

L'EUROPE DANS L'ANGLE MORT DE LA DÉMOCRATIE

À l'aube de ses 60 ans, la démocratie européenne se fait encore attendre. Comment faire émerger une politique démocratique au cœur des institutions européennes ?

Parmi les victimes collatérales d'une décennie de crises politiques, économiques et sociales européennes, il en est une qui est souvent oubliée : l'espoir si longtemps caressé d'une démocratisation de la politique européenne. L'idée a pourtant été au cœur des multiples réformes de Maastricht (1992) à Lisbonne (2007) : avec des partis politiques européens, un Parlement codécisionnaire et des instruments de participation, c'est toute une boîte à outils qui a été constituée, au fil des traités, pour permettre la naissance d'une politique démocratique transnationale. Et pourtant.

Dans un contexte qu'on pourrait dire « favorable » au regard des enjeux proprement européens qui ont jalonné la décennie (politiques d'austérité, fraude fiscale, accueil des migrants, etc.), cette politique démocratique européenne n'en finit pas... de ne pas naître ! La machinerie institutionnelle forgée pour la faire émerger est restée comme inerte, échouant à structurer un débat transnational qui est resté prisonnier du jeu des chancelleries et des institutions « indépendantes » – Banque centrale européenne et Commission européenne en tête.

Il y a pire. Loin de s'étendre, la base sociale de cette « politique européenne » n'a cessé de se réduire. Le meilleur baromètre, c'est la crise des horizons mobilisateurs européens traditionnels (« Europe sociale », « protection des droits fondamentaux », etc.) qui se trouvent progressivement désinvestis, faute de résultats ; mais c'est aussi l'indifférence diffuse face aux enjeux européens, très marquée au sein des catégories populaires convaincues de l'incapacité des acteurs politiques à affecter le cours d'une Europe vécue sur le mode de la fatalité.

Ce vide de politique européenne a été rapidement comblé par les partis populistes d'extrême droite qui sont, eux, bel et bien parvenus à imposer un cadrage transnational à la crise en termes de renationalisation et de refus de la



© Russian Romanchik / 123RF

« solidarité européenne », notamment depuis le début de la crise des réfugiés.

Pour comprendre les « occasions manquées » d'une politique européenne qui ne voit pas le jour, il faut évoquer l'étau qui l'enserme : entre, d'une part, un jeu national défensif qui politise contre l'Europe (sur le mode du rapport de force avec « le national ») et, d'autre part, une routine bruxelloise bien plus centrée sur le fonctionnement du Marché (politique de la concurrence, accords commerciaux internationaux) que sur la construction d'offres politiques capables d'enrôler les citoyens.

Illusion du « grand soir institutionnel »

D'un côté, en effet, « l'Europe » ne parvient pas à se frayer un chemin dans les systèmes politiques nationaux autrement que sur le mode du « problème » et de l'« exit » ; de l'autre, « la politique » échoue à trouver sa place au sein d'institutions européennes qui restent structurellement réticentes à toute forme de politisation. Pris dans ce double angle mort, les clivages politiques et les identités partisans qui pourraient organiser le débat européen autour de contradictions économiques et sociales essentielles (sur les politiques économiques face à la crise, la politique d'accueil des migrants, la lutte contre la fraude fiscale, etc.) restent à l'état embryonnaire.

On ne peut pour autant renoncer à réfléchir aux moyens de faire émerger cette « politique

européenne ». Au terme de six décennies d'intégration économique et sociale, il est en effet illusoire de croire qu'on pourrait faire disparaître cet échelon de pouvoir européen (et ses effets) par le simple choix d'un retour au « national ». Mais il faut aussi tirer toutes les leçons de l'échec cuisant de deux décennies de réforme des Traités et renoncer à l'illusion du « grand soir institutionnel » et à son projet de démocratisation « par le haut ». L'enjeu est plutôt de faire émerger une politique démocratique là où s'exerce le pouvoir européen, notamment au cœur des « institutions indépendantes » (Cour de justice, Banque centrale et d'une certaine manière aussi Commission européenne) pour les « conduire » à prendre en compte d'autres attentes sociales et d'autres intérêts sociaux que ceux aujourd'hui engagés dans la construction du Grand Marché économique et monétaire. Et de la construire autour de campagnes européennes concrètes, telles la lutte contre le dumping social, le renforcement des politiques conduites contre la fraude fiscale ou la protection des droits et libertés dans l'ensemble des pays de l'Union... C'est à cette condition que les crises européennes permettront de renouer les alliances sociales seules à même d'arracher le projet européen à son isolement et à l'indifférence¹⁾.

Antoine Vauchez, directeur de recherche au CNRS au Centre européen de sociologie et de science politique (Université Paris I-Sorbonne-Ehess).

¹⁾ En ce sens, voir aussi Étienne Balibar, *Europe. crise et fin*, éditions Le Bord de l'eau, 2016.

À NOTER

Antoine Vauchez est l'auteur de *Démocratiser l'Europe*, coll. La République des Idées, Seuil, 2014



RETOUR SUR LE « NON » AU RÉFÉRENDUM ITALIEN

Les Italiens ont rejeté, lors du référendum de décembre dernier, la réforme constitutionnelle proposée et défendue par Matteo Renzi. Quelles leçons tirer de cet échec pour l'Italie, mais aussi pour la démocratie ?

La réforme constitutionnelle proposée par Matteo Renzi a été rejetée à 59 % des voix. La victoire nette et massive du « non » au référendum porté par Renzi en personne constitue un très fort désaveu de son gouvernement. Il a donc démissionné, et au bout de quelques semaines, un nouveau gouvernement a été constitué par l'ancien ministre des Affaires étrangères, Paolo Gentiloni. Je voudrais faire trois brèves observations à ce sujet.

La première concerne les futures perspectives politiques de l'Italie à court et moyen terme. Matteo Renzi, une grande partie de la coalition de centre droit (et également le parti Forza Italia de Berlusconi) et le Mouvement 5 étoiles appellent à des élections anticipées en avril. Toutefois, il est peu probable que ce scénario se réalise, avant tout parce qu'une nouvelle loi électorale devrait être votée avant la tenue de nouvelles élections. Il semble inévitable de devoir harmoniser les deux chambres au préalable, sans doute sur la base d'un système proportionnel. Et trouver des points de convergence en vue de l'adoption d'une nouvelle loi électorale ne sera pas une tâche facile, ni rapide. Le scénario le plus probable est celui de la tenue d'élections au printemps 2018 sous le gouvernement de Gentiloni, à la fin de la législature actuelle. Des rumeurs circulent sur un possible plan B pour l'Italie, avec la nomination de Mario Draghi au poste de Premier ministre en 2018. De fait, un système proportionnel pourrait préparer le terrain pour la nomination d'un technocrate externe soutenu par une solide majorité au Parlement. C'est un scénario possible pour 2018, lorsque Draghi aura clarifié son programme d'assouplissement

quantitatif (QE). Il pourrait même démissionner quelques mois avant la fin de son mandat.

Ma deuxième observation concerne la nature des réformes constitutionnelles proposées par le gouvernement Renzi, et peut se scinder en deux points. Tout d'abord, je voudrais revenir sur la restitution à l'État de pouvoirs et tâches qui ont été transférés aux autorités locales avec l'introduction d'un système fédéraliste fort en 2001 (réforme du Titre V). Le problème, c'est que ces



Matteo Renzi, président du Conseil italien accompagné de Paolo Gentiloni, qui lui a succédé après sa démission.

tâches et compétences ont été transférées sans autonomie fiscale. Sur ce premier point, les propositions de réforme étaient tout à fait justifiées. Deuxièmement, je voudrais parler de la tentative de passage d'un système bicaméral à un système monocaméral, c'est-à-dire sur le projet de transformation du Sénat en une sorte d'assemblée locale non élue dédiée à certains sujets spécifiques. L'objectif était de réduire les coûts (argument peu valable) et d'accélérer le processus législatif (argument plus solide). Toutefois, le second point n'est que partiellement vrai. Le problème n'est pas les « allers et retours » des projets de loi d'une chambre à

l'autre (ce qu'on appelle « la navetta »). Aujourd'hui, les lois passent par une procédure accélérée qui ne nécessite qu'une majorité simple, et peuvent être mises rapidement en place grâce aux « *decreti attuativi* ». Bien souvent, le processus est ralenti intentionnellement car il est au centre d'une véritable lutte pour le pouvoir entre politiques et bureaucrates. Ceci étant dit, la seconde partie de la réforme constitutionnelle de Renzi contenait des propositions intéressantes, mais insuffisantes pour opérer des changements importants.

Ma troisième et dernière observation porte sur le modèle démocratique occidental. Les pays où les risques de dictature sont très faibles (comme les États-Unis et le Royaume-Uni) peuvent se permettre de conserver des gouvernements forts et des systèmes bipartites. En revanche, les pays qui ont été confrontés à des gouvernements autoritaires (comme l'Italie et l'Allemagne) et qui ont, en outre, une tradition corporatiste plus marquée (et j'entends cela dans un sens positif), sont susceptibles de mieux fonctionner avec un système multipartite et un mode de scrutin proportionnel.

L'Europe continentale a opté pour un modèle à l'anglo-saxonne dans de nombreux secteurs de la vie européenne, pas toujours avec succès. Si nous voulons sauver l'Union européenne, et nous y avons tout intérêt, nous devons prendre une position fédéraliste plus ferme au niveau européen. C'est l'une des leçons que j'ai retenues des vingt années de tentatives d'introduction d'un système bipartite et d'un pouvoir présidentiel fort en Italie. La défaite de Renzi n'est que le dernier échec de la série. ☘

Edoardo Reviglio, chef économiste
à la Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo