

Réinventer l'Europe

Une lecture du livre de Jean-Marie Ghéhenno : *Le premier XXI^e siècle*

Pierre Buhler

consultant permanent du CAPS

novembre 2021

Dans *Le premier XXI^e siècle, de la globalisation à l'émiettement du monde* (Flammarion, septembre 2021), Jean-Marie Guéhenno, ancien chef du Centre d'Analyse et de prévision (1989-93) et ancien secrétaire général adjoint des Nations Unies, chargé des opérations de maintien de la paix (2000-2008), livre une analyse crue et lucide de l'état du monde trois décennies après l'effondrement de l'Union soviétique. Loin des promesses d'un âge d'or de la démocratie libérale, c'est tout l'Occident et sa prétention à l'universalisme de ses valeurs qui sont aujourd'hui en crise. Une idéologie de l'individu tout-puissant a corrodé les cadres traditionnels de la politique, en un processus de fragmentation accéléré par les technologies numériques. La notion même d'ordre international a été remise en cause et son imbrication avec l'ordre intérieur des nations est plus forte qu'elle ne l'a jamais été.

Nombre de concepts, que l'on pensait aboutis, sont à revisiter, depuis les mécanismes de représentation jusqu'au rapport entre science et

politique, en passant, bien sûr, par le projet européen. C'est autour de celui-ci, où se nouent toutes les problématiques identifiées tout au long de son essai, que l'auteur emmène, en un chapitre conclusif, le lecteur dans une réflexion à la fois critique et prescriptive.

CRISE DE L'OCCIDENT, CRISE DE L'EUROPE

L'Europe, observe d'abord Guéhenno, a pu, après la fin de la Guerre froide, se penser comme une variante singulière de cet Occident appelé à remporter la victoire, et se présenter comme un modèle à suivre pour un monde en pleine recomposition. Cette ambition apparaît, au moment où l'Occident entier perd de sa centralité, comme une chimère. L'Europe n'a pas de projet à opposer à l'universalisme de l'argent, ses modes de consommation singent quelquefois ceux des États-Unis, elle apparaît, en dehors de la protection des données, comme une « colonie numérique des États-Unis » et la crise de la politique et de la représentation y revêt des proportions à peine moins prononcées qu'aux États-Unis.

Certes, il existe dans le monde une attente d'Europe, davantage ressentie, à vrai dire, au-delà de ses frontières qu'en Europe même. L'Europe intéresse par ses contradictions, les tensions qu'elle révèle et les solutions qu'elle invente pour y remédier, ce qui en fait un laboratoire où s'expérimentent des formules nouvelles. Pour autant, est-elle capable d'une part de peser hors de ses frontières, d'autre part d'apporter aux Européens ce que leurs États respectifs ne peuvent leur offrir ?

La réponse qu'apportent nombre d'Européens à cette question est marquée au sceau du scepticisme : « entrave à la souveraineté des nations, irruption brutale du global dans le national, cheval de Troie de la dépolitisation »... Le projet européen a certes progressé, mais au prix d'une expulsion de la politique, dont l'Europe paie maintenant le prix. Le primat de l'intégration a mis la Commission européenne dans un rôle d'exécution d'une vision néoclassique du marché, fragilisant la légitimité des savoirs autant que celle de la politique. Autre dogme mis en œuvre, la gestion à la fois de la Banque centrale et du pacte de stabilité a conduit à une orthodoxie budgétaire que seule a réussi à briser la pandémie.

Au total, déplore l'auteur, cette dépolitisation des institutions européennes a miné la confiance dans le projet européen et dans sa capacité à offrir un cadre nouveau à la politique. Elle a également eu pour conséquence d'empêcher l'Union européenne de définir clairement son rapport au monde : « confiante dans son universalisme de puissance marchande, elle s'est convaincue qu'elle pouvait généraliser au monde son idéologie d'intégration et le façonner à son image ». Le même constat vaut pour l'idéologie de l'individu, qui a inspiré la construction du marché unique. La foi dans les vertus du commerce et de l'échange, avec la création de « solidarités de fait », a déterminé l'équation prospérité = paix = liberté, sur laquelle s'était bâtie l'Europe. Cette conviction explique d'ailleurs le soutien européen à l'intégration de la Chine dans l'OMC en 2001, associée à l'espoir que ce pays prendrait le même chemin.

UNITÉ INTROUVABLE, POLITIQUE INDISPENSABLE

L'Europe redécouvre que « contrairement à l'idéologie du marché à laquelle elle donne parfois l'impression de réduire sa vision du monde, celui-ci n'est pas seulement une multitude d'individus échangeant et produisant selon des règles agréées ». La pandémie l'a cruellement rappelé lorsque les priorités et solidarités nationales sont réapparues. Des interrogations sur les secteurs stratégiques, sur les exceptions à la logique de concurrence et d'ouverture, sur les aides d'État massives, sur l'émergence de champions européens et sur les règles de la concurrence ont retrouvé droit de cité. Les institutions européennes ont longtemps cherché à éviter une politisation de ces questions, qui aurait remis en cause la suprématie du raisonnement économique. Mais la crise sanitaire a révélé la « différence entre la protection du consommateur européen et la protection d'une communauté politique (lorsque) d'autres priorités et d'autres valeurs que celles du marché entrent en jeu ».

Ces constats révèlent également « les limites de la philosophie qui a inspiré la construction des institutions européennes » : celles-ci ont pu, selon les termes d'Hubert Védrine, se développer dans un monde où la « tragédie » était gérée par les États-Unis et l'OTAN. Au total, le « détour par l'économie du projet politique et l'évacuation de la politique ont certes servi la construction européenne », mais « débouchent aujourd'hui sur une impasse ».

Alors que les Européens sont aujourd'hui incapables de dire ce qui les définit, ils se découvrent politiquement vulnérables face à des acteurs politiques qui n'ont pas ce problème et qui savent ce qu'ils veulent. La Chine pratique ainsi un entrisme politique efficace via les sommets « 16 + 1 » avec les pays d'Europe centrale et orientale. L'Europe ne trouvera aucune cohésion nouvelle dans les menaces qui pèsent sur les Européens, et qui les divisent plus souvent qu'elles ne les rassemblent : Russie, Chine, sud de la Méditerranée... « L'Europe a peu de chances d'être durablement unifiée par une peur partagée, fût-ce celle des migrants, du terrorisme, de la Russie, de la Chine ou même du covid-19 ». Et « alors que le grand marché est un espace de concurrence, pas de solidarité », l'expérience montre la difficulté de convergences fortes sur des terrains où l'identité et le destin des nations européennes sont en jeu (politique d'immigration, recours à la force...).

Certains diplomates travaillent à dégager les intérêts communs, mais ceux-ci n'ont, d'un pays à l'autre, pas la même résonance. Et ces diplomates « tombent dans la même *hubris* rationaliste qui a discrédité les économistes quand ils ont prétendu que les lois du marché suffisaient à définir une politique économique ». Qui plus est, les relations internationales sont tributaires de la politique intérieure, agitée de débats sur lesquels ces diplomates n'ont pas prise, comme en témoigne, par exemple, le décalage, entre l'Allemagne et la France sur l'utilisation de la force armée.

L'unité peut-elle alors être produite par la consolidation d'une frontière ? Érigée en vertu depuis la fin de la Guerre froide, l'absence de frontières divise, comme l'illustre la crise du processus d'élargissement de l'Union. « La fuite en avant dans un élargissement dont ni l'objectif ni les limites ne sont tracés est une manière d'éjecter la politique du projet européen (...) et toute ambition d'identité européenne se dissout dans un universalisme moralement bienveillant dont le principe est d'abolir toute limite ». Moyennant quoi la demande de frontière, qui s'analyse en « un rejet de l'indétermination et du flou, devient un symbole de la revanche de la politique ». En même temps, le fait d'élever des murailles met les Européens face aux contradictions de cet universalisme qui est supposé les rassembler.

REPENSER L'AVENIR ET LE FONCTIONNEMENT DU PROJET EUROPÉEN

L'Europe forme à sa manière une exception, produit d'un concours de circonstances particulier et de son histoire propre. Pour autant, sans renoncer à l'universalisme, mais en réalisant « que les vraies solidarités n'existent que par l'enracinement dans des histoires particulières », elle doit donc définir les limites de son universalisme, préalable indispensable d'une refondation du projet européen. L'universalisme philosophique n'est pas un universalisme politique, et le projet politique européen est le produit d'une histoire qui n'est pas transposable au reste du monde. Les Européens ne doivent pas commettre l'erreur commise par les Américains, celle de s'offrir en modèle à imiter.

« La conscience de leur particularité devrait persuader les Européens de ne pas avoir honte de s'occuper d'abord d'eux-mêmes », estime encore Guéhenno. Si cette histoire, unique – et tragique – donne aux Européens de « bonnes raisons de défendre ce qu'ils ont créé, elle doit les inciter à ne pas chercher à l'étendre indéfiniment ». Certes la forme de l'État-nation européen a été adoptée partout, mais c'était une illusion de croire que chaque continent se doterait d'une organisation régionale sur le modèle de l'Union européenne. Ce constat offre « un meilleur point de départ pour réfléchir sur l'avenir du projet européen et pour le définir par rapport au monde que l'affirmation d'un universalisme en perpétuelle extension. (...) La démocratie universelle, à l'européenne ou à l'américaine, n'est pas l'aboutissement inéluctable de l'histoire parce qu'il n'y a pas de fin de l'histoire, mais au contraire des futurs multiples et contingents ».

Jacques Delors a suggéré la formule d'une « fédération de nations », passerelle possible entre les spécificités de l'histoire européenne, bâtie sur la mémoire – et des mémoires du reste différentes d'un pays à l'autre – et le modèle américain, bâti sur un contrat – la Constitution. Le « patriotisme constitutionnel » d'Habermas n'est pas davantage transposable à l'Europe entière. Les Européens, qui s'étaient de longue date « persuadés qu'ils inventaient la formule politique de l'avenir, avaient parié que les institutions européennes seraient la matrice d'un nouvel assemblage ». Mais cette vision a, dans un contexte de circulation généralisée des idées, des hommes, des capitaux et des marchandises, perdu de sa pertinence et de son évidence.

Le rêve de faire de l'Europe une puissance comparable à celle de la Chine ou des États-Unis est également sans issue. Et même l'objectif d'une « union sans cesse plus étroite entre des peuples européens » doit être abandonné, au bénéfice d'une préservation de la diversité européenne. La vision fédéraliste d'une acquisition progressive, par l'Union, de tous les attributs d'un Etat s'est avérée sans issue. La création du Conseil européen a pris acte du constat que l'Union européenne ne pouvait se construire au détriment des nations. La Commission européenne est certes un organe exécutif, mais obéit plus à une logique d'expertise et de savoir qu'à une logique politique. Quant au Parlement, son rôle le rattache à la politique, mais la composition de cette assemblée renvoie mécaniquement à des logiques de coalition, qui « étouffent le débat démocratique en empêchant que se structurent au niveau européen de véritables choix de politique européenne ». Il en résulte un sentiment des citoyens européens de « n'être pas représentés, ni par une Commission perçue comme un pouvoir non démocratique, ni par un Parlement perçu comme l'espace clos où des lobbyistes spécialisés s'emparent de sujets de plus en plus techniques, loin du regard démocratique ».

La Commission, à l'origine gardienne de l'« intérêt européen », pouvait alors assumer cette fonction tant que l'étendue de cet intérêt européen ne faisait pas débat. Dès lors que la détermination de l'« intérêt européen » devient la plus politique des questions, ce mandat devient d'autant plus périlleux qu'on a commis l'erreur de prétendre faire de la Commission une institution démocratique. Or la force des institutions européennes est de juxtaposer plusieurs logiques qui ont chacune leur légitimité, celle de l'expertise et celle de la politique. La distinction entre ces logiques ne doit pas être abolie : « il ne faut pas chercher à brouiller les différences entre elles dans l'espoir vain qu'en les fusionnant, on créera une légitimité supérieure ».

De même, l'ambition de faire avancer tous les États membres d'un même pas est dangereuse, reposant sur l'« idée fausse que l'Europe doit converger vers une structure institutionnelle unique, alors que la géométrie variable des institutions est une force plutôt qu'une imperfection ». Au total, « l'Europe accumule les attributs, mais aucun n'est achevé, et l'accumulation, au lieu de former un tout, met en évidence, par comparaison, l'inachèvement des parties ».

HYBRIDITÉ, CLARTÉ ET INVENTIVITÉ

Une autre méthode est possible, fondée sur l'acceptation que « l'approfondissement et l'achèvement de chacun des instruments soient conduits selon des rythmes et des géographies adaptés à chaque compétence ». C'est ainsi que, sur un périmètre différent de celui de l'Union, a été créée la Banque centrale européenne, mais là aussi, alors que la monnaie avait été initialement conçue comme un moyen d'échapper à la politique, celle-ci revient en force. La Commission doit accepter de rester un lieu d'expertise, alors que le Parlement européen peut devenir le lieu de véritables débats politiques à l'occasion de discussions des budgets. Quant à la puissance militaire, le réalisme plaide en faveur d'une coopération forte des États les plus puissants sur ce terrain.

Mais pour concilier le besoin de sécurité et le besoin de diversité, il faut être attentif à la connectivité et au réseau, qui accroissent notre vulnérabilité, donnant « toute sa pertinence à la théorie du battement d'aile de papillon ». Les organisations, dans des sociétés de plus en plus dominées par les technologies numériques, sont plus vulnérables lorsqu'elles ont une configuration pyramidale, alors que la « résilience » est dans le polycentrisme de petites structures en réseau.

Sans doute continuerons-nous à multiplier les expériences, à chercher le bon équilibre entre affirmation de l'individu et besoin d'identité collective, entre homogénéité et diversité, et ces tâtonnements ont toute chance de se poursuivre. « La liberté humaine disparaît quand la politique prétend être en vue de la cité idéale. L'histoire humaine n'a pas de conclusion, fût-elle en apparence aussi innocente que la démocratie libérale, et l'Union européenne est une expérience admirable, mais unique ».

« L'Europe hybride, partie coalition de nations, partie structure à la fois technocratique et quasi-judiciaire, partie embryon d'État fédéral, ne sera jamais un super-État, et c'est sa chance », conclut Jean-Marie Guéhenno, « sa vraie force est de faciliter l'émergence de formes nouvelles de contrôle et de légitimité, à côté plutôt qu'en concurrence avec les légitimités anciennes. C'est ainsi qu'elle pourra restaurer la politique en rendant lisibles des choix précis ».