

## ***Politiques qualitatives et construction européenne***

### **Débat Public**

*Débat Public* est un groupe transnational dont les membres sont actifs dans la conception et les débats sur les politiques européennes. Nous sommes réunis par le souci commun de restaurer la dimension politique dans la construction européenne. Au-delà de ce texte d'orientation générale, *Débat Public* prendra position sur des questions spécifiques pour lesquelles un débat politique européen est nécessaire.

**Contact:** [www.debatpublic.net](http://www.debatpublic.net)

© Débat Public, 1999-2000. Ce texte est protégé par les droits d'auteur. Son utilisation est soumise à la licence [OR Magazine License](#) qui autorise sa reproduction et protège son intégrité et son attribution.

### **Nécessité des politiques qualitatives**

Depuis 50 ans, la construction européenne a été un objectif poursuivi soit pour lui-même, soit pour éviter le cauchemar des affrontements guerriers des nations européennes. Aujourd'hui, le produit de cette construction apparaît à la fois incontournable et fragile.

Le contenu spécifique et les objectifs des politiques qui ont été mises en place pour donner corps à cette construction n'ont fait que peu débat. Un privilège considérable d'une vision purement quantitative de l'économie s'est installé, visible dans la mise au premier plan de quelques grands indicateurs économiques comme les niveaux de prix et les mesures non qualitatives de la richesse (PIB).

Dans ce contexte, il y a urgence à tenter de définir à la fois des objectifs qualitatifs pour les politiques et les moyens par lesquels il est légitime de chercher à les atteindre. Ces objectifs ne peuvent être vraiment dits qualitatifs que si l'on admet que leur définition ne se fait pas exclusivement à partir de l'économique, qui n'est que l'un des moyens de les atteindre, l'un des facteurs les rendant nécessaires, et l'un des contextes dans lesquels il faut les poursuivre. La reconnaissance de la légitimité de tels objectifs, et leur mise au cœur du débat politique européen, peut rééquilibrer la construction européenne. La réforme des institutions ne pourra prendre sens, que comme traduction institutionnelle de ce qui doit d'abord être une mutation politique. De nombreux mouvements sociaux ou culturels (mouvements écologistes, mouvements contre le chômage, mouvements culturels liés à l'appropriation des médias et des technologies..) témoignent de la possibilité d'une telle mutation politique. Ces mouvements sont généralement critiques, sont fragmentés et faibles, se coalisent à l'occasion, mais ne débouchent pas sur des mouvements politiques stables. De leur côté, les acteurs de la construction européenne sont souvent conditionnés par des groupes d'intérêts qui constituent l'horizon de leurs consultations sur des problèmes compartimentés et ils se

retrouvent incapables de répondre aux préoccupations qualitatives, ne pouvant en reconnaître la validité qu'à titre d'exception.

### **Les marchés : organisations et limites**

La reconnaissance du caractère irremplaçable des marchés comme moyens d'allouer des ressources à grande échelle sans contraintes, et de rendre possible l'évaluation par tout un chacun des mérites respectifs de différents biens et services est un acquis majeur de l'histoire moderne. Mais cet acquis, et les errements de ceux qui ont prétendu pouvoir l'ignorer, ont, semble-t-il, anesthésié la pensée politique. Celle-ci a renoncé à poser clairement les limites et les cadres d'organisation qu'elle peut légitimement donner aux marchés. Elle a renoncé à les penser dans leur réalité concrète, avec les contraintes qu'y imposent les systèmes techniques et l'organisation sociale.

Cette anesthésie provoque la résurgence de formes anciennes de la pensée politique : territoriales, ethniques et religieuses, qui paraissent offrir un rempart contre les conséquences de la réduction de la réalité à l'économique et au juridique. Ces formes anciennes reparaissent alors dans des atours particulièrement déplaisants. Or cette anesthésie ne semble pas être inéluctable: il est possible de poser les bases d'un réveil du politique.

### **Quelques exemples de politiques qualitatives, et les conditions de leur possibilité**

#### **L'aménagement des territoires et de leurs liens avec l'économie**

L'économie place les territoires en concurrence les uns avec les autres, exploite leurs atouts, qu'il s'agisse des facilités de transport et de déplacement, de la qualité de la vie qui leur est propre, des avantages qui y sont consentis pour l'installation de telle ou telle activité ou des qualités des populations qui les occupent. L'élargissement des échelles européennes accentue évidemment cette mise en concurrence. Du point de vue des gestionnaires des territoires et de ceux qui discutent et élaborent les politiques d'aménagement, s'ouvre alors un dilemme. Faut-il abonder dans le sens de la mise en concurrence ou choisir d'autres arbitres de référence ? A-t-on même le choix à l'heure où la quête aux emplois occupe une si grande part des préoccupations des élus locaux ? Une fois encore, tout en gardant à l'esprit l'urgence et la réalité de ces contraintes, il faut accepter de prendre un minimum de distance et de considérer les effets réels des choix. La mise en concurrence, lorsqu'il s'agit d'êtres humains ou de leur cadre de vie, a deux justifications, qui sont deux faces de la même pièce : la recherche de l'efficacité par l'émulation induite par la concurrence, et le fait que ce jeu de compétition ne soit pas à somme nulle, c'est à dire que même en tenant compte des dégâts induits pour les perdants et des coûts du traitement de ces dégâts, il y ait un bénéfice global,

partagé, par rapport à ce qu'aurait produit une autre approche. Dans l'état actuel des choses, le problème essentiel est que nous ne sommes pas capables d'en décider, car les outils de mesure, de représentation de l'état des choses ne prennent en compte que très imparfaitement la réalité de la qualité de la vie. Lorsqu'on lit les témoignages des ouvriers de Renault Vilvoorde, la première chose qui leur vint à l'esprit lors de l'annonce de la fermeture de l'usine fut : « et notre maison, que nous venons d'acheter à crédit, et qui est maintenant invendable ? ». Même si l'on dédommage les travailleurs dans le cadre de plans sociaux, dédommagera-t-on le territoire du coût de la gestion à long terme de lotissements partiellement désertés ? En France, les villes les plus « dynamiques » en matière de création d'emploi sont aussi celles où le chômage augmente le plus vite : Toulouse ou Montpellier vident leurs régions voisines de ceux qui espèrent y trouver un emploi. Au Royaume-Uni, la prospérité des zones de développement technologique s'accompagne d'une accentuation considérable de la pauvreté dans d'autres zones, d'une nouvelle segmentation du territoire, mais aussi de la mise en danger de certains des atouts (qualité de la vie à revenu donné, formation universitaire et recherche indépendantes des intérêts économiques à court terme) des territoires aujourd'hui favorisés. Vouloir dans ce domaine des politiques qualitatives suppose tout à la fois :

- Un cadre pour le jeu de la concurrence évitant les dumpings fiscaux, sociaux, environnementaux et urbains. L'élaboration d'un tel cadre est esquissée par les institutions européennes en réponse aux crises les plus voyantes, mais il n'atteindra une véritable efficacité que s'il est exigé politiquement.
- La construction de mesures du bien social qui reconnaissent que le succès économique des territoires n'est que le moyen d'atteindre des objectifs qualitatifs non réductibles à l'économique. Cette construction est difficile, et ne pourra jamais offrir que des points de repère pour le débat politique, mais elle est d'une importance centrale, et il y a lieu de se réjouir de ce que les institutions européennes ont tenté depuis plusieurs années d'y contribuer.
- L'acceptation de la diversité des moyens de rechercher la qualité du développement d'un territoire, par exemple par la promotion d'un mode de production ou d'échange y ayant un effet bénéfique sans nuire aux autres territoires. Les investisseurs et ceux qui diffusent biens et services bénéficient aujourd'hui pleinement des avantages de la mobilité. On peut tenter de faire mieux profiter les citoyens des bénéfices de cette mobilité, mais il faut le savoir : les territoires, eux ne bougeront pas !

### **L'orientation sociale, économique et culturelle des technologies de l'information et de la communication**

C'est devenu un lieu commun que de souligner le rôle central que tiennent les technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'évolution de nos sociétés et de nos économies. Ce lieu commun cache cependant une profonde diversité de ces technologies et de la façon dont elles s'inscrivent dans la réalité. Les techniques de l'information et de la communication peuvent être utilisées de

façon préférentielle pour optimiser des processus aboutissant à des biens ou des services existants, ou au contraire pour développer de nouveaux produits et branches d'activité. Lorsque le développement de nouveaux produits et branches d'activité est bien engagé, un cercle vertueux s'établit entre les gains de productivité dans les processus existants qui dégagent les capacités de financement et de consommation permettant aux nouveaux aspects de se développer pleinement. Mais si à l'inverse, comme ce fut le cas jusqu'il y a peu en Europe, l'investissement se concentre d'abord sur les gains de productivité dans les processus, une destruction nette d'emploi se produit. Il faut donc s'interroger sur les raisons qui ont fait qu'en Europe (ou en tout cas bien plus en Europe qu'aux Etats-Unis), l'amorçage du développement de nouvelles activités ne s'est pas produit suffisamment. Deux raisons majeures, qui sont d'ailleurs liées, l'expliquent. La première est l'influence des activités existantes sur les orientations des politiques d'investissement et de recherche. Les activités émergentes n'ont pas de lobbies. Elles n'ont d'ailleurs le plus souvent pas pignon sur rue au chapitre économique, tant il est vrai qu'elles se développent le plus souvent comme usages sociaux avant de s'inscrire dans l'économie (exemple du Web, des logiciels libres, de l'information libre).

Au-delà des technologies de base du calcul, dès qu'il s'agit des réseaux, des logiciels grand public, du contexte d'usage en matière de propriété intellectuelle, on n'a presque jamais fait le choix résolu de développer les outils qui renforcent le pouvoir propre des individus et des groupes, par exemple de produire ou de distribuer de l'information. N'ont échappé à cet état de choses que la téléphonie mobile, quelques dispositifs d'électronique grand public et quelques applications niche. Il y a là un grave risque, car l'Europe est ici potentiellement prise au piège : elle occupe des positions de force sur des modèles de production centralisée et de distribution d'informations (*broadcast*, télécommunications à contrôle centralisé) faisant de l'utilisateur un récepteur doté de quelques fonctions d'interaction, et n'est que balbutiante sur tout ce qui relève des outils personnels, de la capacité à produire, échanger, critiquer et diffuser de façon indépendante. Ce risque n'est pas fatal en raison de l'existence de riches réservoirs de créativité mobilisable, ainsi que du maintien des compétences et infrastructures industrielles nécessaires, mais il impose d'assumer de façon résolue un projet qualitatif des technologies de l'information et de la communication. L'encouragement d'usages des TIC favorisant le lien social qui constitue la noble spécificité affichée des actions européennes ne sera qu'une fiction si ne développent pas les outils de l'appropriation par les citoyens eux-mêmes : le lien social ne se décrète pas par en haut. Il convient de veiller à ce que priorité soit donnée à l'exploration résolue de ces nouveaux possibles dans l'affectation des budgets de recherche et développement technologique européens dans ce domaine.

### **Le développement et l'usage des biotechnologies en agriculture**

Oublions un instant tout ce que nous savons des biotechnologies, des organismes génétiquement modifiés (OGM), de leurs bénéfices possibles ou de leurs risques, du contexte industriel et international de leur mise en œuvre, et posons-nous une simple question : « peut-on nous obliger à manger des OGM ou des produits

dérivés, bien que pour quelque raison, nous ne le souhaitions pas ? ». En l'absence de politique qualitative, la réponse est « temporairement oui ». Tout d'abord on peut nous en faire manger à notre insu, comme c'est très largement à leur insu que les consommateurs européens ont mangé pendant des dizaines d'années de la viande issue d'animaux nourris avec des farines contenant elles-mêmes des composants animaux. Les groupes d'intérêts liés aux biotechnologies n'ont reculé devant aucun effort pour maintenir le marché de consommation dans cet état d'information plus qu'imparfaite en s'opposant à la ségrégation des filières, au traçage, et à l'étiquetage efficace des produits contenant des organismes génétiquement modifiés. Les arguments présentés pour justifier ce refus tenant au coût estimé de la ségrégation et au fait que les consommateurs étaient mal informés sur le fond de l'affaire et sujets à être manipulés par des activistes mal intentionnés jouant sur des peurs ancestrales. Mais évidemment, comme le montrent les récentes décisions de groupes de distribution alimentaire, le maintien d'une telle impossibilité de choisir est très improbable si les bénéfices possibles de ces techniques ne sont pas convaincants. C'est ici qu'il faut abandonner le point de vue des marchés, et prendre celui de la qualité. Qualité gustative et alimentaire, pour lesquels les organismes génétiquement modifiés actuels ne présentent aucun avantage. Les affirmations selon lesquelles, fort bientôt, il en sera autrement grâce à de nouveaux développements des biotechnologies soulèvent un certain scepticisme, compte tenu de la difficulté d'agir sur les caractères liés à la qualité, qui sont le produit de l'interaction complexe de très nombreux gènes et de leur environnement d'expression. Qualité vis à vis de l'environnement et de la santé, pour laquelle l'estimation des niveaux de risque varie selon les points de vue, mais ne peut être tenue a priori comme négligeable. Qualité du point de vue de l'alimentation mondiale, pour laquelle tout lecteur d'Amartya Sen sait à quoi s'en tenir sur les effets probables de la diffusion de telles techniques agricoles dans le tiers-monde : qu'arrivera-t-il lors de la prochaine crise financière indonésienne si les planteurs de riz doivent acquérir chaque année de nouveaux lots de semence génétiquement modifiées ? Qualité du point de vue de la capacité à innover dans le futur et de la répartition de la puissance : c'est évidemment le nœud du problème. Que se développe un débat politique ouvert, fondé sur le dialogue et l'interrogation directe d'experts que l'on se donne les moyens de rendre indépendants, et le débat pourrait aboutir à réorienter les biotechnologies vers d'autres objectifs<sup>1</sup>, d'autres modèles d'exploitation possibles et à revaloriser le caractère de bien public non appropriable des bases du biologique. Le niveau européen peut jouer un rôle essentiel dans la promotion du débat qualitatif sur ces questions, mais il ne peut le faire qu'au prix d'un sursaut : l'indépendance nécessaire par rapport aux lobbies économiques.

---

<sup>1</sup> L'intérêt pour les biotechnologies, et une grande partie de leurs techniques sont issus de projets en matière de santé, pour lesquels leurs promesses se heurtent à de grandes difficultés. L'agroalimentaire représente en réalité une tentative de valorisation dérivée sur des marchés sur lesquels la concentration verticale peut jouer à plein.

## **Quelques axes pour recréer les conditions de possibilité de la décision politique**

Une des conditions de possibilité des politiques qualitatives est évidemment qu'il soit légitime de vouloir qu'il y en ait. C'est à dire que l'on reconnaisse qu'il existe des différences de qualité (qu'il s'agisse de biens, de services, d'activités, d'organisation, d'espaces ou de cadre de vie, etc.) entre lesquels les mécanismes de marché ne peuvent ni produire les choix, ni constituer l'arbitre de référence. Les *marchés concrets* ne permettent aux citoyens de choisir qu'entre des produits similaires et non entre des solutions qualitatives, pas plus qu'ils ne permettent de déterminer indirectement quel est le choix optimal en recherchant celui qui produira un optimum économique. Le déguisement en choix qualitatifs de mesures qui ne visaient qu'à maintenir des barrières à la circulation de biens, de services, et de travailleurs ou le maintien de certains monopoles a considérablement nui aux choix qualitatifs. La construction européenne visait à démanteler ces barrières et ces monopoles tout d'abord pour construire l'interdépendance des économies et obtenir des économies d'échelle, puis pour construire des marchés concurrentiels. On a donc accepté que tout choix qualitatif soit a priori suspect, acceptable seulement comme exception dans un catalogue dûment répertorié. Un renversement du cadre de pensée est ici nécessaire, qui ne doit évidemment pas aboutir à retomber dans une naïveté du qualitatif. Les choix qualitatifs doivent être confrontés à la réalité de ce qu'ils produisent : les monopoles des télécommunications, par exemple, ont beaucoup fait pour miner la notion de service d'intérêt général en arguant de bénéfiques qualitatifs de service qui étaient plus que douteux. Mais la légitimité ne se marchande pas. Pour revenir aux biotechnologies agricoles, il doit être pleinement légitime pour les citoyens de choisir dans leur consommation entre des modèles de production agricole, par exemple.

## **Globalisation, intégration économique et politiques qualitatives**

L'argument de la globalisation, et des risques de s'attacher un boulet à traîner dans la concurrence mondiale si l'on acceptait des orientations qualitatives était l'argument de dernière instance des causes indéfendables. Dans certains cas cet argument est fondé sur une grande myopie, réelle ou simulée. De nombreux choix qualitatifs (par exemple ceux portant sur le cadre de vie) peuvent être affirmés sur la marché européen sans aucun risque de délocalisation ou de concurrence par des acteurs ne subissant pas les mêmes contraintes. Dans d'autres cas, on argue de la délocalisation des nouvelles technologies (par exemple télévision par satellite ou Internet) pour affirmer l'impossibilité d'imposer des critères de qualité à l'offre économique, comme si celle-ci ne faisait pas l'objet d'une commercialisation ayant pignon sur rue ou comme si des technologies ou des procédures ne pouvaient aussi être développées pour se donner les moyens de lui imposer de respecter certains critères ou éviter la déperdition des recettes fiscales. Mais enfin, il s'agit d'un

argument puissant, et qui ne pourra être contré que si on se donne les moyens pratiques d'encadrer les effets réels de la globalisation. Une des questions centrales qui se pose aujourd'hui est celle du choix des niveaux auxquels il est pertinent que s'exerce la souveraineté démocratique pour chaque type de décision et chaque facette de leur préparation et de leur mise en œuvre. Or nous sommes évidemment confrontés à des exigences contradictoires : le débat politique ouvert, l'analyse et la représentation des choix possibles, la capacité à imposer des décisions dans un contexte international, le suivi efficace des politiques, l'évaluation de leurs effets, voilà qui à chaque fois semble indiquer une échelle optimale. La globalisation n'est pas dans ce contexte une variable exogène : le fait qu'une économie soit moins dépendante de son commerce extérieur influe favorablement sur le coût que pourra avoir la mise en place d'une politique qualitative. C'est l'un des facteurs qui explique que la situation soit aujourd'hui beaucoup plus favorable pour le développement de politiques qualitatives à l'échelle européenne. En effet, après la création du marché unique et de la monnaie unique, la plus grande partie des échanges s'effectue dans l'espace interne européen. Dans cet espace même, et au fur et à mesure que le marché unique se transformera en réalité, il deviendra de plus en plus nécessaire de reconnaître les bénéfices de la localité, par la vérité des coûts sociaux de transport, l'acceptation du privilège qualitatif de l'inscription dans un territoire particulier pour certains types de biens et de services et la prise en compte des activités non-économiques dans la mesure du bien public social. Les positions qualitatives, celles qui ne servent pas de déguisement à la défense d'intérêts économiques, trouvent par leurs objectifs mêmes des alliés puissants dans l'opinion publique des autres pays. Il y a un cercle vertueux du qualitatif, comme il y a un cercle vicieux de la concurrence par l'abaissement de la qualité sociale ou fiscale. L'Union Européenne peut et doit faire face aux problèmes dérivés de la globalisation économique avec fermeté et indépendance par rapport aux pressions des lobbies économiques, que ces pressions s'exercent directement ou soient relayées par les Etats-Unis. Notre avenir comme citoyens en dépend.