

SYLVIE GOULARD

Députée européenne de la circonscription Ouest, France

En annonçant à ceux qui nous écoutent « la fin de la récréation » et en élevant le niveau des attentes, vous ne me facilitez guère la tâche, cher Thierry. Merci quand même pour votre invitation à prendre la parole au World Policy forum.

Devant un parterre de personnes aussi compétentes, et dans un temps si court, je ne prétends pas donner plus qu'une perspective un peu particulière, le témoignage d'un « fantassin » de l'action internationale, au sein d'une institution démocratique assez originale, le Parlement européen, dont je rappelle (notamment pour les personnes qui viennent de l'extérieur de l'Union européenne et peut-être aussi pour quelques Européens), qu'il est le seul Parlement élu au suffrage universel direct à un niveau supranational.

Permettez-moi de commencer par une remarque préliminaire : lorsque M. de Montbrial me présente comme un « demi-Tocqueville », vous pouvez légitimement être surpris. Cette boutade vient de ce que Mario Monti et moi-même venons de faire paraître un livre qui s'appelle *De la démocratie en Europe*, en écho au grand ouvrage de Tocqueville sur les Etats-Unis d'Amérique. Notre entreprise est de réfléchir à la démocratie dans les Etats européens et dans l'UE dans le temps long et une perspective globale, c'est pourquoi nous avons ajouté un sous-titre, Voir plus loin qui marque notre volonté de sortir un peu des catégories de pensées « bruxelloises ». Vous aurez la chance d'écouter Mario Monti juste après le déjeuner. Je me bornerai donc à faire trois remarques.

La première porte sur l'organisation politique du monde.

Il est frappant de voir que nous considérons comme « normale » et forcément appelée à durer, une organisation du monde qui remonte seulement à trois siècles environ. Ce sont en effet les traités de Westphalie qui, en 1648, ont consacré l'existence d'Etats exerçant leur souveraineté sur un territoire et une population donnée, formant le plus souvent une nation homogène. Ce modèle s'est ensuite répandu petit à petit, avec des variantes, en Europe, puis en dehors de l'Europe, notamment avec la colonisation et la décolonisation. A l'échelle du monde, la plupart des gens s'accordent désormais à considérer cette organisation des pouvoirs politiques comme pérenne.

Mais en sommes-nous si sûrs ? Et peut-on vraiment gérer la planète en s'appuyant sur la seule coopération volontaire d'Etats souverains qui insistent pour défendre leur souveraineté et, très souvent, en pratique, ne sont guère coopératifs ?

Si l'on dresse un bilan objectif – pas volontairement assassin, juste objectif – des performances des Etats et des organisations internationales dans lesquelles des Etats travaillent de manière juxtaposée, le résultat est maigre. Des rencontres ont lieu, comme par exemple au sein du G20 qui a permis des discussions utiles dans la crise. Des programmes de travail ou « agendas » divers sont adoptés. Mais entre les belles promesses et la réalisation, le fossé est grand.

Deux difficultés sont perceptibles. La première a trait à l'efficacité collective. Arrivons-nous aujourd'hui avec l'organisation du monde telle qu'elle est, à répondre aux problèmes qui se posent à nous ? Dans un certain nombre de domaines, on y parvient un peu (le commerce international par exemple) ; dans de nombreux cas, pas du tout ou pas bien (l'éradication de la pauvreté par ex). Du maintien de la paix par les Nations Unies aux objectifs du développement à la lutte contre le changement climatique, les exemples d'impuissance collective abondent. Avec la crise financière, nombreux sont ceux qui se demandent « mais comment se fait-il qu'au cours des décennies précédentes, nous n'ayons pas vu monter le niveau d'endettement de nos pays » ? Or, en ce moment, avec un aveuglement similaire, nous fermons les yeux devant l'accroissement de notre dette écologique envers la planète. Nous pourrions bien le regretter un jour.



Les sommets où les grands de ce monde se retrouvent pour produire de magnifiques déclarations sont des montagnes qui accouchent en général de toutes petites souris. Cette inefficacité commence à lasser les populations et jette même un certain discrédit sur les autorités nationales ; la perte de confiance qu'on observe dans de nombreux pays, à l'encontre des élites dirigeantes, ne peut être dissociée du malaise que génèrent les faillites de l'action publique. Paradoxalement, le malaise nourrit aussi le repli national alors même que les Etats, loin d'être la solution, sont une partie du problème.

Ma deuxième remarque c'est que cette organisation est trop peu démocratique.

C'est à l'échelle nationale que se déroulent les temps forts de la vie démocratique de nos pays. Ceux qui aspirent à diriger prennent, dans les campagnes électorales, un certain nombre d'engagements. Mais une fois élus, les dirigeants se retrouvent englués dans des interdépendances, des contraintes qu'ils avaient en général largement sous-estimées voire passées sous silence.

Les choix démocratiques se font de moins en moins au niveau où peuvent effectivement se prendre des décisions. Au niveau où il faudrait agir (international), il n'y a pas de rendez-vous démocratiques.

Dans les organisations internationales et autres forums mondiaux, la démocratie est le parent pauvre. Ainsi le G20, lieu intéressant de discussions et d'échanges, est largement dépourvu de la légitimation démocratique nécessaire minimale. Outre que certains Etats du G 20 ne sont pas des démocraties, il y aurait beaucoup à dire sur les critères de sélection de ses membres : l'entrée dans la « cabine de pilotage » globale, obéit à une logique strictement économique qui exclut des pans entiers du monde.

Au mieux, au G 20 ou dans d'autres cercles, les mesures prises par les exécutifs sont consignées dans des traités ou accords divers soumis ensuite aux assemblées parlementaires. Mais les Parlements nationaux n'ont guère le choix que d'autoriser la ratification des accords tels qu'ils ont été négociés, ou de les rejeter, ce qui restreint le débat sur le fond et entretient une certaine exaspération contre les normes internationales. C'est encore pire en cas de consultation référendaire.

Ainsi, l'existence d'interdépendances financières, environnementales, sociales, migratoires ou de sécurité entraîne une dépossession des démocraties nationales, soit que les exécutifs n'arrivent collectivement pas à leur fin, soit qu'ils y arrivent en se substituant au législateur, au mépris de la séparation des pouvoirs.

Prenons un exemple tiré de mon activité à la Commission économique et monétaire du Parlement européen. Des accords globaux importants ont été conclus dans le cadre de la Banque des Règlements Internationaux dont un comité d'experts s'appelle le « comité de Bâle », pour encadrer l'activité (accords Bâle III relatifs aux exigences en capital et en liquidités des banques). Entre autres, le Parlement européen et le Congrès des Etats-Unis sont censés fixer les modalités de l'application de ces règles via des lois et règlements. Mais le processus européen (qui aboutit à la négociation de textes que l'on appelle CRD4, capital requirement directive 4) et les discussions similaires qui ont lieu aux Etats-Unis sont en train de se découpler. Ce n'est pas seulement de la mauvaise volonté, même s'il peut il y en avoir, mais surtout la difficulté à appliquer des règles, dans de bonnes conditions concurrentielles, à des économies financées de manière très différentes (majoritairement par les banques en Europe, par les marchés aux Etats-Unis). Ainsi, en matière bancaire et alors que les capitaux circulent librement à l'échelle de la planète, nous n'avons pas encore de régulation mondiale, établie selon des procédures satisfaisantes i.e. à la fois efficaces et démocratiques.

D'où ma dernière remarque sur l'Union européenne, sa véritable vertu.

Après ce rapide panorama – dont vous me pardonnerez qu'il ait été forcément réducteur – j'espère que l'originalité et l'importance de ce qui s'est passé en Europe depuis 60 ans apparaît mieux.

La construction européenne est née d'une analyse des dysfonctionnements de la coopération internationale intergouvernementale. Jean Monnet n'a pas été par hasard le Secrétaire général de la Société des Nations entre les deux guerres mondiales. Il a pu observer à quel point ce système ne permettait pas d'atteindre l'objectif que les gouvernements participants lui avaient eux-mêmes assigné : la paix, avec les conséquences tragiques qu'on connaît.



La création des institutions dites « communautaires » répond en partie aux problèmes d'efficacité et de légitimité, liés à l'organisation du monde sur une base « westphalienne ». C'est pourquoi toutes les manières de « faire l'Europe », entre gouvernements seulement, ou s'en appuyant sur des institutions, comme la Commission européenne, la Cour de justice et un Parlement élu au suffrage universel direct (depuis 1979), ne se valent pas.

Il y a entre les deux voies une différence majeure qui tient à la capacité (ou non) à faire émerger un intérêt supérieur – et je parle ici devant un commissaire, un ancien commissaire, un ancien président de la BCE qui pourraient en dire plus que moi. Les institutions communautaires sont, en matière de sciences politiques, la plus importante innovation depuis des siècles.

Bien sûr, il arrive que ces institutions et les Etats qui composent l'Union prennent de mauvaises décisions (la crise de l'euro le montre bien) mais elles témoignent d'un effort unique au monde pour exercer la souveraineté en la partageant tout en faisant prévaloir une règle de droit. A la veille de la remise du prix Nobel de la paix à l'UE, je tiens à souligner que la justification de cette distinction est là. Sur ce continent, non seulement on ne s'entre-tue plus pour du territoire, au nom de souverainetés un peu surannées mais des mécanismes juridiques et politiques ont réussi à relativiser (un peu) les rapports de force.

Par rapport à ce qui se passe dans d'autres parties du monde, ce n'est pas un mince résultat. D'ailleurs, nous-mêmes avons mis longtemps à le comprendre. Il faut aller à Verdun, en Lorraine où se sont déroulés d'effroyables combats de la Première Guerre mondiale, il faut aller à l'ossuaire de Douaumont, et voir combien de jeunes gens sont morts pour quelques mètres carrés de territoire entre la France et l'Allemagne, pour mesurer d'où l'Europe est partie et pourquoi elle n'a pas de leçons à donner.

Il est émouvant pour moi d'évoquer ces sujets en présence de Robert Badinter qui a énormément contribué, au plan mondial, à faire progresser une règle de droit supranationale. Pour que l'action internationale soit efficace, démocratique, il faut qu'il y ait une règle de droit et des institutions, notamment des cours, au-dessus des Etats.

Une règle de droit contraignante, et pas seulement des engagements qui sont comme des feuilles mortes qui volent au vent. Cette règle de droit en Europe, elle est préparée par la Commission européenne, indépendante. Son respect est contrôlé par la Cour de Justice.

C'est exactement l'inverse de ce qui se passe au Conseil européen – et je tiens à le dire en présence du Président du Conseil italien, Mario Monti – où trop souvent, ce n'est pas la règle qui prévaut mais un marchandage qui aboutit au plus petit dénominateur commun. Et l'opacité qui y règne favorise le rapport de forces. L'une des faiblesses de l'euro tient à ce qu'au lieu d'utiliser intégralement la méthode communautaire, en permettant qu'un juge (la Cour de justice) vérifie le respect effectif, par tous, des règles et engagements budgétaires et économiques qui en étaient la pierre angulaire, les Européens ont rédigé le traité de Maastricht en perdant la mémoire : ils sont revenus en arrière en fondant la monnaie sur des engagements volontaires des Etats... Avec le résultat que nous observons.

D'où une conviction profonde ancrée en moi : l'Europe est plus en crise parce qu'elle s'est reniée elle-même, dans ce qui fait sa spécificité, que pour tout autre raison. De manière implicite, petite, mesquine, ces dernières années, au lieu de conforter la méthode communautaire et de faire confiance à des institutions fortes, garantissant le respect des règles, nous avons privilégié le chacun pour soi et vécu dans l'illusion d'une souveraineté résiduelle.

Au passage, nous avons aussi oublié une autre chose : les écrits de personnages fondateurs comme Alcide De Gasperi, Robert Schuman, Jean Monnet mais aussi Robert Marjolin ou comme Paul-Henri Spaak, nous rappellent que ces hommes ont su tirer les leçons de la période qui a suivi la Première Guerre mondiale. Ils ont compris que le second conflit mondial est né de l'incapacité des hommes des années 20 de comprendre l'interdépendance. Dans un jeu d'intérêts soi-disant nationaux, à courte vue, on peut considérer que l'intérêt de la France, c'est l'abaissement de l'Allemagne, d'où les réparations demandées au vaincu. Mais l'intérêt profond de la France est que l'Allemagne aille bien et vice versa. Vision naïve ? Pas si sûr puisque la méthode coopérative si décriée par les tenants de la Realpolitik a permis de jouir de près de 70 ans de paix.



Qu'est-ce que cela veut dire pour l'avenir ? Qu'il faudrait revenir aux « fondamentaux » et travailler le plus possible à améliorer la démocratie en Europe afin d'assurer la pérennité du projet européen.

Certes, à la fin des années 70, le Parlement européen, simple lieu de réunion épisodique de parlementaires nationaux, est devenu un Parlement directement élu au suffrage universel, doté de pouvoirs législatifs assez considérables. Mais, sans droit d'initiative législative, sans pouvoir budgétaire de plein exercice, sans droit de contrôle du Conseil européen qui, depuis le début de la crise est devenu l'organe clé, ce n'est pas encore un Parlement totalement digne de ce nom.

Le meilleur exemple de carence est le budget communautaire. Imaginez un pays dans lequel on dirait que le budget n'est pas voté par le Parlement, au terme d'un débat transparent, mais négocié à l'unanimité par les présidents des régions. Tout le monde dirait : mais comment pouvez-vous vous contenter d'une procédure qui attise les égoïsmes et creuse les divisions, au détriment de l'intérêt commun ? C'est pourtant ce que nous considérons comme juste au niveau européen.

Je ne viens pas revendiquer les pleins pouvoirs pour le Parlement européen, dans une logique catégorielle. Non, juste défendre le bon sens : sans un budget communautaire abondé par des ressources propres, dont la pertinence serait débattue en public, en expliquant à quoi va servir l'argent des Européens, la confiance dans l'UE ne reviendra pas. Le système actuel, opaque, qui aboutit à des budgets tournés vers le passé, favorisant le saupoudrage et les « rabais », est indéfendable.

Evidemment, il y aurait beaucoup à dire sur la manière d'élire le Parlement européen, sur ses défauts, je suis la première à les reconnaître. Mais je pense qu'à la veille d'un Conseil européen, mi-décembre, où pour la première fois depuis le début de la crise, la dimension démocratique fait partie des quatre priorités que se sont fixées les chefs d'Etat et de gouvernement, le sujet doit être abordé.

Ouvrons vraiment la question de la démocratie en Europe. Arrêtons de penser qu'il n'y a aucune proximité entre deux personnes modérées française et italienne, ou encore allemande ou espagnole alors qu'il y en aurait forcément entre deux Français bien que l'un soit modéré et l'autre front national.

Parce qu'en fait, la question clé est là : est-ce que la Nation est le seul cadre dans lequel je peux exercer mes droits politiques ? Ou peut-on songer à ajouter au niveau national un niveau de débat démocratique international ? Non seulement c'est nécessaire pour légitimer les politiques globales (ou européennes) dont nous avons d'ores et déjà besoin mais c'est tout à fait possible. Et dans notre vie au quotidien au Parlement européen, nous essayons au maximum de faire vivre ce débat qui est un débat de fond entre les libéraux, les verts, les conservateurs, les socialistes. Chacun est censé défendre ses idées au lieu de se cacher derrière son petit drapeau.

Notamment dans la zone euro, c'est particulièrement important. Si nous tenons à notre monnaie et souhaitons la voir perdurer, alors nous avons énormément de décisions à prendre ensemble : en matière économique, sociale, fiscale, d'énergie, etc.

Voilà l'enjeu de la construction d'une Europe unie : c'est bien plus que l'Europe. De très bons articles de Paul Krugman parus pendant la crise, le rappellent. Sur ce continent se joue la réussite ou non d'un nouveau modèle démocratique utilisable ensuite au niveau global.

Parce qu'encore une fois, je ne tombe pas dans l'illusion de penser que l'Europe est l'échelon pertinent. Pour beaucoup de choses, l'Europe n'est même plus l'échelon pertinent, ni une fin en soi. Pour le changement climatique, ce n'est pas l'échelon pertinent. Pour la lutte contre le blanchiment ou la lutte contre des pandémies incontrôlées, ce n'est pas un échelon pertinent.

L'Europe peut donc apporter non seulement une contribution en se constituant comme une entité forte mais aussi en inventant un « mode d'emploi ». Il pourra y en avoir d'autres, et ce serait bien qu'il y en ait d'autres, émanant d'autres régions du monde.

Loin d'être un sujet pour des experts réunis comme nous aujourd'hui, la question de l'organisation démocratique du monde est désormais très concrète. Si nous échouons à la construire, non seulement nous ne réglerons pas certains



problèmes qui se posent à l'humanité mais nous finirons par détruire la démocratie au niveau national. L'insatisfaction fera monter le populisme et le nationalisme. Il y aura de plus en plus de campagnes nationales qui seront des promesses vaines.

Un mot de conclusion sur Tocqueville. Une des choses nous a frappés dans l'œuvre de Tocqueville et dans sa *Démocratie en Amérique* n'est absolument pas l'idée qu'il y aurait un modèle fédéral américain tout fait, transposable en Europe mais bien plutôt, comme vous le verrez quand vous lirez le livre – parce que vous lirez le livre – une conviction beaucoup plus profonde et fascinante : la nécessité de « voir plus loin » que son temps.

C'est d'autant plus remarquable que Tocqueville était un aristocrate issu d'une famille assez libérale mais fidèle au Roi et même illustre à ce titre (Malesherbes, son grand-père avait défendu Louis XVI et perdu la vie pour cette raison) ; pourtant, il a compris, très jeune, que l'aristocratie à laquelle il tenait tant, était condamnée par la demande inexorable, depuis des siècles, d'une « égalité des conditions ». Il est donc allé aux Etats-Unis pour vérifier cette intuition contre l'avis dominant des membres de sa caste. Et tout ce qui s'est passé depuis, en termes de revendication d'égalité (sociale, hommes / femmes, etc.) prouve qu'il avait raison.

J'espère que non seulement les Européens, mais aussi tous les partenaires qui sont ici nous aideront à « voir plus loin », comme Tocqueville. Parce qu'en tout état de cause, c'est l'avenir de nos enfants, sur tous les continents, qui est en jeu.

Merci.