

# Un empire européen en voie d'éclatement

Md monde-diplomatique.fr/2019/05/STREECK/59873

mai 2019

Pour la première fois depuis l'Acte unique en 1986, des forces politiques conservatrices et nationalistes puissantes ne proposent pas de quitter l'Europe mais de l'asservir à leur projet. Un défi qui s'ajoute à celui du Brexit et qui aggrave les tensions au sein d'un ensemble dominé par une Allemagne sans projet.

par Wolfgang Streeck



Giorgia Siriaco.— De la série «Community», 2014

[www.gioeucalyptus.com](http://www.gioeucalyptus.com)

Qu'est-ce que l'Union européenne? Le concept le plus proche qui vient à l'esprit est celui d'empire libéral ou, mieux, néolibéral : un bloc hiérarchiquement structuré et composé d'États nominalement souverains dont la stabilité se maintient grâce à une distribution du pouvoir d'un centre vers une périphérie.

Au centre se trouve une Allemagne qui essaie avec plus ou moins de succès de se dissimuler à l'intérieur du noyau dur de l'Europe (*Kerneuropa*) qu'elle forme avec la France. Elle ne veut pas être considérée comme ce que les Britanniques appelaient une «unificatrice du continent», même si, en réalité, c'est bien le cas. Le fait qu'elle se cache derrière la France constitue pour cette dernière une source de pouvoir.

Comme les autres pays impériaux, à commencer par les États-Unis, l'Allemagne se perçoit — et veut que les autres la perçoivent — comme une puissance hégémonique bienveillante, qui répand auprès de ses voisins un bon sens universel et des vertus morales dont elle assume le coût. Une charge qui en vaut la peine pour le bien de l'humanité (1).

Dans le cas de l'Allemagne et de l'Europe, les valeurs qui légitiment l'empire sont celles de la démocratie libérale, du gouvernement constitutionnel et de la liberté individuelle; en somme, les valeurs du libéralisme politique. Emballées dans le même paquet-cadeau, on trouve la liberté des marchés et celle de la concurrence, mises en avant quand c'est opportun — en substance, le libéralisme économique et, dans le cas présent, le néolibéralisme.

Déterminer la composition exacte et la signification profonde du bouquet des valeurs impériales, ainsi que la manière dont elles s'appliquent à des situations spécifiques, est une prérogative du centre hégémonique. Elle lui permet d'imposer une sorte de suzeraineté à sa périphérie, en échange de sa bienveillance.

Préserver les asymétries impériales dans un ensemble de nations nominalement souveraines requiert des arrangements politiques et institutionnels compliqués. Les États périphériques doivent être dirigés par des élites pour lesquelles les structures et les valeurs particulières du centre font figure de modèle à imiter. Ils doivent se montrer disposés à organiser leur ordre intérieur en matière économique et sociale de manière à le rendre compatible avec les intérêts du centre. Le maintien au pouvoir de ces élites s'avère essentiel pour la survie de l'empire. Comme nous l'enseigne l'expérience américaine, cette configuration a un prix en termes de valeurs démocratiques et de ressources économiques, voire de vies humaines.

Parfois, les élites dirigeantes de «petits pays» ou de «pays retardataires» en matière de développement recherchent un statut de membres de seconde catégorie de l'empire. Elles espèrent que la direction impériale les aidera à imposer à leur société des projets de «modernisation» qui ne suscitent pas toujours l'enthousiasme populaire. En se félicitant de leur allégeance à sa cause, l'empire leur fournira les moyens idéologiques, monétaires et militaires de tenir en respect les partis d'opposition.

Dans un empire libéral dont la cohésion repose théoriquement sur des valeurs morales, et non sur la violence militaire, il y a loin de la coupe aux lèvres. Les classes dirigeantes du

centre, comme celles de la périphérie, commettent des erreurs. Par exemple, l'Allemagne et la France agissant de concert — et avec l'aide plus ou moins clandestine de la Banque centrale européenne (BCE) — n'ont pas réussi à maintenir au pouvoir en Italie le gouvernement «réformateur» de M. Matteo Renzi, confronté à la résistance populaire. De la même manière, sous nos yeux, l'Allemagne se révèle incapable de protéger la présidence de M. Emmanuel Macron de la colère des «gilets jaunes» et des autres opposants à son programme de germanisation économique.

Le pays hégémonique lui-même n'est pas à l'abri de difficultés internes. Sous le régime de l'impérialisme libéral, son gouvernement doit veiller à ce que la défense de ses intérêts nationaux — ou de l'idée qu'il s'en fait — donne l'impression de faire avancer la cause des valeurs libérales en général, de la démocratie à la prospérité pour tous. Pour cela, il peut avoir besoin de l'aide de ses pays-clients. Il n'a pu en bénéficier en 2015, lorsque le gouvernement de Mme Angela Merkel a tenté de résoudre à la fois la crise démographique et le problème d'image de l'Allemagne en substituant à l'accroissement de l'immigration régulée — que refusaient les députés chrétiens-démocrates — la mise en œuvre inconditionnelle du droit d'asile.

## Maintenir la discipline impériale

---

L'ouverture des frontières allemandes au prétexte qu'elles n'étaient plus contrôlables, ou parce qu'il s'agissait d'une exigence du droit international, impliquait en effet que l'Union dans son ensemble emboîte le pas à Berlin. Or aucun des États membres ne le fit. Certains, comme la France, gardèrent le silence; d'autres, comme la Hongrie et la Pologne, revendiquèrent publiquement leur souveraineté nationale. En rompant, pour des questions de politique intérieure, avec la règle libérale-impériale non écrite selon laquelle il ne faut jamais mettre dans l'embarras un autre gouvernement — et surtout pas celui de la puissance hégémonique —, ils ont créé pour Mme Merkel une difficulté interne dont elle ne s'est jamais remise. Ils ont également instauré un clivage durable entre le centre et l'est de l'Europe dans les politiques extérieures et intérieures de l'empire. Cet événement n'a fait qu'ajouter de nouvelles divisions à celles déjà existantes en Europe : à l'ouest avec le Royaume-Uni, et au sud le long de la ligne de fracture méditerranéenne, qui s'est creusée avec l'introduction de la monnaie unique.

Plus que d'autres formes d'empire, un empire libéral souffre d'un état de déséquilibre constant et subit à tout moment une pression venue du bas ainsi que des côtés. Faute de capacité d'intervention militaire dans ses pays membres, il ne peut utiliser la force pour les empêcher de faire sécession. Quand le Royaume-Uni a décidé de se retirer de l'Union, ni l'Allemagne ni la France n'ont envisagé un instant d'envahir les îles britanniques pour les y maintenir. Jusqu'ici, l'Union a effectivement été une force de paix. Cependant, d'un point de vue allemand ou franco-allemand, un divorce britannique à l'amiable aurait sapé la discipline impériale, car d'autres pays en révolte contre cette discipline auraient également pu se poser la question de leur sortie.



Giorgia Siriaco.— De la série «Community», 2014

[www.gioeucalyptus.com](http://www.gioeucalyptus.com)

Pis encore, si un retrait britannique avait pu être évité par des concessions significatives, d'autres pays auraient pu demander la renégociation d'un acquis communautaire rédigé pour demeurer à jamais non négociable. Le Royaume-Uni devait donc choisir : soit rester dans l'Union sans bénéficier de concessions — une capitulation sans conditions —, soit s'en retirer à un prix très élevé. Et cela malgré le fait que Londres a souvent aidé l'Allemagne à desserrer l'étreinte de la France en contre-balançant l'étatisme français par un sain attachement (aux yeux de l'Allemagne) à l'économie de marché. Avec le Brexit, cet équilibre se rompt.

Parfaitement consciente de cela, la France a plaidé pour une attitude très ferme dans les négociations avec Londres, en dissimulant à peine son objectif : que les Britanniques s'en

tiennent à leur décision de partir. Profitant des inquiétudes allemandes sur la discipline impériale, elle a apparemment obtenu ce qu'elle souhaitait, malgré les craintes de Berlin, qui, d'un côté, redoute de perdre l'un de ses plus importants marchés à l'exportation et, de l'autre, doit désormais contenir les ambitions françaises sans le soutien britannique. En cédant à la France, l'Allemagne a-t-elle pris une décision opportuniste et à courte vue — dans le plus pur style de Mme Merkel —, susceptible de lui coûter très cher au cours des prochaines années? L'avenir le dira.

Quant au Royaume-Uni, dans la mesure où la décision de se retirer de l'Union obéissait à des considérations nationalistes et non pas anti-«socialistes», il pourrait bien avoir commis une erreur historique. Le Brexit fait de la France la seule puissance nucléaire au sein de l'Union, et également la seule qui dispose d'un siège de membre permanent au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU).

Les sentiments ambivalents qu'inspire à Berlin l'ambition de la France d'être la «première de cordée» d'une Union plus étroitement intégrée — ce qui pourrait revenir à mettre la puissance économique de l'Allemagne au service des intérêts français — recevront nettement moins de soutien de la part des autres États membres. Une fois le Royaume-Uni sorti du jeu, la France pourrait aspirer au statut d'unificatrice de l'Europe, en faisant pression sur l'Allemagne afin qu'elle s'engage dans un projet d'État européen à la française, celui d'une France souveraine dans une Europe souveraine. Pour les Britanniques, bloquer cette évolution de l'extérieur pourrait se révéler plus difficile que de la saboter de l'intérieur. On se souvient des efforts déployés dans les années 1960 par le général de Gaulle pour empêcher le Royaume-Uni d'entrer dans ce qui était alors la Communauté économique européenne (CEE) au motif que ce pays n'était pas suffisamment «européen».

La gouvernance d'un empire obéit inévitablement à des considérations non seulement économiques et idéologiques, mais également géostratégiques, tout particulièrement dans les marges de ses territoires. La stabilisation des États situés à l'extrême périphérie est nécessaire à l'expansion économique, surtout dans le cas d'un empire capitaliste. Là où un empire jouxte un autre empire, qu'il soit expansionniste ou non, il tend à accepter de payer un prix plus élevé pour conserver dans ses rangs des gouvernements coopératifs ou pour expulser des gouvernements non coopératifs.

Les élites nationales qui, dans ces conditions, peuvent menacer de prendre le large ou de changer de camp se montrent capables d'arracher des concessions plus coûteuses, même si leurs politiques intérieures s'avèrent peu ragoûtantes, ce qui est le cas de pays tels que la Croatie et la Roumanie. Ici, en fin de compte, entre en scène le pouvoir militaire — qu'il faut distinguer du *soft power*, le pouvoir d'influence, celui des valeurs. Alors qu'un empire libéral aurait du mal à utiliser la force contre une population indisciplinée, il peut protéger des gouvernements amis en leur donnant les moyens d'adopter une posture nationaliste hostile envers un pays voisin qui se sent menacé par un empire avançant ses pions. En contrepartie, un pouvoir hégémonique peut demander des concessions, par exemple sous la forme d'un soutien sur des questions qui font débat entre les États membres de l'Union. C'est ainsi que

les pays baltes ont gardé le silence sur l'admission et la répartition des réfugiés, en échange d'une montée en puissance de l'armée allemande et de son déploiement jusqu'à menacer la Russie.

## La menace du suffrage universel

---

Au centre d'un empire libéral, les États et leurs citoyens peuvent espérer imposer leur volonté sans recourir au pouvoir militaire. Mais, en dernière instance, il s'agit d'une illusion : il ne peut y avoir d'hégémonie sans canons. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la décision du gouvernement Merkel de se plier aux exigences des États-Unis et de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) en promettant le quasi-doublement du budget militaire du pays pour le faire monter à 2% du produit intérieur brut (PIB). Si cet objectif était réellement atteint, les dépenses militaires de l'Allemagne dépasseraient de plus de 40% celles de la Russie, le tout en achat et développement d'armements conventionnels. De quoi contribuer à ancrer solidement dans l'Union des États comme les pays baltes ou la Pologne, pour lesquels l'offre alternative américaine serait moins attractive. Un tel scénario permettrait sans doute à l'Allemagne d'obtenir des États membres de l'est de l'Union qu'ils abandonnent ou modèrent leur opposition sur des questions relevant de valeurs — comme celles des réfugiés ou du «mariage pour tous» —, mais il donnerait aussi à la Russie des raisons de moderniser son arsenal nucléaire, ce qu'elle a d'ailleurs entrepris de faire. Cela encouragerait aussi des pays comme l'Ukraine à adopter une attitude plus provocatrice envers Moscou.

La France, dont le budget de défense frôle déjà le chiffre magique de 2 % du PIB, pourrait espérer que le doublement des dépenses militaires de l'Allemagne nuise aux performances économiques de celle-ci (bien qu'elle semble favorable à une coopération franco-allemande en matière de production et d'exportation d'armements). Plus important encore, dans une armée européenne telle que la conçoit M. Macron, avec le soutien des européistes allemands, une augmentation significative des capacités conventionnelles de l'Allemagne compenserait la faiblesse française en matière de troupes au sol. Laquelle s'explique par la part disproportionnée du budget militaire consacrée à la force de frappe, un instrument difficilement utilisable contre les militants islamistes d'Afrique de l'Ouest qui tentent de couper l'accès de la France à l'uranium et aux terres rares.

Comme on l'a vu, l'empire européen — allemand ou franco-allemand — n'est pas seulement libéral; il est néolibéral. Les empires imposent à leurs États membres un ordre social uniforme, calqué sur celui qui règne en leur centre. Dans le cas de l'Union européenne, les économies nationales sont régies par les «quatre libertés» du marché intérieur (celles des biens, des capitaux, des services et des personnes), ainsi que par une monnaie unique à l'allemande, l'euro, qui, selon le traité de Maastricht, a vocation à être celle de tous les États membres. À cet égard, l'Union se conforme strictement à la recette de l'internationalisme néolibéral tel qu'il a été conçu et historiquement actualisé par Friedrich Hayek. Son idée centrale est l'isonomie : des systèmes légaux identiques pour des États-nations encore formellement souverains, mis en place en partant du principe qu'ils sont indispensables au fonctionnement harmonieux des marchés internationaux (2).



Giorgia Siriaco.— De la série «Community», 2014

[www.gioeucalyptus.com](http://www.gioeucalyptus.com)

Le talon d'Achille du néolibéralisme se nomme «démocratie», comme nous le montrent aussi bien Hayek que Karl Polanyi. L'isonomie et son régime monétaire impliquent de limiter strictement l'intervention d'une démocratie à base populaire et fondée sur la volonté majoritaire dans l'économie politique. Les gouvernements nationaux dont les États font partie d'un empire néolibéral ne doivent pas redouter une sanction électorale lorsqu'ils exposent leurs citoyens à la pression de marchés internationaux intégrés. Pour le bien de ces citoyens, cela va sans dire — même s'ils ne voient pas les choses de cette manière —, et certainement en tout cas pour le bien de l'accumulation du capital. C'est pourquoi l'empire doit les doter d'institutions nationales et internationales qui les aident à se mettre hors de portée du suffrage universel. En d'autres termes, un État néolibéral, s'il veut se montrer faible dans son rapport avec le marché, doit se montrer rude dans ses rapports avec les forces

sociales qui exigent une rectification politique du libre jeu des marchés. L'expression adéquate pour caractériser cette situation est «libéralisme autoritaire», doctrine politique dont les origines remontent à la république de Weimar et à la rencontre amicale entre les économistes néolibéraux et le «juriste de la Couronne» (*Kronjurist*) du IIIe Reich, Carl Schmitt (3).

Le libéralisme autoritaire utilise un État fort pour protéger une économie de libre marché des dangers de la démocratie politique (4). Dans l'Union, c'est avant tout le résultat de l'internationalisation : la construction d'un dispositif institutionnel permettant aux gouvernements de renvoyer les économies nationales à des instances internationales productrices de normes, comme les conseils ministériels, les juridictions supranationales ou les banques centrales. Ils peuvent de cette manière se décharger des responsabilités relevant d'une souveraineté nationale qu'ils ne veulent ou ne peuvent plus assumer.

L'internationalisation leur offre un instrument que la science politique orthodoxe a baptisé «diplomatie à niveaux multiples» (5) : la négociation de mandats internationaux que les exécutifs nationaux peuvent importer dans leurs politiques internes au motif qu'ils sont gravés dans le marbre en raison de leur origine multilatérale. C'est là un des attraits de l'empire (néo)libéral pour les élites nationales, qui peuvent s'appuyer sur ce type d'outils, tout particulièrement à un moment où, en raison de sa stagnation, le capitalisme financiarisé n'est plus en mesure de répondre aux espérances dont dépend sa légitimité. «*Au lieu de regarder vers les profondeurs de la nation, ces élites ont recours à des arrangements supranationaux ou intergouvernementaux pour conforter leur autorité*», observe le juriste Peter Ramsay pour expliquer le combat acharné mené par les opposants au Brexit issus de la classe dirigeante britannique. «*L'Union est un empire volontaire composé d'États qui sont dans le déni de leur caractère national, dans le déni du fait que l'autorité de l'État procède de la nation politique*» (6).

Occuper la position de puissance hégémonique dans un empire libéral n'est pas chose aisée. Il apparaît de plus en plus clairement que l'Allemagne — avec ou sans la France — ne pourra plus longtemps jouer ce rôle. L'expansion territoriale a toujours été une tentation mortelle pour les empires, comme l'ont montré à la fois l'Union soviétique et les États-Unis. En matière de défense, l'opinion publique allemande reste fondamentalement pacifiste, et la prérogative constitutionnelle dont dispose le Parlement pour régler le moindre détail du déploiement de troupes ne sera pas abandonnée. Pas même au profit de M. Macron, le gendre idéal de la classe politique d'outre-Rhin.

On peut également s'attendre à des besoins croissants de financements impériaux complémentaires pour les pays méditerranéens victimes de la politique allemande de monnaie forte, de même que pour les fonds structurels qui soutiennent les États d'Europe centrale et leurs dirigeants proeuropéens. Comme la France souffre d'une faible croissance et de déficits élevés, l'Allemagne sera mise, seule, à contribution, bien que le niveau des transferts nécessaires dépasse largement ses capacités.

Il faut aussi noter que, depuis l'épisode des réfugiés en 2015, l'Alternative pour l'Allemagne (AfD) représente le plus important parti d'opposition. Elle est nationaliste, mais surtout en



raison de sa posture isolationniste et anti-impérialiste. Les impérialistes libéraux allemands la cataloguent curieusement comme «anti-européenne». Si on laisse un instant de côté ses ignobles accès de racisme et de révisionnisme historique, le nationalisme de l'AfD se traduit par un refus de payer pour l'empire, étant entendu que les autres pays ont également toute latitude d'agir à leur guise. À preuve, la position du parti en faveur de l'apaisement avec la Russie au lieu de l'affrontement, position qu'il partage avec l'aile gauche de la formation Die Linke. Il existe des similarités non négligeables avec le sentiment trumpiste de «L'Amérique d'abord», qui, à l'origine, était plus isolationniste qu'impérialiste, en rupture avec l'impérialisme libéral prôné par Mme Hillary Clinton et M. Barack Obama.

Wolfgang Streeck

Sociologue, directeur émérite de l'Institut Max-Planck pour l'étude des sociétés. Une version antérieure de cet article a été publiée sur le blog de la London School of Economics sous le titre «The European Union is a liberal empire, and it is about to fall», 6 mars 2019.

(1) Sur la question de l'hégémonie, cf. Perry Anderson, *The H-Word : The Peripeteia of Hegemony*, Verso, Londres et New York, 2017.

(2) Cf. Quinn Slobodian, *Globalists : The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 2018.

(3) Cf. «Heller, Schmitt and the Euro», *European Law Journal*, vol. 21, no 3, Hoboken (New Jersey), mai 2015.

(4) Andrew Gamble, *The Free Economy and the Strong State : The Politics of Thatcherism*, Palgrave Macmillan, Londres, 1988.

(5) Robert D. Putnam, «Diplomacy and domestic politics : The logic of two-level games», *International Organization*, vol. 42, n° 3, Cambridge, été 1988.

(6) Cf. Peter Ramsay, «The EU is a default empire of nations in denial», blog de la London School of Economics, 14 mars 2019.