

## L'UNION EUROPEENNE ET LA DEMOCRATIE

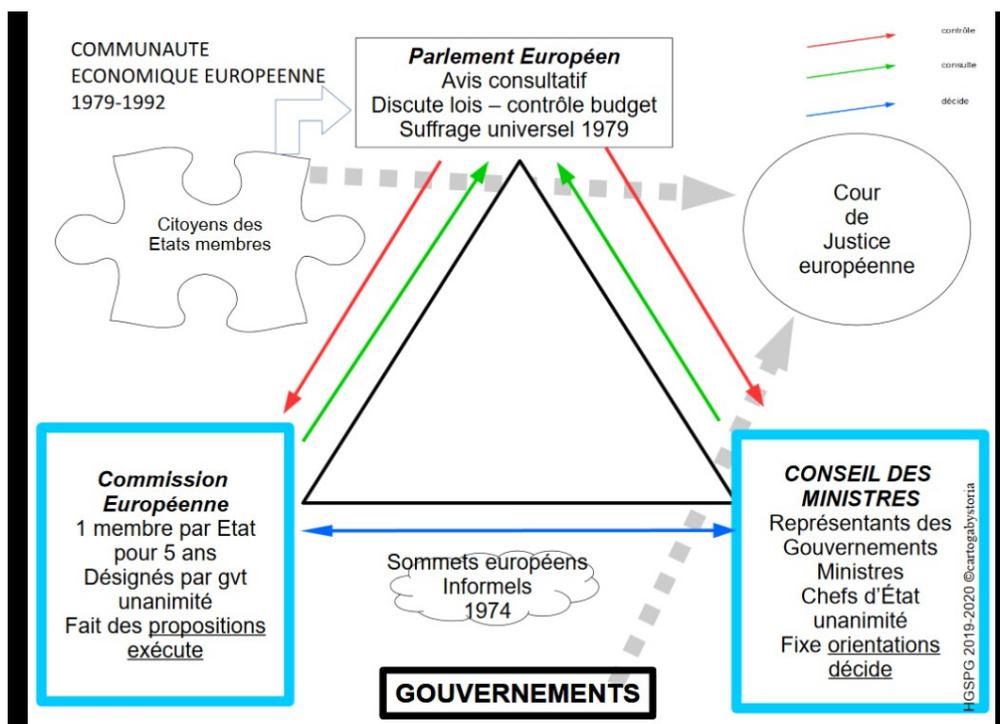
Quand on parle d'Union Européenne, on vise l'association créée par le Traité de Maastricht qui compte encore actuellement (mi octobre 2019) 28 membres. L'histoire qui précède cette période (1992 à nos jours) est passionnante mais on ne peut pas vraiment parler d'UE avant 1992.. Il s'agissait de la CEE (Communauté Economique Européenne) fondée en 1957 par le traité de Rome. Chercher si cette UE est démocratique ou en quoi elle ne l'est pas ou encore en quoi elle est démocratique rejoint des questionnements tout à fait contemporains. Depuis longtemps l'Europe essuie des critiques, mais l'année 2019 a donné une autre orientation car la participation aux élections pour le parlement européen s'est redressée là où elle était en chute depuis la première élection du parlement européen au suffrage universel en 1979... Pour essayer de répondre au questionnement sur le caractère démocratique de la construction européenne, on se penchera sur deux thèmes. Tout d'abord on cherchera à savoir si le fonctionnement de l'UE est démocratique puis, dans un deuxième temps, on se demandera comment les citoyens européens usent de cette démocratie.

### I – Le fonctionnement de l'UE

#### 1 – le triangle institutionnel

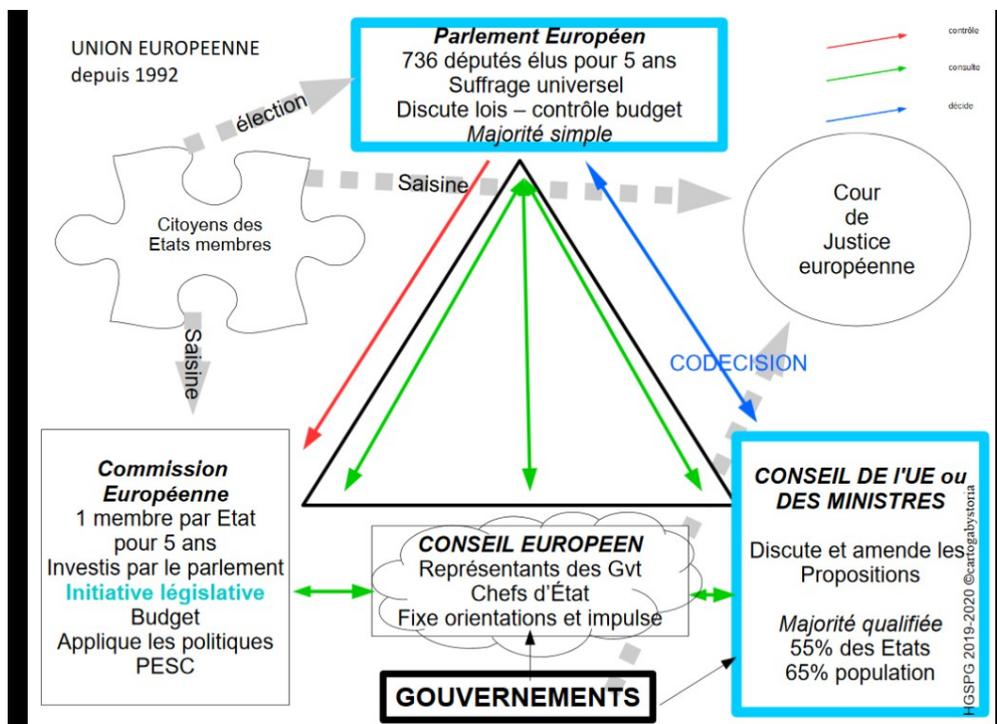
Depuis les derniers aménagements institutionnels (Traité de Lisbonne 2007) on parle de triangle institutionnel, comme un cadre institutionnel qui inspire les différents pouvoirs à l'intérieur de la construction européenne depuis le début (CECA en 1950). Ce triangle est marqué par des institutions particulières à chaque sommet. L'un des sommets abrite la représentation des populations, le deuxième celle des Etats et le troisième est occupé par des experts, réputés neutres, ne cherchant que le bien être de l'Union. Des trois sommets du triangle celui que les experts occupent est le moins démocratique. Les experts ont une prétention technique mais aucun peuple, aucune majorité ne leur a demandé d'agir dans tel ou tel sens. Ce sont eux qui déterminent les orientations en fonction de leurs connaissances et compétences.

Pour bien comprendre les progrès démocratiques, revenons aux institutions européennes d'avant 1992, juste avant le traité de Maastricht. Ça donnerait quelque chose comme cela :



Cet organigramme représente bien la situation. Malgré l'élection au suffrage universel des parlementaires européens (1979), on voit bien que les députés européens ne décident rien, ils n'ont qu'un rôle consultatif. Les décisions sont prises par les deux autres acteurs du triangle : la commission (les experts...) et le Conseil.

C'est un peu plus tard que le parlement acquiert la possibilité de décider dans de très nombreux domaines de pair avec le Conseil... c'est le triangle dans l'état actuel :



Dans cette version des institutions, le côté démocratique est renforcé : les parlementaires, représentants élus pour 5 ans directement par les citoyens européens, codécident pour les questions de législation, s'occupent du budget et contrôlent les autres institutions. Les citoyens eux mêmes ont la possibilité de « saisir » (poser une demande, une question, une revendication) la cour de justice et la commission elle même.

## 2 – démocratie représentative et démocratie déléguée

La désignation du parlement et l'organisation de la vie politique parlementaire correspondent aux pratiques de la démocratie représentative. Le parlement décide à la majorité simple, comme toute assemblée. Pour le Conseil il a fallu trouver une autre solution. En effet, on ne peut pas gérer 28 pays comme on gérait les 6 premiers membres de la CEE. A cette époque les décisions se prenaient à l'unanimité (100% des membres). Il n'est plus possible, sauf dans des cas importants et rares, d'utiliser l'unanimité. La majorité simple (plus de 50%) des Etats a dû s'adapter à la diversité des nouveaux Etats membres. En effet, de même que les parlementaires sont dans un nombre proportionnel aux habitants de chaque pays, on a décidé de pondérer les voix des Etats selon le nombre d'habitants. On a ainsi élaboré la majorité « qualifiée » : une décision au Conseil doit recouvrir 55% des Etats mais correspondre à au moins 65% de la population.

Quand on regarde le fonctionnement d'une démocratie représentative, on perçoit que le gouvernement est lui même issu de la majorité dégagée lors des élections. Or dans le cadre européen, cela n'est pas le cas. Autre biais gênant : l'influence des problématiques nationales sur le vote européen. Les majorités au pouvoir, ou les oppositions cherchant à les affaiblir ne se battent pas forcément sur des problématiques européennes. Les électeurs sont par conséquent amenés à ne réfléchir qu'en fonction des questions nationales. Inversement, et on a vu cela lors de la crise des

migrants en 2015, ou pour les décisions concernant l'agriculture, les décisions européennes ne sont pas toujours appréciées dans le cadre européen.

Il faut enfin évoquer une autre forme de démocratie, la démocratie déléguée, quand une ou plusieurs institution(s) confie(nt) à un groupe de personnes qualifiées un certain nombre de responsabilités. Cette démocratie déléguée se concrétise dans la commission européenne : des experts, un par pays, s'occupent du devenir de l'Union. On le voit depuis plus d'un mois, les jeux d'équilibre pour la désignation définitive de la nouvelle commission ne sont pas simples à résoudre. Le contrôle exercé par le parlement est bien effectif.

Cette démocratie déléguée est l'objet de critique. En effet ces experts ont une orientation qui n'est pas forcément celle qu'attendraient tous les citoyens. L'orientation choisie est celle du libéralisme économique, de la priorité au budget, à la privatisation comme moyen privilégié... Or le modèle européen intègre la protection sociale. Plus l'Europe s'avance dans le libéralisme, plus ceux qui attendent plus de protection sociale craignent que cette Europe casse ce modèle social. De fait, cela pose question quand à la validité de la démocratie déléguée. Aujourd'hui, alors que l'idéologie dominante est le libéralisme, tout le monde devrait être d'accord.. Mais si les critiques du libéralisme se multiplient, on se retrouvera dans une situation où les délégués ne seraient pas d'accord avec la majorité des citoyens. Remarquons qu'en Europe, les décisions des Etats, orientées par les politiques européennes, ne sont pas toujours accueillies avec satisfaction par les populations. Les réductions budgétaires nationales en particulier, liées aux équilibres nécessaires pour maintenir le niveau de l'euro, sont mal appréciées dans les différents pays de l'UE.

La démocratie déléguée est donc une solution appréciable mais qui a également des inconvénients. Cela confirme que la démocratie est d'abord une situation d'équilibre dynamique, dans laquelle il faut toujours être vigilant qu'un pouvoir ou un autre ne se retourne pas contre le peuple ou ses intérêts... Et ce que l'on a constaté (à la suite de Crowley) sur la peine de mort est assez significatif..

## II – L'UE face aux citoyens

### 1 – des citoyens européens

Le Traité de Maastricht a créé la citoyenneté européenne. Même si un tribunal allemand a décidé en 1993 qu'il ne pouvait y avoir de citoyenneté européenne puisqu'il n'y avait pas de « peuple » européen, cette citoyenneté, même un peu virtuelle, existe bien. Un citoyen européen peut voter dans un des pays de l'UE pour les élections locales et européennes. Un citoyen de l'UE peut trouver refuge dans une représentation diplomatique d'un des membres de l'UE, quel qu'il soit.

Les citoyens de l'Union ont pu manifester leur adhésion ou leur méfiance. On peut évoquer deux épisodes particuliers : le référendum pour le traité de Maastricht en 1992 et celui pour le traité constitutionnel de 2005. Le cas de la France est intéressant. A plusieurs reprises, notre pays a été à la fois initiateur et cause de discorde dans la construction européenne. Le traité de 1992 vient d'une reprise de la construction européenne initiée par la France depuis 1986 et l'Acte Unique. En 2005, projet de traité constitutionnel est mené par Valéry Giscard d'Estaing (VGE), ancien président de la République Française (1974-1981)

Après la négociation du traité de Maastricht, il fallut que les représentations nationales confirment le traité... En France comme aux Pays Bas, en Irlande et Danemark, le choix fut fait de recourir au référendum alors que les autres choisirent la ratification par le parlement. La France accepte le traité avec un résultat de 51% au référendum. Le Danemark vote d'abord non à 50,7% puis accepte lors d'un deuxième référendum en mai 1993.

La campagne pour le référendum provoque des clivages importants qui ne recouvrent pas du tout les clivages politiques habituels. En France, droite et gauche se divisent entre européens et souverainistes.

En 2005, l'enjeu du referendum est d'autant plus grand qu'il s'agit d'une opération de mise au clair de tous les traités depuis 1950. La commission dirigée par VGE a pour objectif de fondre en un seul texte tous les traités précédents. Le préambule est l'occasion de nombreuses discussions sur les héritages culturels (christianisme). Mais l'orientation générale dans le sens du libéralisme est très critiquée à gauche. La France s'engage à recourir au referendum qui refuse le traité à plus de 54%, suivi par les Pays Bas à 63%.

Quoi qu'il en soit du jugement a posteriori, le refus du traité constitutionnel n'a pas arrêté la construction européenne. Les dirigeants européens ont concocté un nouveau traité en 2007, appliqué en 2009, le traité de Lisbonne, reprenant une bonne partie des dispositions du traité de 2005, qui ne fut pas soumis à referendum en France. Si ces dispositions permettent de faire avancer la construction européenne, les conséquences furent désastreuses pour les opinions publiques, au moins dans les pays qui avaient refusé par referendum... Cela peut expliquer les mauvais taux de participation en 2014 (42%) aux élections au parlement européen.

## 2 – Etat des lieux à la fin des années 2010

Les années 2010 ont été marquées par deux grandes thématiques. La première fut la conséquence de changements géopolitiques au Maghreb et dans les pays arabes riverains de la Méditerranée, lorsque en 2011 des mouvements populaires ont balayé ces pays, dans ce que l'on a appelé les « printemps arabes » pour décrire des soulèvements populaires opposés aux dictateurs en place.. Si certains pays se sont retrouvés libérés de leur dictateur (Tunisie, Egypte, Libye), la Syrie a connu le début d'une longue guerre civile qui n'est toujours pas résolue. Ces événements ont bouleversé les équilibres précédents, mis en place par les Européens pour éviter l'afflux de réfugiés en Europe.

La raison de cette attitude est assez simple. Depuis 1985, une grande partie des pays européens avaient signé les accords de Schengen créant un espace totalement libre à la circulation des biens mais aussi des personnes. Le système de libre circulation mit une bonne dizaine d'année à être mis en place. Et depuis 1995, les pays de l'espace Schengen n'ont plus de frontières. Donc un migrant arrivant dans un pays est libre de circuler dans tous les autres pays. Cette situation peut effrayer les gouvernements et les populations. En 2015 et 2016 se lient deux problèmes : l'afflux de réfugiés en Europe et la multiplication d'attentats revendiqués par Daesh (établi en Irak et Syrie)..

Ainsi , les opinions européennes sont confrontées à l'arrivée de réfugiés ( nommés alors « migrants ») et la multiplication d'attentats : l'amalgame est immédiat, puisque certains terroristes s'infiltrèrent en Europe par les flux de migrants.... Du coup l'Union est considérée comme responsable de l'arrivée des terroristes en Europe car, effectivement, les valeurs humanistes de l'Europe en font un lieu d'asile et d'accueil des migrants.

C'est dans ce contexte que se trame un autre épisode compliqué, celui du Brexit. Après des années de contestation face à l'Europe, les Britanniques sont convoqués par le premier ministre, D Cameron en 2016 pour voter en faveur du départ ou du maintien dans l'UE.. Une majorité se dégage contre... et contre toute attente. Depuis ce moment, les négociations vont bon train (on en est au troisième premier ministre en GB après D Cameron, T May et maintenant B Johnson) avec l'UE. La question la plus médiatique est celle de la frontière entre les deux Irlande : la République au sud et l'Ulster au Nord... Les activités terroristes ont cessé depuis près de 20 ans, personne ne voudrait qu'elles reprennent ! Mais il ne faut pas oublier non plus que l'Ecosse a voté majoritairement pour le « Remain »... L'assemblée écossaise a déjà fait parler d'elle car les revendications peuvent être nombreuses : sécession, rattachement à l'UE...

La situation est très complexe et dangereuse pour les activités économiques. Les affaires doivent se résoudre dans les semaines qui viennent, donc, tenez vous au courant !!!!

Pour conclure, il faut revenir sur l'ensemble de ce thème. En effet, les Européens ont peut-être été les inventeurs de la démocratie, en tout cas ils en ont été certainement les théoriciens. Ils ont inventés les droits de l'homme, et toute sorte de variante de la démocratie, même s'il a fallu que Tocqueville traverse l'Atlantique pour constater un exemple de démocratie « pure » dans un territoire où la démocratie était presque le seul type de régime ayant été en usage. Que l'Europe se retrouve en discussion, que sa démocratie se retrouve en crise ne fait que confirmer ce que les penseurs ont dit de la démocratie. Si cette démocratie est le modèle qui semble le bout du chemin, pour certains même, « la fin de l'histoire », elle reste fragile et nécessite la participation des citoyens pour rester vivante. Les nouvelles techniques de l'information et de la communication (NTIC) permettent en effet une diffusion instantanée des informations et donc des mobilisations des citoyens. Les réformes institutionnelles font, partout, plus de place aux citoyens. Si l'on s'éloigne du rêve de démocratie directe, on se rapproche d'un système dans lequel les décisions proches du citoyens sont prises par les citoyens ou presque. Cette démocratie locale et participative contraste avec la démocratie des grandes formations étatiques ou européenne, dans lesquelles la voix des citoyens semblent faible par rapport à celle des grands acteurs économiques et financiers. Si B Constant et Tocqueville craignaient l'indifférence comme mal le plus mortel de la démocratie, on voit aujourd'hui les effets des deux phénomènes : non seulement l'indifférence mais aussi le populisme qui réduit toutes les questions et cherche à récupérer des voix en occultant la complexité des enjeux. Les exemples de prise de pouvoir par des populistes sont nombreux en Europe et sont autant d'exemples d'attaque et de détournement du système démocratique. La question du populisme est sans doute celle qui est la plus brûlante actuellement en Europe.