose la question de l'État de droit démocratique et de la participation citoyenne, individuelle et collective, dans ses délibérations. Ces libres interactions entre les individus qui régissent prioritairement l'ordre économique peuvent-elles sans illogisme se voir minimisées dans l'ordre politique ?

V. SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES

Qu'avons-nous constaté ?

Premièrement, l'économie a été subordonnée au politique face aux grands enjeux internationaux d'après 1945 et 1989. Le couple qu'ils forment, mariés pour le meilleur et pour le pire, ressemble à ces ménages bourgeois où le mari laissait un maximum d'autonomie à sa femme mais se réservait les grandes décisions. Et cela n'y change rien que le mari n'ait pas toujours raison... ou que la femme ne se laisse pas toujours faire !

Deuxièmement et confirmant ce dernier trait, l'économie a mondialement pris l'ascendant après la crise pétrolière de 1973, avec l'appui complaisant de l'Europe. Désormais, les normes commerciales et financières prévalent officiellement sur la plupart des autres conventions internationales, et sur les compétences nationales de pays auxquels elles vont jusqu'à imposer leur régime socio-politique. Qui plus est, la rationalité utilitariste de l'économie s'étend à des domaines de plus en plus variés, comme la santé, l'enseignement ou la culture. Depuis au moins la révolution industrielle, les réalités économiques s'étaient révélées justiciables d'explications économiques, ce qui dénotait une certaine prépondérance de l'économie dans les comportements. Qu'il en soit désormais de même en d'autres domaines, radicalise le diagnostic.

⁹ Cela met en question le modèle, très particulier et non exportable, de l'État républicain et laïque à la française.

¹⁰ Alain Touraine cède à la même illusion d'optique en jugeant que notre société est désormais dominée par les femmes...

Troisièmement, les sphères économique et géopolitique, non seulement s'influencent mais s'interpénètrent : le mobile de l'approvisionnement énergétique ou alimentaire dans les stratégies de grandes puissances, par exemple, est indissolublement économique et géopolitique. Certes des différences dans leurs intentions, dans leurs horizons et dans leurs acteurs, notamment collectifs, légitiment un exercice comme celui auquel je me suis livré ici, mais il a ses limites et nous devons poser la question de l'articulation entre les décideurs des deux ordres, et donc celle de leur légitimité.

Quatrièmement, lorsque priment l'économique et sa rationalité instrumentale, de l'humain se perd. Cela n'était pas évident dans les « trente glorieuses », quand une croissance économique inédite permettait à l'Europe occidentale des progrès sociaux rapides et une attention aux droits humains qui est sans égale dans le temps comme dans l'espace. C'est après 1973, dans « la » crise, qu'est revenu en force un utilitarisme individualiste. Le bien-être économique est un objectif pertinent pour la réflexion de l'économiste : une analyse. Il est réducteur si on l'étend à l'ensemble des activités humaines : une synthèse. Cela reste vrai si l'on voit cela en termes éthiques : une morale de responsabilité tendant au seul bien-être ne peut supplanter sans autre forme de procès toute morale, et notamment celle qui affirme la dignité humaine et refuse sa pure instrumentalisation. On ne saurait donc imaginer une autonomie complète de l'économique, pas plus qu'une société réduite à des échanges interindividuels et autorégulés : *politics matter*.

Toute centrée sur l'économique qu'elle soit, l'Europe a donc besoin du politique. Elle en a besoin pour ses choix de société, y compris dans l'ordre économique, et comme volonté collective pour sortir l'intégration européenne de son enlisement et du scepticisme populaire. L'histoire de cette intégration nous apprend que la prévalence de l'économique peut céder le pas au politique face à des enjeux internationaux majeurs – mais les leçons de cette histoire sont ambiguës. Nous ne pouvons inférer de leçons du passé qu'en tenant compte de ce que l'économique, avec ses critères financiers et sa logique instrumentale, a pris une prééminence inédite. Les mêmes impulsions ne produiront donc pas forcément les mêmes effets.

Le principe de désir nous suggère que l'Europe, terre de mission pour toutes les convictions, soit en faveur d'« un » politique, qu'il faudra sauver de l'abstraction en l'incarnant de manière plurielle. « *Le monde où le politique ne commande plus est un monde qui dépend plus que jamais du politique. Son péril est de tendre à l'ignorer* » : cet avertissement de Marcel Gauchet (2005, p.554) vise notamment Alain Touraine (2005, p.38) qui juge « *l'Europe, une société vraiment civile, puisqu'extra-politique* ». Une réponse usuelle est au contraire que l'Europe sera politique ou ne sera pas : un grand marché, même régulé en commun, ne constitue pas une identité. Quoi qu'il en soit de la réponse, la question se pose, et *il faut dire clairement aux économistes et aux acteurs économiques qu'ils n'ont pas qualitate qua compétence d'y répondre*.

Face à nos enjeux stratégiques et aux défis planétaires, nos autorités politiques nationales ont peu de pouvoir. Et l'administration européenne souffre, à tort parfois mais souvent à raison, d'une réputation de Léviathan bureaucratique, détaché de bien des réalités quotidiennes vécue par les citoyens. Dans cette conjoncture, affronter les difficultés concrètes cas par cas semblera plus aisé à nos gouvernements qu'échafauder une construction d'ensemble. Celle-ci requerrait d'eux beaucoup de compromis pour n'aboutir qu'à une cotte mal taillée qui, à la façon d'armures médiévales, leur apporterait au moins autant de gêne que de protection. La probabilité d'un sursaut politique est donc moindre qu'après 1945 ou 1989. En conséquence, *se pose la question de savoir si l'enlisement de l'intégration européenne sera ressenti comme suffisamment grave pour que le politique prévale sur les intérêts économiques* et permette de relancer l'Europe.

Le besoin institutionnel, l'opportunité économique et des convergences politiques ont permis qu'aboutisse la négociation du Traité de Lisbonne. Moins fanfaron que le projet constitutionnel – qui n'avait guère de raison de l'être – il en reprend l'essentiel. Le véhicule est donc sorti de l'ornière, cabossé et avec sa transmission faussée, mais il roule et pourrait continuer à nous transporter s'il est bien conduit. La question est maintenant de savoir ce que vaudront ses conducteurs – et donc ce que voudront les passagers qui les choisiront. Sortir de l'ornière n'est pas encore sortir de la crise, *eppur si muove* !

Bibliographie

GAUCHET, Marcel (2005), *La condition politique*. Paris, Gallimard (Tel).

TOURAINÉ, Alain (2005), *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde d'aujourd'hui*. Paris, Arthème Fayard (Poche Essais).