

**Section Thématique 29**  
**Pour une théorie politique appliquée à l'intégration européenne. État des lieux d'un champ de recherche en construction**

**Jean-Marc Ferry, Chaire de Philosophie de l'Europe, Université de Nantes**  
[jean-marc.ferry@univ-nantes.fr](mailto:jean-marc.ferry@univ-nantes.fr)

**L'Europe politique : un changement de paradigme**

Il nous faut renoncer à poser le « problème européen » à partir du paradigme statonational, une erreur méthodologique que commettent assez régulièrement les détracteurs d'un processus postnational dans lequel ils ne voient plus rien de « politique »<sup>1</sup>. Leur impensé profond est que, dans le contexte moderne, le politique ne serait constructible que de façon étatique et nationale. Or, considérons la situation du pouvoir dans l'Union européenne. La matière à critiquer les pratiques ne manque pas, tant du côté des Etats membres que de celui des Pouvoirs de l'Union comme telle. Cependant, la critique n'est claire à elle-même que si elle dispose d'un *concept normatif*.

Quel est ce concept normatif ?

***Le pouvoir politique.***

— C'est le concept d'un pouvoir transnational qui repose sur la concertation des Etats, la coordination de leurs politiques publiques, le partage, la recherche de consensus ou, à défaut, de compromis, et la coopération. Cela fait contraste avec le schéma d'une subordination des Etats membres de l'Union à une puissance publique supranationale. Encore une fois, la vocation de l'Union européenne n'est probablement pas de parvenir à la forme d'un Etat qui jouirait du monopole de la souveraineté sur tout l'espace de sa juridiction. Non. Le mode de pouvoir propre à la gouvernance européenne repose en son fond sur un principe de *cosouveraineté* ou de *souveraineté partagée*.

Suivant ce schéma, les Etats membres de l'Union sont et doivent demeurer souverains, car de cette souveraineté dépend leur personnalité juridique et leur capacité politique. A cet endroit, cependant, deux précisions se recommandent, deux distinctions conceptuelles.

— D'abord, entre *souveraineté* et *autorité*. Les Etats membres de l'Union restent souverains. Cela implique que les pouvoirs des instances communautaires ne soit que délégués. En vertu du principe dit d'attribution, les instances supranationales ne disposent pas de la « compétence de la compétence ». Entendez : elles ne sont pas habilitées à se conférer elles-mêmes à elles-mêmes de nouvelles compétences. Ces dernières leur sont « attribuées »

---

<sup>1</sup> Pierre Manent, *La Raison des nations*, Paris, Gallimard, 2006 ; Marcel Gauchet, « Le problème européen », dans Marcel Gauchet, *La Condition politique*, Paris, Gallimard, 2005 ; Paul Thibaud, « De l'échec au projet », *Le Débat*, no 140, p. 17- 29, 2006 ; Pierre-André Taguieff, *Résister au bougisme. Démocratie forte contre mondialisation techno-marchande*, Paris, Mille et une Nuits, 2001 ; Régis Debray, *Le Code et le glaive. Après l'Europe, la nation ?*, Paris, Albin Michel, 1999. Pour une étude critique pointue sur la situation des intellectuels français par rapport à la question européenne, voir Justine Lacroix « Borderline Europe. French Visions of the European Union » dans Justine Lacroix et Kalypso Nicolaïdis (dir.), *European Stories. How Intellectuals Debate Europe in their National Contexts*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

par les Etats qui conservent un droit de veto pour les décisions les plus importantes, ainsi même qu'un droit de retrait, c'est-à-dire de sécession. Les Pouvoirs de l'Union, Conseil, Commission, Parlement, notamment, disposent cependant d'une puissance législative forte, tandis que les divers Présidents peuvent se réclamer d'une *autorité*. Mais, en bonne doctrine, autorité n'est pas souveraineté, de même que la délégation de pouvoirs n'équivaut pas à un transfert de volonté ou de souveraineté. Cette dernière revient aux peuples et aux Etats dans lesquels ces peuples sont constitués politiquement. Elle ne saurait être aliénée. C'est ainsi, dans la mesure même où la médiation des Etats nationaux et leur souverainetés sont recon- nues et acceptées, qu'une intégration politique postétatique devient concevable et même né- cessaire en ce qui concerne l'Union.

Mais cette souveraineté des Etats membres, s'il est vrai qu'elle est inaliénable comme l'est en principe celle des peuples, peut-elle cependant être partagée ? — En un sens, oui, et c'est l'originalité « constitutionnelle » majeure de l'Union européenne, là où s'insinue l'authentique changement de paradigme. Cela renvoie à la seconde distinction : entre *souve- rainereté négative* et *souverainereté positive*.

— Voici le fait nouveau : les nations membres de l'Union conservent individuel- lement leur *souverainereté négative*, laquelle se marque par le droit de veto, le droit de retrait, l'impossibilité juridique d'être contraintes par force. Mais elles ont largement perdu leur ca- pacité de maîtrise du destin, tant qu'elles agissent isolément et, pour ainsi dire, en francs- tireurs. Dans cette mesure leur échappe la *souverainereté positive*, qui se marque par la capacité d'influer effectivement sur le cours de l'histoire. Si les Etats membres n'en disposent plus à titre individuel, c'est qu'ils n'ont pas la taille critique, à la différence des Etats-Unis d'Amérique et des grands « émergents » (BRICS). Toutefois, cette souverainereté positive, ils peuvent la reconquérir collectivement, la recouvrer dans l'Union.

Comment ? — En investissant sérieusement le nouveau paradigme du pouvoir, juste- ment. Le pouvoir européen ne se gagne qu'en se partageant. Telle est *la* leçon à intégrer. Ce pouvoir européen, pouvoir transnational et non supranational, repose, on l'a dit, sur la coopé- ration des Etats et la coordination de leurs politiques publiques. Le changement de paradigme signifie là que le pouvoir politique s'identifie moins à la domination et plus à la concertation. Les récentes tentatives d'ériger le Conseil européen en gouvernement de l'Union, tout en jus- tifiant cette prétention par l'argument du « saut fédéraliste », contreviennent en vérité au nou- vel esprit politique de l'Union, ce qui se paie d'un « saut postdémocratique ».

Du nouveau paradigme du pouvoir rappelons encore les principes : concertation, par- tage, dialogue, coopération, coordination. Or ces principes représentent la voie d'une poli- tique solidaire et coresponsable de sortie de crise en zone euro, en même temps que la clé d'une intégration civique réussie.

### ***L'intégration civique.***

La crise de 2011, si elle est une conséquence de la crise « américaine » de 2008, a ce- pendant une spécificité européenne qui tient à plusieurs facteurs institutionnels.

C'est, d'abord, l'instauration d'une monnaie unique sur une vaste zone économique dé- cloisonnée mais disparate quant à ses dotations initiales en capital technique et humain, et dépourvue de dispositifs de mutualisation et de transfert, venant compenser la perte des mé- canismes d'ajustement par les taux de change. Cette situation situe la cause principale de la rapidité avec laquelle a évolué, ces dernières années, le processus de désindustrialisation du sud, de détérioration de ses balances extérieures, avec des conséquences inexorables sur la dégradation des Finances publiques et l'aggravation de l'endettement national.

C'est, ensuite, l'interdiction faite aux Etats de la zone de recourir à leur banque centrale nationale pour des prêts au Trésor public à taux d'intérêt bas, voire négatif, et l'obligation corrélative, opposée à ces Etats, de se financer sur « les marchés », comme on dit, c'est-à-dire

auprès des banques privées, des compagnies d'assurances, des fonds de pension et des investisseurs étrangers. Ces « marchés » ont aussi bien les coudées franches pour imposer leur *Diktat* aux budgets nationaux. Cependant, la Banque centrale européenne (BCE), qui détient dans la zone le monopole de la création de la monnaie fiduciaire, est exemptée de toute responsabilité contracyclique, ayant pour seule mission la tenue de l'euro, à vrai dire, à un niveau élevé, voire surévalué, ce qui sert clairement les intérêts de l'économie du nord, singulièrement de l'Allemagne, au détriment des pays du sud.

Si l'on ajoute au dispositif celui des traités établissant le Mécanisme européen de stabilité (MES), on constate que le résultat d'une telle « télégouvernance » rigide et aveugle aux situations est de placer les Etats victimes de la crise sous un *double bind*, du moins, en apparence : on demande, en effet, aux Etats « surendettés », à la fois, de réduire leur dette par des efforts budgétaires, et de pourvoir à la reprise de la croissance. On met en exergue « l'exemple allemand », alors que la structure économique de l'Allemagne, que favorise la politique de l'euro fort, ne se compare de toute façon pas à celle des Etats dits du sud.

A la question : « Que faire pour débloquer cette situation de pouvoir, qui contredit les implications de solidarité et de coresponsabilité ? », il semble que l'orientation vers un « jeu coopératif » soit un début de bonne réponse. Il s'agirait d'agencer, sous une autorité communautaire reconnue et visible, une coordination bien synchronisée des politiques budgétaires dans une perspective contracyclique. Menée sous cette autorité puissante, la concertation entre Etats devrait en effet aboutir à actualiser les complémentarités virtuelles entre les balances extérieures des partenaires. La coordination consisterait à agencer des politiques de relance budgétaire, du côté des Etats excédentaires, en synchronie avec des politiques restrictives de rééquilibrage budgétaire, du côté des Etats déficitaires. Ainsi l'effet de ruissellement serait ressenti au sud de la zone grâce à la dépense du nord. Cela se traduirait par un dopage des balances extérieures des biens et services, en Italie, en Espagne, au Portugal, en France. On ne demande pas à l'Allemagne de subventionner le sud, mais de jouer le jeu de la coresponsabilité en rééquilibrant, comme elle le doit, ses balances extérieures.

Evidemment, le jeu à plusieurs implique un renoncement au chauvinisme, une certaine aptitude à se mettre à la place d'autrui et à considérer l'intérêt commun. Cela suppose une compétence communicationnelle favorisant l'entente sur la voie difficile d'une confrontation civilisée, où les protagonistes seraient capables de s'élever à un certain sens du respect<sup>2</sup>. Il y va ainsi d'un procès d'apprentissage moral et politique, et cet enjeu est aussi bien celui de l'identité politique et de l'intégration civique européennes. La question est ici : comment motiver les citoyens pour participer à l'édification d'une union politique ? Comment susciter et stabiliser leur adhésion au projet européen ?

Ou bien on continue sur la lancée propagandiste en s'efforçant de contrer la mauvaise image dominante à l'aide de récits idylliques, tout en stigmatisant les « eurosceptiques ». C'est le plus sûr moyen de discréditer le projet européen. Ou bien on prend au sérieux l'actuel malaise européen et la responsabilité qui en incombe à une gouvernance dogmatique et doctrinalement bornée, et l'on met en arène les contestations et divergences au plus haut niveau, soit, entre les dirigeants eux-mêmes des Etats de la zone et en direction des opinions publiques nationales.

Devient sensible l'impact sur l'intégration civique du changement de paradigme du pouvoir politique. On perçoit l'implication du principe d'horizontalité qui caractérise le pouvoir transnational. Le tableau ci-dessous met en exergue les grands marqueurs du contraste entre intégration nationale verticale et intégration postnationale horizontale.

---

<sup>2</sup> Respect des personnes, en acceptant de s'écouter mutuellement au cours de débats médiatisés ; respect des arguments élevés, qu'il s'agit de considérer pour eux-mêmes, dans leur valeur intrinsèque, et non en vue de les détourner pour gagner la bataille ; respect aussi des fragilités et vulnérabilités liées aux situations.

Caractéristiques comparées d'intégration nationale et d'intégration postnationale

Intégration	<i>Verticale</i> (nationale)	<i>Horizontale</i> (postnationale)
<i>Systémique</i>	Principe de souveraineté Coercition légitime Centralisation gouvernementale	Principe de coopération Coordination légitime Gouvernance multiniveaux
<i>Politique</i>	Devoirs civiques inconditionnels Fermeture des mémoires historiques autocentrées	Droits civiques dénationalisés Ouverture réciproque des mémoires autocritiques

Le tableau ci-dessus ne met en exergue qu'une implication *théorique* du passage à l'horizontalité. Cette implication ne devient effective que si les conséquences en sont tirées par les responsables politiques *au niveau de leur pratique même*. Le défi consiste notamment à passer du style diplomatique des négociations discrètes, trop souvent assorties d'une langue de bois affichant un accord de surface, au registre plus démocratique de confrontations ouvertes mais non moins civiles, où les grands contentieux sont conjointement exposés sans fard par les protagonistes, « cartes sur table » à l'attention des publics. Que, par exemple, la chancelière allemande et le président français organisent de conserve une conférence de presse conjointe pour expliciter publiquement leurs divergences et en débattre devant les Européens, au lieu de s'en tenir à des déclarations bon teint, quant à un « accord sur le fond », qui ne trompe personne, et les publics se sentiront respectés et enfin pris au sérieux *en tant que* citoyens de l'Union.

Le changement de paradigme de l'intégration civique passe par un changement de style et de registre dans les relations entre les gouvernements des Etats de l'Union. De ce changement de style et de registre dépend l'aptitude des ressortissants de l'UE à se mobiliser pour la cause européenne. Il leur suffit d'être mis en mesure de connaître du pour et du contre à l'occasion des contentieux, pourvu que ceux-ci soient mis en arène. Seule une telle politisation active, non plus réactive comme elle le fut jusqu'alors, permet d'espérer que les publics nationaux soient élevés au statut de citoyens. Pour cela il faut évidemment que les dirigeants aient le courage et la générosité de rompre avec la pratique du pouvoir réservé, jalousement gardé entre « grands » ; d'exposer les contentieux dans les médias ; de faire relayer les processus décisionnels par des débats parlementaires nationaux ; d'ouvrir donc un *espace public européen* bien au-delà du cercle censé circonscrire le « triangle institutionnel » (Conseil, Commission, Parlement) et ses journalistes attitrés.

Il reste que, pour relancer le projet européen, un tel schéma d'Europe politique, si nécessaire soit-il, n'est toutefois pas suffisant. La concrétisation mobilisatrice de la relance eu-

ropéenne doit adjoindre à l'horizon d'une Europe politique celui d'une Europe sociale. Cela pose la question d'un nouveau paradigme de la répartition.

***La répartition socioéconomique.***

Nous touchons aux limites systématiques de l'Etat social redistributif. Ces limites sont aussi celles de l'Etat fiscal. La crise en zone euro en est un marqueur, mais l'effet révélateur en est stimulé par la mondialisation : elle fonctionne à la manière d'une apocalypse politique. Une réponse européenne efficace à la crise est inséparable, semble-t-il, de la façon qu'aura l'Union de relever le défi de la mondialisation, et cela, suivant l'alternative suivante en ce qui concerne la mission ou la fonction de la construction européenne : *adaptation économique pure et simple, ou rattrapage, reconquête politique de l'économie mondialisée ?*

UNE SYSTEMATIQUE DES POSITIONS RELATIVES A LA FORME POLITIQUE DE L'EUROPE  
Suivant les interprétations du projet européen et les évaluations de la mondialisation

<p>Missions imputées à l'Union</p> <p>Jugements portés sur la mondialisation</p>	<p><i>Adaptation économique</i></p> <p>Transmission des règles de la gouvernance mondiale et gestion des opinions publiques</p>	<p><i>Rattrapage politique</i></p> <p>Instauration de minimas sociaux transeuropéens et domestication des marchés mondiaux</p>
<p><i>Evaluation négative</i></p>	<p>1</p> <p>Repli sur le national (souverainisme)</p>	<p>3</p> <p>Europe-forteresse (supranationalisme)</p>
<p><i>Evaluation positive</i></p>	<p>2</p> <p>Grand Marché (néolibéralisme)</p>	<p>4</p> <p>Union transnationale (cosmopolitisme)</p>

En prenant position pour la reconquête politique, on ne promet pas seulement de pourvoir l'Union d'institutions politiques stables, efficaces et représentatives, ce qui demeure en programme. De cette Europe politique les citoyens n'ont que faire, leur Etat national y suffit, si elle n'est pas en même temps un *cadre de protection économique et sociale* contre trois tendances<sup>3</sup> qui jouent cumulativement contre la qualité de vie, le niveau de vie et la sécurité des ressortissants ; autrement dit : si cette Europe politique n'est pas le cadre propice à une structuration de l'Europe sociale et environnementale.

<sup>3</sup> Ces trois tendances structurelles fortes sont : 1) l'alignement des systèmes nationaux de l'Union vers les moins-disants fiscaux, sociaux et environnementaux — en raison des avantages de compétitivité par les coûts ; 2) la délocalisation de la production nationale (pour la même raison), aggravée par l'immigration sociale ; 3) l'automatisation des trois secteurs de la production intérieure — pour mieux résister à la concurrence des émergents.

Tandis que l'opposition entre (1) et (2) occupe l'avant-scène médiatique du débat sur l'Europe et la mondialisation, le *vrai débat* sur l'Europe se joue plutôt entre (3) et (4), là où il y va de la forme politique. Le choix de l'horizontalité transnationale parle en faveur de la position (4), celle d'un cosmopolitisme *juridique* dont, en s'inspirant de la vision kantienne, on peut ainsi modéliser la structure de base :

LE COSMOPOLITISME JURIDIQUE COMME STRUCTURE DE BASE DE L'UNION EUROPEENNE

NIVEAUX DE DROIT	TYPE JURIDIQUE	PRINCIPE POLITIQUE	RELATIONS	GARANTIE STATUTAIRE
1 <sup>er</sup> niveau Nations Interne	Droit étatique <i>Ius civitatis,</i> <i>Staatsrecht,</i> <i>Staatsbürgerrecht</i>	Isopolitie Républicaine Etat de droit démocratique	Entre nationaux Intraétatiques	Droits fondamentaux des individus droits de l'homme
2 <sup>ème</sup> niveau Fédération Externe (internalisé)	Droit confédéral <i>Ius gentium,</i> <i>Völkerrecht</i>	Fédération d'Etats ou Libre fédéralisme	Entre nations Interétatiques	Droits fondamentaux des peuples et des Etats droits des gens
3 <sup>ème</sup> niveau Union Transversal	Droit des étrangers <i>Ius cosmopolitanum,</i> <i>Weltbürgerrecht</i>	Union cosmopolite	Entre ressortis- sants de l'Union Transnationales	Droits des étrangers citoyens de l'Union droit cosmopolitique

Le choix de l'Union transnationale (position 4) contre l'option de la Fédération supranationale (position 3) engage à poursuivre la voie horizontale de l'intégration politique dans le sens d'un approfondissement vers l'Europe sociale. Le principe redistributif de l'Etat social n'est guère compatible avec l'horizontalité postétatique du schéma européen (compris selon le paradigme transnational). D'où aussi l'objection fédéraliste : l'Union européenne, à défaut de s'ériger en Etat supranational, a-t-elle les moyens de ce nouvel essor vers une Europe sociale et environnementale fortement structurée ?

Dans l'état de morosité actuel, cela paraît irréaliste. Aussi la réponse négative s'impose-t-elle : non, l'Union européenne n'en a pas les moyens actuels... *Mais* elle peut se les donner.

Sur le volet conjoncturel la tendancielle autorégulation du marché, socialement délétère, ferait place à une régulation bancaire soumise à des décisions concertées de politiques contracycliques. Sur le volet structurel, l'Union européenne, sous l'égide de la BEI épaulée par la BCE, impulserait les investissements à long terme (ILT) dans les domaines stratégiques dont le rapport rentabilité/risque est trop incertain pour attirer d'emblée les capitaux privés (il faut un coup d'envoi public). *En même temps*, le système bancaire européen prendrait progressivement le relais des systèmes fiscaux nationaux pour assurer le financement social et la régulation financière de minimas transversaux de santé, d'éducation, de qualité de vie (eau, air), de revenu. Un tel bouleversement technique implique qu'il faille revoir nos conceptions institutionnalisées de la justice sociale. On cesserait d'exiger une égalisation *ex post* des conditions, au profit d'une égalité universelle minimale *ex ante* face aux risques. Sur un plan philo-

sophique, une telle substitution signifie que le but de la justice politique n'est pas, n'est plus, que les conditions et les chances soient égalisées, mais que tous citoyens jouissent de *capabilities* convenables ; que tous aient une « propriété » au sens vaste et traditionnel du mot, c'est-à-dire une autonomie matérielle effective face aux aléas économiques. Sur un plan technique, cela signifie que, pour assurer le financement d'une Europe sociale, on compte davantage sur le système bancaire domestiqué que sur le système fiscal, d'ailleurs saturé ; davantage sur l'épargne volontaire (les placements à long terme) que sur l'épargne forcée (les prélèvements obligatoires).

Là, le changement de paradigme devient radical. Il atteint le cœur même de nos représentations traditionnelles, l'arrière-plan normatif, tenu jusqu'alors pour non problématique, de nos conceptions spontanées de l'équilibre et d'un lien interne entre efficacité économique et justice politique. Non seulement le schéma de la double répartition se voit tendanciellement renversé par rapport à celui de l'Etat social-fiscal, mais on renonce à exiger que la dépense sociale soit à équilibrer par des recettes (impôts, taxes, cotisations) de même hauteur. On assume qu'en économie monétaire ouverte un tel déséquilibre est fonctionnel, vital, même ; que le problème véritable n'est *pas* de réaliser l'équilibre financier entre dépenses et recettes — tant il est vrai que l'économie politique n'est *pas* l'économie domestique — mais de gérer correctement, par la puissance du système bancaire<sup>4</sup>, les déséquilibres générés par la création monétaire pour répondre à la nécessité fonctionnelle d'une source exogène de revenu.

Si l'Europe parvient à relever un tel défi *cognitif*, celui qui appelle à surmonter la métaphysique essentialiste des équilibres, alors elle pourra se profiler comme incarnant le paradigme d'avenir pour la modernité seconde qui s'annonce avec la formation d'autres grandes entités métanationales, sur les autres continents.

\*

---

<sup>4</sup> Le système bancaire est en effet plus puissant, d'un point de vue strictement logique ou systémique, que le système fiscal, car il n'a nullement besoin de porter ses ressources à hauteur de ses en-cours. A la limite (si l'on raisonne en économie fermée), il doit seulement veiller à ce que sa création monétaire ne se solde pas par une érosion monétaire telle qu'une inflation galopante détruit la base nécessaire aux anticipations. En économie ouverte, cependant, il doit neutraliser les sanctions de la contrainte extérieure. Aussi a-t-il intérêt à s'exercer dans le cadre d'une vaste et puissante zone économique, où l'essentiel des échanges commerciaux s'effectue dans sa zone monétaire.