

Que peuvent nous apprendre les Sciences Humaines au sujet de la Démocratie en Europe?

Pepper D. Culpepper et Archon Fung
Département Gouvernement John F. Kennedy
Université de Harvard, Septembre, 2006

Une argumentation clairement raisonnée, même lorsqu'elle est complètement erronée, est toujours la bienvenue dans le cadre du débat sur la crise présumée de la démocratie au sein de l'Union Européenne. La récente contribution d'Andrew Moravcsik est certainement bien argumentée, et nous partageons de tout cœur son rejet de la récente Constitution Européenne en tant que projet juridique motivé avant tout par des raisons de relations publiques. Ses leçons, sur ce que l'on peut apprendre de cette débâcle, sont cependant discutables. Nous nous interrogerons sur deux éléments centraux en particulier : son fondement dans les sciences politiques empiriques et les implications de ces constatations pour les questions de démocratie.

L'argumentation concise de Moravcsik est exposée en cinq points successifs ayant un rapport étroit les uns aux autres. Premièrement, la majeure partie de ce que l'UE fait est technique : son domaine couvre des secteurs tels que le commerce, la réglementation industrielle, la politique agricole et la politique étrangère (p. 225). Ces questions sont l'apanage d'experts. Les États-nations sont, tout comme l'UE, susceptibles de gouverner en déléguant, pour les questions relatives à ces secteurs, leur autorité à des organismes techniques tels que les banques centrales pour ce qui est de la politique monétaire. Deuxièmement, l'élaboration des politiques de l'UE est relativement efficace et légitime ; elle est « plus transparente que l'élaboration des politiques nationales, moins corrompue et tout aussi responsable » (p. 236). Troisièmement, une plus grande participation et réflexion publiques sont impossibles. Même si les opportunités pour engager les citoyens étaient plus nombreuses, les citoyens ne participeraient pas de manière importante parce que l'UE aborde des questions qui « sont beaucoup moins pertinentes » pour les électeurs que les questions qui se posent dans le cadre des politiques nationales (p.225). Quatrièmement, si les citoyens participaient, la politique de l'UE serait moins efficace parce que les citoyens n'auraient pas la motivation de s'informer, parce que « les électeurs

moyens estiment que les questions dont s'occupe l'UE sont relativement obscures, [donc] ils ne sont pas vraiment motivés pour en débattre ou en décider» (p. 226). Finalement, même si c'était possible, une participation et une réflexion publiques accrues n'amélioreraient ni la légitimité démocratique des institutions européennes ni la confiance populaire dans ces mêmes institutions. Moravcsik souligne que la confiance publique dans des institutions à faible participation tels que l'armée ou la police est plus élevée que la confiance dans les partis politiques (p. 234).

Nous aborderons ces points successivement, en commençant par l'assertion que les sujets dont s'occupe l'UE ne touchent que des questions techniques. Il est curieux et discutable de dire que le commerce et la politique étrangère soient techniques et donc apolitiques, tout spécialement compte tenu des nombreux ouvrages de sciences politiques empiriques qui indiquent l'existence de divisions politiques prononcées dans ces domaines de politique. Nous ferons fi de ces chicaneries et nous nous attacherons aux préoccupations des électeurs européens, qui, comme Moravcsik l'a justement remarqué, tournent autour de l'économie : le chômage, la « situation économique » et l'inflation. Bien que la politique monétaire, définie par la Banque Centrale Européenne, puisse avoir quelque chose à voir avec leur situation, Moravcsik note que les politiques au niveau fiscal et marché du travail, qui sont à son avis les « instruments les plus importants en matière de politique pour influencer l'emploi et la croissance », dépassent le cadre des attributions de l'UE.

Cette optique ignore l'accusation courante, à savoir que certains des problèmes des économies européennes puissent être liés au manque de coordination entre politique fiscale et monétaire (cf. Begg et al. 2203). Elle ne fait également aucune mention du fait que l'UE n'a pas seulement joué un rôle actif au niveau macroéconomique mais aussi microéconomique dans le cadre de son projet d'ouverture du marché aux biens et services dans l'ensemble des États membres de l'Union. Cette initiative de l'UE a permis aux hommes et femmes politiques de certains pays – et l'exemple français revient à l'esprit ici - de libéraliser les marchés (ce qui engendre des perdants et bien sûr des gagnants) tout en rejetant la responsabilité de la libéralisation sur Bruxelles (Culpepper et al. 2006). La libéralisation des marchés crée une fragmentation sociale, qui, à son tour, produit un malaise public à l'encontre de l'Union Européenne à qui les hommes et femmes politiques des États membres ont eu vite fait de faire porter la responsabilité de programmes de libéralisation impopulaires.

Et alors? Pour Moravcsik ce n'est pas un problème parce que les gouvernements qui élaborent ces politiques devront affronter leurs électeurs lors d'élections nationales périodiques. Qu'est-ce qui pourrait être plus démocratique que cela? Deux constatations empiriques dérangeantes mais solides contredisent ce point de vue. Premièrement, l'UE est un aboutissement des courants principaux de la gauche et de la droite, et elle est soutenue par ces mêmes partis ; les partis qui s'opposent à l'UE avec le plus de véhémence sont dans l'ensemble de l'Europe en marge des politiques nationales. Deuxièmement, il existe un fossé énorme entre les élites et le public en général au niveau de l'attrait et des avantages de l'adhésion à l'Union Européenne (Hooghe et al. 2002; Hooghe et Marks 2006 ; Marks et al 2006). Cette dynamique a, dans les États membres, conduit à une situation dans laquelle les courants principaux de la gauche et de la droite ne rivalisent pas sur les questions de

déréglementation qui souvent semblent émaner de Bruxelles alors qu'elles sont décidées collectivement par les gouvernements nationaux. Le déficit le plus pressant de l'Union Européenne réside dans cette insuffisance de représentation au niveau national, niveau où les partis du centre-gauche et du centre-droite dans le cadre des politiques nationales ne proposent plus de projet alternatif pour ce qui est du rôle harmonieux des marchés et de la solidarité (cf. Balme 2006)¹. Cette coupure entre l'action de libéralisation et l'insuffisance de représentation des principaux partis est problématique pour la vision Schumpetérienne de la démocratie que Moravcsik adopte, et, à notre avis, la responsabilité doit en être en partie attribuée au peu de confiance généralement exprimée par les peuples de l'UE envers les partis politiques.

L'affirmation de Moravcsik, qui est de dire que les questions et les institutions européennes ne peuvent pas donner lieu à une participation populaire importante, est trop brutale. Déduire cela de la très faible participation à l'élection du Parlement Européen (PE), comme il le fait, ne fait que souligner l'échec du PE à être le vrai centre de prise de décision pour ce qui est des décisions qui importent aux citoyens de l'EU. Il a certainement raison de dire que la pertinence est nécessaire à la participation, mais nous avons montré que certaines questions européennes sont à la fois importantes et pertinentes. La participation ou non-participation des citoyens européens aux décisions de l'UE dépend également de la nature des possibilités de participation. Si les mécanismes visant à engager le public consistent principalement en des consultations interminables, consultations que l'UE ignorera par la suite, la participation sera, et on peut le comprendre, faible. Si, par contre, les méthodes pour engager le public abordent des questions pressantes telles que la politique économique et sociale, les citoyens pourront alors penser que c'est utile de participer s'il est clair qu'ils peuvent influencer les décisions dans ces domaines.

De façon similaire, la nature de la réflexion publique dépend largement de la qualité des institutions qui l'appuient et l'animent. Nous reconnaissons, et nous avons de fait, écrit sur ce sujet précédemment, qu'il n'y a pas eu de réflexion publique vraiment utile dans les mois qui ont précédé les référendums sur la Constitution en France et aux Pays-Bas. Cela n'est pas surprenant ; les votes et les référendums ne donnent pas lieu à une réflexion publique à moins qu'ils ne soient encouragés par des hommes et des femmes politiques, des organisations civiques, et des médias qui formulent les raisons et les arguments étayant des points de vue pertinents. Mais la réflexion publique a également lieu dans beaucoup d'autres contextes, telles que les initiatives de réflexion publique en cours se déroulant sous les auspices du Plan D de la Commission pour la Démocratie, le Dialogue et le Débat. Les sceptiques de l'Euro-démocratie se moquent de telles initiatives comme étant simplement un autre exercice de relations publiques, et il se peut qu'ils aient raison. Si ces initiatives sont mal conçues et mal conduites, alors elles ne produiront en effet rien de très utile. Si ces initiatives sont bien menées, elles pourront alors fort bien formuler des idées utiles et des façons de voir du public, ainsi que l'ont fait des initiatives semblables dans le monde entier, initiatives en matière de consultation de réflexion,

¹ Les principaux partis sont en leur sein relativement divisés dans leurs attitudes envers l'Union Européenne, même s'ils maintiennent dans l'ensemble des positions pro-UE (Gabel et Scheve parution prochaine).

planification participative et réforme électorale (Lang parution prochaine ; Fung 2006). Mais cette critique deviendra une prophétie qui se réalisera d'elle-même si les institutions politiques et sociales de l'UE continuent d'ignorer les résultats de ces concertations quelle qu'en soit la nature.

Des opportunités constructives d'engagement qui engendrent une participation et une réflexion importantes renforceraient vraisemblablement la légitimité des institutions de l'UE. Lorsqu'il oppose l'approbation d'organisations à participation faible telles que l'armée au désenchantement du public envers les partis politiques nationaux, Moravcsik compare des pommes à des oranges. La question n'est pas de savoir si les armées jouissent de plus ou de moins de confiance que les partis politiques, mais si les partis politiques (ou armées ou organisations non-gouvernementales) qui permettent plus de participation et de réflexion jouissent de plus de confiance de la part de leurs membres et de leurs électeurs que les partis oligarchiques (ou armées ou ONG). En particulier, lorsque leurs actions sont impopulaires ou suspectes – et le fossé entre l'élite et l'opinion publique indique que les institutions de l'UE sont les deux à la fois – les organisations s'orientent vers une transparence et une participation publique accrue dont elles bénéficient en retour. Cet élan est particulièrement fort dans la période actuelle où la confiance dans les instances publiques a diminué dans l'ensemble des pays industrialisés (Dalton 2005). À une certaine époque, les gens faisaient tout bonnement confiance aux hôpitaux et aux infirmières, aux professeurs et aux parents, et même aux entreprises. Maintenant, on assiste à une prolifération des conditions pour consentements donnés en toute connaissance de cause, comités de surveillance des patients, conseils de parents, et groupes d'informations aux consommateurs. Alors que de nombreux citoyens semblaient par le passé accepter l'invitation « faites-nous confiance » des hommes politiques et des autres instances, les individus et les organisations fonctionnent maintenant sur la base du diktat « on fait confiance mais on vérifie ». Bien que les dispositions régionales et transnationales de l'UE soient *sui generis*, nous ne sommes pas du tout sûrs qu'elles soient à l'abri de ces pressions et exigences.

Nous ne pouvons pas réfuter l'argument de Moravcsik par une recette pour une participation populaire. Personne ne sait exactement comment instaurer des institutions transnationales qui suscitent une participation et une réflexion populaires, et les tentatives d'instauration de telles institutions peuvent échouer. Nous ne savons même pas si les efforts devraient être dirigés dans le sens de la réforme des dispositions politiques nationales, du renforcement des liens entre les institutions nationales et européennes, ou de la création de nouvelles dispositions telles que la consultation des citoyens et les négociations avec les parties prenantes citoyennes. Mais les défenseurs des partis et des parlements nationaux ne peuvent pas nous conseiller de laisser tout bien tranquille quand tout va si mal. Plus de quarante pour cent des citoyens européens sont actuellement insatisfaits de la façon dont la démocratie fonctionne dans leurs propres pays (Eurobarometer 2006), ce n'est pas exactement un soutien franc un massif des démocraties nationales en Europe.

Au lieu de se fermer les yeux sur ce problème, ceux qui défendent un modèle intergouvernemental doivent reconnaître le manque de légitimité et les problèmes de gouvernance aux niveaux national et européen. Ils devraient présenter des propositions sur la façon dont leurs mécanismes privilégiés peuvent réconcilier les vues des élites politiques et celles qu'ils prétendent représenter, et comment éduquer chaque bord dans le processus. Et alors même qu'ils le font, d'autres réformateurs démocratiques diront que les structures des partis de la vieille Europe sont trop moribondes pour relever les nouveaux défis. À eux aussi il incombe de démontrer comment ils peuvent faire mieux par le biais de la participation directe des citoyens ou d'autres mécanismes. Que la partie commence.

Références

- Balme, Richard. 2006. Convergence, Fragmentation, and Majority-Cycling in French Public Opinion. Dans Culpepper et al. (2006), pages 244-275.
- Begg, Iain, Dermot Hodson, and Imelda Maher. 2003. Economic Policy Coordination in the European Union. *National Institute Economic Review* no. 183, pages 66-77.
- Culpepper, Pepper D., Peter A. Hall, and Bruno Palier, eds. 2006. *Changing France: The Politics that Markets Make*. London: Palgrave.
- Dalton, Russell J. 2005. The Social Transformation of Trust in Government. *International Review of Sociology*. vol. 15, no. 1, pages 133-154.
- Eurobarometer. 2006. Eurobarometer 65: Public Opinion in the European Union.
- Fung, Archon. 2006. Varieties of Participation in Democratic Governance. *Public Administration Review* (parution prochaine, décembre).
- Gabel, Matthew and Kenneth Scheve. Parution prochaine. Mixed Messages: Party Dissent and Mass Opinion on European Integration. *European Union Politics*.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2006. Europe's Blues: Soul-Searching after the Rejection of the European Constitution. *PS: Political Science and Politics* vol. 39, no. 2, pages 247-250.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks, and Carole J. Wilson. 2002. Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration? *Comparative Political Studies* vol. 35, no. 8, pages 095-989.
- Lang, Amy. Parution prochaine. But Is It For Real? The British Columbia Citizens' Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment. *Politics & Society* (parution prochaine, mars).
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe, Moira Nelson, and Erica Edwards. 2006. Party Competition and European Integration in the East and West. *Comparative Political Studies* vol. 39, no. 2, pages. 155-175.
- Moravcsik, Andrew. 2006. What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project? *Politische Vierteljahresschrift* vol. 47, no. 2, pages 219-241.