

## **L'Union européenne : un espace démocratique froid**

**Mario Dehove**

L'Europe dès sa naissance a entretenu des relations ambivalentes avec le politique.

D'un côté, considérant avec Clausewitz que la guerre était la continuation de la politique par d'autres moyens, elle s'en est méfiée. Elle voyait, avec raison, dans la politique internationale du système des Etats nations la cause première des deux guerres mondiales de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Pour assurer la paix, il fallait donc rompre avec la « grande politique » de la diplomatie traditionnelle et cesser de compter sur l'équilibre des puissances. Et fonder les relations entre les Etats européens sur des bases nouvelles qui rendraient la guerre non seulement improbable mais impossible, non par la volonté des dirigeants politiques mais par la force des réalités matérielles : les solidarités de fait de l'intégration économique.

Mais d'un autre côté, l'Europe a sans cesse reporté la création, qu'elle souhaitait, d'un espace politique européen dont cette intégration économique créait progressivement la nécessité. Par peur du fédéralisme, par incapacité à imaginer des institutions nouvelles, mais surtout à cause du poids encore écrasant des gouvernements et des organisations politiques nationales dans le fonctionnement de l'Union.

Il en résulte, pour certains, un espace politique technocratique, froid, mou, incapable de susciter l'enthousiasme et suintant l'ennui, producteur d'individualisme et de libéralisme; pour d'autres, un garde fou contre les excès du romantisme nationale et les fureurs du politique, un système politique fondé sur la raison.

### **Une nouvelle manière de faire de la politique entre Etats nations**

L'intégration européenne a créé entre les Etats membres une nouvelle manière de faire de la politique et instauré entre eux des relations différentes des relations habituelles entre les Etats nations ; ce n'est plus tout à fait de la politique étrangère et c'est encore loin d'être des relations entre « Provinces » d'un même ensemble politique fédéral.

Cette pacification, on la doit sans conteste à la méthode communautaire : les intérêts économiques communs progressivement tissés, l'habitude des administrations et des gouvernements de travailler ensemble, l'importance accordée au droit, le respect des engagements pris, la loyauté entre les Etats membres, le refus de la défense jusqu'au-boutiste des intérêts nationaux, la prise en compte des intérêts des partenaires, tout cela garanti par l'équilibre subtil du triangle institutionnel (Commission, Conseil et Parlement). L'union est parvenu à être davantage, pour les Etats membres, un espace de délibération et de raison qu'un espace de négociation et de passion. Avec des hauts et des bas selon l'intensité de « l'esprit communautaire » entre les Etats membres, mais durablement et solidement.

Contrairement à ce qui est parfois prétendu, ces liens étroits créés par de ce nouvel espace interétatique ne sont pas principalement la conséquence de la guerre froide et de la solidarité que crée la peur d'un ennemi commun. L'Union s'est maintenue, s'est approfondie et s'est élargie après l'écroulement de la puissance soviétique, elle attire encore des pays extérieurs à l'union et membres de l'Otan comme la Turquie, alors même que les avantages économiques qu'elle apporte dans un monde de plus en plus ouvert ont perdu de leur attrait.

L'intégration européenne n'est pas non plus intrinsèquement liée au libéralisme entendu comme la réduction de l'Etat aux fonctions strictement régaliennes et la dérégulation, ce qui impliquerait une dépolitisation en quelque sorte structurelle de l'espace européen. La vague libérale qui a emporté l'Europe depuis trois décennies est davantage le fruit d'un mouvement historique général impulsé par les gouvernements nationaux élus, la France en

tête, que d'une nécessité propre. Les systèmes de protection sociale ont beaucoup mieux résisté en Europe qu'ailleurs et les inégalités y ont moins augmenté. L'histoire de l'intégration européenne, notamment la comparaison du projet de monnaie unique présenté par Werner en 1969 d'inspiration dirigiste (la monnaie unique est associée à la planification et à une politique des revenus européenne) et du projet Delors de 1989 montre qu'un même projet d'intégration européenne s'accommode aisément de contextes politiques opposés.

Toutefois, cette pacification par l'économie a un revers : en dehors de l'Europe, c'est encore le principe de la pure puissance étatique et du rapport de force brut qui continue à prévaloir entre les Etats et si elle veut compter dans ce monde là, l'Union, déjà grande puissance économique, doit s'en donner les moyens politiques et militaires. Jusqu'à maintenant elle n'y est pas parvenue : la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) a progressé, mais bien lentement. Les efforts déployés pour l'intégration des moyens militaires (politique de défense commune) et la création d'une force de projection commune n'ont pas pleinement abouti. Sauf à l'OMC, sa représentation dans les principales organisations internationales économique (FMI, Banque mondiale) ou dans les différents forums (G7, G8, G 20..) n'est pas unifiée.

Deux dangers dans ce domaine la menacent. Le premier est celui de l'irénisme : croire qu'elle réalise le rêve kantien de la paix universelle par le droit et prétendre y convertir le monde par l'exemple. C'est ainsi qu'elle est perçue par les spécialistes de tous bords des relations internationales des Etats-Unis.

Le second est celui du renoncement : demeurer comme elle est, une sorte de formule d'organisations internationales qui a réussi, un condensé de FMI, OMC et Banque mondiale, et abandonner toute autre ambition politique. Elle pourrait alors s'élargir sans problème et maintenir ses institutions actuelles sans difficultés. C'est cette Europe là que le président Obama avait en tête lorsqu'il s'est prononcé pour l'entrée de la Turquie en Europe.

Dans les deux cas, elle continuerait à pleinement dépendre pour sa sécurité des Etats-Unis et ne pourrait prétendre à participer à la redéfinition extrêmement rapide des nouveaux équilibres mondiaux en cours. Une abstention que les autres grandes puissances sauraient lui faire payer cher.

Ces deux dangers ne sont pas inéluctables. La présidence française a montré dans la gestion de la crise Géorgienne qu'une Union dotée d'une présidence forte pouvait déployer une capacité d'influence internationale. Mais une telle incursion de l'Europe dans le domaine des relations internationales ne peut entrer dans l'ordre des choses sans que soient créées les conditions pour qu'un débat politique puisse exister dans l'Union même.

## **La froidure européenne**

Ecartons d'abord l'argument du déficit démocratique : l'Europe est une démocratie. Aucune décision ne peut être prise sans que les gouvernements des Etats membres démocratiquement élus délibèrent et décident au sein du Conseil de l'Union (et pour certaines décisions que les représentants des citoyens codécident au sein du Parlement). En outre l'unanimité est de fait pratiquement exigée pour les questions engageant les intérêts fondamentaux des Etats membres et l'Union est la seule organisation d'Etats imposant à ses membres le respect des principes de la démocratie et les droits de l'homme et pouvant suspendre les droits de ceux qui y dérogeraient. Et c'est une démocratie de droit, l'exercice du pouvoir étant placé sous le contrôle d'un juge (la Cour de justice des communautés européennes).

Le problème est moins dans le manque de démocratie que dans l'absence d'un espace de débat politique public sur les questions européennes (ce qui est aussi différent de

l'émergence d'une « République européenne »). Analysons ses raisons. Tout d'abord, il n'y a pas d'acteurs. Aujourd'hui dix partis politiques européens sont représentés au Parlement européen. Ils jouent encore un rôle négligeable dans la vie politique de l'Union. Il faut dire que la place qui leur est réservée dans le dispositif institutionnel de l'Europe est marginale en dépit d'une reconnaissance formelle de leur importance pour le débat public dans le traité : ils ne sont pas reconnus dans tous les Etats membres, ils ne participent pas directement aux élections européennes dans la plupart des Etats ; ils n'ont pas le pouvoir de désigner des chefs de file européens ; ils n'ont pas de membres individuels ; leur statut et leur financement ne sont pas prévus dans les textes européens (ils sont en général domiciliés à Bruxelles et de droit belge). Les partis politiques européens sont des conglomerats hétéroclites de partis politiques nationaux jaloux de leur indépendance et crispés sur leurs particularismes.

Deuxième raison, ces partis n'ont pas de programmes. Les partis européens rédigent des programmes à chaque élection européenne. Mais ceux-ci sont vagues, ne sont pas des outils d'intégration des partis nationaux de la même famille ni des instruments de mobilisation des militants. Les députés européens sont élus sur la base des plates-formes des partis nationaux. Mais qui est favorable à la création de tels partis européens ? La Commission européenne ? Elle est si réticente qu'elle ne reconnaît que les « partis politiques au niveau européen ». Les responsables des partis politiques nationaux ? Ils craignent de perdre leur pouvoir, rechignent devant la perspective d'avoir à chercher une plate forme commune avec les autres partis de même sensibilité et tremblent à l'idée de voir la réunion de leurs fractions nationaliste, souverainiste et « eurocritique » de leur électorat entrer en dissidence et compromettre leur conquête du pouvoir au niveau national. Bruxelles ne vaut pas une messe. Et puis, ils ont déjà tant de mal à survivre dans leur pré carré face à la crise de la démocratie représentative à laquelle ils doivent tout, et la montée de la démocratie participative et de l'action « citoyenne » qui les menacent.

Troisième raison : il n'y a pas d'enjeu de représentation. Il faudrait encore que le jeu en vaille la chandelle, qu'un espace de concurrence pour la conquête d'une position de pouvoir existe entre les partis européens. Aux Etats-Unis, où les partis des Etats fédérés disposent d'une grande autonomie et d'une identité propre, l'élection du Président joue ce rôle. Dans l'Union, avant longtemps tout au moins - l'élection directe du président de la Commission et du futur président du Conseil paraissant à court terme exclues, - c'est autour du Parlement que pourrait se créer un enjeu de bataille politique partisan, mais celui-ci demeure faible.

Enfin, quatrième et dernière raison : il n'y a pas de lieu de débat. De toutes les institutions européennes, le Parlement européen est, avec le Conseil européen, celle qui a accru le plus son pouvoir. Désormais dans un grand nombre de domaines, les décisions de l'Union sont prises en commun avec le Conseil de l'Union (les Conseils des ministres) et cette procédure - dite de codécision - est appelée à être étendue. La légitimité du Parlement européen n'est plus discutée. Il a des pouvoirs importants de contrôle sur la Commission : il peut la censurer et s'opposer à sa nomination par le Conseil européen. Il a su par deux fois montrer ses dents : lorsqu'il a obligé la commission Santer à démissionner ; lorsqu'il a forcé le président alors seulement pressenti Barroso à retirer de la liste des commissaires, pour des raisons politiques, la personnalité proposée par l'Italie Rocco Butiglione qui venait de tenir des propos homophobes.

Il n'est plus possible de dire que le Parlement européen exerce seulement une fonction de veto ou une fonction tribunitienne. La prise à partie violente du président Sarkozy par le député européen Cohn Bendit sur sa présence à la cérémonie d'ouverture des jeux olympiques en Chine, le fait que le président français accepte, dans cette enceinte européenne, sur une question de politique étrangère, de s'expliquer sur le fond, témoigne de l'importance politique croissante jouée par les députés européens en Europe.

Mais, évidemment, le parlement européen a encore beaucoup de chemin à faire avant de devenir l'équivalent en Europe des parlements nationaux dans les Etats membres. Sa participation à l'élaboration du budget européen est faible, notamment parce qu'il n'a pas le pouvoir de lever l'impôt. De plus, le budget européen est d'une taille réduite (environ 1,2 % du PIB). Ses prérogatives en matière de politique étrangère et dans le domaine militaire sont modestes. Il n'a pas le pouvoir de proposer des projets de texte.

A cause de ces faiblesses, son fonctionnement est assez peu politique. Les débats sont trop souvent techniques et il n'existe pas d'affrontement partisan marqué entre la droite et la gauche, la recherche du consensus prévaut toujours entre les deux principaux partis (parti socialiste européen (PSE) et le parti populaire européen (PPE)). Ce régime de la « grande coalition » permanente n'est pas propice à la « dramatisation » des débats sans laquelle il est peu probable que les medias s'intéressent à ses travaux, qu'émerge des personnalités politiques « charismatiques » et que les citoyens européens se reconnaissent à travers lui sinon comme une nation du moins comme un peuple.

Conséquences : les députés sont trop souvent encore les recalés des élections parlementaires nationales, des ministres dont on veut se débarrasser, des personnalités politiques ternes; les européens s'abstiennent de voter ; les enjeux réels des élections au parlement européen deviennent nationaux, le vote tournant au vote « sanction » ou au vote « avertissement » contre le gouvernement en place.

### **Les voies du réchauffement**

Pour que l'Europe devienne un espace de débat politique il faudrait sans conteste donner au Parlement plus de pouvoir.

Deux propositions principales allant dans ce sens ont été faites. La première serait de lui conférer le pouvoir de lever l'impôt européen, mais il faudrait alors que l'union ait aussi plus de dépenses à engager, ce qui implique qu'elle ait plus de compétences dans les domaines exigeant des financements importants (l'exécution de certaines politiques publiques européennes pour qu'il y ait une fonction publique européenne, le militaire..). La seconde consisterait à accroître son influence sur la Commission en obligeant le Conseil européen à choisir le président de la Commission parmi les membres du parti ayant obtenu le plus de voix aux élections européennes, ce qui impliquerait que les partis annoncent avant les élections le président qu'ils soutiendraient et qu'ils s'engagent à imposer cette règle au Conseil européen.

Mais ces propositions demeurent ponctuelles et limitées. Le centre d'un système politique est son gouvernement, c'est là que réside la capacité d'agir. autour de laquelle peut se focaliser l'intérêt quotidien des citoyens, se cristalliser un enjeu de pouvoir pour les hommes politiques et apparaître une source de charisme sans laquelle aucune légitimité ni aucune dramatisation ne peuvent exister. Or, l'Union ne dispose pas d'un tel exécutif. C'est ce « trou noir » qu'il faut combler si l'on veut que le système politique froid de l'Union commence à se réchauffer et suscite passion et empoignades politiques. Les principales réformes institutionnelles prévues par le traité de Lisbonne – la création d'une présidence permanente de l'Union, une Commission réduite, la clarification de la méthode décision du Conseil par l'adoption de la double majorité, la publicité de ses délibérations, la création de l'équivalent d'un ministre des affaires étrangères - y contribueraient.

### **Bibliographie**

*Democracy in the EU and the role of the European parliament*, edited by Gianni Bonvicini, quaderni IAI, Istituto affari internazionali, march 2009.

“End of dreams, return of history”, Robert Kagan, *policy review*, n° 144, august and september 2009.

Robert Boyer et Mario Dehove, « D’un gouvernement économique à un gouvernement tout court de l’Union européenne, vers un fédéralisme à l’européenne », *Critique internationale*, n°11, 2005.

*L’Etat de l’Europe*, sous la direction de Mario Dehove, la découverte, 2005.

Quermonne Jean-Louis, *le système politique de l’Union européenne*, Montchrestien, 2005.