

**Fondation Calouste Gulbenkian – Délégation en France**

**L'Union européenne au-delà du statu quo : le défi démocratique**

**25 avril 2018**

**Intervenants :**

**Nathalie Loiseau**, Ministre chargée des Affaires européennes (France)

**Ana Paula Zacarias**, Secrétaire d'État aux Affaires Européennes (Portugal)

**Guilherme d'Oliveira Martins**, membre du Conseil d'administration de la Fondation Calouste Gulbenkian

**Jacques Rupnik**, directeur de recherche à Sciences Po Paris

**Álvaro Vasconcelos**, ancien directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'Union Européenne

Dans le cadre du cycle "Débats croisés" proposé par Álvaro Vasconcelos

Cette rencontre fait partie des Consultations citoyennes sur l'Europe.



--

Fondation Calouste Gulbenkian – Délégation en France

39 bd de La Tour Maubourg

75007 Paris

[gulbenkian.pt/paris](http://gulbenkian.pt/paris)

## **Rapport**

**La paix est la motivation première et la démocratie est le pilier.<sup>1</sup>**

### **Álvaro Vasconcelos**

*Le débat qui s'est tenu le 25 avril a été lancé par les interventions de la ministre française chargée des Affaires européennes, Nathalie Loiseau, et de la secrétaire d'État aux Affaires européennes du Portugal, Ana Paula Zacarias. Elles ont été suivies d'un panel avec Guilherme d'Oliveira Martins et Jacques Rupnik, orienté par Álvaro Vasconcelos.*

Le premier débat croisé luso-français sur l'avenir de l'Union européenne avait le format d'une consultation citoyenne, dans la droite ligne de l'initiative lancée par la France et appuyée par tous les États membres. Il a été clairement établi que cette initiative ne cherche pas à « expliquer l'Union européenne aux citoyens mais à écouter leurs opinions et propositions et à en débattre ». Une importante particularité de ce cycle d'échanges organisé par la Fondation Gulbenkian est précisément de permettre le croisement des perspectives de citoyens français d'une part et de citoyens portugais de l'autre.

Ce premier débat croisé a tout d'abord porté sur les grandes questions qui sont inscrites dans la proposition de refondation de l'Union, avancées par le président Macron à la Sorbonne et, notamment, sur celles qui touchent plus directement la citoyenneté, les valeurs fondamentales et la démocratie.

### **Désaffection des citoyens**

Au cœur de la crise européenne actuelle réside un croissant « désamour des citoyens », non pas envers l'Europe, mais envers ses institutions. L'Union vit un grave malaise, issu de la conjugaison de quatre crises : « économique, politique, des réfugiés et du Brexit ». Que l'Union se soit montrée incapable d'œuvrer de façon significative à la résolution de ces crises et qu'elle soit même perçue comme un facteur d'aggravation, a fait grossir des courants antieuropéens qui se manifestaient depuis des années, par exemple en France et aux Pays-Bas, comme en atteste leur rejet du "traité constitutionnel" lors des référendums de 2005.

Face à ce « désamour » surgit une dangereuse tendance à penser que l'on peut « avancer sans le peuple », ce qui s'est produit après les consultations française

---

<sup>1</sup> Les phrases et expressions entre guillemets sont des citations des intervenants au débat

et néerlandaise, quand fut approuvé par ratification parlementaire le traité de Lisbonne, pratiquement identique au "traité constitutionnel".

L'« éloignement des citoyens » du processus européen est évident dans les taux d'abstention élevés enregistrés à l'occasion des élections pour le Parlement européen (PE). En effet, les citoyens ne savent pas qui sont les parlementaires européens, quelles sont les initiatives dont ils sont porteurs dans cette enceinte, quel est le bilan de leur action et, surtout, beaucoup sont persuadés que les pouvoirs de cette institution sont très limités. Cette désaffection vient également de leur méconnaissance de l'action de l'Union à proprement parler et de la « difficulté à distinguer l'action nationale de l'action européenne ». Somme toute, un tel état de choses est dû à l'opacité du processus européen : les citoyens ne savent pas qui décide, ni ce qui est décidé, ni comment votent au Conseil les différents États.

Cette distance s'exprime par la conviction que l'Union européenne est une construction émanant des élites qui n'ont d'intérêt que pour leurs propres propos, une opinion qui à son tour se traduit par une méfiance envers la conduite du débat public européen actuel que certains qualifient de « débat entre élites ».

### **Crise des démocraties nationales : crise européenne**

Le « désamour » pour les institutions européennes et leurs dirigeants est le reflet du ressenti à l'égard des institutions nationales de la démocratie et, en particulier, au sujet des partis politiques traditionnels, qui a ouvert la voie aux partis populistes et nationalistes dans la plupart des États membres.

« L'explication économique » ne suffit pas pour comprendre la crise de la démocratie ou l'involution démocratique à l'Est, ni le succès du modèle de démocratie illibérale de Viktor Orban dans les pays du groupe de Visegrád. La Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie, gouvernées par des nationalistes sont les pays d'Europe qui ont le mieux résisté à la crise de 2008 et qui enregistrent les plus importants indices de croissance de leur PIB (5,2 % pour la Pologne en 2017).

L'illibéralisme politique en Europe centrale est le fruit d'une « double affirmation de souveraineté » : d'une part « la souveraineté populaire contre les limites légales », prônée par les populistes pour qui rien ne peut être au-dessus de la volonté populaire exprimée par le vote, pas même la justice et les droits de l'homme et, d'autre part, le « souverainisme national contre la diversité culturelle

et les migrants » dans des pays qui, au cours de la guerre froide, « ne connaissaient pas l'arrivée d'étrangers » et qui considèrent que la petite taille et la grande jeunesse de leurs nations, comme c'est le cas de la Slovénie et de la Slovaquie fondées respectivement en 1991 et 1993, les rendent vulnérables.

La situation des nouvelles démocraties d'Europe du Sud – soit le Portugal, l'Espagne et la Grèce – est bien différente de ce que connaît l'Europe centrale. Les partis xénophobes nationalistes n'ont pas atteint le pouvoir dans ces trois pays du Sud, qui sont cependant ceux qui ont le plus souffert de la crise économique et des politiques d'austérité.

L'atteinte portée au libéralisme politique, notamment à la séparation des pouvoirs, dans le groupe de Visegrád, peut être expliquée par leur histoire récente, en net contraste avec celle des pays d'Europe du Sud. Dans les nouvelles démocraties d'Europe du Sud, notamment au Portugal et en Espagne, le populisme xénophobe est faible, voire inexistant. Dans les trois pays en question, et plus particulièrement sur la péninsule Ibérique, la démocratie a été conquise par la lutte menée contre des régimes dictatoriaux nationalistes et xénophobes. En conséquence, le nationalisme est devenu « illégitime ». C'est là la raison de l'inexistence jusqu'à aujourd'hui de partis d'extrême droite dans les parlements du Portugal et d'Espagne. Sur la péninsule Ibérique, l'adhésion à l'Europe signifiait avant toute chose la consolidation de la démocratie contre le nationalisme.

Le cas de l'Italie est tout autre, car c'est dans ce pays que trois des quatre dimensions de la crise ont été les plus aiguës : la crise économique, politique et celle des réfugiés. Aussi ces circonstances ont-elles pavé la voie à la victoire électorale du populisme xénophobe, quoique l'Italie soit parmi les pays fondateurs de l'Union. Dans ces pays, les premières victimes de la montée du populisme sont les principaux partis traditionnels pro-européens et anti nationalistes. Or, en Italie, ceux-ci avaient déjà été réduits à néant par les scandales de corruption des années 90. Le Parti démocrate, dont les dirigeants étaient issus des courants de centre-gauche ayant résisté à l'Opération Mains propres, a définitivement perdu les élections, payant ainsi le prix d'avoir gouverné dans une période de crises multiples.

En somme, on peut affirmer que « le cycle libéral d'après 1989 est épuisé en Europe », et que les leaders illibéraux tels que Viktor Orbán estiment que le vent leur est favorable : Brexit, Trump, Italie, etc. L'autre pôle européen [Macron-Merkel] demeure le meilleur espoir, mais la fragilité de la chancelière allemande

est un obstacle devant le projet de refonte de l'Union européenne porté par le président français.

En conclusion, nous dirons que « l'identité de l'Europe est en débat » entre une conception culturaliste et une conception des droits humains.

### **La clé européenne.**

La crise de la démocratie nationale est indissociable de la conviction de maints citoyens selon laquelle l'Union européenne souffre d'un déficit démocratique.

Lorsque l'on parle de légitimité démocratique de l'Union européenne, il convient de parler d'une « double légitimité » : celle des citoyens d'une part et celle des États de l'autre. La légitimité des États est sauvegardée, et fort bien, par le Conseil européen. Mais celle des citoyens, qui l'assure ? Le Parlement européen ? Les parlements nationaux ? Les gouvernements ? Les citoyens ne voient guère à qui leur vote a confié le pouvoir de les représenter au sein de l'Union.

Le défi n'est pas de bâtir une nouvelle nation européenne ou de répéter l'expérience nord-américaine, mais bien de construire une « Union de droit ». Si l'action du Parlement européen est importante, les citoyens « ne se sentent pas, pour autant, dûment représentés ». L'inexistence de cycles électoraux européens et de listes transnationales n'a nullement contribué à la légitimité du Parlement européen. Et tandis que cette légitimité demeure dans les parlements nationaux, elle s'est néanmoins amenuisée face à des citoyens qui exigent de participer plus directement aux décisions, un contexte qui a fait la part belle au populisme.

De plus en plus, l'Union est perçue comme une construction technocratique assujettie au marché, redoutant le vote des citoyens et représentant un obstacle à l'affirmation de la souveraineté populaire. La Grèce a été donnée en exemple des retombées négatives que peut avoir l'Union européenne sur les démocraties nationales. Quoique par référendum les Grecs se soient exprimés à 61 % contre le plan d'austérité proposé par l'Union, celui-ci a toutefois été imposé, assorti de menaces d'expulsion. Ces mêmes menaces avaient été auparavant entendues par le gouvernement social-démocrate du PASOK quand il avait voulu organiser une consultation populaire similaire. Contraint de faire machine arrière, ce parti s'est voué à une quasi-disparition et n'obtint que 4,7 % des voix lors des élections suivantes. Nombre d'autres partis européens, surtout sociaux-démocrates, ont subi ce type de conséquences délétères.

## **Garantir la convergence des valeurs**

La démocratie et le respect du libéralisme politique, notamment de l'État de droit, ont permis l'adhésion du Portugal à l'Union européenne, dont la motivation première est la paix et son pilier la démocratie. Aujourd'hui l'adhésion de la Turquie piétine car ce pays est sur la voie de la destruction de l'État de droit.

La conclusion principale à retirer des nombreuses interventions est qu'en plus de la convergence économique et sociale, il est nécessaire de garantir sans relâche au sein de l'Union la convergence des valeurs.

L'Union doit dès lors réaffirmer ses valeurs fondatrices et, dans le respect des traités, prendre des mesures contre les démocraties illibérales, car « ce ne sont pas là des questions internes ». Le vote en faveur des leaders populistes n'est pas seulement une affaire nationale, mais bien un problème européen à aborder en tant que tel. Dans le même temps, pour pouvoir traiter politiquement de l'involution démocratique des pays d'Europe centrale, il importe de mieux comprendre l'histoire européenne.

La question des réfugiés et des migrations est un élément décisif dans le débat sur les valeurs fondamentales. Les migrants doivent être traités comme des citoyens et « voir garantis leurs droits fondamentaux ». Refuser les droits fondamentaux aux migrants et aux réfugiés est le cheval de bataille des tenants de la démocratie illibérale et met l'Union européenne en péril.

Il est indispensable de renforcer l'appropriation des valeurs fondamentales, en particulier par la mise en valeur de l'enseignement des sciences humaines, car l'Europe « a besoin d'esprit critique ». Il importe également d'œuvrer à la citoyenneté européenne en renforçant les programmes d'échange auprès des universités européennes ainsi que « l'obtention de diplômes européens dans le cadre du processus de Bologne ».

## **En guise de conclusion...**

Au fil des interventions, les réponses apportées aux actuels dilemmes européens n'ont pas toujours été consensuelles et certaines ont même donné lieu à un débat contradictoire. Toutes sont cependant des pistes importantes pour dépasser le statu quo. Le bien-fondé de la mise en œuvre d'un nouveau processus de réformes institutionnelles semble susciter les différences les plus nettes entre les positions officielles française et portugaise. Le Portugal veut éviter d'ouvrir « la boîte de Pandore » des réformes institutionnelles alors que la France estime que les réformes ne doivent « pas être un tabou ». Pour le reste, sur la plupart des sujets débattus, la concordance est manifeste.

L'Europe doit s'affirmer comme une « communauté de valeurs » et, dans le même temps, accorder la priorité à des politiques à même de répondre aux inquiétudes d'une partie de la classe moyenne européenne. Pour cela, elle doit se doter d'une « boîte à outils ».

Il est donc indispensable de nouer un lien effectif et permanent avec les parlements nationaux et "d'en garantir les moyens budgétaires, afin de renforcer l'intervention des institutions européennes dans la construction d'une politique de cohésion économique et sociale."

Les élections européennes de 2019 peuvent être l'occasion idéale d'un débat en profondeur sur les différentes conceptions de l'Union. Toutefois, pour ce faire, il importe que la « société civile et les élus locaux » s'engagent davantage dans ce processus. Les migrants européens, dans les différents États membres, tels que les Portugais en France, doivent être encouragés à s'inscrire pour pouvoir voter lors des élections européennes.

Dans l'Union européenne, on reparle de la stratégie de « l'arrière-plan » défendue par Jean Monnet lorsqu'au cours des années 50, avant la signature du traité de Rome, la France a fait obstacle à l'avènement de la Communauté européenne de défense. De quoi s'agissait-il ? De revenir aux enjeux du fonctionnalisme et du gradualisme, après avoir tenté d'avancer plus rapidement. Il est certes fondamental de se doter d'objectifs ambitieux, "mais il est tout aussi indispensable de se soucier d'efficacité et d'équité, d'équilibre et de partage des souverainetés". En guise de conclusion, nous dirons qu'il est nécessaire de dépasser le débat économique et de faire des questions politiques et de pouvoir le cœur du débat européen.