

Séminaire convention – Vendredi 10 avril 2015

Robert Salais

L'identité européenne, un passé en attente d'un avenir

Conférence donnée au Conseil de l'Europe, Strasbourg, le 23 janvier 2014
(Cycle de conférences sur l'identité européenne, organisé par le Conseil de l'Europe et l'ENA)

La réalisation d'une Europe unie a été tentée plusieurs fois au cours des deux derniers siècles : une Europe française héritière de la Révolution sous la houlette de Napoléon ; une Europe à vocation universaliste sous l'impulsion d'Aristide Briand au tournant des années 1930 ; une Europe allemande sous la férule nazie pendant la seconde guerre mondiale. Ce furent trois échecs. Le processus de construction d'institutions européennes dans lequel nous sommes plongés depuis 1945 est la quatrième tentative, la nôtre. Elle dure depuis presque soixante-dix ans, ce qui est plutôt bon signe. Connaîtra-t-elle néanmoins le même sort à plus ou moins longue échéance ? Nombreux sont celles et ceux qui s'interrogent, j'en fais partie.

Je voudrais souligner dans cette conférence que le nœud, non tranché, de la question a été et est toujours précisément celui de l'identité européenne. Que voulons-nous, collectivement, comme Europe ?

Si le consensus s'est fait sur une identité culturelle commune, longuement mûrie tout au long d'une histoire où, paradoxalement, l'écoute et le dialogue sont passés au travers d'échanges de toute nature, mais aussi de rivalités, de conflits et de guerres, c'est beaucoup plus problématique dans le domaine politique, économique et financier. Ce qui servirait vraiment en ces domaines la cause et l'identité de l'Europe, son rayonnement et son influence était et est toujours irrésolu ; peut-être même l'incertitude s'est-elle aggravée avec la crise actuelle. Et l'identité culturelle ne semble plus être aujourd'hui une priorité, si l'on en croit les craintes qui se font jour quant au contenu de l'accord de Libre Echange, Etats-Unis - Union européenne en cours de négociation.

Et d'ailleurs, question qui revient avec force aujourd'hui, quelle signification donner au terme « collectivement » ? L'Europe est-elle l'affaire d'une petite, trop petite, élite ou est-elle l'affaire de tous, autrement dit de chacun, de vous et moi en tant que citoyens ordinaires ? Dans la seconde hypothèse comment mettre en œuvre cette participation au projet collectif pour que nous le façonnions et le prenions à notre compte, sinon par une pratique démocratique vivante à tous niveaux, européen y compris ? La démocratie fut absente des trois premières tentatives ; est-elle vraiment là dans la quatrième ?

Voie universaliste, voie stratégique de l'Europe

Le retour à l'histoire, autant que possible la vraie, plurielle, et non le Grand Récit mythique d'un progrès continu que fabriquent les institutions européennes, est le seul chemin possible pour comprendre ce qui advient aujourd'hui et, pourquoi pas, pour éclairer le futur grâce à quelques lucioles qui luisent fugitivement. Je l'ai tenté dans mon livre *Le viol d'Europe. Enquête sur la disparition d'une idée*. De l'avis de mes lecteurs et auditeurs, c'est fructueux ;

ils découvrent avec stupéfaction leur ignorance et que du savoir historique il leur vient des idées sur comment sortir de la crise. Ils prennent conscience qu'il y a et qu'il y a toujours eu une pluralité de chemins, et pas seulement l'actuel. Si l'on se place dans l'histoire longue de l'idée européenne¹, on constate que le projet européen hésite entre deux voies principales sans jamais se résoudre, ni à en choisir une, ni à chercher un compromis tenable entre les deux. Des éléments de ces deux voies sont présents dans le processus actuels, juxtaposés et, largement, incompatibles. Je qualifierai la première voie d'*universaliste* et la seconde de *stratégique*.

La première voie, *universaliste*, consiste à chercher pour l'Europe les conditions socio-institutionnelles pour une paix et une coopération durables entre les peuples. Les objectifs de cette paix et de cette coopération sont le respect mutuel et le travail commun pour favoriser le développement propre de chacun d'entre eux, culturel, économique, politique et social. C'était la conception, par exemple, de Kant, de Rousseau, de Proudhon, de Briand. Elle fut celle d'une partie des mouvements de Résistance pendant et aux lendemains de la guerre. Citons le mouvement fédéraliste européen d'Italie en 1944 : « Le terrain [du fédéralisme européen] est la résistance des peuples contre le nazisme. Grâce aux mouvements de résistance, on a enfin découvert la solidarité entre les peuples libres du continent... qui était restée cachée derrière les intrigues diplomatiques et la politique extérieure des alliances et de l'équilibre des puissances. On a découvert sa communauté de destin, qui veut que liberté, paix et progrès soient des biens desquels tous les peuples européens doivent conjointement jouir ». Les auteurs étaient conscients de l'urgence : « Les peuples pressentent la solidarité européenne, mais ne connaissent pas la voie à suivre... Si l'on ne réussit pas à constituer l'Union fédérale dans l'immédiat après-guerre, alors que le souvenir des souffrances récentes ne sera pas encore effacé, cet objectif deviendra de nouveau utopique et irréalisable. Il faudra alors attendre une nouvelle guerre... »².

Cette voie pour constituer l'Europe est universaliste en plusieurs sens. Le système de paix et de coopération entre peuples européens est pensé comme un modèle pour le reste du monde, un exemple à suivre. Il repose sur le *libéralisme politique*, et non sur le néolibéralisme économique qui s'est aujourd'hui, pour combien de temps ?, imposé. La confusion entretenue entre les deux est dommageable, destructrice même. Car le vrai défenseur de la liberté est le libéralisme politique. J'y reviendrai à propos de la distinction à faire entre libéralisation et libération. Les fondements du libéralisme politique dans les conditions contemporaines sont : la réalisation des droits fondamentaux de la personne, civiques, politiques, économiques et sociaux ; la pratique démocratique ; la paix et un ordre mondial conçus comme facteur d'un développement libre des peuples, économique, social et politique, à égalité de droits et de capacités avec les autres.

La voie universaliste est apte à concrétiser une identité européenne propre qui coexisterait, et même enrichirait, les identités nationales. Car elle donnerait du sens à une identité européenne. Et elle justifierait les identités nationales comme moments nécessaires d'un processus historique et les dépasserait, par exemple dans un système fédéral, sans les éliminer, ni les nier.

¹ Appui sur : Franciszek Draus, 2009, *Critique historique de l'idée européenne*, t. 1. *Les précurseurs*, Paris, François-Xavier de Guibert ; Jean-Luc Chabot, 2005, *Aux origines intellectuelles de l'Union européenne. L'idée d'Europe unie de 1919 à 1939*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble ; Bernard Bruneteau, 2003, *L'Europe nouvelle de Hitler. Une illusion des intellectuels de la France de Vichy*, Paris, Editions du Rocher

² in *L'Europe de demain*, 1945, Genève, Centre d'action pour la Fédération européenne, p. 68 à 87

Les bases d'une voie universaliste existent au sein du processus européen : la Convention européenne des Droits de l'Homme de 1950, laquelle s'appuie sur la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, et le mouvement en faveur des droits fondamentaux qui a tenté sans grand succès à ce jour de faire de ces droits le pivot du processus européen. Je renvoie pour la Déclaration universelle au beau livre d'Alain Supiot, *L'esprit de Philadelphie*³. Cette déclaration me paraît insurpassée et demeure à mes yeux le fondement d'un ordre mondial, politique et économique qui reste à créer, après les espoirs déçus des lendemains immédiats de la guerre. La Charte européenne des Droits fondamentaux de 2000 n'en est qu'une pâle copie au point, je le crains, de trahir l'original.

La seconde voie, *stratégique*, consiste à chercher une Europe fondée sur des intérêts communs entre les Etats. Cette conception s'est imposée dès avant la création du Marché commun, dans cette période que j'appelle de l'origine et qui, comme je le montre dans mon livre, a été gommée du Récit officiel. Le commun recherché, c'est l'intérêt. Une fois passé l'enthousiasme premier, il en résulte une conception stratégique, sectorielle et partisane de l'Europe. Car, comme vous le pressentez, la recherche de l'intérêt commun a pour effet immédiat de faire surgir les intérêts nationaux. Quels sont, se demande chaque élite nationale, mes intérêts vitaux ? Quels sont ceux que je peux faire passer au niveau européen ? Et peut-être pourrais-je, en bien manœuvrant, faire prédominer mes propres intérêts au niveau européen au détriment de ceux des autres ? Ce qui s'est ensuivi est que, sauf rares exceptions, le projet européen n'a pas été envisagé pour lui-même, mais à partir des points de vue intéressés sur ce qu'il pourrait apporter à chaque pays, ce qui n'est pas pour rien dans les non choix ou les mauvais choix faits à certains moments cruciaux.

La voie stratégique induit une problématique de la puissance, perdue et à retrouver, portée par une « élite éclairée » qui n'a que peu à s'embarasser d'un mouvement populaire prenant en charge le dessein européen. Plus sûre pour elle est une conception dépolitisée, reposant sur la croyance en une efficacité purement technique et sur l'inutilité de la délibération démocratique publique. Elle conduit à un système complexe, incompréhensible – agrémentée aujourd'hui d'une tendance punitive et autoritaire – qui éloigne le citoyen national de toute identification avec le système. L'identité européenne disparaît à mesure que se construisent des institutions prétendant l'incarner.

Le paradoxe, pour ajouter aux contradictions des orientations de l'UE, est que la conversion, à la fin des années 1980, des dirigeants européens au néolibéralisme et, spécialement, la libération totale, hors de tout contrôle national ou européen, des mouvements de capitaux affaiblissent durablement la puissance économique, industrielle et innovatrice du site Europe. De plus les multinationales à base européenne abandonnent l'Europe comme territoire d'investissement et de développement. Or cette puissance-là, économique, industrielle et innovatrice, c'est la capacité fondamentale pour tenir sa place dans le monde. Elle se détériore. Depuis ces années 1980, et avant la crise, l'UE n'a connu qu'un petit 2% de croissance annuelle par an, contrairement aux chants de triomphe entonnés par Jacques Delors et bien d'autres, selon lesquels la mise en œuvre de l'Union économique et monétaire allait libérer la croissance de l'Europe, stimuler les énergies et résoudre la question du chômage. L'UE investit trop peu en dépenses d'innovation. Elle est installée dans une phase durable programmée d'austérité, de réduction de la dépense publique et, il faut le craindre, dans un scénario de déclin à long terme – qui pourtant n'a rien de fatal, j'insiste en tant qu'économiste.

³ Publié en 2010 chez Flammarion, Paris

Que faire ? L'économie, la liberté, la démocratie économique et politique

Maurice Allais, un libéral politique en économie, Prix Nobel d'économie en 1988, qualifiait ainsi en 1992⁴ ce qui devait sortir du Traité de Maastricht : « des institutions anti-démocratiques, une monnaie unique non viable et prématurée, un libre échangeisme générateur d'instabilité et de chômage, l'urgente nécessité d'une nouvelle réflexion sur la construction européenne ». Tout cela s'est vérifié, nous y sommes. Nous sommes ligotés dans un nœud de contradictions qui étouffe initiatives et libertés. Les mesures en préparation à Bruxelles avec l'assentiment des gouvernements entendent durcir encore le filet. Il en résulte deux tentations extrêmes qui ne mènent à rien de bon pour l'Europe et pour nos pays : la démission politique (se contenter de petits aménagements et se résigner) ; trancher le nœud gordien d'un bon coup d'épée et en finir avec l'Europe. Nos concitoyens, dans leur majorité, ne veulent ni de l'une, ni de l'autre, car ils en pressentent les dégâts, considérables, et la fin d'une possible identité européenne.

La thèse que je défends est qu'il nous faut découvrir le chemin qui, dans les conditions d'aujourd'hui, nous ramènerait vers la voie universaliste. Comment ? En regardant attentivement les lucioles qui, à différents moments de l'histoire européenne et aujourd'hui encore, éclairent d'autres possibles. Car il se trouve, sans que cela soit un fait exprès de ma part, que ces lucioles mettent en lumière la survivance de pans européens qui appartiennent à la voie universaliste et, donc, sont des points d'appui.

Au total, quatre questions pour l'Europe qui se tiennent l'une l'autre, l'économie, la liberté, la démocratie économique et la démocratie politique, dont les réponses se féconderaient réciproquement dans un cercle vertueux de renouveau. Et quatre réponses :

- Sur l'économie, clarifier la distinction entre la libéralisation des marchés et la *libération de l'échange* comme principe fondateur de l'ordre marchand. Car l'UE, produit de l'ordre ancien en crise, ne prendra son identité et son autonomie qu'à condition de proposer au monde (et de s'appliquer à elle-même) un autre ordre fondé sur la coopération et la solidarité économiques
- Sur la liberté, la concevoir comme une liberté de faire et d'être, comme *capacité* de la personne et capacité collective. C'est nécessaire si l'on veut faire des droits fondamentaux issus de la guerre les principes fondateurs d'une autre économie
- Sur la démocratie économique, la mise en œuvre d'un nouveau modèle de développement requiert une extension de la démocratie vers un *modèle situé, délibératif et reposant sur d'autres catégories d'information*, où toutes les parties prenantes doivent pouvoir faire entendre leurs voix
- Sur la démocratie politique, fonder la communauté européenne sur un *fédéralisme démocratique* favorisant l'émergence de conventions communes.

⁴ Arnaud Diemer, 2009, « Les contributions de Maurice Allais à la question européenne : libres débats », Journée d'études, "Les contributions de Maurice Allais à la Science Economique", Maison des Sciences Economiques, Université de Paris 1, p. 5, note 6

De la libéralisation des marchés à la libération de l'échange comme fondement d'un nouvel ordre marchand

La libéralisation des marchés, de tous les marchés y compris le marché financier, a été le choix fait par les autorités de Bruxelles et les gouvernements dans la seconde moitié des années 1980. Elle a été incluse dans le Traité de Maastricht de 1992, mais, comme je le montre, elle est déjà annoncée comme horizon dans le Rapport Spaak de 1956, qui fut à l'origine des Traités de Rome. Alors que les accords de Bretton Woods avaient écarté la libre circulation des capitaux et autorisé des contrôles nationaux des mouvements de capitaux.

La libéralisation des marchés consiste à tenter de supprimer les obstacles, freins, rigidités, entraves, barrières tarifaires et non tarifaires à une parfaite circulation des biens, des services, des travailleurs et des capitaux. Il n'y a aucune limite à la définition de ce qu'est une barrière non tarifaire. Un seul exemple, l'arrêt *Schmidberger* (C 112- 2000) de la Cour de Justice des Communautés Européennes. Dans cet arrêt, une entreprise hollandaise de transport international, face au blocage d'un pont par une manifestation d'associations autrichiennes de défense de l'environnement autorisée par les autorités, a invoqué auprès de la Cour une restriction au principe de libre mouvement des biens. L'abstention des autorités autrichiennes a été assimilée par la Cour comme une mesure équivalente à une restriction quantitative incompatible avec le principe de libre mouvement des biens. La Cour était parfaitement au fait du conflit posé avec la protection des droits fondamentaux que sont les libertés d'expression et de réunion, garantis par les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Mais au lieu de poser cette protection comme priorité devant s'imposer à l'exercice des libertés économiques (la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux), elle les met en équivalence, en balance ; en pratique, sauf exception, elle tranche en faveur des libertés économiques et ceci s'est aggravé au fil du temps. Ainsi les droits fondamentaux peuvent-ils faire partie des barrières au marché unique !

L'objectif ultime est un marché parfait d'où toute intervention des États est bannie, autrement dit la constitution selon les termes européens d'« un espace sans frontières » qu'il faut pour cela vider de toutes ses idiosyncrasies internes, de ses identités collectives et de leurs protections, à tout le moins empêcher celles-ci de contrarier les ajustements instantanés sur le marché. La libéralisation vise donc à instaurer la concurrence par les prix de tous contre tous selon la croyance en l'efficacité des marchés dans l'allocation optimale des ressources ; le consommateur-type visé est un consommateur indifférencié sans racines, ni histoire. Sous couvert d'égalité, elle organise la domination des puissants en empêchant les faibles de protéger leur économie, toute protection étant qualifiée d'anticoncurrentielle. Le modèle type de marché privilégié pour tous les autres est le marché financier et, même précisément celui des capitaux flottants à la recherche de gains spéculatifs instantanés. Les États perdent leur marge d'autonomie et la possibilité de mener des politiques dans la durée, car leurs gouvernements deviennent évalués par les marchés financiers et les flux spéculatifs et non plus, ou secondairement, par leur communauté politique et le jeu démocratique. Ce n'est pas un hasard si l'affaiblissement des normes européennes est l'objet central des négociations qui se déroulent, dans l'opacité la plus totale, sur le projet d'accord de Libre Echange entre les États-Unis et l'Union européenne.

La libération de l'échange c'est tout autre chose. D'une part, elle vise à ce que les acteurs économiques puissent commercer librement, c'est-à-dire s'entendre bilatéralement sur les justes termes de l'échange, acheter et vendre autant qu'ils veulent à leur convenance de part et d'autre des frontières. Elle transparissait sous ce premier état aux lendemains de la guerre dans les tentatives des Européens de se débarrasser des contingentements de leurs échanges commerciaux. D'autre part – et c'est ainsi qu'il faut poser aujourd'hui les conditions d'une sortie de la crise mondiale – il s'agit de faire en sorte que les échanges se fassent à égalité réelle entre les participants et, plus largement, à égalité de capacités, pour épouser la terminologie d'Amartya Sen. Les pays échangistes doivent disposer, comme produit de leurs échanges, de moyens et de réelles libertés de développer leur économie de manière autonome ; cette exigence est particulièrement forte pour les pays les moins développés dont les ressources sont surexploitées et payées à vil prix.

La libération de l'échange justifie l'intervention, raisonnée, des États dans la fixation des changes, dans le contrôle des mouvements de capitaux spéculatifs, dans une politique industrielle, dans une politique commerciale (y compris de droits de douane) pour protéger les activités naissantes, l'innovation, l'autonomie de décision de la communauté. Cette intervention est raisonnée au sens où elle doit être justifiée par des raisons générales que les autres pays peuvent accepter, car ils les utilisent de leur côté à des fins identiques. C'est ce dont aurait besoin, dans la phase de sortie de crise, une Europe inventant un nouveau modèle de développement. La libération de l'échange, pour être effective, requiert des conditions politiques spécifiques que les institutions européennes devraient soutenir : égalité réelle entre les pays, coopération fondée sur le gain mutuel et sur celui de l'Europe comme un tout.

Je suggère dans mon livre que l'Europe devrait prendre la tête d'un mouvement de fondation d'un nouvel ordre mondial fondé sur cette conception de l'échange. Cet ordre mondial reposerait sur une protection raisonnée et négociée des économies nationales et de leurs axes de développement de manière à faire évoluer vers le haut les standards de qualité, les normes sociales, de santé et d'environnement. Le vrai enjeu n'est pas le retour au protectionnisme qui ferme les frontières, mais la protection raisonnée. Je rappelle que l'un des arguments centraux de la libéralisation des marchés dans l'après-guerre était d'empêcher le retour des cartels. Dans l'entre-deux-guerres, on estime que les cartels contrôlaient 50% du commerce mondial. Aujourd'hui les échanges internes aux multinationales, c'est-à-dire qui se passent entre leurs filiales réelles ou fictives (les fameuses « entités à vocation spéciale » selon la définition de l'OCDE par où transitent les profits vers les paradis fiscaux), plus ceux entre multinationales ne sont pas loin de représenter un tel pourcentage. On n'a fait que remplacer une forme de contrôle du commerce mondial par une autre, tout aussi détestable.

Keynes et la recherche d'un nouvel ordre marchand

Dans l'organisation mondiale qui a prévalu et qui sert de base à l'Union Economique et Monétaire (UEM) autour de la monnaie unique, le retour à l'équilibre est à la charge exclusive du débiteur. Keynes avait proposé un autre mode d'organisation des échanges reposant sur une conception universaliste. L'Europe devrait aujourd'hui la faire sienne. Dans le système de Keynes, pays créateur et pays débiteur devaient coopérer pour remettre leur balance des paiements à l'équilibre, par différents moyens : dévaluation ou réévaluation par rapport à une monnaie de compte mondiale, le Bancor ; achats accrus et investissements du pays créateur chez le pays débiteur pour renforcer sa compétitivité structurelle. Des pénalités étaient prévues pour les deux si le déséquilibre s'accroissait. Il faut aussi rappeler que ce système s'accompagnait pour Keynes d'un contrôle, si possible coopératif entre les pays, des

mouvements de capitaux spéculatifs. Keynes avait retenu, à juste titre, de la crise des années 1930 que mettre la charge du retour à l'équilibre sur le dos du pays débiteur l'entraînait dans une spirale d'austérité, de dépression qui, de proche en proche, tirait tout le monde vers le bas (suivez mon regard vers la crise actuelle de l'Europe). Pour notre malheur, Keynes est décédé en 1946 et ses idées absentes de l'histoire de la construction européenne.

Un « euron », conçu selon le système institutionnel prévu par Keynes, aurait pu exister dès 1958. Car l'Union Européenne des Paiements (UEP) qui fonctionna de 1950 à 1958 entre les 17 pays de l'OECE disposait d'une monnaie de compte ; celle-ci aurait pu évoluer vers une monnaie commune. Cette solution est toujours disponible pour rénover l'UEM, c'est-à-dire pour faire de l'Euro une vraie monnaie destinée à l'économie européenne, et non aux marchés financiers mondiaux. Elle suppose une refonte de l'UEM sur la base, notamment, d'un contrôle sévère des mouvements de capitaux spéculatifs en n'accordant la liberté de circulation qu'aux investissements productifs, d'un système de responsabilité conjointe des balances des paiements à la Keynes entre pays créditeurs et débiteurs, et d'une structure de pilotage d'investissements coopératifs entre pays européens destinés à rétablir les équilibres des balances commerciales. Je vois dans mon livre une telle structure pilotée par un Comité des Régions qui servirait à quelque chose de concret.

La conception de la liberté de circulation des personnes, au lieu de favoriser le dumping social et la montée des nationalismes d'extrême-droite, deviendrait au contraire un ressort du développement de l'Europe. Si le système de Keynes prévalait à long terme dans le cadre européen, un pays comme la Roumanie bénéficierait des moyens financiers et d'une autonomie réelle d'action et de maîtrise de son développement, au bout desquels chacun aurait la liberté réelle de choix, de rester ou de partir. Car il disposerait de deux vraies options, et dans chacune de vraies possibilités de travail, de vie et de réalisation de sa personne, surtout si le modèle social européen évoluait vers une approche selon les capacités à la Sen. Sinon cette liberté se résume, pour la plupart des migrants, à l'obligation d'être mobile pour obéir aux fluctuations et exigences du marché.

De la citoyenneté de marché vers des droits posés comme générateurs de capacité

Des juges de la Cour de Justice de l'Union Européenne ont exprimé au tournant des années 2000 leurs préoccupations quant aux limites de la citoyenneté de marché, posée par les quatre libertés économiques. Quoiqu'on en dise, avec l'usage fait de la Directive sur le travail détaché, les entreprises ont toute latitude d'utiliser les travailleurs des nouveaux entrants à leur guise grâce à l'application de la libre circulation des services. Elles s'affranchissent pour l'essentiel de l'obligation de leur appliquer le droit social et du travail national. La presse fourmille d'exemples de trafic de main d'œuvre, de filières d'approvisionnement (on ne peut parler d'embauches) organisées par le recours à des officines qui ont pignon sur rue. Dans le même temps, les accords de Schengen ont transformé l'Europe en une forteresse qui se prive de forces vives que l'immigration peut lui apporter.

Le juge Pinares Maduro a bien résumé le dilemme des droits sociaux : « Pour ceux qui sont partisans d'un modèle d'intégration restreint à l'intégration économique [le marché unique], l'objectif est de maximiser la richesse créée à travers le libre-échange et l'intégration des marchés [l'un dans l'autre : la libéralisation des marchés]. Les droits sociaux peuvent être nécessaires, mais seulement pour assurer un terrain de jeu où peut se déployer une concurrence loyale [*fair* en anglais]. Pour ceux qui défendent un modèle d'intégration politique, il faut adjoindre à la maximisation de la richesse créée des critères de solidarité et de justice distributive relevant de la communauté politique. Les droits sociaux sont requis

indépendamment de l'objectif de libre concurrence et sont fondés sur l'appartenance à la communauté politique »⁵.

Dans cet esprit, notre réseau européen de recherche a consacré beaucoup d'efforts, appréciés par la communauté de recherche, mais ignorés par la Commission, sur la réorientation des politiques publiques, nationales et européennes, vers une approche selon les capacités. L'idée de base est que l'organisation de l'économie, du marché, de l'entreprise, du travail via le droit et les politiques publiques, doit être sous-tendue par une exigence fondamentale, celle de munir chacune et chacun, ainsi que les collectivités vivantes, des conditions et des moyens d'une liberté réelle de choix et d'une maîtrise de leur destin. Comme l'exprime Amartya Sen⁶, le principe d'action politique, qui doit être mobilisé à tous les niveaux, ce dans un cadre délibératif démocratique, est d'améliorer le pouvoir d'agir et de réaliser la vie à laquelle chacun accorde une valeur, une valeur d'épanouissement.

Les conditions institutionnelles minimales pour l'UE mette en œuvre un tel principe d'action seraient : 1. La priorité clairement affirmée des droits fondamentaux sur les libertés économiques ; 2. L'inclusion dans ces droits fondamentaux du droit au travail, tel que la déclaration universelle de 1948 l'a formulé : « Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage. » (art. 23-1), mais non la Charte européenne des Droits fondamentaux qui ne reconnaît à l'individu que « le droit de travailler », ce qui est une plaisanterie.

De proche en proche, étendue à tous les domaines de la vie, se dessinerait une conception, non de la croissance, mais du développement économique, social, humain et durable dont l'étalon d'évaluation, le *benchmark*, serait le degré de liberté réelle dont chacun dispose pour mener la vie qu'il considère de valeur.

Démocratiser les choix d'investissement vers un nouveau développement

Le vrai enjeu n'est pas le repli nationaliste, mais la définition et la lutte pour une Europe qui privilégie le long terme, l'investissement productif, l'innovation, le travail créateur, une démocratie vivante, l'appui sur la liberté et l'engagement des Européens. Seule une telle Europe serait capable d'engager un nouveau mode de développement humain, écologique et durable. Elle devrait être fondée sur la coopération (et non la concurrence), sur la maîtrise de ce développement par les Européens (et non sa soumission à un ordre mondial néolibéral), sur une évaluation positive du niveau national (et non sa négation). Que produire et comment sur le territoire de l'Europe, pour quelles finalités sont devenues des questions fondamentalement démocratiques.

On ne peut pas passer d'un modèle à un autre par un coup de baguette magique, par des politiques globales, abstraites et éloignées du terrain. On y passe par un travail patient et obstiné pour introduire une préoccupation *de tous les instants* de développement humain, écologique et durable *dans tous les lieux* où leur introduction a du sens. Ce qui est évidemment le cas dans l'entreprise, d'abord dans ses investissements, ensuite dans son

⁵ Cité in Jeffrey Kenner, 2003, *EU Employment Law. From Rome to Amsterdam and beyond*, Oxford, Hart Publishing, p. 110

⁶ Sur l'approche par les capacités, Amartya Sen, 1999, *Development as Freedom*, New York, Anchor Books ; et en relation avec les droits fondamentaux, Amartya Sen, 2004, "Elements for a Theory of Human Rights", *Philosophy and Public Affairs*, 2004, 32, 4

organisation, sa gestion, ses finalités, son financement. Mais l'entreprise n'est pas seule, elle appartient à un monde réel peuplé d'acteurs et de personnes qui l'entourent, lui procurent des ressources, attendent d'elle des retours en termes de pouvoir d'achat, d'emploi, de considération, etc. Passer de ce monde réel à un monde possible demande le concours de tous ses « habitants ». Ceci n'est envisageable que par l'extension de la pratique démocratique à l'économie sur le double plan de la délibération et des critères de choix.

Le projet d'Europe des droits du travail, esquissé au Congrès de la Haye de 1948, pointait déjà la nécessité pour les travailleurs et leurs organisations de participer à la gestion des entreprises (et des organisations collectives les environnant). De même, les projets législatifs européens des années 1970 sur ces droits percevaient le besoin de relocaliser la décision économique face aux restructurations et à la montée en puissance des multinationales. Les racines historiques d'une Europe des droits du travail sont nombreuses au travers des revendications de comités d'usine, d'entreprise, de travailleurs, de participation aux conseils d'administration, de codétermination comme en Allemagne.

Si celles et ceux qui travaillent, qui possèdent les moyens de production, qui financent l'entreprise sont au cœur de la délibération, car d'elles et d'eux dépend directement la réalisation ultérieure, d'autres voix doivent être entendues à égalité et prises en compte, celles des besoins sociaux : logement, cadre de vie, transport, articulation vie privée/ vie au travail, santé, culture, formation et éducation ; celles des besoins de la nature et de la durabilité de notre monde. La démocratisation doit s'étendre aux activités de production des faits qui serviront de base à la délibération.

Les procédures, les critères de sélection et de financement sont décisifs pour la réorientation du crédit vers l'investissement. Dans le contexte de spéculation financière actuel, le crédit ne reviendra pas vers l'investissement d'avenir, ni même vers le financement de l'économie réelle sans ces processus démocratisés de choix d'investissement que nous venons d'esquisser. C'est bien pourquoi une latitude véritable d'action doit être redonnée aux niveaux nationaux pour imposer à leurs banques, par tous les moyens qui s'avèreraient nécessaires y compris la maîtrise publique, *partout en Europe*, une telle politique du crédit à l'économie réelle. Des critères d'efficacité nouveaux sont nécessaires au sein de la finance et des banques. On n'entrera pas dans les détails techniques comme la construction des indicateurs de développement et autres. Ces travaux n'ont rien de révolutionnaire. Maurice Allais et Marcel Boiteux pratiquaient déjà en France, on l'a oublié, l'efficacité et l'optimum social aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale dans leurs recherches sur le secteur public.

Fonder la communauté européenne sur un fédéralisme démocratique favorisant l'émergence de conventions communes ?

La vraie question, depuis le début, est de donner la priorité à l'Europe comme projet politique. Le Congrès des mouvements européens de La Haye en 1948 a réuni plusieurs centaines de personnalités de tous les pays européens, y compris de la Suisse et des pays de l'Est (qui n'étaient pas encore tombés sous la domination de l'URSS) et de tous bords et organisations (à l'exception des communistes). Ces personnalités voyaient dans l'idée d'Europe la voie pour sortir des crises périodiques sanglantes et politiquement catastrophiques de l'Europe et s'engager vers un horizon de paix, de prospérité, de démocratie et d'autonomie dans le monde. En majorité, une voie universaliste pour l'Europe, donc la priorité donnée à une Europe politique. Cette priorité a disparu très tôt ; deux ou trois tentatives de remontée

ultérieures ont avorté comme le projet de Communauté politique européenne en 1952, celui d'Altiero Spinelli en 1984 ou la Convention de 2004.

A La Haye les 3 traditions constitutionnelles existantes en Europe ont exprimé leur conception de l'Europe politique : la tradition républicaine française qui donnait la priorité à l'élection au suffrage universel d'une assemblée européenne, sinon constituante, du moins délibérative en charge de définir le système politique; la tradition fédéraliste qui entendait fonder l'Europe sur la liberté d'autonomie donnée aux collectifs intermédiaires de divers niveaux et sur le principe de subsidiarité (l'exemple le plus pur actuel de ce modèle est la République Fédérale d'Allemagne); la tradition souverainiste britannique qui concevait l'Europe sur le modèle d'un abandon de souveraineté nationale à des autorités extranationales. Ce fut cette dernière conception qui l'emporta. Elle donna dès le début du processus une connotation négative à la construction européenne, vue et pratiquée comme une succession d'abandons de souveraineté et non comme une union rassemblant, pour les multiplier, les potentialités des peuples et des économies dans leur diversité. On a choisi, bien avant l'Europe « officielle », de bâtir des institutions européennes extraterritoriales n'ayant pas à rendre compte de leurs politiques et de leurs résultats aux peuples européens. Il a bien fallu créer un Parlement européen, puis accepter son élection au suffrage universel, lui donner des tâches, mais une fois que le cadre institutionnel, si rigide et si autoritaire, de l'UEM a été mis en place et fermement tenu par la BCE et ECOFIN.

Il manque en conséquence à l'Europe un édifice réellement fédéral et démocratique. Attention au contenu. Le fédéralisme, au sens de Bruxelles, devient une dépossession continue des souverainetés nationales en faveur d'un centre éloigné, autoritaire et dépourvu de légitimité politique, autrement dit un masque dissimulant mal une centralisation croissante et un éloignement du pouvoir au plus loin de nous. Redescendre au plus près qu'il est possible la décision collective de manière à faire participer au débat public les intéressés est, au contraire, la voie pour revivifier la pratique démocratique en Europe. Car – et c'est un des enseignements de la vraie subsidiarité, laquelle est fondée sur le primat donné à l'autonomie collective d'action - il est plus efficace, plus juste et plus démocratique de laisser prendre, sur un problème donné, la décision collective au niveau le plus bas possible de la communauté politique qui en a la connaissance et la capacité. Ce pourrait être l'Europe, le pays membre, mais aussi la région ou la collectivité territoriale, etc. dépendant de la nature du problème à résoudre. Au niveau choisi ressources adéquates et liberté d'instruction et de décision devraient être données. Le partage des compétences entre centre et niveaux inférieurs est décisif, car de lui dépend la possibilité de faire prendre la décision politique à des niveaux favorisant le débat public et démocratique.

Un fédéralisme démocratique européen serait une possible solution institutionnelle allant dans le sens souhaité. Il supposerait un système bicaméral, le Parlement et une Chambre des nations à l'image du Bundesrat allemand. Toute modification du partage des compétences entre Bruxelles et le niveau national exigerait un vote à la majorité absolue de cette seconde Chambre. De manière à libérer l'énergie démocratique, la Commission perdrait ses prérogatives et deviendrait une simple administration sans pouvoir politique au service d'un exécutif européen responsable devant le Parlement et la Chambre des nations. Ajoutons à cela une Banque centrale européenne responsable devant le Parlement et lui rendant des comptes ; une coordination horizontale développée, plus encore qu'entre les pays, entre les régions et autres collectivités intermédiaires ; un véritable principe de subsidiarité. Ce sont là des conditions nécessaires, bien que non suffisantes a priori, à un renouveau de la pratique

démocratique et à l'émergence comme convention entre nous, Européens, d'une identité commune.

Le mot de la fin

Laissons le mot de la fin à Daniel Serruys, qui fut président de la Comité économique de la Société des Nations et à ce titre affirmait en 1948 au Congrès de La Haye⁷ : « Si nous voulons construire une Europe à coups de marchandages, d'affrontements d'intérêts, de compromis que nous savons précaires et injustes, nous ferions comme ces chars de la guerre qui [sur les plages de Normandie et d'ailleurs en 1944] accumulaient devant eux les galets de la plage et construisaient un mur qu'ils ne parvenaient plus à franchir ».

⁷ In Congrès de La Haye de 1948, *Verbatim Commission économique et sociale*, p. 166 à 168