

Andris Šuvajevs

Souveraineté Européenne

Commentaire sur les résultats
du sondage mené en Lettonie

EUROPA

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

LA SOUVERAINETÉ DANS LA POLITIQUE LETTONE

En Lettonie, le terme de souveraineté a une connotation globalement positive et moderne. Il évoque le pouvoir, l'indépendance et la liberté. Il dépasse les clivages politiques et peut tout à fait être utilisé par des groupes de tous bords. La souveraineté nationale est perçue comme un tournant historique dans la mémoire culturelle collective. Elle est d'ailleurs inscrite dans la constitution du pays – un document sacré pour les Lettons. La souveraineté n'est pas perçue comme un acquis, mais comme un atout à protéger contre toute ingérence extérieure. En effet, la Lettonie ayant été occupée par l'URSS pendant 50 ans, la population ne considère pas la souveraineté comme immuable.

Sa politique intérieure et sa politique étrangère ont été marquées par la fragilité de son indépendance. La souveraineté a été source de tensions interethniques au sein du pays. En Lettonie, l'État est fondé sur la nation – un concept qui relève davantage de la culture. La citoyenneté est donc associée à des marqueurs linguistiques et historiques. Lorsque la Lettonie a retrouvé son indépendance au début des années 1990, elle a décidé d'accorder la citoyenneté selon la règle du droit du sang et non du droit du sol. Le « peuple » de Lettonie – qui exerce la souveraineté – a été constitué de manière plutôt exclusive : la citoyenneté a été accordée aux personnes qui étaient des citoyens de Lettonie ou des descendants de citoyens avant 1941. En conséquence, une grande partie de la population arrivée en Lettonie pendant l'occupation sovié-

tique – pourtant tout aussi attachée à l'indépendance du pays – n'a pas obtenu les mêmes droits que les citoyens. Dans le même temps, la citoyenneté a été accordée automatiquement aux descendants des personnes réfugiées à l'étranger, même à ceux qui n'avaient jamais mis le pied en Lettonie. Ces décisions politiques contrastent vivement avec la politique mise en place à l'issue de la Première Guerre mondiale. À l'époque, tous les résidents de ce nouveau pays – quelle que soit leur origine – ont eu la possibilité de demander la citoyenneté. Les critères de citoyenneté au début des années 1990 étaient le reflet des préoccupations quant à la composition de la population, qui avait beaucoup évolué pendant le régime soviétique. En raison des migrations internes encouragées favorisées par l'URSS pendant l'occupation soviétique, le pays ne comptait alors plus que 52 % de Lettons, contre 73 % en 1920. Associée à cette crainte de menace existentielle sur la nation, la souveraineté a immanquablement causé des dissensions internes et une fragmentation sociale. Aux yeux des Lettons, la souveraineté est l'apanage de la population et relève de la culture nationale.

Synonyme d'indépendance, la souveraineté est avant tout définie comme la capacité d'un État à organiser sa vie politique sans intervention extérieure non autorisée. Elle se définit également comme la capacité à vivre dans le respect de ses propres valeurs – synonyme de démocratie et d'État de droit – et relève de la culture nationale. Comparativement aux pays post-impérialistes tels que la France, l'Espagne et l'Italie, la Lettonie définit moins la souveraineté comme la capacité à faire valoir ses propres intérêts. Dans les petits pays, l'indé-

pendance politique désigne la possibilité de gérer ses affaires intérieures en toute autonomie et non la capacité à élargir sa liberté d'action dans d'autres communautés et territoires. En Lettonie, la souveraineté est passive, le pouvoir s'exprimant de manière strictement défensive et non offensive.

La politique étrangère de la Lettonie depuis son indépendance révèle une autre particularité de sa vision de la souveraineté. Dans les années 1990, une seule idée faisait consensus dans le pays : adhérer à l'Union européenne et à l'OTAN. Les marqueurs traditionnels de la souveraineté – la capacité à mettre en œuvre sa propre politique de sécurité et le système juridique dans son ensemble – n'étaient pas perçus comme des composants incontournables du pouvoir politique retrouvé. Au contraire, les Lettons estimaient qu'il était crucial pour préserver la souveraineté du pays de déléguer ces prises de décisions à d'autres institutions. Cela s'explique par l'histoire de l'entre-deux-guerres, période pendant laquelle la souveraineté a montré ses limites dans les petits pays. Ces derniers avaient alors été contraints de former des alliances avec d'autres États pour pouvoir continuer à exercer et défendre leurs droits. C'est précisément en raison de la vulnérabilité géopolitique de la Lettonie – réelle ou ressentie – que la population a une vision globalement positive de la souveraineté européenne. Les résultats de l'enquête quant à la volonté de renforcer la souveraineté nationale et européenne doivent être analysés sous le prisme de la géopolitique et des enjeux de sécurité.

LA SOUVERAINÉTÉ EUROPÉENNE EN LETTONIE

Cette complémentarité de la souveraineté nationale et de la souveraineté européenne se voit renforcée par le fait que l'UE n'est pas perçue comme empiétant sur les droits nationaux. En effet, la nation lettone se définit plutôt par sa culture que par sa politique. Son identité se traduit dans le langage, les pratiques culturelles et sa mémoire sociale commune. L'UE n'entrave en aucun cas l'expression des spécificités nationales. Au contraire, elle semble même les encourager. Elle n'est donc pas perçue comme une menace pour la souveraineté nationale, mais plutôt comme un garant de celle-ci. La capacité à mettre en œuvre sa propre politique économique est généralement un composant essentiel de la souveraineté, mais ce n'est pas le cas en Lettonie. Les personnes interrogées n'associent pas la souveraineté au protectionnisme bien que, dans le passé, la souveraineté se manifestait précisément par la liberté d'imposer des quotas d'importation et des droits de douane. De la même manière, l'adhésion de la Lettonie à la zone euro n'a pas été vécue comme une perte de souveraineté monétaire. Les quelques critiques portaient sur l'importance de disposer de sa propre monnaie comme un enjeu non pas économique mais culturel. Par ailleurs, le contrôle politique exercé par Francfort et Bruxelles est jugé souhaitable pour limiter les risques de dilapidation des fonds publics et de corruption dans le pays. Si la crainte de dilapidation des fonds publics n'est pas fondée sur des faits historiques, le risque de corruption, lui, est bien réel et justifie un contrôle extérieur, comme c'est le cas en Italie. Les pouvoirs de souveraineté sont donc fragmentés entre plusieurs institutions extérieures. Pour

autant, dans la mesure où la souveraineté européenne ne constitue pas une menace pour les droits nationaux, elle est considérée comme complémentaire et non défavorable au pouvoir politique.

Les États fondateurs et les jeunes États membres ont une vision radicalement différente de la souveraineté européenne. Cela s'explique en grande partie par la vulnérabilité historique et géopolitique de ces derniers. Pour les États tels que la Lettonie, la Roumanie, l'Europe est synonyme de prospérité. L'adhésion à cette union politique est perçue comme le moyen le plus sûr d'améliorer le niveau et la qualité de vie de la population – peu importe que cela implique de déléguer certains pans de la souveraineté. C'est la raison pour laquelle ces pays ont plutôt confiance en Bruxelles et Francfort dans leurs décisions en matière de politique économique. Dans la mesure où les institutions politiques nationales sont fragiles, ces pays ne dénoncent pas le déficit démocratique et le manque de représentation habituellement reprochés aux institutions européennes. Le clivage politique est plutôt interne, entre le gouvernement et la population. Cependant, toutes les régions de la Lettonie n'ont pas la même vision de la souveraineté européenne. Par exemple, le Latgale est la région la plus touchée par le chômage et la plus défavorisée sur le plan socio-économique. C'est également la région la plus proche de la Russie et la plus différente sur le plan culturel. Sa population est moins pro-européenne car elle a moins bénéficié des avantages de l'UE que le reste du pays.

LES RÉPERCUSSIONS DU COVID-19 SUR LES DÉBATS PORTANT SUR LA SOUVERAINÉTÉ

Ces tendances se sont vues renforcées par la pandémie de COVID-19, qui a eu un impact sur la vision de la souveraineté européenne et les débats sur la question. Tout d'abord, les débats sur les « coronabonds » et le paquet fiscal européen de l'été dernier ont confirmé que la Lettonie était ouverte à une structure plus fédérale de l'Union européenne. La Lettonie n'avait pas d'avis très tranché sur la question de la mutualisation de la dette, se positionnant plutôt comme un observateur discret mais attentif, prêt à soutenir l'opinion de la majorité. Il n'y a pas eu de débat politique démocratique explicite sur la question ni sur les avantages et inconvénients de la mutualisation de la dette pour un pays comme la Lettonie. Si la Lettonie a philosophiquement et historiquement défendu une vision de l'austérité et de la responsabilité individuelle inspirée des « quatre frugaux » (Pays-Bas, Suède, Danemark et Autriche), la mutualisation de la dette européenne lui permettrait de réduire la dette nationale et d'augmenter les investissements locaux. L'absence de débat national sur des problématiques politiques essentielles est bien le signe que les politiques monétaires et fiscales ne sont pas considérées comme des composants essentiels de la souveraineté nationale. Il est ainsi possible que d'autres mesures visant à créer une union fiscale soient bien accueillies par la population lettone.

En outre, le dispositif d'investissement de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) a mis en exergue les tensions locales

et leur lien avec l'UE. L'identification d'un portefeuille d'investissements judicieux a été un processus très contraignant, inégal et chaotique. Il a fallu modifier à plusieurs reprises l'organisation ainsi que la stratégie politique, essentiellement pour répondre aux objections de la Commission européenne. Dans ses rapports sur le Semestre européen, la Commission n'a eu de cesse de rappeler la nécessité de réaliser des investissements qui réduisent les inégalités et soutiennent les plus vulnérables. Le premier plan de la FRR présenté à la Commission européenne n'abordait toutefois que vaguement ces questions, mettant au jour l'hégémonie de certains ministères et l'influence des lobbys privés. La Commission a de nouveau mis l'accent sur la nécessité de se focaliser sur des investissements permettant de résoudre des problèmes sociaux – une demande considérée comme pénible et qui, pour l'instant, ne semble pas avoir été entendue. Aux yeux du secteur public, les interventions de la Commission étaient donc nécessaires et bienvenues pour soutenir son travail en faveur des investissements et des changements dans les politiques sociales, par exemple la mise en œuvre de procédures d'achats socialement responsables et l'attribution de financements aux ONG et associations. L'Europe est toujours un organe de contrôle extérieur aux yeux des principaux acteurs de la société, qui peuvent s'appuyer sur les documents et les arguments de la Commission européenne pour justifier leurs requêtes. Pour autant, même les dirigeants politiques n'ont pas publiquement qualifié les objections de la Commission vis-à-vis du plan de la FRR d'irrecevables ou d'injustifiées, et encore moins d'atteintes à la souveraineté nationale. L'Europe demeure une autorité morale et politique importante pour l'élite politique lettone.

LA SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE

Les sentiments partagés quant à la souveraineté européenne reflètent la manière dont la Lettonie définit la souveraineté, à savoir la capacité d'exprimer son identité culturelle au sein d'un État. Cette définition ne peut être transposée à l'échelle de l'Europe, où la souveraineté est davantage marquée par les enjeux géopolitiques. Les débats sur la place de l'UE dans le monde, la compétitivité et la gouvernance numérique ainsi que le « Green New Deal » se font rares. La souveraineté européenne est un concept large et indéfini. L'enquête révèle que parmi les éléments dont doit disposer l'Europe pour être souveraine, la défense forte de ses valeurs est le seul aspect auquel les Lettons attachent clairement une grande importance. Cela s'explique par le fait qu'ils considèrent la souveraineté comme étant un élément à *défendre*, fondé sur des valeurs morales propres à leur culture. Sur les autres éléments dont doit disposer l'Europe pour être souveraine, la Lettonie se situe globalement dans la moyenne. Par ailleurs, il n'existe aucun lien clairement et publiquement établi entre le contrôle de l'infrastructure numérique – un sujet géopolitique brûlant – et la souveraineté. Les Lettons sont bien moins préoccupés par cette question que les citoyens des autres États membres.

Si les Lettons se rejoignent sur la nécessité de renforcer la souveraineté européenne, cela s'explique par les raisons mentionnées plus haut : la Lettonie étant un petit pays, le seul

moyen de jouer un rôle sur la scène internationale est d'être représentée par une entité politique de bien plus grande ampleur telle que l'UE. Le renforcement de la souveraineté européenne permettrait également d'éviter des affrontements dramatiques entre la Russie et les États-Unis, qui raviveraient le douloureux souvenir de la Guerre froide. L'émergence de la Chine et sa potentielle alliance avec la Russie ne font pas partie des principales problématiques abordées lors des débats politiques locaux. De la même manière, le développement des technologies et le risque que le secteur porte atteinte aux libertés civiles et influence la politique de pays officiellement souverains sont perçus comme des menaces lointaines, tout comme le changement climatique. Sur cette question, la Lettonie a tendance à se considérer comme un pays écologique par nature et à critiquer les investissements dans les énergies renouvelables – pourtant nécessaires – au motif qu'ils risquent de faire augmenter les prix. Par conséquent, les fonds de la FRR dédiés aux investissements dans le numérique et la protection de l'environnement n'ont pas pu être attribués à des projets ambitieux, prêts à être déployés et présentant un grand potentiel de transformation. Ces secteurs ne sont pas encore perçus comme des pans incontournables de la souveraineté.

LA GÉOPOLITIQUE MONDIALE

La géopolitique est toujours perçue comme s'inscrivant dans un rapport bilatéral qui oppose les États-Unis et la Russie, l'Europe étant prise entre deux feux. Les obstacles au renforcement de la souveraineté européenne ne sont pas considérés comme relevant d'enjeux géo-économiques ni comme le résultat de dissensions internes ou d'une fragilité des institutions. Les Lettons pensent plutôt que ce sont ceux qui voient en l'Europe un ennemi moral et l'incarnation de valeurs hostiles qui font obstacle au renforcement de sa souveraineté. Cette vision est un reflet de la logique de Guerre froide selon laquelle les États s'affrontent sur le plan moral et non matériel. Les courants nationalistes et les différences de culture entre les États membres ne sont pas perçus comme des obstacles. Au contraire, ces divergences sont considérées comme des éléments constitutifs de l'Europe, qui doivent être célébrés. Le nationalisme est toujours très présent en Lettonie. Les Lettons auront donc une bonne image d'un État européen qui fera valoir ses droits nationaux pour faire adopter une politique, quand bien même cela mettrait en péril la capacité d'action de l'UE sur la scène internationale.

LES PERSPECTIVES POLITIQUES

Que signifient Qu'est-ce que cela signifie pour la prise de décisions politiques à l'avenir ? Tout d'abord, il ne sera possible d'engager de grandes réformes que si l'UE continue de respecter les droits nationaux de la Lettonie. L'Union européenne ne peut en aucun cas être perçue comme influençant, et encore moins restreignant, les politiques en matière de langue et de culture et doit continuer à afficher une vision commune de l'occupation soviétique. Cette position a des répercussions significatives sur la politique migratoire. La crise des réfugiés de 2015 a révélé une opinion bien ancrée quant à la capacité

de l'UE de contraindre les états membres à faire preuve de solidarité dans le partage des responsabilités dans l'accueil et l'intégration des personnes déplacées. Le système de quotas obligatoires a été perçu comme une atteinte directe à la souveraineté nationale car les étrangers étaient vus comme des menaces potentielles pour le « mode de vie letton ». La reproduction nationale suscite de réelles craintes dans le pays depuis son indépendance et les différentes vagues d'émigration économique n'ont fait que renforcer ces appréhensions. L'immigration de personnes de cultures différentes, quel que soit leur nombre, n'est acceptée que lorsqu'elle relève d'une décision autonome prise par la Lettonie. Toute action mise en œuvre de manière unilatérale par Bruxelles est immédiatement assimilée aux politiques d'immigration de l'Union soviétique.

Cela semblerait être le seul obstacle à la révision des compétences politiques de l'UE. Dans tous les autres domaines, la Lettonie se montre bien moins opposée à un élargissement des pouvoirs de l'UE sur les prises de décision. Comme d'autres pays, la Lettonie considère que la prospérité économique est un élément clé de la souveraineté européenne. Le pays serait prêt à modifier la politique monétaire ou la relation entre les gouvernements nationaux et la banque centrale européenne pour préserver cette prospérité économique. Les Lettons seront probablement favorables à une union fiscale dans la mesure où les débats sur la réforme de la politique fiscale durent depuis plusieurs années, sans résultat tangible. Par ailleurs, la Lettonie ne dispose pas d'un réel système de protection sociale : le pays s'est fixé des objectifs abstraits et les politiques concrètes manquent de coordination et ne sont pas évaluées ni fondées sur des besoins réels et les dirigeants ne semblent pas ouverts au changement. Une plus grande intervention européenne dans des domaines tels que la réduction de la pauvreté, la protection sociale, le salaire minimum et même la santé ne sera pas perçue comme une atteinte à la souveraineté nationale mais plutôt comme une aide bienvenue qui compenserait les défaillances des autorités locales. La Lettonie serait probablement favorable à une politique de sécurité plus stricte, et ce pour des raisons de politique nationale. La population apporterait son soutien à une Europe plus forte sur le plan militaire du fait de la menace russe et de l'aggravation récente du conflit en Ukraine.

En un sens, les résultats de l'enquête ne montrent rien de fondamentalement nouveau. Pour les eurosceptiques et les dirigeants anti-libéraux, la stratégie est claire : nourrir le sentiment nationaliste, rendre l'Europe responsable de la situation socio-économique du pays tout en restant membre de l'UE, voire utiliser cette appartenance à l'Union comme un levier face à la Russie. Au vu du système institutionnel et politique de l'Union européenne, cette stratégie est tout à fait possible et peut difficilement être contrée par l'UE. Pour les progressistes, les enjeux sont également très clairs : tout d'abord, la révision des compétences de l'UE, de ses objectifs d'investissement et de ses décisions géopolitiques ne peut empiéter sur les privilèges nationaux. À l'échelle nationale, les débats politiques sont empreints du concept de nation et non de classe. L'exercice est périlleux : favoriser les politiques qui généralisent l'accès aux prestations sociales de base à toutes les nationalités, tout en respectant le sentiment nationaliste dans des pays tels que la Lettonie. Ensuite, la prospérité économique de l'Union européenne nécessite une réforme fondamentale de ses institutions monétaires. Ce doit être la priorité des progressistes, que cela passe par la mutualisation de la dette, la création d'espaces monétaires par régions ou par puissance économique ou l'arrêt total du projet monétaire européen commun.

En Lettonie, la souveraineté européenne, qui reflète une géopolitique mondiale multipolaire, est absente des débats nationaux. La Lettonie continue à voir les affaires internationales sous un prisme bilatéral, lequel détermine également ses politiques nationales. La notion de souveraineté n'ayant pas encore de définition concrète, il y a tout lieu de penser qu'elle peut trouver application dans la sphère politique. Toutefois, dès lors qu'elle est perçue comme une ouverture à un rapprochement ou une flexibilisation des relations stratégiques avec la Russie, elle est vivement rejetée. Dans le même temps, le concept de souveraineté européenne pourrait être utilisé par les progressistes qui sont non seulement conscients des nouvelles réalités géopolitiques mais également désireux de voir l'Europe se doter d'un cadre de politique économique différent et plus favorable. Si les progressistes lettons parvenaient à faire adopter leur politique économique sans menacer le sentiment nationaliste, la souveraineté nationale pourrait bien se retrouver à l'avenir au cœur des politiques nationales et internationales du pays.

A PROPOS DE L'AUTEUR

Andris Šuvajevs, chercheur à l'Université Stradins de Riga (RSU)

IMPRESSION

© Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021
Département pour la politique mondiale et européenne
Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin, Allemagne

Responsable de cette publication dans la FES :
Dr. Ralf Hexel | Intégration européenne / Europe souveraine

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas forcément celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung ou des institutions auxquelles ils sont affiliés. L'utilisation commerciale des médias publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans autorisation écrite de la FES. Cette publication est imprimée sur du papier issu de l'exploitation forestière durable.