

# LES CRISES DÉMOCRATIQUES DANS L'UNION EUROPÉENNE : VERS DE « NOUVELLES FRONTIÈRES »

Yves Bertoncini | *Consultant « Affaires européennes » et président du Mouvement Européen - France*

---

## RÉSUMÉ

### 1. Des démocraties nationales déstabilisées par une triple crise de légitimité

- La progression des votes protestataires au sein de l'UE traduit une réaction aux crises économique et financière mais aussi une évolution plus structurelle liée à la place de l'Europe dans la mondialisation (gagnants vs perdants mais aussi crise identitaire) ;
- La crise démocratique est aussi avivée par le déclin des partis traditionnels ayant structuré les vies politiques nationales, par la prédilection citoyenne pour les formes de démocratie participative et directe et par les effets de la montée en puissance spectaculaire des réseaux sociaux ;
- La crise financière a contribué à affaiblir la légitimité des systèmes politiques européens en nourrissant le procès des élites traditionnelles, perçues comme à l'origine de la crise ou comme incapables d'y faire face.
- Cette triple déstabilisation a affecté nombre des démocraties de l'UE sans toutefois remettre en cause leurs fondements et leur fonctionnement.

### 2. L'UE après la « Troïka » : le déficit démocratique, horizon indépassable ?

- L'intervention de la Troïka a été marquée par des relations de conditionnalité entre États et par un fonctionnement empreint d'opacité : elle doit être assumée comme une parenthèse, coûteuse d'un point de vue démocratique et politique, et qu'il s'agit de refermer ;
- Le renforcement de la transparence des décisions de l'UE constitue un défi démocratique plus classique, qu'il faut relever non pas seulement au niveau de l'UEM, mais en matière de négociations commerciales et de procédures « comitologiques » ;
- Réduire le « déficit électoral » de l'UE suppose notamment de prolonger la dynamique introduite par le système du « *spitzenkandidaten* » initié en 2014, ce qui supposerait par exemple la participation aux élections européennes de l'ensemble des candidats à la présidence de la Commission et la nomination des membres de la Commission par le président désigné.

### 3. Des conflits démocratiques entre peuples de l'UE : comment mieux s'unir dans la diversité ?

- Les conflits politiques engendrés par la succession des crises qui ont secoué l'UE révèlent en réalité l'existence d'importants clivages entre les peuples de l'UE, qui sont un danger pour la cohésion de l'UE bien plus qu'une énième manifestation de son déficit démocratique ;
- Promouvoir l'unité des Européens doit conduire à souligner en quoi les peuples de l'UE peuvent à la fois se rassembler, en partageant leur souveraineté, et se ressembler, en prenant davantage conscience de leur identité commune au regard du reste du monde ;
- L'Europe différenciée peut constituer un ultime recours pour faire vivre « l'union dans la diversité » des Européens dans un cadre démocratique, tout en veillant à proposer un agenda positif à tous les niveaux/ pour tous les peuples (zone euro, Schengen et UE).

## SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
<b>1. Des démocraties nationales déstabilisées par une triple crise de légitimité</b>	<b>3</b>
1.1. La progression des votes protestataires : réaction aux crises ou évolution structurelle ?	3
1.2. Des débats démocratiques en pleine (r)évolution	4
1.3. L'existence d'une coupure entre les peuples et les élites politiques ?	5
<b>2. L'Union européenne après la « Troïka » : le déficit démocratique, horizon indépassable ?</b>	<b>6</b>
2.1. « L'Europe-FMI » : une parenthèse politique à refermer	6
2.2. Un défi classique : renforcer la transparence des décisions de l'UE	7
2.3. Un débat sans fin : le déficit électoral de l'Union européenne	8
<b>3. Des conflits démocratiques entre peuples de l'UE : comment mieux s'unir dans la diversité ?</b>	<b>9</b>
3.1. Un clivage politique marquant : non pas Bruxelles contre les peuples mais les peuples contre les peuples	9
3.2. Un impératif catégorique : « unis dans l'adversité »	9
3.3. Un impératif hypothétique : l'Europe différenciée comme ultime recours ?	10
CONCLUSION	11
SUR LES MÊMES THÈMES	12

## INTRODUCTION

**L**es crises affectant de nombreuses démocraties européennes ont des racines à la fois conjoncturelles et structurelles, nationales et internationales, qu'il convient d'analyser dans le détail afin de formuler des diagnostics et recommandations éclairés. Les démocraties européennes ne sont pas toutes ébranlées de la même façon. La démocratisation de l'Union européenne (UE) est en progrès constant, mais la crise économique et financière, l'évolution de la mondialisation et la montée en puissance de nouveaux réseaux de communication ont conduit à mettre à l'épreuve les systèmes politiques européens.

Dès lors qu'elle repose en grande partie sur les démocraties nationales, l'UE est elle aussi affectée par le mouvement de déstabilisation en cours, au-delà des défis liés à sa nature particulière et à son mode de fonctionnement. Un phénomène tel que l'intervention de la « Troïka » en Grèce et dans d'autres pays a conduit à radicaliser les termes du débat traditionnel sur le « déficit démocratique » de la construction européenne, elle aussi soumise à une demande populaire accrue de transparence et de participation. Pour autant, il semble important de bien distinguer déficit de popularité et déficit démocratique, mais aussi de mettre en évidence les divisions entre les peuples européens comme élément d'une crise politique, davantage que démocratique.

## 1. Des démocraties nationales déstabilisées par une triple crise de légitimité

Les démocraties européennes, et même occidentales, sont confrontées depuis une dizaine d'années à une déstabilisation liée à la mise en cause des trois fondements de leur légitimité :

- leur efficacité dans l'adoption de décisions et de choix politiques bénéficiant au plus grand nombre (« output legitimacy ») ;
- leur capacité à permettre à leurs citoyens de faire entendre leur voix et d'influencer les décisions publiques (« input legitimacy »)
- enfin la reconnaissance des décideurs publics comme représentatifs des citoyens qu'ils sont réputés servir (« inner legitimacy »).

Cette triple déstabilisation a affecté nombre des démocraties de l'UE, sans toutefois remettre en cause leurs fondements et leur fonctionnement.

### 1.1. La progression des votes protestataires : réaction aux crises ou évolution structurelle ?

La crise financière qui s'est déclenchée à partir de 2007 a été décrite comme la plus grave depuis celle survenue après 1929 : à ce titre, elle a eu des conséquences économiques et sociales suffisamment graves pour susciter des vagues de colère et de ressentiment de grande ampleur. Les réactions populaires exprimées tout au long de cette crise n'ont cependant pas eu les mêmes débouchés politiques que ceux constatés dans les années 30, notamment en raison de l'activation de mécanismes de protection sociale sophistiqués, alors qu'ils étaient quasi inexistant à l'époque. Elles ont engendré un mécontentement qui a pu être capté par des partis protestataires plus ou moins radicaux<sup>1</sup>, dont l'audience a été renforcée par deux phénomènes plus structurels principalement liés à la place de l'Europe dans la mondialisation.

Le premier phénomène est la polarisation économique et sociale croissante entre gagnants et perdants de l'ouverture commerciale internationale, dont l'impact « globalement positif » bénéficie de manière très discriminante aux Européens en fonction de leur niveau d'éducation, de leur métier et de leur région d'origine. Il en va de même de l'ouverture à l'immigration des pays européens et occidentaux : celle-ci suscite des réactions divergentes et souvent négatives, qui ont été avivées par la « crise des réfugiés » chez les citoyens rétifs à un modèle de société multiculturelle.

La conjonction de ces deux phénomènes contribue à nourrir une forme de crise identitaire, qu'avive plus encore le sentiment d'une perte de contrôle sur l'évolution d'un monde dont l'Europe n'est plus le centre : elle peut favoriser une préférence pour des pouvoirs autoritaires se présentant comme les protecteurs de l'ordre ancien.

1. Sur ce sujet, voir par exemple Stijn Van Kessel, *Populist Parties in Europe - Agents of Discontent?* Palgrave Macmillan, 2015

Les réactions de rejet sont par ailleurs d'autant plus fortes dans les pays ayant subi la crise financière de plein fouet, pratiquant une large ouverture économique, sans protection sociale sophistiquée, et accueillant en outre une forte immigration compte tenu de leur attractivité. À ce triple titre, est-il si étonnant que le Royaume-Uni et les USA aient pu être le théâtre de chocs politiques aussi marquants et perturbateurs que la victoire du vote « Brexit » et l'élection de Donald Trump, même si toutes deux ont été obtenues de justesse ? Et n'est-il pas somme toute logique que les autres démocraties de l'UE aient pu canaliser l'expression de forces contestataires sans s'exposer à des conséquences politiques ou institutionnelles trop dommageables<sup>2</sup> ?

Il y a en tout état de cause lieu de bien distinguer entre deux évolutions politiques récentes en Europe :

- La première traduit la montée en puissance de partis défendant des positions radicales, remportant des sièges au Parlement, le cas échéant participant à la formation du gouvernement de leur pays — sans attenter en rien au fonctionnement normal du jeu démocratique, et même se fiant à l'intervention directe du peuple (comme on l'a vu avec l'organisation d'un référendum en Grèce par Alexis Tsipras) ;
- La deuxième évolution participe de la dérive de partis se réclament plus ou moins directement d'un modèle de « démocratie illibérale » (en Pologne et en Hongrie), précisément parce qu'ils placent la démocratie et « le peuple » au-dessus des principes de l'État de droit — sans attenter en rien aux procédures électorales classiques, et même en essayant de les détourner à leur profit (comme on l'a vu en Hongrie avec l'organisation d'un référendum sur la relocalisation des réfugiés).<sup>3</sup>

## 1.2. Des débats démocratiques en pleine (r)évolution

Les incidences négatives de la crise économique et financière semblent avoir conjuguées leurs effets avec une transformation plus structurelle des conditions dans lesquelles le débat démocratique s'organise en Europe, du côté des « infrastructures » partisans comme du point de vue des « superstructures » intellectuelles.

Les partis traditionnels ayant structuré les vies politiques nationales depuis l'après Seconde Guerre mondiale se trouvent pour la plupart confrontés à un affaiblissement historique. C'est vrai des sociaux démocrates et socialistes, qui peinent par exemple à réformer le système redistributif dans un contexte de mondialisation et de vieillissement ; c'est également vrai dans une moindre mesure des démocrates-chrétiens, à la fois confrontés à la déchristianisation des Européens et à des forces politiques affirmant plus radicalement le fait religieux dans le champ politique. Ce double affaiblissement a profité à des partis politiques nouveaux, affichant fréquemment un positionnement anti-système, et qui ont pu prospérer sur une ligne politique tranchée (gauche radicale comme Siryza ou extrême droite comme l'AFD) soit sur la base d'une démarche « attrape tout » (exemple du Mouvement 5 étoiles ou, d'une autre manière, d'En Marche).

Ce bouleversement partisan a été favorisé par la prédilection citoyenne pour les formes de démocratie participative et directe, dans un contexte marqué par l'élévation continue du niveau d'éducation et du degré d'information.

La multiplication des chaînes en continu et la montée en puissance spectaculaire des réseaux sociaux ont accru l'intensité et la transparence du débat démocratique, mais ils ont aussi engendré nombre d'effets pervers. La segmentation des canaux d'information est ainsi apparue très ambivalente : on est d'abord informé par ceux avec qui l'on forme une communauté, réelle ou virtuelle, à qui l'on fait confiance, au détriment d'une interaction plus large avec l'ensemble de ses concitoyens. Le discrédit jeté sur les médias traditionnels, assimilés au « système », a conduit à la prolifération de « faits alternatifs » et de fausses informations (« fake news »), parfois diffusés dans le cadre de campagnes de propagande.<sup>4</sup>

Cette transformation du cadre du débat politique national n'a pas engendré la mise en cause des principes démocratiques — en tout cas à ce stade. Elle constitue un défi redoutable pour les partis et les forces politiques traditionnels, incités à transformer leur mode de fonctionnement et de communication, de même que pour les autorités gouvernementales, qui peuvent choisir ou non de reprendre à leur compte les préoccupations voire les solutions portées par les partis se présentant comme « anti-système ». Il semble quoiqu'il en soit plus juste

2. Comme le souligne Thomas Raines, c'est la « mise en cause du libéralisme plus que de la démocratie qui représente la plus grande menace pour l'Europe et pour la construction européenne » in Thomas Raines, "The twin liberal challenge", Chatam House, octobre 2017.

3. Sur la Hongrie et le concept de démocratie illibérale, voir András L. Pap, *Democratic Decline in Hungary - Law and Society in an Illiberal Democracy*, Routledge, 2017.

4. Voir Thierry De Montbrial, Dominique David, *Ramses 2018: La guerre de l'information aura-t-elle lieu ?* Institut Français des relations internationales, Dunod, septembre 2017

de parler de « crises partisans » et de « crises de l'information » pour évoquer la situation politique de cette dernière décennie plutôt que d'une crise profonde des démocraties traditionnelles, en Europe comme au-delà.

### 1.3. L'existence d'une coupure entre les peuples et les élites politiques ?

La crise financière et économique a aussi contribué à affaiblir la légitimité des systèmes politiques européens en nourrissant le procès des élites traditionnelles : élites économiques et bancaires d'une part, soupçonnées d'avoir été à l'origine de pratiques ayant eu des répercussions catastrophiques en termes de croissance et d'emploi ; élites politiques d'autre part, accusées de n'avoir pas su prévenir la crise ou d'avoir pris des décisions contestées et douloureuses pour y faire face<sup>5</sup>.

Ce rejet des élites a été d'autant plus fort dans les pays où une collusion entre monde politique et secteur financier a été perçue (par exemple en Espagne ou en Irlande). Le rejet des élites politiques traditionnelles a également été encouragé par le développement des gouvernements de coalition ou d'« unions nationales » (voir Tableau 1), rendus nécessaire par l'éparpillement des voix lors des élections législatives (par exemple en Grèce, en Italie, etc.). Ces gouvernements trans-partisans ont conduit les électeurs souhaitant exprimer leur désir de changement et d'alternance à accorder une prime à des forces politiques situées aux marges de l'échiquier partisan (gauche radicale et extrême droite) ou se présentant comme nouvelles venues (par exemple Podemos et Ciudadanos en Espagne).

**TABEAU 1** ► Quelques gouvernements de « grande coalition » ou d'Union nationale dans l'UE (2007-2017)

PAYS	PARTIS SUPPORTS	PÉRIODE
Allemagne	CDU-CSU (PPE) & SPD (S&D)	2013-2017
Autriche	OVP (PPE) & SPÖ (S&D)	2007-2017
Grèce	ND (PPE) & PASOK (S&D)	2011-2015
Italie	Forza Italia (PPE) & Parti démocrate (S&D) & alii	2011-2014
Pays-Bas	VVD (ALDE) & NPV (S&D)	2012-2017
République tchèque	CCSD (S&D) & KDU-CSL (PPE) & ANO	2013-2017

Source : compilation de l'auteur

L'élargissement de la fracture entre citoyens et élites politiques a été exploité par des leaders ou mouvements qualifiés de « populistes », car opposant quasi systématiquement « le peuple », considéré comme une entité indistincte, à ses représentants jugés discrédités, voire illégitimes<sup>6</sup>. L'essor de ces mouvements ou leaders ne semble pas seulement dû à des raisons de fond (colère contre « ceux d'en haut ») mais aussi à des raisons de forme, et notamment la propension à employer un mode de communication simple et émotionnel susceptible de mieux s'adresser au plus grand nombre que le langage « rationnel-légal » souvent privilégié par les élites politiques traditionnelles. La possibilité de proposer des options politiques tranchées voire simplistes, en lieu et place de la culture du compromis et du gradualisme des élites au pouvoir, a elle aussi contribué à l'essor de ces forces politiques protestataires, même si elles ont échoué à parvenir au pouvoir au sein de l'UE à quelques récentes exceptions près (participation à des gouvernements de coalition en Bulgarie, Finlande, Grèce et Portugal).

Cette montée de partis protestataires a cependant pu coexister avec l'assez bonne résistance de grands partis traditionnels (comme la CDU-CSU en Allemagne, le Parti populaire en Espagne, etc). De même, la perspective d'une victoire éventuelle de forces politiques adeptes de positions radicales (comme la sortie de leur pays de la zone euro) a pu susciter un mouvement de recul populaire, comme on l'a vu en France au moment de l'accession du Front national au second tour de l'élection présidentielle. Il est alors apparu que des partis prônant une forme de « retour à l'ordre » étaient, en réalité, promoteurs d'un changement s'apparentant à un « saut dans l'inconnu », en contradiction totale avec leur positionnement politique et les aspirations de nombre des électeurs.

5. Sur la fracture entre la société et les élites du fait des crises, voir en particulier Hanspeter Kriesi and S. Pappas Takis eds. *European Populism in the Shadow of the Great Recession*. Colchester: ECPR press, 2015.

6. Voir Peter Mair, *Ruling the Void: The Hollowing Of Western Democracy*, Verso, 2013.

## 2. L'Union européenne après la « Troïka » : le déficit démocratique, horizon indépassable ?

Lancée aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale sur la base d'une démarche despotique éclairée<sup>7</sup>, la construction européenne a depuis lors connu un mouvement de démocratisation constant, notamment marqué par la montée en puissance de parlementaires européens élus au suffrage universel direct et encore amplifiée par la récente entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Cette démocratisation progressive s'est cependant trouvée confrontée à la nouvelle donne politique dont a accouché la crise de la zone euro, et qu'a symbolisée l'entrée en scène de la « Troïka » en Grèce, en Irlande, au Portugal et à Chypre. Il faut à la fois souligner le caractère exceptionnel et coûteux de cette parenthèse politique et identifier les principaux défis politiques auxquels sont confrontées les institutions européennes afin de prendre la mesure de la « crise démocratique » quasi permanente qui affecte l'UE.

### 2.1. « L'Europe-FMI » : une parenthèse politique à refermer

La crise de la zone euro a radicalisé la critique du « déficit démocratique » de l'UE, notamment en attribuant un rôle décisif à l'aréopage d'experts désigné sous le vocable de « Troïka », formé de fonctionnaires de la Banque Centrale européenne, de la Commission européenne et de représentants du Fonds Monétaire International. L'émergence de la « Troïka » a semblé faire écho aux dénonciations des « technocrates apatrides » que fustigea jadis le Général de Gaulle et a logiquement réactivé la critique d'une construction européenne jugée insuffisamment démocratique.

Cette critique a tout d'abord porté sur la capacité de l'UE à peser sur les choix collectifs opérés dans le cadre des démocraties nationales<sup>8</sup>, sur la base d'une relation de conditionnalité similaire à celle établie par le FMI avec les pays qu'il finance (voir Tableau 2). C'est parce qu'ils ont perdu leur solvabilité que quatre États membres de l'UE ont perdu une partie de leur souveraineté : puisqu'ils ne pouvaient plus se financer à des taux acceptables sur les marchés financiers, ces quatre pays ont dû recourir à des prêts et garanties émanant de créanciers publics (États membres de l'UE, BCE et FMI). En évoquant la « créditocratie » qui en a résulté, Mario Monti a justement décrit la mise en place d'une relation politique exorbitante du droit commun européen et international, fondée sur des rapports d'égalité formelle entre États. Dès lors que les pays concernés ont pu retrouver une crédibilité suffisante auprès des marchés, il leur a été possible d'y collecter à nouveau les financements dont ils ont besoin, tout en sortant d'une relation de dépendance politique vis-à-vis de « l'Europe-FMI »<sup>9</sup>, qui n'aura été qu'une parenthèse.

**TABEAU 2** ▶ Le mode d'exercice des compétences au sein de l'UEM

FINALITÉ	OUTILS	MOT-CLÉ	ACTEURS EUROPÉENS	ACTEURS COMPARABLES
Sauvetage	Mémorandum d'accord MES	Condition	Commission / BCE Conseil européen	FMI
Contrôle des excès budgétaires	Pacte de stabilité TSCG	Sanction	Commission Conseil	ONU
Suivi des politiques économiques et sociales	Europe 2020 TSCG Pacte euro +	Incitation politique	Commission Conseil	OCDE
Aide aux réformes structurelles	Fonds d'aide aux réformes	Incitation financière	Commission Conseil	Banque mondiale

Source : Yves Bertoncini et Antonio Vitorino, « Réformer la gouvernance européenne », Étude n°105, Institut Jacques Delors, septembre 2014

La critique du « déficit démocratique » de l'Europe-FMI et de la gouvernance de la zone euro a également ciblé l'opacité dans laquelle des décisions cruciales ont pu être prises, notamment lors des réunions de l'« Eurogroupe », au sein de la « Troïka », voire à l'occasion des sommets de la zone euro. La co-existence

7. Sur ce sujet, voir Yves Bertoncini, *Europe, le temps des fils fondateurs*, Michalon, 2005.

8. Cette critique concerne aussi, à un degré moindre, les mécanismes européens de suivi des politiques budgétaires, économiques et sociales des États membres, via le Pacte de stabilité et l'adoption du « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance » (TSCG).

9. Sur cette notion d'Europe-FMI, voir Yves Bertoncini, « Zone euro et démocraties(s) : un débat en trompe l'œil », Policy paper n°94, Institut Jacques Delors, juillet 2013.



d'acteurs différents au sein de la « Troïka » a rendu difficile l'identification des responsables des décisions communes, qui ont souvent fait l'objet d'interprétations et de communications contradictoires — il en est allé de même des conclusions de plusieurs Conseils européens dits « de crise ». Si la sensibilité des décisions à prendre au regard des réactions des marchés financiers imposait parfois une certaine discrétion aux décideurs, cette discrétion s'est avérée très contreproductive du point de vue des citoyens européens. De même, l'insuffisance du contrôle parlementaire exercé au niveau européen est apparue révélatrice d'imperfections démocratiques au regard du contrôle parlementaire souvent strict opéré dans nombre de démocraties nationales (par exemple en Allemagne). Là encore, si la parenthèse de l'Europe-FMI a été largement refermée, elle laissera des traces d'autant plus profondes<sup>10</sup> que les critiques formulées face à cette nouvelle donne politique ont directement fait écho aux critiques récurrentes dont l'UE est la cible.

## 2.2. Un défi classique : renforcer la transparence des décisions de l'UE

La création d'un « sommet de la zone euro » en 2008, au plus fort de la crise financière, a contribué à mobiliser des visages familiers des citoyens européens au moment de l'adoption de décisions-clés. Cette identification des principaux décideurs a été utile au moment où se sont succédé des sommets présentés comme des réunions de la « dernière chance » : même si ces sommets ont souvent donné lieu à l'étalement de vives divergences, ils ont eu le mérite de mettre en scène des antagonismes somme toute naturels entre représentants de peuples et de partis différents.

Ce besoin de visibilité devrait aujourd'hui conduire à identifier un président permanent de « l'Eurogroupe », qui ne soit pas un « intermittent du spectacle » pressé de regagner sa capitale nationale une fois les réunions terminées : il serait en effet salutaire qu'un tel président puisse incarner de manière continue la gestion de la zone euro, non seulement auprès des autres décideurs, mais aussi auprès des citoyens et de leurs représentants européens et nationaux. Confier cette fonction de Président permanent de l'Euro-groupe au commissaire responsable des affaires économiques et financières, sur le modèle déjà existant pour le Haut Représentant aux affaires étrangères, contribuerait à rendre encore plus simple et identifiable la gouvernance de la zone euro. Le président de l'Euro-groupe doit par ailleurs agir sous le contrôle de parlementaires européens réunis au sein d'un sous-comité dédié à la zone euro — et qui pourra aisément faire office de « parlement de la zone euro » plus aisément identifiable pour les citoyens des pays concernés<sup>11</sup>. Conjugué à l'intégration du Mécanisme européen de stabilité au sein du système communautaire, l'ensemble de ces ajustements permettait d'améliorer la lisibilité démocratique de la gouvernance de la zone euro (voir Tableau 3) et de sortir par le haut de ce qui s'apparente au sens propre à une « crise », c'est-à-dire à un phénomène par nature temporaire.

TABLEAU 3 ► Une architecture institutionnelle plus lisible pour la zone euro

LE « GOUVERNEMENT » DE LA ZONE EURO	
Niveau présidentiel	Sommets zone euro réguliers avec président permanent et contribution du président de la Commission
Niveau ministériel	Eurogroupe avec président à temps plein et contribution de la Commission
LA DIMENSION PARLEMENTAIRE DE LA ZONE EURO	
Parlement européen	Sous-commission zone euro (ouverte à tous les parlementaires européens, dans la limite de 60 membres)
Parlements nationaux - Niveau européen	Conférence interparlementaire de l'UEM (ouverte à des représentants des 25 parlements nationaux ayant ratifié le TSCG, dans la limite de 150). Participation de membres du Parlement européen (dans la limite de 30).
Parlements nationaux - Niveau national	Renforcement du contrôle ex ante et ex post sur leur gouvernement lorsqu'il délibère et vote sur des enjeux zone euro

Source : Yves Bertoncini et Antonio Vitorino, « Réformer la gouvernance européenne », Étude n°105, Institut Jacques Delors, septembre 2014

La transparence des décisions de l'UE gagnerait à être renforcée bien au-delà de la seule gestion de la zone euro. C'est pour donner satisfaction à cette exigence que le Traité de Lisbonne a utilement posé le principe de

10. La parenthèse de l'Europe-FMI sera définitivement refermée à l'été 2018, moment prévu pour le plein retour de la Grèce sur les marchés financiers (même si quelques mécanismes de suivi ex-post pourront demeurer, comme dans le cas de Chypre, de l'Irlande et du Portugal).

11. Pour plus de précisions sur la démocratisation de la zone euro et de l'UE, voir Yves Bertoncini & Antonio Vitorino, *Réformer la gouvernance européenne*, Étude n°105, Institut Jacques Delors, septembre 2014.

la publicité des débats du Conseil lorsque ce dernier se réunit en « formation législative ». Il reste à transformer l'essai en rendant beaucoup plus visible les documents indiquant quel pays a voté quoi lors de l'adoption des décisions du Conseil, mais aussi lorsque ces décisions ne sont pas adoptées faute de réunir la majorité requise.

C'est cependant au niveau des décisions non-législatives que doit désormais l'effort de transparence au sein de l'UE :

- d'une part s'agissant des négociations commerciales internationales, qui mettent en jeu des intérêts et des préférences collectives d'une importance telle qu'elles ne peuvent plus être conduites sur un mode exclusivement diplomatique. Même s'il n'est pas souhaitable que les négociateurs « montrent leur jeu » à leurs partenaires internationaux, il est nécessaire que des progrès significatifs soient enregistrés en la matière : c'est ce qu'a signifié Jean-Claude Juncker lorsqu'il a annoncé son intention de rendre publics les mandats de négociation commerciale proposés par la Commission, tout en invitant le Conseil à en faire de même au moment où ces mandats sont adoptés.
- d'autre part au niveau des directives et règlements adoptés par les comités réunis sous la présidence de la Commission, et qui sont plus nombreux que les normes de type législatif adoptées par le Conseil et le Parlement européen. Comme le montrent les controverses sur la suppression des frais de « roaming » ou l'autorisation des glyphosates, il n'est incohérent politiquement de ne pas appliquer à ces décisions « comitologiques » les mêmes impératifs de transparence et de contrôle, au motif qu'elles porteraient sur des sujets moins sensibles car infra-législatifs.

C'est aussi à l'aune des progrès réalisés en matière de transparence sur les négociations commerciales et les procédures comitologiques que l'UE montrera qu'elle a tiré toutes les leçons de la crise de la zone euro, mais aussi de l'évolution des termes du débat public sur l'Europe.

### 2.3. Un débat sans fin : le déficit électoral de l'Union européenne

L'irruption de la Troïka a intensifié la critique dénonçant l'importance des organes non élus au niveau européen. Cet état de fait doit être en partie assumé, dès lors qu'il est par exemple logique que les membres d'une institution comme la Banque Centrale européenne ne soient pas élus : c'est précisément pour soustraire la gestion du bien public qu'est une monnaie aux pressions politiques que les banquiers centraux sont nommés et agissent de manière indépendante, partout dans le monde.

Pour autant, il serait salutaire de renforcer l'ancrage électoral des institutions européennes, en particulier en prolongeant la dynamique introduite par le système du « spitzenkandidaten » initié en 2014 sur la base du Traité de Lisbonne, ce qui supposerait notamment :

- la désignation des candidats à la présidence de la Commission proposés par les partis politiques européens sur la base d'une primaire aussi ouverte que possible : confrontation de plusieurs candidats<sup>12</sup> et élection par les militants des partis, voire par les citoyens européens<sup>13</sup>.
- la participation aux élections européennes de l'ensemble des candidats à la présidence de la Commission européenne<sup>14</sup>, voire de l'ensemble des candidats à un poste de commissaire européen<sup>15</sup> ;
- la nomination des membres de la Commission par le président désigné sur la base du résultat des élections européennes<sup>16</sup>, là aussi afin de renforcer le lien entre leur désignation et le suffrage populaire ;
- la mise en place d'un mode de scrutin proche des citoyens, sur la base de circonscriptions aussi régionalisées que possible — l'existence complémentaire de listes transnationales permettant d'ajouter une dose d'élus pan-européens<sup>17</sup>.

Tout ou partie de ces réformes politiques et institutionnelles pourra contribuer à réduire le « déficit électoral » de l'UE, qui demeurera cependant structurel compte tenu d'effets de taille : les membres d'un Parlement européen limité à 751 membres ne peuvent par nature avoir des relations de proximité aussi intenses avec leurs concitoyens (environ 500 millions) que les parlementaires nationaux. Ces réformes confirmeront cependant la marche en avant constante de l'UE vers un horizon démocratique toujours à conquérir.

12. En 2014, Martin Schulz n'a pas eu de concurrent au moment de sa désignation comme candidat des sociaux-démocrates européens.

13. Seul le parti des Verts européens a opté en 2014 pour une primaire ouverte aux citoyens européens, et non aux seuls délégués désignés par les partis politiques nationaux.

14. En 2014, Jean-Claude Juncker n'a pas été candidat aux élections européennes, bien que désigné par le PPE pour être son candidat à la présidence de la Commission.

15. Sur la base du système en vigueur dans des pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne, où il faut être élu du parlement national pour pouvoir être nommé ministre.

16. Les membres de la Commission sont actuellement nommés par le Conseil des ministres, et de facto par les chefs d'État et de gouvernement.

17. À court terme, ces listes transnationales pourront être créées au printemps 2019 grâce à la réaffectation des 73 sièges britanniques rendue possible par le Brexit.



### 3. Des conflits démocratiques entre peuples de l'UE : comment mieux s'unir dans la diversité ?

Les conflits politiques engendrés par la succession des crises qui ont secoué l'UE depuis une décennie ont parfois été décrits comme la traduction d'une fracture entre « Bruxelles » et les peuples européens. Ils révèlent en réalité l'existence d'importants clivages entre les peuples de l'UE, lesquels ne pourront être surmontés que par la mise en valeur de ce qui unit les peuples ou, à défaut, par la promotion d'une construction européenne à géométrie variable.

#### 3.1. Un clivage politique marquant : non pas Bruxelles contre les peuples mais les peuples contre les peuples

Le renforcement récent des critiques du « despotisme bruxellois » a coexisté avec une intensification sans précédent des débats publics auxquels la crise de la zone euro et la crise des réfugiés ont donné lieu, partout dans l'UE. Le contraste est saisissant entre le procès d'une « Europe » qui agirait en étant « coupée des peuples » et le nombre impressionnant de votes parlementaires et d'élections nationales ayant placé les choix européens en leur centre. Les débats générés par les crises récentes ont en réalité participé comme rarement du caractère démocratique de la formation des décisions prises au niveau européen (« input legitimacy »).

L'UE est certes devenue beaucoup moins populaire auprès de ses citoyens pendant la crise de la zone euro, puis pendant la crise des réfugiés. L'image de l'UE, la confiance qui lui est accordée et la direction qu'elle prend ont fait l'objet d'évaluations en forte baisse auprès des citoyens de la majeure partie des pays européens<sup>18</sup>. Cette baisse de popularité, endiguée lors de la dernière période 2015-2017, a été d'autant plus prononcée qu'elle a été nourrie pas des critiques diamétralement opposées : critiques contre l'aide financière accordée à certains pays de la zone euro émises dans des pays créanciers comme l'Allemagne, la Finlande, la Slovaquie ; mais aussi critiques contre l'austérité établie dans des pays comme la Grèce, l'Irlande ou le Portugal en contrepartie de l'assistance financière de l'UE et du FMI. La même dynamique de critiques diamétralement opposées a été réactivée au moment de la crise des réfugiés, des opinions publiques dénonçant le déficit de contrôle de certains pays frontaliers (Grèce, Italie...), d'autres l'absence de solidarité entre pays européens (Allemagne, Suède...), d'autres déplorant à l'inverse la solidarité organisée par l'UE (Pologne, Hongrie...).

Cette double critique est naturellement dommageable pour la construction européenne, mais elle est avant tout révélatrice de fractures « horizontales » entre peuples européens, bien davantage que d'une fracture « verticale » entre l'UE et ses peuples. De telles fractures horizontales ont complexifié l'adoption des décisions des autorités nationales et européennes ; elles ont parfois été accrues par la prévalence de stéréotypes éculés (Grecs = fainéants ; Allemands = nazis, etc.), stéréotypes d'ailleurs souvent véhiculés par les élites autant que par les peuples ; elles ont conduit à l'adoption de décisions fondées sur des compromis jugés non satisfaisants par les uns comme par les autres. Mais ces fractures ont reflété ou reflètent l'hétérogénéité des intérêts et perceptions des citoyens des États membres, « unis dans la diversité » : elles sont un danger pour la cohésion de l'UE bien plus qu'une énième manifestation de son déficit démocratique.

#### 3.2. Un impératif catégorique : « unis dans l'adversité »

Les divisions (centre/périphérie, nord/sud, est/ouest, etc.) entre démocraties nationales avivées par les crises récentes nécessitent d'autant plus de mettre l'accent sur l'unité des Européens. Promouvoir cette unité ne consiste pas tant à exalter l'existence d'un introuvable « peuple européen », mais à souligner en quoi les peuples de l'UE peuvent à la fois se rassembler et se ressembler — ce qui est plus aisé si l'on porte son regard sur le monde<sup>19</sup>, comme le président français Emmanuel Macron s'est par exemple employé à le faire dans ses discours d'Athènes et de la Sorbonne.

18. Voir par exemple Daniel Debomy, « L'UE non, l'euro oui ? Les opinions publiques européennes face à la crise (2007-2012) », Policy Paper N° 90, Institut Jacques Delors, mars 2013.

19. Des motifs internes à l'Europe devraient également être mis en avant, telles que l'importance du principe de solidarité et le besoin de réduire les inégalités économiques et sociales afin d'accroître l'unité en Europe.

Il est ainsi tout d'abord possible d'évoquer les raisons pour lesquelles les Européens ont vocation à partager leurs souverainetés afin de mieux défendre leurs intérêts et leurs valeurs dans un monde dont l'Europe n'est plus le centre et où ils représentent à peine 6% de la population. L'intérêt d'une souveraineté partagée peut ainsi être promu pour la réponse à des défis aussi divers que le changement climatique, la dépendance énergétique, la dérégulation financière, la lutte contre le terrorisme, l'émergence de grandes puissances continentales, les flux migratoires incontrôlés, etc. « L'union fait la force » comme protection face aux menaces peut ainsi apparaître comme un « mantra » utile pour souder la cohésion des citoyens européens dans un contexte à la fois instable et adverse.

En complément de ces perspectives opérationnelles, il semble tout aussi essentiel d'investir le registre de la politique identitaire (« Identity Politics ») en soulignant combien les Européens se ressemblent au regard du reste du monde. Il ne s'agit ainsi pas seulement d'exalter notre passé et notre patrimoine communs mais les principes sur lesquels se fonde une forme de modèle européen distinct des modèles asiatiques ou américain. Nous sommes par exemple Européens car nous avons en partage la démocratie, l'État de droit, l'égalité homme-femme, la protection des minorités, ainsi que le non-recours à la peine de mort, principes qu'il est rare de voir appliquer avec autant d'intensité que sur notre continent. Nous sommes aussi Européens car nous sommes liés par un modèle de développement capable de produire environ un quart de la richesse mondiale, fondé sur une « économie sociale de marché » qui s'efforce de concilier efficacité et cohésion comme aucune autre région du monde, tout en s'efforçant de limiter ses émissions de CO<sub>2</sub>. Nous sommes enfin Européens parce que notre longue histoire guerrière nous a appris à privilégier le règlement pacifique des différends, sans envoyer des soldats se faire tuer sans uniformes dans les pays voisins ou des jeunes gens se faire exploser dans les lieux publics<sup>20</sup>. Nul doute que l'agressivité russe, la singularité du modèle chinois et l'incapacité de Donald Trump à incarner les valeurs du modèle occidental créent les conditions favorables à la promotion d'une telle identité européenne par les élites politiques et intellectuelles de l'UE.

### 3.3. Un impératif hypothétique : l'Europe différenciée comme ultime recours ?

Faire vivre « l'union dans la diversité » des Européens dans un cadre démocratique doit inciter à renforcer leur implication dans les débats publics sur les décisions de l'UE, notamment au moment des élections au Parlement européen ou à l'occasion d'initiatives telles que les « Conventions » démocratiques organisées au 1<sup>er</sup> semestre 2018. Si de telles consultations populaires amenaient à constater la persistance de clivages marquants entre peuples de l'UE et l'incapacité des leaders politiques nationaux à les surmonter, la promotion d'une intégration différenciée pourrait apparaître comme un ultime recours dans l'Europe d'aujourd'hui.

Cette intégration différenciée est certes déjà une réalité politique, notamment symbolisée par l'existence d'un espace Schengen incluant 22 des 28 membres de l'UE et d'une zone euro rassemblant 19 pays. Il importe cependant de ne pas la promouvoir davantage sans proposer plusieurs agendas positifs impliquant tous les États membres de l'UE, afin de ne pas donner à certains le sentiment d'être exclus. Il faut en particulier éviter de recourir au concept d'« Europe à plusieurs vitesses », notamment parce qu'il est en fait nécessaire d'avancer plus vite à plusieurs niveaux (zone euro, Schengen et UE).

L'intégration différenciée pourra par ailleurs apparaître comme légitime en cas de volontés ou de capacités nationales hétérogènes. Elle peut aisément être présentée comme un outil visant à servir les intérêts des peuples et des États membres de l'UE, tout en respectant pleinement leurs volontés et souverainetés. Une abstention nationale peut être légitime dans l'UE d'aujourd'hui, où de nombreux États membres ou peuples réagissent de manière négative à ce qu'ils perçoivent comme des « contraintes » venant de Bruxelles. La différenciation peut aussi découler de capacités nationales hétérogènes, qui doivent être évaluées sur la base de critères pleinement reconnus comme légitimes (par exemple pour l'accession à la zone euro et à l'espace Schengen).

L'intégration différenciée doit enfin reposer sur des procédures et mécanismes légitimes. La mise en œuvre de l'intégration différenciée au sein de l'UE est la meilleure option en termes de légitimité, car elle implique l'intervention d'institutions communautaires bien identifiées, sur la base de plusieurs options (coopérations renforcées, coopération structurée permanente, etc. voir Tableau 4). L'intégration différenciée externe à l'UE pourra continuer à se développer, notamment dans le domaine des relations extérieures et de la défense (Eurocorps, Athena...) et en

20. Sur ce thème, voir « Oui, nous sommes Européens ! », Jacques Delors, Enrico Letta, Pascal Lamy, Yves Bertoncini & alii, Tribune, Institut Jacques Delors, décembre 2016.

matière de recherche et développement (CERN, Eureka...). Des mécanismes de coordination et de communication formels ou informels doivent en tout état de cause être institués entre pays participants et non participants.

C'est à ces conditions que l'intégration différenciée pourra s'avérer une bonne façon de concilier l'unité dans la diversité démocratique en Europe, plutôt que comme une machine à aggraver une fragmentation politique intra-européenne que des pays extérieurs comme la Russie, la Chine, les USA et bientôt le Royaume-Uni pourraient aussi avoir intérêt à accroître, ce qui menacerait à terme le bon fonctionnement voire la pérennité de l'UE.

**TABLEAU 4** ► Principaux mécanismes européens d'intégration différenciée « interne »

MÉCANISMES EUROPÉENS	EXEMPLES
Clause d'exemption	Euro, défense, citoyenneté, asile, charte des droits fondamentaux, etc.
Coopération renforcée (au moins 9 pays sur 28)	Droit du divorce, Taxe sur les transactions financières, Brevet européen...
Coopération structurée permanente	Défense (pas encore utilisé)
Abstention constructive (1/3 des États membres et 1/3 de la population européenne)	Politique étrangère et de sécurité commune
Accord intergouvernemental / à intégrer dans le cadre européen	Accord de Schengen, pacte budgétaire (à intégrer d'ici à fin 2017)

Source : Yves Bertoncini, « L'intégration différenciée dans l'UE : une légitimité à géométrie variable », Institut Jacques Delors, mars 2017

## CONCLUSION

La nouvelle donne démocratique créée par les crises à la fois externes et internes qu'ont affrontées les pays de l'UE est d'autant plus déstabilisante qu'elle découle également de transformations plus structurelles du contexte technologique et culturel dans lequel se déploient les débats politiques. Cette nouvelle donne doit être appréhendée avec précision afin de bien distinguer ce qui relève d'une confrontation démocratique normale, au sein des pays de l'UE comme entre les peuples de l'UE, de ce qui traduit une atteinte aux fondements des démocraties nationales et européennes. Des faits politiques aussi divers que l'accession au pouvoir de Syriza en Grèce, la victoire du Brexit au Royaume-Uni et la progression de partis radicaux peuvent certes faire l'objet d'une évaluation plus ou moins négative, mais sont l'expression de choix démocratiques bien davantage qu'une quelconque mise en cause de la vie démocratique nationale ou européenne.

Cette distinction étant opérée, plusieurs types de recommandations peuvent être dégager du constat cursif dressé par ce Policy paper, sur un triple registre.

D'abord pour stabiliser les démocraties nationales :

- Promouvoir une ouverture commerciale et migratoire maîtrisée, assortie de mécanismes de prise en charge des coûts engendrés par cette ouverture
- Garantir une exemplarité des élites politiques, économiques et financières
- Ne pas laisser le monopole de la communication émotionnelle et simpliste aux partis dits « populistes »

Ensuite pour démocratiser le fonctionnement de l'UE :

- Fermer définitivement la parenthèse de la Troïka
- Tirer toutes les conséquences politiques de l'application du système du « spitzenkandidaten » à l'occasion des élections européens du printemps 2019
- Renforcer la transparence des décisions de l'UE en matière de gouvernance de la zone euro, de négociations commerciales et de procédures « comitologiques »

Enfin pour mieux organiser l'unité dans la diversité démocratique au sein de l'UE :

- Promouvoir une souveraineté partagée face à des défis communs comme le changement climatique, la dépendance énergétique, la menace terroriste etc.

- Valoriser les éléments d'une identité commune des Européens au regard du reste du monde (État de droit, respect des minorités, modèle économique et social, etc.)
- Promouvoir l'Europe à géométrie variable comme ultime recours.

Telles pourraient se dessiner les « nouvelles frontières » de la démocratie en Europe, qui demeure à la fois une promesse et une exigence sans cesse renouvelée.

## BIBLIOGRAPHIE

Yves Bertoncini, *Europe, le temps des fils fondateurs*, Essai, Michalon, 2005.

Yves Bertoncini & Antonio Vitorino, « Réformer la gouvernance européenne », Étude n°105, Institut Jacques Delors, septembre 2014.

Yves Bertoncini, « Zone euro et démocratie(s) : un débat en trompe l'œil », Policy paper n°94, Institut Jacques Delors, juillet 2013.

Daniel Debomy, « L'UE non, l'euro oui ? Les opinions publiques européennes face à la crise (2007-2012) », Policy Paper n° 90, Institut Jacques Delors, mars 2013.

Jacques Delors, Enrico Letta, Pascal Lamy, Yves Bertoncini & alii, « Oui, nous sommes Européens ! », Tribune, Institut Jacques Delors, décembre 2016.

Jacques Delors, « Repenser l'UEM et repositionner la Grande Europe », Tribune, Institut Jacques Delors, juillet 2013.

Emmanouilidis Janis A, « The future of a more differentiated E(M)U – necessities, options, choices », Istituto Affari Internazionali, février 2017.

Joschka Fischer, « De la Confédération à la Fédération - réflexion sur la finalité de l'intégration européenne », discours, Université Humboldt, Berlin, mai 2000.

Stijn Van Kessel, *Populist Parties in Europe - Agents of Discontent?*, Palgrave Macmillan, 2015

Dirk Leuffen, Berthold Rittberger & Frank Schimmelfennig, *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2013.

Thierry de Montbrial, Dominique David, *Ramses 2018: La guerre de l'information aura-t-elle lieu ?*, Institut Français des relations internationales, Dunod, septembre 2017

András L. Pap, *Democratic Decline in Hungary - Law and Society in an Illiberal Democracy*, Routledge, 2017.

Thomas Raines, "The twin liberal challenge", Chatam House, octobre 2017.

LES OPINIONS PUBLIQUES EUROPÉENNES ET L'UE APRÈS LE PIC DE LA CRISE MIGRATOIRE  
Daniel Debomy, Policy Paper n°201, Institut Jacques Delors, 4 juillet 2017

L'UNION EUROPÉENNE ET LES RÉFÉRENDUMS NATIONAUX : DE LA CLARIFICATION À LA FRUSTRATION  
Yves Bertoncini, Policy Paper n°189, Institut Jacques Delors, 4 avril 2017

VIVRE ENSEMBLE FACE AUX PEURS : LE DILEMME POLITIQUE FRANÇAIS  
Yves Bertoncini et Didac Gutiérrez-Peris, Policy Paper n°188, Institut Jacques Delors, 16 mars 2017

OUI, NOUS SOMMES EUROPÉENS !  
Jacques Delors, Enrico Letta, Pascal Lamy, Yves Bertoncini & alii, Tribune, Institut Jacques Delors, décembre 2016

MIEUX PARTAGER SOLIDARITÉ ET SOUVERAINETÉ : AU-DELÀ DE L'« EUROSCOLIOSE »  
Yves Bertoncini, Tribune, Institut Jacques Delors, 6 octobre 2015

RÉFORMER LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE  
Yves Bertoncini et Antonio Vitorino, Étude n°105, Institut Jacques Delors, septembre 2014

ZONE EURO ET DÉMOCRATIE(S) : UN DÉBAT EN TROMPE L'ŒIL  
Yves Bertoncini, Policy paper n°94, Institut Jacques Delors, juillet 2013

REPENSER L'UEM ET REPOSITIONNER LA GRANDE EUROPE  
Jacques Delors, Tribune, Institut Jacques Delors, juillet 2013

Sur les mêmes thèmes...

Directeur de la publication : Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors