

ETUDE

---

2014

**arc**  
Action et Recherche Culturelles asbl

# ÊTRE CITOYENS DE L'EUROPE ?

Par Paul Löwenthal



---

Une publication ARC - Action et Recherche Culturelles asbl

Avec le soutien du service de  
l'Éducation permanente de la  
Fédération Wallonie-Bruxelles



**FÉDÉRATION**  
WALLONIE-BRUXELLES

## TABLE DES MATIÈRES

<b>DES MALAISES</b>	<b>3</b>
<b>QUELLE DÉMOCRATIE ?</b>	<b>3</b>
<b>LES LIMITES DE NOTRE DÉMOCRATIE</b>	<b>4</b>
<b>DES « MODÈLES »</b>	<b>5</b>
<b>LA DÉMOCRATIE DIRECTE</b>	<b>5</b>
<b>LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE</b>	<b>5</b>
<b>LA DÉMOCRATIE DE CONSENSUS</b>	<b>6</b>
<b>LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE OU DÉLIBÉRATIVE</b>	<b>7</b>
<b>L'EUROPE, UN « ÉTAT » DE DROIT ?</b>	<b>8</b>
<b>LES ENJEUX POLITIQUES</b>	<b>8</b>
<b>LE DROIT ET LE FAIT</b>	<b>9</b>
<b>RESTAURER LA PRIMAUTÉ DU POLITIQUE</b>	<b>10</b>
<b>DES POLITIQUES NATIONALES</b>	<b>11</b>
<b>DES POLITIQUES EUROPÉENNES</b>	<b>12</b>
<b>UNE POLITIQUE INTERNATIONALE</b>	<b>14</b>
<b>CERCLES VICIEUX ET CHOIX POLITIQUES</b>	<b>14</b>
<b>DES OBLIGATIONS SOCIALES</b>	<b>15</b>
<b>LES OPPORTUNITÉS DU FÉDÉRALISME</b>	<b>16</b>
<b>LE RISQUE TECHNOCRATIQUE</b>	<b>17</b>
<b>LE RISQUE JACOBIN</b>	<b>17</b>
<b>LE/LA POLITIQUE ET NOUS</b>	<b>18</b>
<b>QUELLE CITOYENNETÉ ?</b>	<b>18</b>
<b>RÉFÉRENCES</b>	<b>20</b>

*Que peut faire le citoyen de l'Union européenne (UE) ? Cette question est en fait la troisième. La deuxième, c'est : que peuvent faire les citoyens ? – car tout seuls, la plupart d'entre nous ne pouvons presque rien. Mais la première, c'est : pourquoi devrions-nous faire quelque chose ? Dans quel jeu jouons-nous, dans quel but et avec qui ? Et qu'est-ce qui ne va pas ?*

---

**Une étude de Paul Löwenthal**

*« Les sociétés évoluent par leurs radicaux et subsistent par leur modérés. »*  
Paul Valéry

## DES MALAISES

Le malaise est patent. Il n'est pas seulement dans les nombreux griefs qu'on entend, il est dans l'incertitude qui les sous-tend et qui se reflète dans leurs contradictions. « L'Europe ne fait rien pour nous », se plaignent les uns. « L'Europe se mêle de tout », déplorent les autres. « L'Europe fait le jeu des puissances cosmopolites privées, en suivant le cynisme affairiste dominant des Américains et en sacrifiant à leurs intérêts », dénoncent les uns. « L'Europe est populiste, elle sacrifie sa culture aux intérêts immédiats de leurs entreprises ou aux peurs de leurs citoyens », constatent les autres. Peut-être ont-ils tous en partie raison ? Que fait donc notre démocratie ?

Notre démocratie est malade, et c'est reconnu par tous, à commencer par les dirigeants européens eux-mêmes : l'UE souffre d'un « déficit démographique », elle est trop loin des citoyens et de leurs difficultés réelles, et ses instances dirigeantes ne sont pas directement élus. La Commission est plus qu'une administration mais moins qu'un gouvernement, et elle est perçue comme une bureaucratie sans âme. Le Conseil, poussé par une majorité d'États, sacrifie une cohésion sociale qui n'est guère plus qu'un slogan, à une efficacité financière jugée prioritaire. Il renonce à gouverner les personnes pour se borner à administrer les choses, il court-circuite la démocratie par une technocratie dont les critères « objectifs » sont insensibles aux situations particulières.

Or, « nous » voulons paraît-il une identité européenne, une cohésion sociale, un régime respectueux de la dignité humaine et des normes d'un État de droit démocratique. Tout autre chose que ce que « nous » décidons en pratique... Mais sont-ce les mêmes « nous » ?

## QUELLE DÉMOCRATIE ?

Qu'appelons-nous démocratie ? Il n'est hélas pas inutile de rappeler de quoi l'on parle. À partir de ce qu'on en vit et de ce qu'on en attend, je dirai que la démocratie est le gouvernement des gens par eux-mêmes. Pas seulement le gouvernement du peuple par le peuple : la démocratie part des libertés individuelles, elle s'étend naturellement aux groupes que forment les personnes, donc aux minorités que ces groupes constituent au sein de la société civile – et elle s'exerce enfin dans la société globale, par « le peuple » : un singulier... singulier, surtout dans nos sociétés pluri-culturelles actuelles. La démocratie ne peut donc se ramener au seul jeu de votes majoritaires. Son idéal est l'unanimité (« la » volonté « du » peuple) et elle ne recourt à des majorités que par réalisme, pour éviter l'immobilisme.

Les chiïtes sont majoritaires en Irak : tant pis pour les sunnites et pour les adeptes d'autres religions – et ne disons rien des agnostiques. Les hindous sont majoritaires en Inde, et tant pis pour les musulmans, les sikhs ou les chrétiens. Certains pays ont établi une forme de laïcité : ainsi de la Turquie d'Ataturk, de l'Irak de Saddam Hussein, de la Syrie de Bachar el Assad, de la Tunisie de Zine Ben Ali : la paix, réduite à l'absence de violence et à une certaine neutralité, y a dépendu d'une dictature ou, en Turquie, d'un pouvoir fort soutenu par l'armée.

La Belgique peut sembler se sortir médiocrement de ses conflits communautaires, mais la majorité flamande y a composé avec la minorité francophone. Elle a donc pris distance de la loi de la majorité pour respecter autant que possible les droits de la minorité, et elle a ainsi accédé à davantage de démocratie.

Dans nos pays, le critère de la représentativité domine le régime démocratique, au nom de l'égalité des citoyens. Jusqu'à prévoir souvent une représentation des élus proportionnelle à leurs électeurs<sup>1</sup>. Alors que la population n'est pas homogène : elle est divisée, selon les lieux et les époques, selon leurs intérêts socio-économiques ou leurs traditions culturelles (« nationalismes » et religions). Le souci du bien commun, d'ailleurs diversement conçu, ne domine pas les votes égocentriques et ce sont finalement les (grands) partis politiques qui régissent à la fois les gouvernements et les parlements. Leurs négociations sont généralement pacifiques, mais elles phagocytent la démocratie et font mine d'ignorer l'inexistence d'un peuple uni(que). La question est : l'hétérogénéité croissante de nos populations nous permet-elle encore – en Belgique, a fortiori dans l'Union, européenne – de fonctionner comme une communauté (une *Gemeinschaft* au sens de Max Weber), ou n'est-elle qu'une simple société, une *Gesellschaft* sans identité propre ?

### Les limites de notre démocratie

Les distorsions sont partout plus nombreuses que les solidarités : dans leur vie quotidienne et dans leurs rapports de force, ce n'est pas le souci du bien commun qui inspire nos populations civilisées. Ce sont les détournements de la démocratie qui dominent son histoire récente, disons depuis la Deuxième Guerre mondiale. Ils sont de trois ordres – et dans leur conjonction.

*Primo*, l'absence de « la » volonté « du » peuple déforce d'autant plus la quête de l'intérêt général, que les choix des citoyens portent le plus souvent sur la défense d'intérêts locaux, sectoriels ou culturels : qui définira ce qui constitue concrètement « le » bien commun<sup>2</sup> ? Les partis politiques tendent donc à coïncider avec les positions ou intérêts particuliers des composantes de la population qui constituent leur électorat.

<sup>1</sup> Certains pays, comme la Grande-Bretagne, pratiquent le scrutin majoritaire, où le candidat qui obtient le plus de voix représente seul sa circonscription. Chaque régime a ses avantages et ses inconvénients. La représentativité statistique est un critère pertinent, mais il faut aussi éviter l'impuissance de parlements sans majorité, ou les blocages par de petits partis éphémères.

<sup>2</sup> Le bien commun va en tout cas au-delà de l'intérêt général, qui reste d'ordre matériel, et couvre l'ensemble des conditions sociales qui permettent aux personnes et aux groupes au sein de la société d'atteindre au mieux leur épanouissement.

*Secundo*, des puissances privées, qui sont financières, prévalent de plus en plus sur les pouvoirs publics. Elles n'ont pas vocation de viser le bien commun.

*Tertio*, la technicité croissante des dossiers empêche les citoyens ou leurs représentants de discerner la « vérité » technique ou le bien commun. Elle appelle une professionnalisation de la préparation des décisions politiques.

### Des « modèles »

Divers modèles ont été proposés pour répondre à la crise du régime démocratique. On peut les classer selon le degré d'implication des citoyens eux-mêmes, au-delà de l'élection des dirigeants politiques, dans les débats et délibérations qui préparent les décisions législatives.

La démocratie directe

Certains voient dans démocratie directe le paradigme de la démocratie : ce serait vraiment le gouvernement du peuple par le peuple. C'est ainsi qu'au-delà de ce sens commun (qui n'est synonyme de bon sens), des courants de pensée aussi différents que des individualistes libéraux et des écologistes, préconisent le recours au référendum. Pourtant, comme il impose la dictature de la majorité, ce recours aux citoyens apparaît paradoxalement non démocratique !

La plupart des pays d'Europe occidentale ont étendu le droit de vote aux femmes au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. La Suisse ne les a suivis, à l'échelle de la Confédération, qu'un demi-siècle plus tard (1996) : avant cela, les cantons ayant ouvert le vote aux femmes n'étaient pas assez majoritaires. Pourquoi ? Parce que les hommes, seuls à voter, se prononçaient obstinément contre les femmes !

Chez nous aussi, les parlementaires qui ouvrirent le suffrage aux femmes étaient tous des hommes, mais ils avaient davantage le sens de la société ou de l'État que les électeurs populaires. On dit beaucoup de mal des politiciens, mais que dire alors de leurs électeurs<sup>3</sup> ?...

Il est d'autres arguments, portant sur la technicité ou ambiguïté – parfois inéluctable mais souvent volontaires – des questions posées et qu'affronte une majorité de citoyens mal informés. Ces questions sont pertinentes, mais en sous-ordre d'une acceptation de principe de la formule : je ne m'y attarderai donc pas.

### La démocratie représentative

La démocratie représentative que nous connaissons présente des modalités diverses et qui font plus ou moins de place aux initiatives citoyennes ou de la société civile. Nous en connaissons les dérives, de la participatie aux intrigues des puissances économiques privées.

Dans nos pays cultivés, Hitler a été élu, Milosevitch, Bush, Berlusconi et Orbán ont été élus et réélus. On peut donc renvoyer dos à dos les citoyens et les politiques : les peuples n'ont pas seulement les gouvernements qui méritent, ils se donnent des gouvernants qui leur ressemblent.

Dans nos pays, le critère de représentativité domine le régime démocratique au nom de l'égalité des citoyens. Mais la population est divisée, selon les lieux et les époques en raison d'intérêts socio-économiques ou de traditions religieuses ou culturelles (les « nationalismes »). Le souci du bien commun ne domine donc pas les votes, et ce sont les (grands) partis politiques qui régissent à la fois les gouvernements et les parlements, en des négociations éventuellement pacifiques mais

<sup>3</sup> Je ne résiste jamais à la tentation de rappeler cette phrase de Philippe Van Parijs : « Ce que disent de plus odieux les politiciens les plus odieux est moins odieux que ce que pensent leurs électeurs ». Cela ne vaut pas seulement pour les plus odieux...

qui phagocytent la démocratie. Mais l'hétérogénéité de nos populations permet-elle encore de fonctionner comme une communauté plutôt qu'une simple société, sans identité forte ? Discutable peut-être à l'échelle de certains pays, la réponse est malheureusement négative pour l'Union européenne, qui unit, ou du moins rassemble, des nations aux cultures diverses et conditionnées par les vicissitudes de leur histoire.

Cela rend la Commission européenne vulnérable aux influences. Elle est assiégée par des lobbyistes : elle en accrédite officiellement 15.000, dont les trois quarts d'entreprises. En Europe, la participation, qui n'a donc pas que des défauts, limite un peu leur influence. Aux États-Unis, où chaque parlementaire doit être convaincu, le lobbying est bien plus puissant – avec d'autant plus de risques de corruption.

Si les histoires politiques nationales montrent des dérives ou mutations du régime démocratique, la scène internationale, théâtre des Realpolitike et qui n'a jamais été démocratique, offre à l'inverse des exemples de procédures technocratiques influencées par des considérations de représentativité. Par exemple, l'Union européenne, qui reconnaît elle-même son « déficit démocratique » par éloignement des citoyens, est politisée au sommet avec ses Conseils interétatiques et sa Commission désignée par les États. Mais la Commission est assiégée par des lobbyistes (elle en accrédite officiellement 15.000, dont les trois quarts d'entreprises) et son administration, très autonome dans les domaines de compétence communautaire, apparaît souvent comme une bureaucratie médiocrement technocratique. Ces institutions sont-elles tellement plus efficaces que les instances d'une démocratie représentative ?

Pour bâtards qu'ils soient dans la pratique, ces régimes se réclament cependant de la démocratie représentative et ils lui font toujours une place, ou alors elles se trouvent confrontées à des contestations même internes. Le Parlement européen l'illustre : ses compétences se sont vues progressivement élargies, en dépit d'un statut principalement interétatique de l'Union. Et les institutions technocratiques dépendent des volontés politiques nationales ; ce sont donc celles-ci qu'il faut critiquer si le politique ne perçoit pas.

### **La démocratie de consensus**

La démocratie dite de consensus est assez en vogue, dans les pratiques plus que dans les discussions, toutefois. Elle corrigerait certains biais du modèle représentatif en mettant tous les partis (ou parties) significatifs autour de la table, à charge pour eux de décider ensemble et dans la discrétion, après s'être informés, ensemble aussi, auprès des secteurs concernés, des experts et de la société civile. Pouvant se dispenser de débat public, la démagogie pourra être découragée. La représentativité serait mieux assurée, puisque tous les partis en seront, mais leurs délibérations seront sans transparence et sans garantie d'indépendance. En effet, les compétences techniques seront là, mais le risque technocratique le sera donc aussi, et il sera éventuellement porté par des intérêts privés. Et ces intérêts pourront d'autant plus facilement investir la forteresse politique, que celle-ci travaillera dans la discrétion.

En Belgique, les comptes d'apothicaires qui agacent les rapports entre Flamands et francophones, empêchent parfois les autorités, épiées par la presse, de trancher en conscience, ou objectivement. Il y a pourtant une instance qui fait exception : c'est, paradoxalement, le Comité de concertation entre État fédéral, régions et communautés. Quoique composé de ministres de ces divers niveaux de pouvoir, il a réussi à prévenir ou gérer des conflits qui naissaient entre eux. La clé du miracle ? La discrétion, qui permet que les médias s'en désintéressent !

Ce régime est plus en phase avec la technicité croissante des dossiers et avec l'impuissance du droit international. Et il légitime, en l'encadrant, le jeu des rapports de force dans un monde où la puissance des puissants impose la Realpolitik aux États : c'est un art du possible. Il est au moins aussi technique que politique, et en tout cas éminemment pragmatique.

Parmi les pouvoirs qui fonctionnent dans cette logique, il y a des instances publiques : des organisations internationales spécialisées comme l'Organisation mondiale du commerce ou la Banque centrale européenne appliquent démocratiquement (?) le principe *un pays, une voix*, indépendamment de leur poids – ce qui n'empêche évidemment pas ce poids de peser ! Les décideurs ou leurs mandants ont beau avoir été élus, ou désignés par des élus, ce régime souffre d'un déficit démocratique par manque de transparence : la politique publique n'est plus publique. Or, faute d'accord sur une identité et souveraineté vraiment européenne, c'est ce régime de consensus qui prévaut à la Commission européenne et dans les Conseils européens.

### La démocratie participative ou délibérative

L'objectif, atteint ou non par la méthode du consensus est pertinent : corriger les impuissances d'une institution démocratique « dépassée » s'impose pour contrer les puissances économiques qui poussent depuis près de quarante ans à amenuiser la taille et donc le pouvoir des États, ainsi que l'influence des citoyens en dehors des élections. Lorsqu'elles sont privées, ces puissances voient d'un bon œil glisser le pouvoir de fait du débat public vers de caucus plus discrets, et moins tenus à des considérations (objectifs ou contraintes) sociopolitiques ou morales : la sécurité sociale, l'enseignement, la répartition sociale, la coopération internationale, la préservation de l'environnement et des ressources naturelles... Le « consensus » tel que décrit et qui est plus ou moins pratiqué dans l'Union européenne, n'est donc pas vraiment démocratique, et plus personne ne se risque à plaider le contraire. Question : une démocratie participative (des consultations) ou délibérative (des concertations) qui marierait ce qu'apporte chacun des régimes aujourd'hui opposés, fournirait-elle une solution ?

La démocratie *participative* ferait intervenir de plein droit la société civile et les groupes d'intérêt dans les délibérations préparatoires aux décisions<sup>4</sup>. Les questions sont de savoir quels critères de légitimité on imposera (la représentativité n'est pas toujours pertinente) et quelle place on donnera aux citoyens eux-mêmes. Cela conduirait à instaurer, à l'intervention de la société civile organisée – défenseurs des droits humains, communautés de conviction religieuse ou philosophique, mouvements sociaux, syndicats sectoriels... – une démocratie qui se distinguerait à la fois de la démocratie représentative avec ses impuissances, et du régime de consensus avec son isolement des citoyens. Elle se distinguerait de la démocratie représentative en requérant des citoyens plus qu'un assentiment : une participation, directe ou par associations interposées (Chantal Delsol<sup>5</sup>). Et elle résisterait à la tentation d'un prétendu consensus où les enjeux de choix sont encadrés, pour ne pas dire coiffés, par les experts des administrations et de l'université (une technocratie) ou par les experts des parties prenantes (une négociation entre intérêts).

La notion même de démocratie participative est née à une échelle locale : en particulier dans la ville de Porto Alegre, au Brésil, qui compte 1,5 million d'habitants. L'acteur essentiel de la démocratie participative, outre l'exécutif local qui en est le garant, est la « pyramide participative » à travers laquelle les citoyens font valoir les choix qu'ils entendent voir mis en œuvre. Cet organe est divisé en trois grands niveaux : le niveau microlocal, le niveau sectoriel et thématique, et enfin au sommet, le Conseil du Budget participatif. Cette expérience, mise en cause par une nouvelle majorité politique, n'a cependant jamais rassemblé plus de 10% de la population.

Une démocratie *délibérative* inclurait en revanche ces structures intermédiaires dans le *policy-making*, la préparation concrète des décisions. Les lois et les instances politiques, garantes du bien commun, articuleraient et encadreraient tous ces groupes de pression et tous ces mouvements, dans la transparence, afin que leur action puisse être canalisée vers le bien commun suivant des critères (objectifs, protections...) convenus. Ce serait une systématisation et extension du régime de concertation qui a été expérimenté en Europe depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale

4 Marcel Gauchet, *La condition politique*. Jürgen Habermas, *Droit et démocratie : entre faits et normes*.

5 Chantal Delsol, *L'âge du renoncement*.

(Autriche, Belgique, pays scandinaves), et cela permettrait au moins d'encadrer les *lobbyings* de coulisses.

Dans certains pays, dont la Belgique, cette démarche rejoindrait des pratiques existantes, mais elle écarterait les chausse-trapes d'un régime démocratique qui, dans l'état, ne correspond plus à notre réalité sociologique, culturelle ou économique, quoiqu'il serve toujours de référence politique obligée. L'ambition d'une participation de la société civile dans le *policy-making* ne relève pas de seules mesures institutionnelles. Comme la démocratie, mais de façon ici obligée, elle appelle une mitigation des égoïsmes, donc une remise en question de l'individualisme hédoniste actuel. Ce qui ne se décide pas mais peut être contraint par le jeu des négociations. Elle demande aussi que les citoyens se donnent l'information et la formation pertinentes<sup>6</sup>.

Est-ce réaliste ? N'exige-t-on pas encore davantage d'esprit civique et de souci du bien commun que dans la démocratie traditionnelle, où elle manque dramatiquement ? Je tente une réponse en demi-teinte : elle exige en effet davantage, mais de personnes mieux informées. Elles seraient en tout cas mieux informées des dossiers, ce qui ne veut pas dire qu'elles le seraient des règles d'un bon discernement : notre enseignement, surtout supérieur et surtout dans les disciplines à finalité professionnelle, forme plus de têtes bien pleines que de têtes bien faites. Un pays ne pourrait certes réorienter seul l'air du temps de nos sociétés mondialisées, mais sa collectivité, même dans un petit pays, pourrait décider d'améliorer ses enseignements, pour promouvoir une éducation, ou en tout cas une formation, plutôt que de dispenser un enseignement de plus en plus utilitaire, à finalité professionnelle. Évidemment légitime et socialement utile en lui-même, cet enseignement élude la formation citoyenne et l'éducation humaine : ce n'est même pas une pensée unique, ce n'est pas une pensée du tout...

La fonction (la participation) pourrait-elle créer l'organe ? Chez nous et en dépit d'entorses de plus en plus nombreuses et graves à certains droits humains ou à la justice sociale, l'État est encore respectable comme garant du bien commun, et donc comme arbitre des conflits qui surgissent. Mais ce n'est vrai que dans la mesure où prévaut la vertu démocratique de transparence. Elle disparaîtrait dans un régime de consensus – qui ne serait au demeurant pas consensuel pour tous. C'est donc bien au nom de la démocratie, et en respectant ses principes, que certaines modalités classiques de notre démocratie pourraient et d'ailleurs devraient évoluer. En ouvrant l'éventail de concertations avec la société civile, *sensu lato*, et en nuancant en pratique le verdict de majorités « citoyennes » hélas peu portées sur les nuances ou sur la tolérance.

Ayant ainsi réfléchi sur le contexte sociopolitique, ou sociétal, de notre vivre-ensemble : le *pourquoi* de notre agir collectif, prospectons succinctement le *comment* : quel régime institutionnel pourrions-nous nous donner pour agir ensemble alors que nous sommes différents, à l'intérieur de chaque pays et a fortiori au sein de l'Union européenne ?

---

6 Le G1000, forum citoyen encadré par des experts d'orientation diverse, a relevé avec succès ce défi en Belgique en 2011-2012. Il se veut de « démocratie délibérative » mais relève plutôt de la démocratie « participative »\_http://www.g1000.org Voir aussi David Van Reybrouck, *Contre les élections*.



## L'EUROPE, UN « ÉTAT » DE DROIT ?

### Les enjeux politiques

Si les histoires politiques nationales montrent des dérives ou mutations du régime démocratique, la scène internationale, théâtre des *Realpolitike* et qui n'a jamais été démocratique, offre à l'inverse des exemples de procédures technocratiques, plus ou moins influencées par des considérations de représentativité. Par exemple, l'Union européenne se veut démocratique, mais faute d'accord entre les pays membres, elle est principalement régie par les Conseils réunissant les ministres nationaux. Elle est certes politisée au sommet avec ses Conseils interétatiques et sa Commission désignée par les États. Avec, prudemment encore, une codécision par un Parlement européen qui est élu. Mais l'Union souffre d'un déficit démocratique reconnu, dès lors que la Commission est assiégée par des lobbyistes et que son administration, très autonome dans les domaines de compétence communautaire, apparaît souvent comme une bureaucratie médiocrement technocratique. Ces institutions sont-elles tellement plus efficaces que le seraient les instances d'une démocratie représentative ?

Pour bâtards qu'ils soient dans la pratique, ces régimes se réclament cependant de la démocratie et ils lui font toujours une place, sans quoi ils se trouvent confrontés à des contestations internes. Le Parlement européen l'illustre : ses compétences se sont vues progressivement élargies, en dépit d'un statut principalement interétatique de l'Union. Les institutions technocratiques dépendent des volontés politiques nationales ; ce sont donc celles-ci qu'il faut critiquer si le politique ne perce pas.

Le Parlement européen n'a pas les mains libres dans ses propres compétences. Il peut refuser sa confiance à une nouvelle Commission, mais – sauf bonne volonté du président de la Commission – pas à un de ses membres : en imposant une conséquence disproportionnée, les traités brident consciemment et volontairement le contrôle démocratique.

### Le droit et le fait

Le droit européen – le Traité de Lisbonne et les traités antérieurs qu'il ne modifie pas – affirme, très légitimement en principe, la primauté du droit international sur les droits nationaux : en matière commerciale et d'investissements (privés), nous avons signé et même promu les normes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), son orientation libre-échangiste et, notamment, son accord général sur le commerce des services (AGCS) qui a justifié en Europe la fameuse directive Bolkestein qui ne nous permet même plus de décider de ce qui relève de l'intérêt général...

La proposition Bolkestein, devenue directive dans l'UE après quelques amendements, traduit en droit européen l'AGCS, Accord général sur le commerce des services conclu – avec l'UE ! – au sein de l'OMC. Il impose la liberté concurrentielle en matière de services, ce qui est bien dans la ligne du libre-échange impliqué par l'intégration dans un « marché unique » européen, mais met à mal l'autonomie des États dans une série de domaines sociaux relevant de leur compétence. Par exemple, le décret identifie des « services d'intérêt général », qui échappent aux clauses de l'accord, et prévoit des « services d'intérêt général économiques » qui sont soumis a priori au droit de la concurrence mais sur lesquels les États gardent leur mot à dire. Sauf que les États ne décident pas des services qui entrent dans cette catégorie : c'est l'Europe qui en décide !

Or, tous les pays membres de l'UE n'ont pas les mêmes visions de société : on y vote plus ou moins à « droite » ou à « gauche » - et cela peut changer d'une législature à l'autre. Tous les pays n'ont pas non plus les mêmes besoins (chômage, exclusion, pauvreté...) ni les mêmes moyens de les affronter (niveau de développement économique et richesse nationale). Si l'on suit la démarche de la Commission

européenne, obnubilée par la non-discrimination dans la concurrence, les pays ne pourront plus accorder à leur population que ce qui aura été convenu ensemble. Contrairement à ce qu'indique, par exemple, l'article 22 de la déclaration universelle,<sup>7</sup> la riche Belgique ne pourra plus consentir les droits au logement, à la santé, à des services « universels » de base que dans la mesure où le fera l'Estonie...

Cela s'étend d'ailleurs aux institutions internationales, comme le montre cette apostrophe d'une dirigeante du l'OMC à un représentant de l'Organisation internationale de travail (OIT) qui demandait qu'on impose le respect des normes de travail et de revenu décent dans les traités commerciaux : « Ne mélangeons pas les bananes et les hommes. Occupez-vous des hommes et laissez-nous nous occuper des bananes »...

Certes, aucune intégration internationale ne saurait se passer d'un garde-fou, donc de normes communes dont on ne peut espérer qu'elles satisfassent tous les participants. Mais dans l'UE, cela va doublement trop loin.

La primauté du droit international ne fait pas exception pour ce qui relève, selon les Traités eux-mêmes de compétences nationales en vertu du principe de subsidiarité. Ce principe, qui est politique et non juridique, veut qu'on alloue les compétences « au niveau de pouvoir le plus bas possible, mais aussi haut que nécessaire ». Cela impliquerait une priorité aux nations : l'intégration européenne se veut au service des populations et des États qui les représentent, pas l'inverse.

C'est apparemment vrai, mais pour le pire plutôt que pour le meilleur, dans les Conseils européens où les intérêts nationaux s'affrontent. Et ce n'est pas vrai dans les domaines couverts par le droit communautaire. Ce sont la monnaie commune, la politique agricole commune, quelques compétences énergétiques, et c'est surtout la concurrence avec ses exigences de libre circulation des investissements, du commerce et de la finance. Ce qui est grave est que ces normes « libérales »<sup>8</sup> s'imposent dans tous les domaines, au nom du principe léonin que tout droit européen prime sur tout droit national. Ce principe, inscrit dans les traités que nos États ont négociés, conduit les autorités européennes à trancher systématiquement en faveur de la libre concurrence, quel que soit l'objet du litige à gérer.

L'Autriche a voulu remplir ses obligations environnementales en imposant, comme en Suisse, le transit de camions par voie ferrée (ferroutage) : la Commission, confirmée par la Cour de justice, a interdit cette politique à la requête des patrons routiers, au nom de la libre circulation des marchandises...

## RESTAURER LA PRIMAUTÉ DU POLITIQUE

Ces faits ne contredisent pas le droit, mais ils traduisent le fait que ce droit fut rédigé, comme toujours en diplomatie, en fonction des rapports de force et des intérêts en présence – ce qui n'est pas la même chose : les intérêts des plus faibles sont les plus vitaux, mais leur force est moindre. Cela nous montre donc aussi à quel point le politique, qui régit le droit, importe dans les faits. Et comme le politique est surtout mû par l'économique et le financier, il sanctionne en droit le pouvoir de fait des puissants. Rien de nouveau sous le soleil, sinon l'extension désormais planétaire de ce droit.

7 « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays. »

8 Je mets des guillemets, parce que l'étiquette couvre des marchandises très différentes selon les pays : une droite en Europe continentale, un centre en Grande-Bretagne, une gauche aux États-Unis...

Contredisant le dégoût manifesté par une proportion croissante de la population à l'égard de la politique, il faut pourtant reconnaître que la politique doit importer, et même prédominer en présence d'enjeux collectifs. Parce que la politique n'est pas seulement le jeu de rapports de force, ou de stratégies carriéristes. C'est aussi le siège des choix et arbitrages collectifs, et le lieu à partir duquel le bien commun peut être pris en compte. Georges Clémenceau disait que la guerre était trop importante pour être laissée aux militaires. On peut étendre cela à l'économie et, surtout, à la finance : ce sont affaires trop sérieuses dans leurs conséquences pour être abandonnées à leurs professionnels... intéressés.

Mais l'histoire montre que les décideurs politiques, parfois proclamés « tous pourris », sont plus civiques que les populations. Que seraient nos solidarités sociales, régionales ou Nord-Sud, si « le peuple » devait en décider par referendum ? Où en serait notre politique pénitentiaire, notre justice pénale (la peine de mort, la réinsertion sociale) ? Si nous nous faisons une idée, même dispersée, du bien commun, investissons donc la politique plutôt que de le snober : « quand tous les dégoûtés seront partis, il ne restera que les dégoûtants », disait Achille Van Acker, repris par Paul Vanden Boeynants<sup>9</sup>.

Au début de l'État moderne, le libéralisme voulait que « le pouvoir des citoyens d'épuise dans leur vote » : une égalité formelle qui ne serait équitable qu'entre... égaux, comme Aristote le disait déjà. Cette constatation qui concerne les disparités de richesse ou d'aspirations entre citoyens d'un État est transposable aux États partenaires d'une intégration continentale. La citoyenneté européenne n'est pas censée ignorer les besoins et opportunités nationaux, ni leurs différences d'option politique. Au contraire, l'Union européenne – qui (n')est (qu')une organisation – est au service de ses populations et de leur État. Pas l'inverse, même si on caresse l'espoir de voir émerger une identité européenne qui lui donnerait une cohésion sociale ou une portée géopolitique. Une majorité de pays, par leur nombre ou par leur population, ne fournit donc pas une légitimité puisqu'elle ferait la part belle aux plus puissants. L'UE a géré ceci, d'abord en se soumettant le plus souvent, faute de s'être accordée sur une autre procédure, à des décisions intergouvernementales, volontiers consensuelles mais évidemment sujettes surtout aux intérêts qui y dominent. Au surplus, et présageant bien d'arrangements futurs possible, elle a requis dans ses Conseils des majorités à plusieurs critères qui empêchent qu'une majorité de pays – les seuls grands par leur poids, ou les seuls petits par leur nombre – imposent leur volonté : décidément, « la voix de la majorité n'est pas la voix de Dieu » comme disait Jeanne Hersch, socialiste et incroyante !

Rien n'est gagné mais tout n'est pas perdu, et il est donc logique que nous considérions successivement ce que nous devons et pouvons faire au niveau national, puis européen. Nous n'aborderons qu'in fine, brièvement, le niveau mondial auquel nous n'avons pas individuellement accès. Trop peu, assurément, dès lors que d'autres, non moins individuels, y agissent voire y règnent.

### Des politiques nationales

Au sein de l'UE, les marges de manœuvre nationales sont désormais limitées. Parce que des orientations communes sont négociées au sein du Conseil ou de la Banque centrale dans les matières économiques, financières et sociales. Et surtout parce que la primauté du droit européen, prégnant en matière de concurrence et de libre circulation des biens, services et capitaux, sinon des travailleurs, encadrent sévèrement les possibilités laissées aux pays pour mener, par exemple, une politique industrielle sectorielle ou régionale, une aide à l'emploi ou une protection sociale des travailleurs locaux, ou encore une politique écologique ou pédagogique. Que reste-t-il donc ? Je mentionnerai quelques pistes, même si elles n'appellent pas, en soi, une mobilisation citoyenne. Pour agir, les citoyens doivent savoir quels défis affrontent les institutions qui les régissent, et ce qu'elles

<sup>9</sup> Premiers ministres belges des décennies d'après la Deuxième Guerre mondiale.

peuvent encore faire.

À l'égard des entreprises et des *structures productives*, on prévoira un soutien à la recherche et développement, qui devra être sans discrimination nationale mais qui pourra (et devra) préciser des critères prioritaires. Les incitants publics pourront porter sur les économies et substitutions d'énergie ou la protection du milieu naturel (réchauffement climatique, biodiversité). Dans la concurrence mondialisée, les États pourraient aussi orienter – par l'information et par des subventions – le développement d'avantages comparatifs dans des activités nouvelles ou en lien direct avec des avantages naturels, afin de générer des complémentarités avec les économies émergentes. Celles-ci seraient à la fois nos concurrentes (à court terme, par leurs bas coûts) et nos clientes (à long terme, après leur développement). C'est la logique d'une diffusion du développement économique, les pays avancés pouvant se donner (se payer) des productivités élevées, et supporter des salaires élevés, avec un niveau d'emploi élevé et des conditions de travail décentes.

Dans l'UE des décennies 1970-90, les régions payant les plus hauts salaires – certains *Länder* allemands, la Flandre – étaient celles qui connaissaient les taux de chômage les plus faibles.

À court terme, à la charnière entre l'économique et le social, une stratégie défensive s'imposera malheureusement. Il faudra défendre les *compétences nationales* contre les mesures européennes qui, sous prétexte d'harmoniser les conditions de concurrence, favorisent le dumping social ou, sous prétexte d'harmoniser les cadres financiers et budgétaires, brident les choix politiques nationaux.

Quant au champ social, il faudra avant tout faire respecter les compétences nationales, y compris par la Cour de justice européenne. Le climat « libéral » actuel et la jurisprudence internationaliste qui est en vigueur vont pourtant à l'encontre de ce souci. Certes, ces compétences ne seront pas toujours utilisées dans le sens d'un mieux-être social, mais les bases juridiques internationales (les droits de l'homme économiques et sociaux) sont là, ratifiées par nos États, et ils peuvent donc être défendus, même en justice. Et le respect dû aux compétences nationales devrait permettre aux sociétés plus avancées de préserver leurs normes contre des « exigences » économiques qu'on érige en conditions de concurrence.

### Des politiques européennes

*Politiquement*, le principe de *subsidiarité* veut, à bon droit, voir respecter autant que possible l'autonomie des États nationaux dans les domaines qui n'ont pas été expressément dévolus à l'Union européenne. Cela vise des traditions sociopolitiques, par exemple de concertation, cela vise a fortiori la liberté des populations à choisir des majorités politiques autres que la majorité « libérale », plus ou moins teintée de social, qui prévaut aujourd'hui dans une majorité de pays. Il faut donc combattre les ukases réglementaires idéologiquement biaisés comme le fut la tentative, heureusement avortée, de l'Allemagne d'imposer l'équilibre budgétaire dans les constitutions nationales – au grand dam des libertés démocratiques de majorités politiques moins libérales à venir – ou le refus « technique » de l'Office statistique européen de compter comme investissements publics ceux qui sont faits dans le domaine social plutôt que strictement économique : ce sont là des abus de droit, ou en tout cas des atteintes à l'esprit d'États de droit.

Je soulignerai deux orientations cruciales : (1) affirmer la primauté du politique, garant du bien commun ; (2) démythifier le fédéralisme, qui vise, indépendamment à toute idéologie, à articuler des niveaux de pouvoir différents dont les compétences interfèrent : une nécessité pour l'Europe, en complément nécessaire à une subsidiarité à respecter.

Économiquement, la concurrence sur un marché libéralisé a toutefois ses exigences et il faudra, en contrepartie des libertés nationales, assurer une répartition sociale d'intérêt général

et coordonner en conséquence les pratiques nationales. Il faudra défendre les compétences européennes, qu'on tend à sacrifier consciemment et volontairement dans des projets comme l'AGCS, Accord général sur le commerce des services de l'OMC, ou le Traité transatlantique en projet qui attribue aux investisseurs des droits de recours contre les États, droits que l'on refuse aux consommateurs ou aux travailleurs.

Les États nationaux, qui sont censément compétents en matière de technologies, de formation professionnelle et d'emploi, devraient avoir la possibilité de développer de nouveaux avantages comparés par des politiques industrielles actives. Cela suppose des aides d'État aux entreprises, ce que les règles communautaires découragent et que la Commission surveille avec zèle... On suggèrera par contre que l'UE coordonne les efforts de ses pays membres.

*Socialement*, l'Europe a (1) une obligation d'ordre international, qui est d'imposer le respect des droits humains par les États, mais aussi par leurs citoyens et entreprises, ainsi que par les organisations internationales qu'elles forment. Elle a (2) une obligation interne, qui est de coordonner les répartitions sociales nationales au vu des conditions de concurrence : un arbitrage à assurer. Et elle a (3) une obligation extérieure, qui est de défendre nos options sociales dans l'OMC, dont il est incongru qu'elle réponde à la logique privée alors que ses membres sont des États ou groupes d'États.

Au total, il faut cesser de séparer l'économique et le social comme on le fait en leur appliquant des critères d'évaluation et des actions politiques différents, et non coordonnés. On ne peut en effet faire de l'économique sans toucher au social, ni vice versa. Les répartitions sociales interfèrent avec la fonctionnalité économique – et pas seulement comme appât au gain pour favoriser les investissements. Dans les désordres historiques, notamment tous ceux du dernier demi-siècle, les répartitions économiques (par les marchés, la fiscalité et les réglementations), sociales (de revenus et de fortunes) et géographiques, singulièrement Nord-Sud, ont exercé une triple influence : comme causes d'évolutions et d'ajustements ; sur les modalités de ces ajustements, à l'égard desquels les capacités nationales sont inégales ; et bien sûr comme résultats, qui influencent les options politiques et sont les causes de nouveaux ajustements.

Comment concrétiserons-nous cela dans des politiques qui soient (et sont forcément) à la fois économiques et sociales ?

Cette relation est souvent contestée par le monde des affaires : il faudrait assurer le produit économique d'abord, le partager ensuite, car « on n'érige pas un paradis social sur un cimetière économique » (Mark Eyskens). Certes, mais on ne saurait faire de l'économique sans toucher au social, et ce fait vaut mieux qu'un lord-maire. Et surtout, la politique vise au bien commun et elle comporte donc une éthique : des objectifs, des normes, des valeurs à respecter dans toute politique.

Même la politique macroéconomique, la plus apparemment détachée des complications humaines, est concernée. Obligée en pleine crise à rétablir les équilibres financiers, entre pays et entre secteurs, la politique ne peut se borner à voir de simples dommages collatéraux dans les dégâts humains que causent les austérités. Même si elles paraissent inéluctables (et elles ne le sont jamais sans des modalités « palliatives », ne serait-ce qu'en termes de délais ou de priorités), un arbitrage devra être fait entre stabilité financière et croissance réelle – des assainissements peuvent être requis pour permettre l'activité réelle – ainsi qu'entre performances économiques et justice sociale. Et c'est au politique, garant de l'intérêt général, d'y procéder dans le cadre d'institutions démocratiques.

Les États et les instances internationales qu'ils créent doivent donc décider de priorités politiques. Et elles seules le peuvent : aucun pouvoir de fait, comme celui des entreprises, aucune institution spécialisée, comme des banques centrales ou des organisations commerciales ou

financières internationales, ne peut leur dicter des politiques, donc des choix, qui n'auraient pas fait l'objet d'une décision politique jouissant d'une légitimité démocratique.

Le principe est clair mais, reconnaissons-le, les modalités ne le sont pas. Et s'il est possible de se plier à des normes, la controverse fleurit autour de celles-ci. Dans l'Union Européenne, le conflit est ouvert entre la primauté, clairement affirmée, du droit international sur les droits nationaux et donc sur le principe politique de subsidiarité autour duquel l'intégration européenne avait été construite, dans le respect de la souveraineté des États membres. Aujourd'hui, tout le droit national, même le plus fondamental qu'est sa Constitution, est subordonné au droit européen, y compris ce qui y a le moindre poids comme sa jurisprudence. Le principe même relève d'ailleurs de la jurisprudence : il n'apparaît dans aucun traité, quoiqu'il ait été prévu dans le projet avorté de Constitution européenne

Une articulation rationnelle des droits nationaux et européens est possible dans un régime fédéral – c'est presque sa définition ! Mais le simple mot de fédéralisme, pourtant idéologiquement neutre, est reçu par beaucoup comme un gros mot. Peut-on vraiment soumettre l'avenir de l'Europe à une telle incongruité ?

### Une politique internationale

Le niveau planétaire nous échappe mais nous régit. C'est là une situation dont une vision même timidement démocratique ne peut se satisfaire. Il y a deux ensembles de puissances à ce niveau global, et ils interfèrent évidemment, puisqu'il s'agit de puissances.

Le premier est privé : c'est l'ensemble flou mais nullement incohérent des grands groupes industriels, commerciaux mais surtout et ultimement financiers qui jouent avec les règles du... jeu des marchés. Soit qu'ils les manipulent à leur gré, soit qu'ils manipulent les instances internationales officielles, directement par lobbying ou indirectement au travers d'États qui sont censés les gouverner.

C'est là le deuxième ensemble : la bien nommée nébuleuse, prétendument « des Nations-Unies », des organisations internationales de la sphère économique : l'OMC, Organisation mondiale du commerce ; le FMI, Fonds monétaire international. Il y en a d'autres : en vrac et en mo bornant à leur acronyme, la Banque mondiale, qui finance le développement mais est statutairement tenue de se gérer comme une banque ; l'OCDE, qui ne rassemble que les principaux pays acteurs du commerce international ; la CNUCED, qui regroupe tous les pays concernés, y compris du Tiers-Monde, mais qui n'a pas de pouvoir de décision ; les institutions spécialisées, qui ont une certaine autonomie, mais seulement dans leur domaine propre : l'OMS pour la santé ; la FAO pour l'agriculture et l'alimentation ; l'UNICEF pour l'enfance ; l'UNESCO pour l'éducation et la culture, etc.<sup>10</sup>.

Ces organisations, même les plus puissantes comme l'OMC ou le FMI, ont pour caractéristique commune, illogique et même perverse, de se tenir à leurs statuts propres et de refuser de rendre compte aux Nations-Unies dont elles émanent ! Et les gouvernements nationaux les gèrent en « gouvernance » technique plutôt qu'en un gouvernement soucieux de l'intérêt général. Qu'avons-nous à y dire ? Directement, rien. Indirectement... pratiquement rien non plus, mais nous pouvons exercer des influences. En principe, par le canal officiel de nos gouvernements, qui sont les « actionnaires » de ces organisations, les membres de leur assemblée générale et les mandants de leurs administrateurs : une piste que les puissances privées ont fait plus qu'explorer, avec trop souvent l'accord plus ou moins résigné de nos instances politiques. Nous pouvons toutefois agir par le canal des innombrables organisations, de la société civile organisée. Elle s'est professionnalisée au cours des dernières décennies et elle acquiert de plus en plus souvent le statut, même officiel, de consultants : plus que des *lobbies*. Bien entendu, cette société civile organisée est active aussi

<sup>10</sup> Longue liste sur <http://www.unicef.org/french/unlinks.html#u>

au niveau d'ensembles comme l'Union européenne, voire au niveau national. Et c'est nous qui lui donnons du pouvoir, en nous affiliant et en nous mobilisant.

## CERCLES VICIEUX ET CHOIX POLITIQUES

Tout ce qui précède trace les contours d'un cercle vicieux aux paramètres multiples. Or, un cercle vicieux ne peut être aménagé, il doit être brisé. À défaut d'une reprise en mains sociale et politique, il faut craindre – ou espérer, dans une politique du pire ? – qu'une explosion sociale y pourvoie dans le désordre et la violence. Le tableau ci-dessous montre combien la politique est faite de choix... politiques, et combien les enjeux sont nombreux.

	Gauche / Droite	Subsidiarité / Solidarité	Démocratie
<b>Monde</b>	Libéralisme / biais concurrentiels	Droit à l'autodétermination / au développement	Cultures locales / occidentalisation
<b>Europe</b>	Cohésion sociale / autodétermination Protectionnisme / droits humains	Fédéralisme Autonomie / harmonisation Exceptions / solidarités, coopérations renforcées	Représentativité / consensus Participation / technocratie Respect compétences pays / primauté droit international
<b>Belgique</b>	Redéfinir la gauche / identifier les gauches	Fédéralisme : primauté aux régions	Représentativité / consensus Concertation sociale / libéralisations mondiales

Ce tableau pose brutalement la question : comment pourrions-nous éviter le pire ? Cela nous conduit à un niveau plus concret, à partir duquel nous pourrions enfin nous poser la question de l'influence que les citoyens peuvent – parce qu'ils en ont à la fois le moyen et le droit – exercer au-delà de leur vote. Je considérerai deux enjeux de nature différente : les exigences sociales auxquelles nous devrions contraindre nos politiques ; la portée et les apports possibles d'un fédéralisme européen.

### Des obligations sociales

Si « la volonté du peuple » est diverse, et ne peut donc exprimer une identité, les acteurs politiques sont confrontés à des conflits d'objectifs ou de conscience. Une façon en quelque sorte négative de les aborder est d'envisager des limites à ne pas franchir, des contraintes sociales que la fonctionnalité économique ou financière ne justifierait pas qu'on les transgresse. On citera naturellement les droits humains. Les traités sur les droits économiques et sociaux sont désormais

exécutoires et nul, même les États, ne devrait plus se permettre d'y déroger : ce n'est plus seulement un objectif politique, c'est une obligation juridique.

Ce n'est pas ce qui fut fait en Grèce dans la crise récente, et dans bien des pays du Tiers-Monde à l'époque des programmes dits d'ajustement structurel, dont les mesures ont gravement affecté les membres les plus fragiles de leurs populations, mais guère leurs dirigeants.

En revanche, les canons politiques en vigueur absolutisent les règles (?) de la libre (?) concurrence, en refusant aux États le droit de pallier leurs distorsions, par exemple en termes de *dumping* social : un protectionnisme qui serait pourtant de légitime défense. « L'inhumain, c'est être jugé sans qu'il y ait personne qui juge. » (Emmanuel Levinas<sup>11</sup>)

Comment rééquilibrer les forces ? Comment pourrions-nous forger une identité européenne commune sans nous noyer dans un Léviathan centralisé, aussi ignorant qu'indifférent des réalités locales ? Comment développer une démocratie participative dans un ensemble aussi vaste et aussi divers ? Comment faire pour que les citoyens y trouvent leur place ailleurs que dans un isolement... ou dans de manifestations de protestation ? Le cadre institutionnel pertinent serait le fédéralisme.

### Les opportunités du fédéralisme

La seule mention du fédéralisme suscite en Europe des réactions émotionnelles. Il ne relève pourtant pas d'une idéologie, même s'il peut être un recours plus sympathique à certains courants de pensée politique. Nous avons fait, en réalité, du fédéralisme comme Monsieur Jourdain faisait de la prose, sans nous en rendre compte : l'État unitaire d'avant la régionalisation de la Belgique connaissait plusieurs niveaux de pouvoir, de l'État aux communes, dont chacun avait ses compétences et entre lesquels une instance (en l'occurrence, nationale) exerçait une tutelle et assurait les arbitrages utiles.

Car le fédéralisme, c'est précisément cela : ce n'est ni un centralisme ni un éparpillement. Ce n'est pas non plus, ou pas seulement, une division du travail entre les différents niveaux de pouvoir avec leur hiérarchisation (tutelle et arbitrage). C'est leur *articulation*. Avec, en cas de désaccord persistant, l'arbitrage par une autorité qui pourrait en principe être un comité interrégional mais qui est, pour d'évidentes raisons d'efficacité, généralement confié à un organe central. Donc fédéral en Belgique et communautaire dans l'UE. Ce qui, aujourd'hui, n'est vrai dans aucun des deux cas !

En Belgique, l'article 141 de la Constitution prévoit que la loi organise les arbitrages – mais aucun projet n'a jamais été élaboré, car une communauté refuse de confier cette compétence à l'État fédéral, et une autre communauté refuse qu'une région puisse finalement et légalement imposer ses vues...

Dans l'UE et sauf quelques matières communautarisées (commerce, concurrence...) c'est une direction intergouvernementale – Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement, Conseils de ministres spécialisés – qui décide. Souvent à la majorité mais parfois à l'unanimité, comme pour l'admission d'un nouveau membre, une modification des traités constitutionnels, – mais aussi tout ce qui a trait à la fiscalité... Le Parlement a désormais une compétence de codécision qui instille un peu de démocratie dans le système, mais il n'a presque jamais le dernier mot.

En Belgique, nous avons fondé un fédéralisme « de désunion », par décentralisation, en Europe, nous tentons – sans beaucoup de zèle – de créer un fédéralisme « d'union », par regroupement. Avec le double souci de préserver les autonomies nationales et d'assurer la cohérence de l'ensemble. La norme directrice est censée être le *principe de subsidiarité* : situer les compétences à un niveau « aussi bas que possible et aussi haut que nécessaire ». Autrement dit, on laisse le plus de souveraineté possible aux États nationaux, qui n'attribue aux instances européennes que les matières pour

<sup>11</sup> Emmanuel Lévinas, *Entre nous. Essais sur le penser-à-l'autre*, p.44.



lesquelles une politique commune leur paraît nécessaire. Dans la pratique, cela a surtout concerné les échanges commerciaux – libre circulation et concurrence – et la monnaie.

L'exemple de la monnaie est illustratif des équivoques que vit l'UE. La stabilité des changes paraissant importante entre partenaires aux liens de plus en plus étroits, une monnaie unique a résolu le problème. Comme tous les pays de l'Union n'y ont pas adhéré, il a fallu se soucier de ceux qui restaient en marge, afin qu'ils ne jouent pas au passager clandestin, faisant ce qu'ils voulaient en profitant des avantages générés par la zone euro sans en subir les disciplines. À côté de la Banque centrale européenne (BCE) a donc été constitué un Système européen des banques centrales, réunissant la BCE et toutes les banques centrales nationales, membres ou non de l'euro-zone. Il s'accorde sur les grandes orientations de la politique monétaire européenne et l'impose à tous les pays, qu'ils utilisent ou non l'euro.

### **Le risque technocratique**

C'est un bel exemple de coopération. Mais dans le même temps, et dans une ligne imposée par le Fonds monétaire international, on a décrété l'indépendance politique des banques centrales, et surtout celle de la Banque centrale européenne. À l'opposé de la sagesse de Clémenceau, on a jugé que la monnaie et, surtout, sa stabilité était trop importante pour être confiée aux politiques. Cela se veut vertueux, mais c'est vicieux puisque la politique monétaire s'en trouve réduite à une gestion ou « gouvernance » technocratique centrée sur de seuls objectifs monétaires, et qu'elle est même dispensée de se coordonner avec les autres politiques macro-économiques et financières. En l'occurrence, la Banque centrale européenne s'est toujours concertée avec les autorités politiques – mais elle n'y est pas forcée et elle peut, en fait, imposer ses normes aux politiques budgétaires nationales.

La stabilité monétaire s'en trouve servie, mais sans que soit garantie la cohérence nécessaire avec le reste de la politique économique, donc forcément aussi sociale : sécurité, justice, culture, et tout ce qui relève des finances publiques : production de biens collectifs, préservation de l'environnement et des ressources naturelles, fourniture des services publics prévus par la loi, compétitivité commerciale et défense du pouvoir d'achat, protections et sécurité sociales. Pas moins ! Dépolitiser le monétaire n'est ni économiquement efficace, puisque les instruments de la politique économique doivent être coordonnés pour être efficaces, ni démocratique, puisque les citoyens ou leurs représentants n'ont plus voix au chapitre, que ce soit pour débattre des politiques ou pour contrôler les mandataires responsables.

Choisir le fédéralisme comme modèle de « gouvernance » européenne aurait donc, au contraire de ce que redoutent ses adversaires plus passionnés que raisonnables, l'avantage de repolitiser la politique monétaire. Serions-nous à ce point convaincus de notre immaturité politique (au fait, est-il un seul peuple politiquement mûr dans le monde ?...) que nous ne puissions prendre ce risque ?

### **Le risque jacobin**

Le fédéralisme, comme toute formule d'intégration, pose la question de savoir jusqu'où il faut, pour les besoins des relations internationales, pousser l'harmonisation de nos législations. Le risque ici n'est plus celui de replis nationaux, il est au contraire celui de voir confondre harmonisation avec unification. À chaque conflit entre nos législations industrielles, sanitaires, fiscales ou sociales, le réflexe des protagonistes (secteurs, pays, Commission européenne) est de réduire les différences. La non-discrimination, idéologiquement à la mode, sert de prétexte ici. Mais nier les différences insurmontables, ou tout bonnement légitimes en raison de différences de situation ou d'orientation politique n'arrange rien ni ne satisfait personne. C'est le lit de Procuste qui, dans la mythologie grecque, mettait tous les passants à la même taille, en étirant les uns et... raccourcissant les autres.

On ne saurait imposer à la Bulgarie le régime social belge : il y serait impayable. On ne saurait davantage imposer à la Belgique le régime bulgare : la régression sociale paraîtrait inhumaine, et appauvrirait massivement la majorité des citoyens. Comment concilier cela avec la libre concurrence ? En limitant, certes, les disparités directement gênantes et prévenir des manœuvres dilatoires ou frauduleuses. Cela peut être conçu « de droite » comme « de gauche » et ne devrait donc pas être éludé par les responsables.

Le fédéralisme élargirait la gamme des articulations possibles. Entre un centralisme européen et une décentralisation au niveau des nations, qui ne sont ni l'un ni l'autre du fédéralisme, il y a place pour bien des formules. En matière budgétaire et fiscale, par exemple, on pourra envisager dans l'UE, et même combiner

- une épure globale au sein de laquelle les États peuvent diversifier l'orientation de leurs dépenses et la répartition de leurs recettes fiscales ou sociales ;
- des marges entre lesquelles peuvent s'exprimer des projets politiques différents, avec plus ou moins de progressivité fiscale, ou une part plus ou moins grande de biens et services collectifs ;
- une harmonisation assez poussée des impôts dont les bases sont mobiles, donc susceptibles d'évasion par délocalisation, comme l'impôt des sociétés, et une liberté plus grande des contributions à charge de citoyens ou de transactions moins mobiles : patrimoines immobiliers, revenus personnels ;

Un autre exemple est celui des subventions d'État aux entreprises, interdites pour aider une firme en difficulté, mais permises pour promouvoir la recherche-développement ou la formation.

Certes, l'ouverture de latitudes se heurtera à des décisions contradictoires, et parfois offensives, ainsi qu'à des projets franchement protectionnistes. Mais l'alternative est un affairisme effréné à l'américaine, soucieux de voir réduire au maximum les réglementations et interventions sociales. Une vision à la fois cynique et à courte vue.

## LE/LA POLITIQUE ET NOUS

Je n'aurai pas la prétention d'avoir réglé le sort de la citoyenneté européenne en ces quelques pages. J'espère quand même avoir fait passer quelques messages. Ils ne valent pas seulement pour l'Europe, mais valent donc en tout cas pour l'Europe.

1. On ne peut juger de l'économie par le seul économique, a fortiori par le financier, comme le fait une Europe où les plus audacieux (?) proposent seulement d'étaler un peu les redressements macro-financiers. L'économie est un domaine d'activité parmi d'autres, qui a ses exigences mais dont les objectifs doivent concourir aux finalités de la société, qui sont humaines et donc notamment sociales. C'est la norme du bien commun, à laquelle une sphère économique, a fortiori financière, laissée à elle-même ne cherche pas à contribuer – quoiqu'elle veuille (faire) croire qu'elle le fait.
2. Les crises que nous vivons depuis plus d'un demi-siècle n'ont pas une cause unique ou cruciale. Au-delà de déclencheurs identifiables – chocs pétroliers, crises financières... – elles dénotent des déficiences structurelles et des stratégies d'intérêts, privés mais appuyés politiquement dans un climat d'idéologie soi-disant libérale mais en fait capitaliste – et qui est revendiqué comme tel par beaucoup de gouvernements européens, appuyés par des institutions comme le FMI ou l'OCDE.
3. Les politiques d'austérité qui sont imposées partout, directement ou comme conditions de « solidarité » par la « communauté » internationale, sont des politiques à courte vue, d'autant

plus inopérantes, et même perverses, qu'elles sont appliquées partout à la fois, de façon répétée et indiscriminée, sans tirer les leçons de leurs échecs. Qu'au sein d'une entité en intégration comme l'UE la coordination n'aille pas au-delà de nuances dans un même cheminement, relève de l'impéritie.

### Quelle citoyenneté ?

Qui sont les responsables ? En démocratie, c'est nous, comme citoyens décideurs ultimes ou par des délégations qu'on veillerait – contre l'UE aujourd'hui – à ne pas rendre trop indirectes. Les enjeux à affronter à plus ou moins long terme sont d'un projet européen :

- Projeter une « identité » européenne, ni uniforme ni trop écartelée ou régionaliste et qu'un modèle fédéral pourrait concrétiser. Cela exclut les slogans sentimentaux appelant à une « patrie européenne » ou idéologique qui n'existe pas et n'est sans doute pas désirée. Cela exclut tout autant une technobureaucratie s'appuyant sur de seuls critères « objectifs », sans contenu social, culturel ou humain. Mais ce devait être un projet suffisamment substantiel pour toucher l'opinion publique, la motiver et servir de moteur à une intégration à réaliser. C'est vite dit, tout cela...
- Ce projet devrait prendre ses distances avec une américanisation financière, économique, mais aussi juridique et culturelle, qui sape, sans justification ni débat, nos propres traditions et accentue la primauté de l'argent, non seulement dans le champ économique mais en toutes matières, de la santé au droit pénal en passant par la culture et le sport.
- Une concrétisation, assurément à très long terme, serait de modifier le régime juridique des entreprises, aujourd'hui entièrement soumises aux décisions stratégiques de ses actionnaires de référence. C'est surtout le grand capital dans de grandes entreprises cosmopolites, mais avec des retombées croissantes sur les autres entreprises. Il faudrait passer du pouvoir des *shareholders* (actionnaires) à celui de l'ensemble des *stakeholders* (partie prenante), en n'y oubliant pas les pouvoirs publics chaque fois que par leur nature ou leur taille ces entreprises touchent au bien commun. Comme cela ne pourra se faire qu'au niveau planétaire, ce n'est pas pour demain ni pour après-demain – mais c'est une bonne raison pour ne pas tarder à s'y préparer !

Pour vous et moi aujourd'hui, et dans des perspectives à plus court terme qui paraissent plus réalisables et plus mobilisatrices, nous pouvons songer à plusieurs lignes d'action :

- rompre la négociation du traité transatlantique, qui nie notre faible mais essentielle identité européenne : c'est une urgence absolue<sup>12</sup> !
- (ré)affirmer la primauté du politique. Pas de la « politique politicienne », mais des choix et décisions collectifs qui prédominent sur les intérêts particuliers ou sur les technobureaucraties ;
- imposer le respect et la protection des droits humains que nos pays ont ratifiés et incorporés dans leur législation, mais qu'ils transgressent souvent : rappelons les Roms en Roumanie même, mais aussi, chez nous, les prisons insalubres ; les centres fermés de sans-papiers, ces prisons qui n'en ont pas le nom et qui hébergent des enfants ; le droit de plus en plus souvent refusé aux illégaux d'accéder aux soins urgents et à l'éducation. La Belgique a été mainte fois condamnée en ces matières par la Cour européenne des droits de l'homme, mais elle a rarement réagi et se propose d'encore creuser ses manquements...

<sup>12</sup> C'est déjà le cas dans de traités bilatéraux de l'UE, notamment celui qui vient d'être signé avec le Canada et va être incessamment soumis à ratification. Comment refuserons-nous aux États-Unis ce que nous accepterions du Canada ?

- démythifier le fédéralisme, qui n'a aucun priori idéologique et concilierait raisonnablement l'intégration européenne avec les identités locales, sous le couvert du principe de subsidiarité.

### **Et nous, et nous...**

Quant à ce que les citoyens peuvent faire face à ces enjeux qui les dépassent, on ne peut dire que deux choses – qu'on pourra diversifier en les concrétisant.

Primo, accepter que tout le monde ne partage pas votre avis. Avec raison peut-être – avec des raisons sûrement. Et souvent avec légitimité, même s'ils sont minoritaires ou centrés sur des objectifs qui ne relèvent pas du bien commun. Ou s'ils lui donnent un autre contenu. Paul Valéry a formulé cela joliment : « Prends garde ! Celui parle dans ton cœur n'en sait pas plus que toi<sup>13</sup>. »

Secundo et en contraste apparent, prendre parti. Oui, même dans le doute et au milieu d'un chaos d'opinions et de sollicitations. Nous pouvons dépasser notre sentiment d'impuissance en œuvrant avec d'autres, dans l'un des multiples mouvements et organisations de la société civile qui tissent aujourd'hui nos sociétés et qui influent de plus en plus sur le politique. Ils ne commandent certes pas le politique, et n'ont pas qualité pour le faire.

L'Europe non plus. Elle n'a pas d'ordre à donner au reste du monde, mais elle est un acteur de poids. Et elle ne devrait pas non plus recevoir des ordres du reste du monde, en dehors d'un droit international dûment débattu et ratifié. Mais l'Europe doit s'affirmer à l'intérieur d'elle-même si elle veut pouvoir le faire en face de puissances comme les États-Unis, la Russie, la Chine – et les grands groupes privés transnationaux. Si les autorités ne le font pas, il faudra que les citoyens les y amènent, par leurs pressions et par leur vote. À défaut d'une pleine démocratie, nous avons réalisé, depuis 225 ans qu'est né l'État moderne, un résultat crucial : plus personne ne détient le pouvoir, chez nous ou dans le monde, mais nous sommes nombreux et divers à disposer de certains pouvoirs. À commencer par celui de débattre et celui d'intervenir là où c'est nécessaire : droits humains bafoués, êtres humains exclus...

Un seul conseil peut être donné aux citoyens, mais c'est un conseil utile : engagez-vous !

**Par Paul Löwenthal**  
Économiste, professeur émérite UCL

---

13 Paul Valéry, Avec soi seul IV (mélange).

## Références

- Chantal Delsol, *L'âge du renoncement*. Paris, Cerf (La Nuit surveillée), 2011.
- Marcel Gauchet, *La condition politique*. Paris, Gallimard (« Tel »), 2005.
- Jürgen Habermas, *Droit et démocratie : entre faits et normes*. Paris, Gallimard, 1997.
- Emmanuel Lévinas, *Entre nous. Essais sur le penser-à-l'autre*. Paris, Grasset, 1991.
- Paul Löwenthal, 'Le mensonge du consensus'. *Politique*, mars-avril, p.26-29.
- David Van Reybrouck, *Contre les élections*. Paris, Actes Sud (Babel), 2014.



Vous vous intéressez à la culture? Vous avez des choses à dire? Envie de vous exprimer? Vous voulez nous faire part d'une réflexion critique informée ou relire des analyses?  
Contactez-nous par mail pour vous inscrire comme sympathisants de recherche, nous vous recontacterons peut-être pour écrire ou de relire des analyses!

[www.arc-culture.be](http://www.arc-culture.be)



[info@arc-culture.be](mailto:info@arc-culture.be)

**L'ARC contribue à la lutte contre les inégalités et les exclusions sociales, culturelles et économiques et œuvre à la promotion et à la défense des droits culturels**

Editeur responsable : Jean-Michel DEFAWE | ARC asbl - rue de l'Association 20 à 1000 Bruxelles  
**Toutes nos analyses sont disponibles en ligne sur [www.arc-culture.be/analyses](http://www.arc-culture.be/analyses)**

