

EUROPE ET DÉMOCRATIE

Enrico Letta

PSIA - Paris - Sciences Po

Le projet européen traverse une période agitée. Pour la première fois depuis sa création, son existence même est remise en question et le risque de compromettre ses acquis en matière de paix et de prospérité est aujourd'hui plus que jamais réel. Il n'existe pas de solutions faciles, mais ce qui est sûr, c'est que pour les trouver, nous avons besoin d'un changement de paradigme dès le départ de toute nouvelle voie à suivre : nous avons besoin d'une autocritique authentique.

À bien des égards, les élites – politiques, entrepreneuriales et universitaires – des pays européens et occidentaux sont responsables d'une part importante de la tourmente politique et des troubles sociaux de ces dernières années. Ne pas reconnaître cette responsabilité déclenche un cercle vicieux dangereux qui met en péril la santé de nos démocraties. En fait, après l'apparition des premiers symptômes, au lieu de commencer une analyse critique de ce qui se passait, les classes dirigeantes se sont enfoncées la tête dans le sable. En conséquence, le concept de populisme a commencé à devenir l'un des moyens les plus courants de décrire le paysage politique et, peut-être plus important encore, il a été utilisé comme une excuse commode par l'*establishment* : le coupable parfait. On pensait que si les citoyens commençaient à voter d'une manière non conforme au grand public, c'était de leur faute et non de ceux qui les avaient gouvernés. L'effet a été confondu avec la cause, souvent de mauvaise foi. Le populisme a été identifié comme la cause du Brexit, de Trump, des turbulences de l'Europe, de la montée des partis d'extrême droite, etc., la liste pourrait continuer. C'est ainsi que l'*establishment* est entré consciemment dans une phase de négation en évitant ses responsabilités, mais il n'a pas réussi à jeter les bases d'un nouveau projet commun capable de répondre de manière adéquate aux nouveaux défis.

Nous vivons une période de transition. C'est un interlude entre deux âges qui nécessite de remettre en question les hypothèses qui nous ont guidés jusqu'à présent, notamment en ce qui concerne les moteurs de l'intégration européenne. Il n'est pas possible de s'intégrer davantage sans renforcer la responsabilité démocratique des institutions communes et sans affirmer la primauté de la politique tant au niveau national qu'au niveau européen. Si la vocation initiale de lier les économies afin de créer une interdépendance et de minimiser les risques de guerre a permis de faire croître le projet européen, cette interdépendance a bien été réalisée et il est aujourd'hui extrêmement difficile de revenir en arrière. Par conséquent, le seul aspect économique ne suffit pas à soutenir l'effort européen : aujourd'hui, nous avons plus que jamais besoin de la politique si nous voulons réussir la transition, sauver l'Europe et les démocraties libérales sur lesquelles elle est construite.

Ce n'est pas un hasard si l'une des clés pour comprendre les turbulences de l'Europe est la compréhension de la crise des démocraties libérales. L'essence même du projet européen repose sur des valeurs libérales telles que le pluralisme, la tolérance, la nature multiple des identités et la diversité. Elles caractérisent les démocraties libérales et garantissent la protection des prérogatives des minorités – qu'elles soient politiques, religieuses, ethniques, etc. Cette protection est également la condition préalable au succès de l'expérience européenne, comme l'a parfaitement exprimé Romano Prodi lorsqu'il a défini une Union performante comme une *union de minorités*.

En réaction aux pressions et aux injustices (réelles et perçues) de la mondialisation, cette condition préalable s'est estompée dans presque tous les États membres – dans certains plus manifestement que dans d'autres – et nous avons assisté à l'émergence de la notion de démocratie *illibérale*, perspective inverse, où il s'agit principalement de consolider le pouvoir des majorités¹. Bien que les degrés et les spécificités soient différents, il s'agit d'une tendance commune aux démocraties libérales qui ne se limite pas à l'Europe, comme le montre l'élection de Donald Trump aux États-Unis.

Les tensions au sein des démocraties libérales se répercutent naturellement au niveau européen. Chacun sait que l'équilibre institutionnel entre la Commission européenne et le Conseil européen

1. Krastev Ivan, *Majoritarian Futures* in Geiselberger, Heinrich, ed. *The Great Regression*, Cambridge, Polity Press, 2017.

s'est fortement modifié en faveur de ce dernier. On pourrait soutenir que la Commission, dans le respect de l'intérêt européen commun, garantit les prérogatives des États les plus faibles, à savoir les minorités. Les décisions politiques les plus pertinentes étant de plus en plus concentrées entre les mains des chefs d'État et de gouvernement au sein du Conseil, des hiérarchies entre États ont été (ré) établies ; dans ce contexte, il est tout à fait naturel que les États les plus forts aient la haute main. Ainsi, on peut également soutenir que le déséquilibre institutionnel en faveur du Conseil pourrait également être considéré comme une consolidation du pouvoir des majorités – les États membres les plus forts. En bref, la transition sans précédent que nous traversons nous pousse à repenser et à améliorer les démocraties libérales si nous voulons vaincre la tentation illibérale.

L'idée de démocratie est celle de quelque chose qui *fonctionne pour tous*. Par conséquent, améliorer la démocratie européenne signifie également mettre en place une initiative européenne bénéfique pour tous et perçue comme telle. Or, ce n'est pas tout à fait le cas, car les citoyens européens vivant *directement* et de manière *tangible* les opportunités phares offertes par l'Union européenne ne représentent qu'un faible pourcentage de la population totale. C'est la partie *cosmopolite* de nos sociétés, la plus mobile, qui comprend des catégories hautement spécialisées et mobiles, telles que les étudiants qui parlent différentes langues et les cadres qui voyagent souvent pour le travail. Cela ne signifie pas qu'il n'y a aucun avantage pour le reste de la population. Cependant, les avantages communs ne sont tout simplement pas aussi évidents et beaucoup plus difficiles à communiquer et à expliquer. Reconnaître cette asymétrie – réelle et perçue – est la première étape de l'effort à faire pour accroître le pourcentage de personnes vivant directement et de manière tangible les opportunités européennes. Ne pas le faire, c'est tomber dans ce que j'appelle le *piège Erasmus*.

Au niveau européen, le programme Erasmus représente la réalisation la plus importante dans le domaine de l'éducation, avec plus de trois millions d'étudiants profitant de cette opportunité depuis le lancement du programme en 1987. Il est cependant vrai que le programme d'échange entre les étudiants universitaires a été et continue d'être un succès, mais il ne s'adresse qu'à une minorité de bénéficiaires : les familles qui peuvent se permettre d'envoyer leurs enfants à l'université. En fait, dans une perspective plus large, trois millions d'étudiants en une trentaine d'années sur une population

totale de cinq cents millions d'habitants ne représente pas grand-chose. Aujourd'hui, cette logique doit être élargie pour que tout le monde puisse bénéficier de ce type de projet. L'Europe n'aura un avenir que si elle parvient à entrer de manière positive dans la vie quotidienne de toutes les composantes de la société, afin de combler le fossé entre les élites et le reste des citoyens.

J'ai souvent répété qu'il fallait élargir le programme Erasmus pour y inclure les lycéens, en ciblant ainsi tout le monde. Les institutions européennes devraient être directement responsables de ce programme offrant à tous les étudiants une occasion directe de passer une période à l'étranger et de se familiariser avec d'autres cultures européennes. Il est plus facile d'apprécier la diversité quand on la vit directement, en faisant valoir que les identités ne sont pas exclusives, mais composées d'éléments multiples et variés pouvant coexister. L'extension du programme Erasmus à tous les adolescents constituerait une amélioration très importante pour le projet européen.

Le fait que les institutions européennes soient géographiquement concentrées à Bruxelles contribue également à renvoyer image de l'Europe qui ne fonctionne pas pour tous. Bien qu'elle soit justifiée par des considérations d'efficacité, elle donne l'impression que l'Europe n'est que froide, bureaucratique et distante, même physiquement, de la vie, des besoins et de la préoccupation des citoyens. Le message est non seulement trompeur, mais également contre-productif, aliénant et décourageant. En ce sens, il est urgent et essentiel de repenser les relations entre l'Europe et ses États membres. L'eupéanisation de certaines compétences ne doit pas coïncider avec la création d'un super État européen ; au contraire, cela signifie être guidé par la maximisation de la valeur ajoutée pour les citoyens, à travers une application claire du principe de subsidiarité. En d'autres termes, une subsidiarité qui fonctionne bien permet de choisir le niveau approprié – européen, national, régional, local, municipal, etc. – de l'action publique : c'est un aspect essentiel du projet d'intégration européenne, souvent oublié.

Plus spécifiquement, sur certaines questions clés telles que la sécurité et la défense collectives, la gestion des flux migratoires, l'euro et les questions sociales, il est essentiel de parvenir à une véritable souveraineté européenne afin que l'intérêt commun l'emporte, plutôt que les intérêts particuliers de certains États membres. Simultanément, sur d'autres compétences, nous devons progresser vers plus d'autonomie des communautés afin de répondre à la demande de proximité

émanant des citoyens. Dans certains cas, les décisions prises au sommet – que ce soit au niveau national ou européen – ne sont pas toujours pertinentes et efficaces pour la gestion de problèmes locaux. Les pouvoirs publics locaux sont mieux à même de réagir efficacement à des problèmes particuliers, spécifiques à leur situation. Par conséquent, il est nécessaire de laisser l'initiative des projets importants aux communautés locales. Réconcilier les différents niveaux de gouvernance contribuerait grandement à promouvoir la cohésion des sociétés européennes.

Pendant, s'agissant de la subsidiarité, l'un des plus gros problèmes réside dans son application. Actuellement, la subsidiarité est tout sauf claire : même les fonctionnaires des gouvernements et les autres initiés n'ont pas une compréhension claire de la répartition des compétences. Il en résulte une grande confusion entre les niveaux de gouvernance et, plus important encore, en termes de responsabilité et de responsabilisation inhérentes à l'application de chaque compétence. Cela met en branle un jeu de reproches très préjudiciable à l'Europe et à son image, car il se termine généralement par des responsables politiques nationaux qui systématiquement « *nationalisent* les succès et *européanisent* les échecs ».

Une autre dimension cruciale de la légitimité démocratique européenne concerne les mécanismes décisionnels en place. Cela est d'autant plus pertinent à une époque où les démocraties sont constamment soumises à des pressions croissantes pour réagir de manière efficace et dans les délais. On pourrait soutenir que la demande croissante de proximité est également le résultat d'un processus de prise de décision extrêmement alambiqué dans lequel les citoyens se sentent distants. D'un côté, en raison de la complexité institutionnelle, ils ne peuvent pas comprendre comment les décisions sont prises à Bruxelles, mais de l'autre, ils ressentent très bien les conséquences de ces décisions sur leur vie quotidienne : la crise grecque en est un exemple. Sous la pression de la mondialisation, cette distance par rapport aux processus de prise de décision génère de la frustration. Le sentiment d'inutilité de sa propre voix finit par aliéner les gens, et les interroge sur le besoin même d'institutions démocratiques. Cela ne doit pas être perçu comme une désaffection envers la démocratie ; au contraire, c'est un appel pressant.

L'année prochaine, les élections européennes constitueront un tournant décisif pour l'Europe. En effet, rien ne symbolise mieux le temps

des changements que nous traversons en Europe que l'année 2019, car une série d'événements changera l'Union. Non seulement un État membre quittera officiellement l'Union, mais cela se produira à un moment où toutes les présidences des institutions changeront : à la suite des élections, le Parlement, la Commission et le Conseil auront des présidents différents et le mandat de huit ans de Mario Draghi à la tête de la Banque centrale européenne (BCE) prendra fin. Les conséquences de ces événements survenant dans une courte période ne doivent pas être sous-estimées.

La succession à l'Eurotower est cruciale. Ces huit dernières années, Mario Draghi et sa politique ont sauvé l'Europe. Le rôle joué par la Banque centrale pendant la crise était essentiel pour compenser l'incomplétude structurelle de la zone euro ainsi que l'incapacité politique de fournir des solutions efficaces. Sans cette intervention, les choses auraient pu être bien pires. Encore aujourd'hui, la politique monétaire de la BCE joue un rôle décisif sur les marchés, avec des implications politiques importantes pour les pays de la zone euro. Nous avons tendance à prendre ces politiques pour acquises, mais elles ne dureront pas éternellement. Ainsi, bien que la succession de Draghi doit être suivie avec beaucoup d'attention, il est clair que la Banque centrale ne peut continuer à couvrir le manque d'action politique : l'avenir de la monnaie unique et de l'ensemble de l'Union en dépendent.

En ce qui concerne les élections européennes, il est très probable qu'elles donneront un résultat sans précédent qui changera le visage de l'hémicycle européen : les démocrates-chrétiens et les sociaux-démocrates, historiquement les deux piliers de l'agenda législatif du Parlement, n'auront plus de majorité combinée ; ils perdront des voix en faveur des nouvelles formations politiques et des partis non conventionnels. Avec cette élection, ils risquent également de perdre le monopole des trois présidences – Parlement, Commission et Conseil. Cela ouvrira de nouveaux scénarios et il sera intéressant de voir comment les institutions européennes vont s'adapter.

Le départ du Royaume-Uni en mars – à moins que les États membres n'accordent une extension à Downing Street – et les principales implications du Brexit sur les négociations du cadre financier pluriannuel sont d'autres moments clés qui vont remodeler l'Europe. En bref, l'année prochaine, le Vieux continent sera différent de ce à quoi nous sommes habitués jusqu'à présent : ensemble, ces événements marquent le début d'une nouvelle phase du projet d'intégration.

Malgré l'incertitude qui caractérisera la nouvelle phase, certaines choses restent claires. L'avenir de l'Europe dépend de dirigeants européens qui n'ont pas peur de présenter une vision politique renouvelée et ambitieuse, où les citoyens sont au cœur même du processus d'intégration ; c'est pourquoi renouveler l'Europe signifie repenser nos démocraties. Relancer l'Europe nécessite d'écouter les citoyens, de réfléchir à leurs craintes et critiques, à leurs ambitions et à leurs rêves. Et ce n'est qu'en remettant en cause les hypothèses qui ont conduit l'Union européenne à être perçue comme un simple projet économique que nous pourrons aller de l'avant.

