

# UNION EUROPEENNE : RETROUVER LES CHEMINS DE LA DEMOCRATIE

Par Maxime Parodi et Xavier Timbeau\*

Le 21 juin 2016



Synthèse

*Le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne va induire un choc plus politique qu'économique. Il sera en effet difficile de contenir les demandes de consultation similaire.*

*Répondre à ces demandes par « plus d'Europe » ne fera qu'alimenter la distance entre les peuples et la construction européenne. Penser que des référendums pourraient au contraire légitimer le statu quo serait également une erreur.*

*Nous proposons de répondre au besoin démocratique non pas par un « quitte ou double » mais par un processus d'appropriation démocratique qui permette de légitimer la construction européenne et d'en imaginer les évolutions futures.*

---

\* Maxime Parodi est sociologue à l'OFCE ; Xavier est directeur de l'OFCE

Il est aussi difficile que vain d'anticiper les conséquences du référendum britannique sur l'Union européenne. Qu'ils partent et la panique financière dominera sans doute les débats pendant quelques semaines. Il s'en suivra une longue procédure de séparation<sup>1</sup> dont le résultat est incertain. Les plus revanchards ou les plus stratèges pensent que la sortie de l'Europe doit se payer, pour que le choix de rester s'impose comme une évidence aux yeux de tous les autres. Les plus prudents imaginent que tout sera fait pour que les choses se passent du mieux possible, de telle sorte que la perte d'influence du Royaume-Uni dans les décisions européennes serait la principale séquelle, à la fois pour les Britanniques mais aussi pour les Européens, qui perdraient un contrepoids parfois présenté comme nécessaire à leur concorde. S'ils restent, en revanche, l'orage sera passé et il faudra vivre avec l'accord qu'ils ont obtenu le 19 février 2016. Un accord qui engage l'Europe dans la voie périlleuse du chacun pour soi. Dans tous les cas, la tempête économique devrait rester limitée et la crise existentielle de l'Europe continuera de couvrir.

Cependant, il est un domaine dans lequel l'onde de choc pourrait être plus forte que ce que l'on veut bien admettre. Le référendum britannique constituera un précédent de consultation populaire à propos, non pas d'une politique européenne, mais de l'appartenance même à l'Union. Et il pourrait engendrer d'autres consultations en cascade, armant des forces de désintégration que ce soit au niveau national ou au niveau communautaire. Les Ecossais vont ainsi sans doute, en cas de Brexit, reposer la question de leur indépendance et vouloir affirmer leur participation à l'Union Européenne. Les Catalans insisteront alors également pour être consultés. Mais l'indépendance à l'intérieur d'une Union européenne en marche ne sera pas la seule préoccupation. Les Européens doutent de l'Union européenne, de sa capacité comme de sa légitimité à tenir la promesse de prospérité partagée. Comment éviter dès lors des référendums dans chacun des pays européens pour demander aux citoyens nationaux, comme aux Britanniques, s'ils veulent continuer ou en rester là ? Comment ne pas alimenter les discours politiques nationalistes, qui se réclameront d'un bras de fer analogue pour obtenir des concessions de leurs partenaires sous la menace d'un départ quand les autres voies auront échoué ? Comment refuser de se confronter aux débats légitimes que des partis politiques de différentes sensibilités demanderont ? Comment convaincre qu'après que les Britanniques puis les Italiens ou les Néerlandais se seront exprimés, on puisse se contenter chez nous de faire comme si tout allait de soi ?

Plus fondamentalement, le référendum au Royaume-Uni va aiguïser un désir profond de consultation démocratique chez tous les peuples européens. Deux erreurs seraient alors fatales. La première serait d'y rester sourd et de penser qu'une initiative majeure et prompte de quelques gouvernements suffirait à éteindre cette soif d'expression populaire. Penser qu'il suffira que l'Europe se voie davantage au quotidien, qu'elle fasse mieux sur des sujets obscurs aux yeux de la plupart de nos concitoyens (l'assurance chômage commune, la coordination des politiques budgétaires ou la garantie des dépôts) ou qu'elle manifeste davantage ce qu'elle fait bien (les fonds structurels ou la régulation financière), revient à croire que l'Europe serait désirable parce qu'elle serait plus efficace

---

<sup>1</sup> L'article 50 du traité sur l'Union européenne implique qu'après la notification de la volonté de quitter l'Union s'engage un processus de négociation et que les traités cessent d'être applicable dès qu'un accord de retrait est conclu et approuvé par le Parlement européen ou au bout de deux années. La notification britannique demandera un vote de son parlement après le référendum du 23 juin 2016.

et plus présente. Se contenter de faire miroiter l'Europe puissance, par la prise en charge de la sécurité de ses frontières ou d'une résolution un peu cynique de la crise migratoire procéderait de la même croyance. Quelle qu'en soit la forme, le saut fédéral, c'est-à-dire un mouvement radical en avant pour compléter l'Europe et « faire nation », est présenté comme une nécessité et une évidence : ce serait non seulement le destin de l'Europe mais aussi la condition pour qu'elle continue d'exister. Le rapport des cinq présidents<sup>2</sup> l'exprime clairement. Il propose de couronner ce processus d'achèvement des institutions par un appel à une union politique qui soumet l'édifice, une fois construit, à la légitimité démocratique. Mais ce ne sont pas des propositions crédibles face à l'euroscpticisme ambiant, bien au contraire. Car si chacun de ces éléments a sa justification (l'efficacité) et si leur cohérence d'ensemble peut séduire, ils ne sont que des réponses technocratiques extrêmes à une demande de démocratie qui, elle, est d'une autre nature. Le seul argument qui plaide pour ce genre de fuite en avant, c'est la peur de l'éclatement. Or il est dangereux de surcharger un édifice qui menace de s'écrouler.

La seconde erreur serait de vouloir répondre à la demande de démocratie par l'organisation rapide de référendums dans les pays qui le souhaiteraient. Un référendum est en effet une expression démocratique réduite au service minimum. Une question binaire, même judicieusement rédigée et posée au bon moment, reste une question binaire. Elle impose un choix entre deux options qui ne peuvent pas résumer la complexité des futurs possibles et la subtilité des politiques à conduire. On peut d'ores et déjà tirer un bilan de l'expérience que les Britanniques viennent de conduire et le moins que l'on puisse dire, c'est que le débat qui les a agités n'est pas de nature à définir un consensus sur la place du Royaume-Uni dans le monde. Chacun répond à la question posée pour des raisons qui lui sont propres, de son mécontentement vis-à-vis de celui qui pose la question à la responsabilité supposée des étrangers dans son malheur en passant par son analyse des avantages et des inconvénients de l'Union Européenne, sans réellement s'engager dans un exercice délibératif qui arbitrerait les choix difficiles qu'il faut faire. Le référendum ne peut être que le coup d'arrêt à ce que l'on imagine être un projet politique (plus d'Europe) ou le plébiscite d'un ou d'une dirigeante et de ses accomplissements (qui autrement devra démissionner). Ce qu'on approuve ou sanctionne étant flou, la réponse engage lourdement le futur mais sans l'éclairer. Et on ne peut pas se contenter de penser qu'après tout, les peuples européens ayant beaucoup à perdre au démantèlement de l'Europe ou de la monnaie unique, ils n'oseraient dire autre chose que « oui » au final. Un pari risqué serait de vouloir poser la question de l'appartenance à l'Europe par des référendums, en dramatisant à l'extrême le « non » pour arracher le « oui ». Etsur la base de ce consentement fragile accélérer la complétion institutionnelle de l'Union. Avouons que cette stratégie tient plus du coup de force que de la construction démocratique.

Il faut donc en finir avec les blancs-seings arrachés à la dernière minute et les discours sur la force de l'histoire, sous peine d'effondrement. En considérant le fossé qui s'ouvre entre une réponse technocratique et intergouvernementale qui vise à réaffirmer la vitalité du projet européen et une question tragiquement binaire entre *in* et *out*, on mesure la tension qui parcourt aujourd'hui l'Europe.

---

<sup>2</sup> Le rapport des 5 présidents sur l'Union économique et monétaire, publié le 22 juin 2015, par les 5 présidents des grandes institutions européennes (J.C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi et M. Schulz), est un document proposant une feuille de route « ambitieuse pour approfondir l'Union Monétaire et Economique » entre juillet 2015 et 2025 ([http://ec.europa.eu/news/2015/06/20150622\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/news/2015/06/20150622_fr.htm)). Il fait suite au rapport des 4 présidents de décembre 2012 « Vers une véritable Union Economique et Monétaire ».

Pourquoi les peuples ne peuvent-ils pas s'exprimer autrement que par oui ou non ? Pourquoi ceux qui gouvernent ne peuvent-ils produire autre chose que des paquets de pages de traités ou des schémas d'architecture institutionnelle sur lesquelles les citoyens ont le sentiment de n'avoir aucune prise ?

Il existe une troisième voie. Transformer le besoin de démocratie en un élan vers une *appropriation démocratique* de l'Europe. On pourrait rêver d'une assemblée constituante où des représentants élus des pays européens auraient pour mandat de réviser tous les traités et d'écrire la Constitution de l'Europe. Mais cela resterait un saut fédéral qu'une majorité d'Européens n'est pas prêt à effectuer.

La troisième voie doit donc renoncer – au moins pour un temps – au saut fédéral. Avec ou sans constituante, il est toutefois possible d'affirmer qu'il y a une *chose publique* européenne et qu'elle mérite qu'on s'y intéresse. Le récit européen aura longtemps été celui d'un progrès qui devait s'achever par la mue de citoyens nationaux belliqueux et isolés, en citoyens européens, prospères et apaisés. Ce récit s'est heurté, qu'on le veuille ou non, aux résistances des vieilles nations. Il ne s'agit pas d'essentialiser l'identité nationale ni d'en faire la borne de l'Europe politique. Il s'agit de reconnaître que l'espace national reste le principal cadre de règlement des conflits et donc le cœur de notre démocratie procédurale. Or ces conflits sont nombreux et douloureux à l'époque de la globalisation. Ils provoquent la demande de protection ou alimentent la peur du changement. Ils mobilisent des politiques et des engagements sur le long terme et exigent des Etats qu'ils soient conséquents dans leurs actions. Et même si chacun comprend que ces conflits sont aussi transnationaux, c'est encore aux gouvernements nationaux que l'on confie la tâche de les affronter. C'est pourquoi la peur de la perte de la souveraineté se cristallise avec la montée en puissance de l'Europe. Et c'est pour cela que les Etats ont leur place. La méthode de gouvernement de l'Europe repose encore pour cette raison sur l'intergouvernemental et les citoyens des pays de l'Europe ne voient pas dans le Parlement européen l'organe qui les représente. Parce que l'Union européenne, dans sa forme actuelle, n'est tout simplement pas légitime pour se substituer aux nations, il faut construire une démocratie où les nations restent les acteurs principaux. La procédure démocratique doit toutefois permettre de les engager sur certains sujets transnationaux en leur liant les mains devant une légitimité supranationale (probablement un parlement). Dans une telle procédure, l'argumentation prendrait le pas sur les rapports de puissance et ouvrirait des possibles.

C'est ainsi que l'*appropriation démocratique* consiste d'abord à donner une légitimité démocratique à ce qui existe et fonctionne (ou opère) en Europe, en allant au-delà de la légitimité qui découle de ce que des gouvernements élus ont construit et figé dans les traités. Prenons un exemple : la Banque centrale européenne . Elle est parfois décrite comme la seule institution « fédérale » qui fonctionne : on lui attribue le mérite d'avoir plusieurs fois sauvé la monnaie unique. Elle n'échappe pas pour autant aux conflits. Quels sont les épargnants spoliés ? Quel a été le rôle de la BCE et de l'ELA<sup>3</sup> dans la résolution de la crise grecque ? Dans quelle mesure la BCE est-elle sortie de son mandat et contrevient-elle à la loi fondamentale allemande ? On peut préférer ignorer ces questions en espérant que ces conflits s'apaiseront avec le temps. Mais on peut aussi clarifier les choses et

---

<sup>3</sup> L'*Emergency Liquidity Assistance* est un instrument de financement d'urgence des banques par la Banque centrale européenne . Lors de la crise grecque du début de l'année 2015, cet instrument a été le dernier à soutenir le système bancaire grec et a été de fait un aiguillon fort dans les négociations entre la Grèce et les créanciers européens.

renforcer la légitimité de la BCE en lui demandant de répondre devant une assemblée dûment constituée dont le mandat lui permettrait, entre autres, de modifier les statuts de la BCE. Cela peut être un parlement de la zone euro, une convention des parlements européens ou un sous-ensemble du parlement Européen ; cela peut être une responsabilité partagée avec le Conseil Européen si l'on veut garder une représentation bicamérale ; peu importe à ce stade, mais ce serait une étape dans l'appropriation démocratique de l'Europe. On peut y voir seulement un symbole, c'est-à-dire une concession marginale qui ne changerait pas grand-chose. Pourtant ce serait une brèche dans les traités fondateurs et le moyen d'accorder des conceptions de la monnaie très diverses chez les Européens. Ce serait aussi l'idée que, pour ce qui concerne ce bien commun fondamental qu'est la monnaie, ce ne sont plus les seuls Etats qui sont en responsabilité mais le citoyen européen – ce qui assure l'indépendance de la Banque centrale. Il ne s'agit pas de transmuter les Européens en citoyens européens, mais de faire exister, modestement et à sa place, un citoyen européen à côté et en plus des citoyens nationaux. Ou, pour le dire autrement, de faire porter à chaque citoyen une casquette nationale et une casquette européenne.

D'autres points doivent être l'objet de cette appropriation démocratique. Reprenons la proposition d'Hubert Védrine, dans sa tribune au journal *Le Monde* du 13 juin 2016, d'un grand bilan de l'Europe. Convoquons les experts et les anciens, les fondateurs et les acteurs. Laissons s'exprimer les critiques et les rages. Mais au lieu de vouloir faire une pause dans la construction européenne, le temps de retrouver un hypothétique désir d'Europe, tâchons de faire sortir de cet examen critique des propositions d'appropriation démocratique. Les experts ne sont pas les seuls qu'il faudra écouter. Par exemple, des jurys de citoyens tirés au sort pourraient représenter les Européens et instruire le bilan de l'Europe. Des débats dans (et entre) chacun des Etats Membres pourraient être organisés à grande échelle pour nourrir un débat européen, sur des sujets particuliers comme globaux. On pourra ainsi mesurer autrement que par l'eurobaromètre ce que pensent, disent et veulent les citoyens de l'Europe. Ce pourrait être l'occasion de dépasser la seule démocratie représentative et d'introduire des éléments de démocratie participative. En animant un débat riche et sans limite sur l'Europe, on pourrait espérer échapper au piège des consultations binaires.

Les sujets sont nombreux. Certains au niveau de la zone euro seulement (qui pilote et qui limite le MES<sup>4</sup> ? Que négocie avec la Grèce ? Quelle coordination budgétaire ?). D'autres au niveau de l'Union européenne (faut-il une résolution des dettes souveraines ? Quel budget pour quels biens publics ? Quel élargissement ?). Ils sont fondamentaux (doit-on limiter la souveraineté budgétaire des parlements nationaux ? Quelles solidarités ?) ou immédiats (quel mandat de négociation du TAFTA ? Quelle fiscalité des entreprises globales ? Quelle attitude face à la crise des réfugiés ?). Parfois, le travail est presque fait parce que le Parlement européen en a été chargé ou parce que l'articulation entre le Conseil, la Commission et le Parlement répond à une nécessité de représentation bicamérale inhérente à toute confédération ou fédération. Le bilan pourra alors renforcer et légitimer l'acquis, en évitant la paralysie. D'autres fois, des avancées tangibles pourront être mises en place, concrétisant la demande de démocratie. Pour aller plus loin dans l'approfondissement de l'Europe, il faut démontrer qu'on peut mettre en œuvre une méthode pour construire une légitimité

---

<sup>4</sup> Le *Mécanisme Européen de Stabilité* (MES) assure le financement d'urgence, entre autres, des Etats membres. Il est une structure hors traités, les Etats de la zone euro étant actionnaires de ce fond. Sa capacité de financement est limitée et toute extension est soumise à la contribution de tous les actionnaires. Le Parlement allemand doit par exemple se prononcer.

supranationale là où elle est indispensable, et que cela peut répondre au besoin de démocratie et aux nécessités du monde, sans s'obliger au saut fédéral, c'est-à-dire en garantissant à chacun que le compromis politique péniblement établi dans son pays ne sera pas balayé sans même qu'on demande leur avis aux populations. Par principe, cette méthode ne peut être parfaitement définie aujourd'hui et encore moins figée. En expérimentant, sujet après sujet, on évite de jouer un « va-tout » qui risque de casser plutôt que de passer.

Le monde n'attendra pas que l'Europe soit faite. Les sujets sont non seulement nombreux mais ils sont aussi urgents. Le changement climatique demande une action immédiate. Pourtant l'Europe sera peut-être la dernière à ratifier l'accord de Paris. C'est pourquoi, contrairement à ce qu'Hubert Védrine propose, la pause n'est pas une option. Pour sa sécurité, pour sa capacité à répondre aux défis majeurs de notre époque, pour sa prospérité, il faut une Europe efficace. Mais pour qu'elle soit efficace, il faut aussi et d'abord qu'elle soit légitime. Le projet européen tel que nous l'avons vécu arrive au terme d'une époque marquée par l'évidence de la paix sur le continent. La méthode de la construction européenne a été celle d'une intégration de plus en plus poussée pour répondre à des insuffisances manifestes. Mais elle n'a plus la légitimité nécessaire pour aller plus loin. L'Europe s'est imposée logiquement jusqu'à maintenant parce que l'absence d'Europe était plus absurde que l'Europe. Cette époque est révolue et le possible Brexit pourrait montrer que l'absence d'Europe est moins absurde que la continuation de cette Europe-là. L'Union européenne peut avancer si le débat sur la souveraineté cède devant les attentes démocratiques, dont la portée va au-delà des nations, mais sans nier les nations pour autant. C'est là toute l'originalité du projet européen.