

Sylvie Goulard
Mario Monti



DE LA DÉMOCRATIE EN EUROPE

Voir plus loin

Flammarion

Extrait de la publication

Sylvie Goulard Mario Monti

DE LA DÉMOCRATIE EN EUROPE

Les Européens voudraient être aussi forts que si l'Europe était unie, conserver autant de souveraineté nationale que si elle ne l'était pas.

Cette contradiction est devenue intenable. Car, au-delà des dérives de la finance et de l'endettement, la crise a révélé l'ampleur de l'interdépendance et les failles de la démocratie en Europe. D'où l'intérêt de relire Tocqueville. Selon lui, depuis des siècles, la marche vers l'égalité est irrésistible : elle invite à créer, par le libre concours des volontés, une démocratie *par le peuple*, où les Européens choisiraient ensemble ceux qui les dirigent, et *pour le peuple*, au service du bien-être de tous.

Ce livre propose de substituer la connaissance de nos intérêts aux instincts plus aveugles, de découvrir les affinités profondes qui lient les Européens, de retrouver confiance. Pour sortir l'Europe de la crise, il faut « voir plus loin ».

SYLVIE GOULARD

Députée européenne (commission des Affaires économiques et monétaires), elle a travaillé au ministère français des Affaires étrangères et auprès de Romano Prodi quand il était président de la Commission européenne.

MARIO MONTI

Premier ministre de la République italienne, il a été président de l'université Bocconi de Milan et commissaire européen.

Flammarion

De la démocratie en Europe

Sylvie Goulard
Mario Monti

De la démocratie en Europe

Voir plus loin

Flammarion

© Flammarion, 2012.
ISBN : 978-2-0812-8204-9

AVANT-PROPOS

Trop de barrières enferment la réflexion sur l'Europe : préjugés, rivalités institutionnelles et réflexes nationaux faussent le jugement. D'où l'idée que nous avons eue, il y a quelques années déjà, d'écrire un livre « à quatre mains ».

La gravité de la crise nous a convaincus de franchir le pas et de tenter une analyse qui, de manière singulière, croise la perspective d'un ancien commissaire européen, devenu ensuite chef de gouvernement, membre du Conseil européen, et d'une députée européenne qui a travaillé au ministère français des Affaires étrangères et auprès de Romano Prodi lorsqu'il était président de la Commission européenne ¹. Peut-être un Italien et une Française considérés tous deux, dans leur pays d'origine, comme « germaniques » ont-ils une chance de faire entendre, ensemble, une voix différente...

1. Les auteurs s'expriment à titre personnel, sans engager aucune des institutions auxquelles ils ont appartenu ou appartiennent aujourd'hui. Les positions qu'ils prennent dans cet ouvrage sont dépourvues de caractère officiel.

De la démocratie en Europe

Favoriser une perspective européenne, embrasser un horizon plus vaste, un temps plus long, tels sont les objectifs que nous poursuivons, en ayant à l'esprit, avant tout, l'avenir des jeunes générations.

Les Européens ne parviendront à consolider l'Union européenne et l'euro qu'en prenant conscience de leur histoire et de leur destin communs. Pour qu'ils puissent forger ensemble ce destin, encore faut-il qu'un débat démocratique s'engage. Certains diront que la priorité immédiate n'est pas de renforcer la démocratie en Europe mais de sortir de la crise. Nous croyons au contraire que la démocratie est non seulement une valeur en soi, mais aussi la condition d'une action durable. D'autres soutiennent qu'il suffira de renforcer les Parlements nationaux pour combler les lacunes démocratiques mais le repli sur les nations, parce qu'il alimente les divergences, nous paraît dangereux.

Faute de temps, nous n'aborderons pas les autres champs de l'action publique, tels que les affaires étrangères et la défense, ou encore la lutte contre le changement climatique, qui auraient mérité d'être étudiés, mais la sphère économique et sociale suffit amplement à justifier notre propos.

L'essentiel des idées que nous défendons dans cet ouvrage a été développé dans des articles et des livres rédigés avant le début de la crise, dont les références sont regroupées en fin de volume. Elles sont donc moins une réaction à l'urgence qu'une conviction ancienne, solidement étayée.

Les difficultés que rencontre aujourd'hui l'Europe sont sérieuses. Peut-être les Européens seront-ils contraints à une refondation. Mais quel que soit le

Avant-propos

destin de l'Europe et de l'euro tels que nous les connaissons, le besoin d'unité demeurera.

Quand on regarde les problèmes sans complaisance, sans nationalisme, ils ne sont pas insurmontables. Pour l'essentiel, ce sont les Européens qui les créent ou les entretiennent, par manque de confiance en eux ou d'imagination. C'est pourquoi ce livre se veut aussi un message d'espoir.

INTRODUCTION

Il faut une science politique nouvelle à un monde tout nouveau. Mais c'est à quoi nous ne songeons guère : placés au milieu d'un fleuve rapide, nous fixons obstinément les yeux vers quelques débris qu'on aperçoit encore sur le rivage tandis que le courant nous entraîne et nous pousse à reculer vers des abîmes. [...]

Jamais les chefs d'État n'ont pensé à rien préparer d'avance pour [la révolution sociale] ; elle s'est faite malgré eux ou à leur insu. Les classes les plus puissantes, les plus intelligentes et les plus morales de la nation n'ont point cherché à s'emparer d'elle afin de la diriger.

Alexis de Tocqueville ¹

1. *De la démocratie en Amérique* in *Œuvres*, Éditions Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1991, p. 8. Sauf mention contraire, les références à Tocqueville sont extraites de cet ouvrage.

La crise que nous vivons est-elle une crise de l'Union européenne (UE), dépourvue de la *légitimité* démocratique nécessaire à l'action ? Est-elle une crise des États qui la composent, privés de l'*autorité* indispensable à l'action ? Ou bien l'Europe et les États membres sont-ils emportés par des phénomènes qui les dépassent ?

Les Européens se désintéressent des détails. Dans les pays en difficulté, la plupart retiennent que leur avenir, et celui de leurs enfants, est compromis. Ils voient le chômage de masse, la montée des inégalités et les difficultés de leur gouvernement face aux marchés financiers. Ils ne se sentent plus toujours compris ni écoutés. Dans les États qui résistent mieux à la crise, les succès sont imputés à des mérites nationaux qui, pour être indéniables, sont indissociables de l'appartenance à un ensemble plus vaste.

L'Union économique et monétaire reposant essentiellement sur les États qui en sont membres et dépendant souvent de leur bon vouloir pour agir, la responsabilité des difficultés actuelles ne saurait être imputée seulement à « l'Europe ». Les pays de la zone euro ont des performances suffisamment contrastées, avec la même

De la démocratie en Europe

monnaie, pour que chacun prenne sa part. Mais aucun ne peut non plus s'abstraire du tout.

Notre conviction est qu'il s'agit d'une crise multi-forme : une crise de la démocratie *en Europe*, révélant une défaillance conjointe des États et de l'Union, une crise touchant à la fois à la légitimité des décisions et à l'autorité de ceux qui les prennent et, enfin, une crise liée aux évolutions de nos sociétés – l'apparition des nouvelles technologies, la mondialisation –, dont nos régimes politiques n'ont guère pris la mesure. Sortir de la crise suppose que les dirigeants européens admettent pleinement l'interdépendance, l'imbrication des responsabilités et l'incidence, sur le jeu démocratique, des bouleversements du monde.

Une partie des difficultés tient à ce que les États membres et l'Union européenne forment un tout qui est rarement perçu comme tel. La maison commune se lézarde parce que certains copropriétaires n'ont pris soin ni de leur appartement ni des parties communes.

Depuis le début de la crise, les gouvernements nationaux, les institutions européennes n'ont pas ménagé leur peine. De Conseil européen en Conseil européen, ils ont multiplié les mesures de « sauvetage », en créant par exemple *ex nihilo* des fonds de secours. Plusieurs réglementations nouvelles en matière de supervision financière, de « gouvernance de l'euro », de contrôle de certains fonds spéculatifs ou de certains abus des marchés sont déjà entrées en vigueur. La Banque centrale européenne (BCE) a racheté la dette de certains États sur le second marché et veillé à ce que l'argent circule mieux entre les banques, pour alimenter l'économie. Plusieurs pays membres ont adopté des plans drastiques de redres-

Introduction

sement. D'importants partenaires mondiaux (notamment la Chine et les États-Unis) ont accepté de participer à la coordination proposée par les Européens au sein du G20.

En dépit de tous ces efforts, l'Europe n'est toujours pas tirée d'affaire. La récession menace le continent et, au-delà, l'économie mondiale. Comme certains observateurs extérieurs l'avaient prédit¹, loin de couronner le rapprochement, l'euro devient un ferment de discorde. Au moment même où un plus grand partage de souveraineté serait nécessaire, nombre d'Européens s'y refusent ou s'y résolvent par nécessité, mais non sans malaise et récriminations. Ils se méfient d'une monnaie qui devait leur apporter la prospérité et leur vaut l'austérité. Vu les incertitudes, il n'est pas étonnant que le soutien populaire à l'Union européenne décline.

Au moment où ce livre est écrit, durant l'été 2012, l'avenir est ouvert. Le Conseil européen de juin 2012 a marqué un tournant : pour la première fois, les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro ont décidé des mesures pour faire face à l'instabilité sur les marchés, reconnaissant qu'au-delà des efforts à accomplir par chaque pays, une action commune, soigneusement encadrée, pourrait se révéler utile. Ils ont aussi ouvert la voie, sous certaines conditions, à une recapitalisation directe des banques par les fonds de secours européens. Enfin, outre des mesures pour la croissance et l'emploi, le Conseil européen a lancé une réflexion de plus grande

1. Martin Feldstein, « EMU and international conflict », *Foreign Affairs*, novembre-décembre 1997 ; « The failure of the euro », janvier-février 2012.

De la démocratie en Europe

ampleur sur l'avenir de l'Union économique et monétaire autour de quatre éléments essentiels : la finance, le budget, l'économie et la démocratie¹. Herman Van Rompuy, le président du Conseil européen, a été chargé de faire des propositions d'ici la fin de l'année 2012².

Une conscience nouvelle des difficultés est en train de se forger. À la suite de l'annonce, par la Banque centrale européenne, début septembre, de mesures à caractère illimité et de la décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande validant le fonds de secours permanent (le Mécanisme européen de stabilité), l'horizon semble se dégager. Cependant, il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives.

Pris entre instinct et raison, entre dissensions et solidarité, les Européens peinent à imaginer l'avenir. La défense d'avantages immédiats ou de positions de principe l'emporte parfois sur l'analyse rationnelle des intérêts collectifs. Le rythme des évolutions n'est pas écrit d'avance : certains reculs pourraient être provisoires, certaines avancées précaires, ou au contraire décisives et créer une nouvelle dynamique. Nul ne sait combien d'États utiliseront l'euro d'ici quelques années.

C'est le bon moment pour faire le tri entre l'essentiel et l'accessoire : serions-nous vraiment prêts à vivre la fin de l'Europe unie ?

1. Voir les conclusions du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, Euco 76/12, COEUR 4, concl. 2, ainsi que la déclaration du sommet de la zone euro en date du 29 juin 2002.

2. Il sera assisté dans cette tâche par le président de la Commission, J. M. Barroso, celui de la Banque centrale, M. Draghi, et celui de l'Eurogroupe, J.-C. Juncker.

Introduction

Nous sommes convaincus que, si le processus d'union s'arrêtait, l'avenir des Européens serait plus sombre. C'est l'analyse objective de nos intérêts – et non un quelconque idéalisme – qui nous pousse à nous interroger sur la démocratie en Europe. Jusqu'à ce jour, des remèdes ont été administrés au coup par coup mais les experts évoquent une crise « systémique » de l'économie. La crise politique, qui tient aux dérives des États-nations et de l'organisation du monde, n'est pas moins « systémique » à nos yeux. Comme l'écrit Tocqueville dans le passage cité en exergue, il faut « une science politique nouvelle pour un monde nouveau ».

L'histoire nous a déjà appris combien est précaire l'ordre westphalien, né en 1648, à la fin de la guerre de Trente Ans, et misant sur l'équilibre des puissances. Les pays les plus forts ont tendance à abuser de leur suprématie ; les plus faibles se trouvent enrôlés dans des « zones d'influence » qui, en attisant les rivalités, précipitent les conflits. L'histoire des deux derniers siècles a déjà prouvé que, livrés à eux-mêmes, les États souverains sont souvent impuissants à agir pour le bien commun quand ils n'en viennent pas à se déchirer.

Ceux qui font miroiter un retour en arrière dans le giron des États-nations sont égarés par la nostalgie. Ni temps passé, ni les... monnaies reviennent. Ce serait au contraire un saut dans l'inconnu, aux conséquences insoupçonnées car l'échec de la construction européenne saperait aux yeux du monde, et sans doute pour longtemps, le crédit de tous les États qui y ont participé.

Les contemporains des époques charnières de l'histoire ont souvent cru que leur petit monde serait appelé à durer. Faute de distinguer ce qui va naître, ils se

De la démocratie en Europe

raccrochent à ce qu'ils connaissent. Cet aveuglement est humain. Dans un poème très émouvant, un haut fonctionnaire romain, Rutilius Namatianus, écrivait ainsi en 417, à propos de l'Empire attaqué par les Barbares : « Toi qui tiens le monde en toute son étendue par tes triomphes civilisateurs, ayant uni tous les peuples, tu les fais vivre sous les mêmes lois [...]. Les siècles qu'il te reste à vivre ne sont soumis à aucune limite, tant que subsistera la terre et que le ciel portera des astres. Tu reçois une force nouvelle de ce qui détruit les autres royaumes : trouver dans tes malheurs un principe d'accroissement est la loi de la résurrection¹. » Nous savons malheureusement ce qui s'est passé et qu'il ne pouvait pas même concevoir : la chute de Rome.

Mieux vaut admettre les évolutions, avec un peu d'humour et de foi dans l'avenir, comme le philosophe Michel Serres qui rappelle : « Lorsque nous nous sommes mis debout, les deux membres antérieurs ont perdu leur faculté de portage mais au passage, nous avons inventé la main qui peut jouer du piano, caresser et faire mille choses plus intéressantes que de marcher à quatre pattes². »

Le génie d'Alexis de Tocqueville a justement consisté à comprendre que le monde aristocratique dont il était issu était voué à disparaître. Loin de s'aveugler, il s'est hissé au-dessus de son temps : « J'ai entrepris de voir non pas autrement, mais plus loin que les partis et,

1. *Sur son retour*, Éditions Les Belles Lettres, 2005, v. 77-78 et 135-139.

2. Interview au *Point*, 14 juin 2012, en faisant lui-même référence au préhistorien André Leroi-Gourhan ; voir aussi *Petite Poucette*, Éditions du Pommier, 2012.

Introduction

tandis qu'ils s'occupent du lendemain, j'ai voulu songer à l'avenir¹ », écrit-il dans *De la démocratie en Amérique*. D'où l'idée de nous laisser conduire par Tocqueville dans notre réflexion sur la démocratie en Europe, tout comme Dante par Virgile dans *La Divine Comédie*.

Selon Tocqueville, le mouvement le plus puissant de nos sociétés est la marche vers la démocratie, vers ce qu'il appelle « l'égalité des conditions ». En 1835, il la fait remonter à... sept cents ans déjà, en soulignant sa force : « Serait-il sage de croire qu'un mouvement social qui vient de si loin pourra être suspendu par les efforts d'une génération ? Pense-t-on qu'après avoir détruit la féodalité et vaincu les rois, la démocratie reculera devant les bourgeois et les riches ? »

Sans céder au déterminisme, sa lucidité invite à réfléchir : si « la passion de l'égalité » a détrôné les rois et renversé les régimes de droit divin, si c'est bien « le fait le plus continu, le plus ancien et le plus permanent qu'on connaisse dans l'histoire », il y a peu de chances que ce mouvement soit terminé. Cette vague séculaire, obstinée, n'a-t-elle pas, sur la construction européenne, un impact que nous aurions négligé ? Pourquoi ne pas chercher, nous aussi, à « voir plus loin », en dépassant les bornes et les préjugés de notre temps ?

Surtout au moment où les nouvelles technologies renforcent à la fois la demande et l'offre d'égalité : jamais, dans l'histoire de l'humanité, l'accès à la connaissance n'a été aussi ouvert. Jamais les hommes n'ont disposé de réseaux d'échanges transcendant à ce point les classes sociales et la géographie. Les hiérarchies, l'autorité sont

1. *De la démocratie en Amérique, op. cit.*, p. 139.

De la démocratie en Europe

contestées. Les appartenances traditionnelles, à des partis, des patries, des Églises se dissolvent.

Tous les régimes politiques peinent à en tirer les conséquences mais, en Europe, ces phénomènes se ressentent d'autant plus que l'Union européenne, la zone euro flottent dans un entre-deux.

C'est en des termes similaires que Tocqueville juge son temps : « Nous avons abandonné ce que l'état ancien pouvait présenter de bon, écrit-il, sans acquérir ce que l'état actuel peut avoir d'utile [...]. Nous arrêtant complaisamment au milieu des débris de l'ancien édifice, nous semblons vouloir nous y fixer pour toujours ¹. »

L'attachement aux « anciens édifices » est tout à fait compréhensible. Nos émotions patriotiques et sportives y puisent leur ressort ; nos langues et nos cultures, leur vigueur. C'est dans le cadre de l'État-nation que se sont épanouies nos plus belles réalisations comme la démocratie ou les droits de l'homme. Mais les Européens d'aujourd'hui, enfants gâtés de la paix, ont tendance à oublier les ravages du nationalisme dont François Mitterrand, dans son adieu au Parlement européen en 1995, a invité à se souvenir, avec une formule choc : « Le nationalisme, c'est la guerre. » Aucune génération ne devrait jamais tenir pour acquis un moment de l'histoire, surtout quand elle jouit, par rapport à toutes celles qui l'ont devancée, d'un privilège extraordinaire.

De même que Tocqueville s'est attaché à perpétuer les vertus de l'aristocratie dans la démocratie qui lui a succédé, de même devrions-nous donner la priorité à la

1. *Ibid.*, p. 12.

Mise en page par Meta-systems
59100 Roubaix

N° d'édition : L.01EHBN000542.N001
Dépôt légal : novembre 2012

