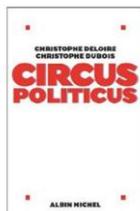


La démocratie européenne : cirque ou réalité ?

par Yves Bertoncini, Secrétaire général de Notre Europe
et Valentin Kreiling, assistant de recherche stagiaire à Notre Europe

Synthèse de la conférence-débat autour de l'ouvrage *Circus Politicus*



L'ouvrage *Circus Politicus*¹ relance le débat sur le déficit démocratique de l'Union européenne : il conduit à s'interroger sur l'implication des citoyens dans le fonctionnement institutionnel et politique de l'UE, mais aussi sur la nature et la portée des pouvoirs qu'elle exerce.

Pour évoquer ces enjeux essentiels, *Notre Europe* a organisé une conférence-débat au Centre d'accueil de la presse étrangère de Paris le 22 mars 2012, en présence de :

- **Christophe Deloire**, directeur du Centre de formation des journalistes, co-auteur, de *Circus Politicus* (avec Christophe Dubois) ;
- **Isabelle Durant**, députée européenne Ecolo/Les Verts, vice-présidente du Parlement européen et ancienne ministre belge ;
- **Jean-Louis Boulanges**, ancien député européen, professeur à Sciences Po et membre du Conseil d'administration de *Notre Europe*.

Le débat a été introduit et animé par **Yves Bertoncini**, Secrétaire général de *Notre Europe*, et s'est conclu par une série de questions-réponses avec le public. L'ensemble des interventions et échanges a permis de dégager les principaux éléments d'analyse évoqués ci-après.

1. Le déficit de visibilité des institutions et des décisions européennes

1.1. Une couverture médiatique insuffisante

- **Christophe Deloire** : les médias nationaux ne font pas bien leur travail quand il s'agit de couvrir l'actualité européenne, qui ne correspond pas à leurs logiques politiques et culturelles (avec notamment une obsession pour les personnes et le combat électoral) ; cette actualité les intéresse essentiellement quand il s'agit d'évoquer les déplacements des chefs de gouvernement à Bruxelles ; les journalistes spécialistes de l'UE s'identifient souvent à leur objet et sont souvent très pro-européens ; ce déficit de couverture médiatique aboutit à une représentation déformée sinon mensongère de l'UE et constitue une faille démocratique.
- **Isabelle Durant** : il est vrai que les journalistes qui traitent l'actualité européenne sont souvent des corps étrangers dans leur propre rédaction – de même que les élus au Parlement européen sont souvent des corps étrangers au regard de la classe politique nationale ; les médias et les nouveaux outils d'information accordent une prime à l'immédiateté et au court-termisme qui ne correspond pas du tout à la longueur et à la complexité de la gouvernance à multi-niveaux organisée par l'UE ; on ne voit jamais un média couvrir de manière continue l'évolution d'une directive de sa proposition jusqu'à sa transposition.
- **Jean-Louis Boulanges** : la couverture médiatique globale des affaires européennes est insuffisante ; mais elle n'est pas si déficiente dans les secteurs où l'UE exerce d'importants pouvoirs, par exemple l'agriculture : lorsque c'est à Bruxelles que ça se passe, les acteurs et médias concernés s'organisent pour être très bien informés.

¹ Christophe Deloire et Christophe Dubois, *Circus Politicus*, Albin Michel, Février 2012.

1.2. Une transparence institutionnelle à améliorer ?

- **Christophe Deloire** : la transparence des institutions européennes est parfois insuffisante, notamment s'agissant du Conseil européen : les notes Antici² citées dans *Circus Politicus* montrent que des débats importants ont lieu lors de ces Conseils européens, à l'abri des regards ; elles confirment que ces débats sont évoqués de manière déformée par les chefs d'Etat à leur sortie – c'est humain, les chefs d'Etat prétendent avoir eu le beau rôle.
- **Isabelle Durant et Jean-Louis Bourlanges** : une forme de discrétion est inévitable au niveau européen comme au niveau national, et nombre de décisions sont préparées dans les arrières-scènes (Isabelle Durant) ; les conciliabules fermés sont consubstantiels à la politique, y compris européenne, car les décisions politiques, qui génèrent de l'angoisse et de l'espérance, doivent être livrées comme des produits finis, cela ne mérite pas de dénoncer un tabou conspiratif ou de chercher un agenda caché (Jean-Louis Bourlanges).
- **Un constat partagé** : très peu d'Européens pourraient répondre à la question : Que fait Herman Van Rompuy ? Seuls les initiés le savent, de même qu'eux seuls savent qu'il fait des Haikus (Isabelle Durant).

2. La nécessité de mieux articuler démocraties nationales et européenne au sein d'une « démocratie multinationale »

2.1. La légitimité des pouvoirs de l'UE

- **Christophe Deloire** : le pouvoir européen est éloigné des contraintes électorales, ce que revendiquent et assument parfois certains acteurs (par exemple Mario Monti) ; au niveau national, le lien entre le Conseil des ministres français et le peuple est réel, ce n'est pas le cas au niveau européen ; il existe des pouvoirs non élus au niveau européen et certaines politiques, souvent d'inspiration libérale, sont en outre inscrites dans les Traités.
- **Isabelle Durant** : le climat actuel vis-à-vis de l'UE est déplaisant, de même que l'injonction perpétuelle de donner la parole aux peuples, alors que leurs élus sont là pour les représenter ; la seule réponse est de créer un espace public transnational et de montrer qu'il est possible pour un citoyen d'avoir plusieurs identités, comme dans les pays décentralisés avec des gouvernements régionaux ; l'émergence d'une approche croisée entre médias régionaux et nationaux permettrait de faire entendre autre chose que la musique identitaire nationale.
- **Jean-Louis Bourlanges** : *Circus politicus* est un ouvrage révélateur d'une époque dans laquelle on dénigre volontiers l'UE, avec un écho particulier en France en raison des ressentiments liés au référendum constitutionnel de 2005 ; il est juste de pointer le contraste entre des règles européennes relativement fixes et des choix populaires qui peuvent fluctuer ; mais l'UE a besoin de se fonder sur des règles contraignantes démocratiquement définies, même si leur application concrète n'est ensuite pas évidente au regard des réactions des Etats et des citoyens ; les règles relatives au libre-échange ne sont pas intangibles, même si leur remise en cause est très lourde ; le problème démocratique de fond est que les représentants européens seront toujours trop loin compte tenu du nombre de citoyens européens à représenter (« Bruxelles » fait penser à « Washington »).

2.2. Le rôle démocratique des parlements

- **Christophe Deloire** : les transferts de pouvoirs opérés au niveau européen n'ont pas été suffisamment accompagnés en termes de contre-pouvoirs et de contrôle démocratique ; les chefs d'Etat et de gouvernement agissent parfois à Bruxelles sans mandat de négociation de leur parlement (exemple de Nicolas Sarkozy).
- **Isabelle Durant** : une des questions clés est en effet qui contrôle ce qui se passe au niveau européen ; mais si un ministre vient présenter son action européenne dans son parlement national, tout le monde s'en va ; la passivité des parlements nationaux est à la fois subie et volontaire ; elle est peut-être en train

² Ces notes sont prises par les conseillers des représentants permanents des Etats membres auprès de l'UE – le nom vient du diplomate italien Paolo Antici, qui officiait au moment du 1^{er} Conseil européen en 1975.

de se réduire, comme en témoigne la 2^{ème} Conférence de haut niveau avec des parlementaires nationaux organisée en mars 2012 au Parlement européen.

- **Jean-Louis Bourlanges** : à propos des parlements, l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe est très grave, c'est peut-être le problème numéro 1, quelles que soient les options qu'on a pour l'avenir de l'Union européenne : au moment du traité de Maastricht, cette Cour indiquait qu'il fallait renforcer la démocratie en accroissant les pouvoirs du Parlement européen, aujourd'hui elle estime qu'il n'y a pas de peuple européen, donc que la démocratie européenne passe forcément par un rôle accru des parlements nationaux, ceci est une « aporie ».

2.3. La représentativité du Parlement européen en question

- **Christophe Deloire** : dans son arrêt du 30 juin 2009, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a entre autres dénoncé la distribution des sièges au sein du Parlement européen, en soulignant qu'un député européen allemand représente environ 800 000 électeurs et un député maltais seulement 76 000 électeurs.
- **Isabelle Durant** : dans tous les systèmes de type fédéral, il existe une pondération incroyable en termes de représentativité des citoyens – c'est par exemple le cas en Belgique où un député européen germanophone ne représente que 40 000 habitants ; le principe de proportionnalité dégressive appliqué à l'attribution des sièges au Parlement européen est un bon principe.
- **Jean-Louis Bourlanges** : la Cour de Karlsruhe demande la correction d'un principe inégalitaire qui existe au *Bundesrat* depuis 1949, puisque le nombre de citoyens représentés par les membres du *Bundesrat* varie aussi fortement selon les *Länder* ; le problème de l'UE est d'avoir essayé de combiner égalité des Etats et égalité des citoyens aussi bien au Parlement européen qu'au Conseil (avec la majorité qualifiée), alors que le Sénat américain est strictement égalitaire, avec 2 représentants par Etat, quelle que soit leur taille.

2.4. L'organisation de la confrontation et du débat

- **Christophe Deloire** : il n'y a pas d'opposition gauche-droite très claire au niveau européen ; la mise en scène des confrontations est problématique, soit les conflits sont minorés, soit ils sont exagérés ; il y a très peu de votes au Conseil des ministres, ce qui empêche l'expression de positions tranchées.
- **Isabelle Durant** : il est vrai que le Parlement européen fonctionne plutôt sur un mode consensuel, et que son mode d'organisation interne favorise une grande coalition entre le PPE et le PSE ; le Parlement européen ne ressemble pas à un parlement national où le gouvernement est soutenu par une majorité, il ressemble plutôt au Congrès des Etats-Unis ; beaucoup d'exemples montrent que le Parlement européen est capable d'exercer ses pouvoirs sur des bases partisanses.
- **Jean-Louis Bourlanges** : les conflits européens sont désormais réglés sur tapis vert, ce qui est un progrès énorme – même sans un « démos » européen unique, l'homme n'est plus un loup pour l'homme à l'intérieur de l'UE ; au niveau européen, on observe à la fois des clivages entre Etats et des clivages entre partis ; mais ces clivages s'expriment au sein d'un système de négociation plutôt que d'un système de confrontation ; les enjeux traités au niveau européen sont souvent très techniques et ne se prêtent pas forcément à la mise en exergue des clivages partisans (exemples du règlement Reach ou des textes sur les fromages au lait cru).

3. Quelles places respectives pour les groupes d'intérêt et les citoyens ?

3.1. L'importance des cercles d'influence au niveau européen

- **Christophe Deloire** : l'UE est particulièrement perméable au « soft power » exercé par des cercles d'influence, qui agissent dans l'ombre et au niveau global (Bilderberg, Trilatérale, etc.) ; certains intérêts sont beaucoup mieux représentés que d'autres au sein de ces cercles d'influence ; l'équilibre entre syndicalistes et hommes d'affaires n'est pas du tout respecté.
- **Isabelle Durant** : l'action des groupes d'intérêt est tout aussi intense au niveau national, par exemple en matière énergétique ; il est normal que des contacts existent entre les décideurs et ces groupes ; la limite

est que ces contacts ne doivent naturellement pas déboucher sur l'établissement d'une relation corrupteur-corrompu.

- **Jean-Louis Bourlanges** : les catégories dirigeantes se côtoient dans tous les pays et à tous les niveaux, c'est un fait ; les réunions de la Trilatérale ou du Siècle sont des moments d'échange très informels, mais ne constituent pas un lieu où s'exerce le pouvoir ; l'influence excessive de certains acteurs ou groupes d'intérêts peut s'avérer problématique : on peut par exemple noter une influence trop grande du lobby bancaire (Goldman Sachs, etc.).

3.2. Une implication accrue des citoyens et de la société civile (Isabelle Durant)

- L'UE ne peut se contenter de la communication institutionnelle et des consultations formelles, qui concernent toutes deux des publics limités ; il lui faut miser sur des nouveaux moyens d'impliquer la société civile dans la conduite des affaires européennes.
- Il faut pouvoir s'adapter aux formes changeantes des mobilisations citoyennes, qui sont souvent très ponctuelles et passent par l'émergence de coalitions éphémères (exemple des récentes manifestations contre l'Accord commercial anti-contrefaçon) ; ces phénomènes traduisent une crise de la démocratie représentative et les limites de la relation citoyen-député ; la mise en place de l'initiative citoyenne européenne (depuis avril 2012) pourra utilement contribuer à donner un débouché à ces mobilisations.
- Il faut par ailleurs mieux exploiter les possibilités offertes par les nouvelles technologies : il serait par exemple utile de favoriser l'émergence d'une « Wiki-citoyenneté » pour permettre aux citoyens de contrôler eux-mêmes les institutions et de valider leurs actions.

4. La nature et la portée des pouvoirs de l'UE : Bruxelles décide-t-il vraiment de tout ?

- **Christophe Deloire** : Un chiffre – un seul – résume l'enjeu : 80% de nos lois viennent-elles ou non du niveau européen ?
- **Isabelle Durant** : les interventions de l'UE peuvent sans doute représenter jusqu'à 70% de la législation nationale dans certains secteurs ; les compétences européennes en matière budgétaire sont en outre en train d'être renforcées avec les réformes au sein de l'Union économique et monétaire (Six-Pack ;, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ; Two-Pack).
- **Jean-Louis Bourlanges** : Jacques Delors parlait de la réglementation économique en évoquant ces 80 % ; l'UE a par exemple des pouvoirs importants en matière de normalisation des produits, pour faciliter leur libre circulation ; les grandes compétences politiques sont cependant toutes nationales : éducation, fiscalité, sécurité, protection sociale, organisations des pouvoirs, etc. ; dans beaucoup de domaines, l'Europe fait semblant et ses promoteurs proposent des initiatives apparemment séduisantes, mais dénuées de portée réelle (« On vous propose de la Barbe à papa »).
- **Yves Bertoncini** : *Circus politicus* cite une étude publiée par *Notre Europe* en 2009³, et qui conclue qu'il faut briser le mythe des 80 %⁴ : l'impact des interventions normatives de l'UE au niveau national est souvent de portée accessoire ou réglementaire, sauf dans certains secteurs de l'action publique (par exemple l'agriculture ou l'environnement) ; un ouvrage académique récemment publié⁵ et portant sur 8 pays de l'UE confirme cette analyse ; s'il fallait vraiment retenir un pourcentage global, ce serait plutôt 25 ou 30 % ; c'est en fonction de la nature réelle des pouvoirs de l'UE qu'il faut mesurer l'ampleur plus ou moins grande de son déficit démocratique : la question du « kratos » est aussi importante que celle du « démos ».

³ Yves Bertoncini, « [Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ?](#) », *Etudes* n° 73, *Notre Europe*, août 2009.

⁴ Yves Bertoncini, « [La législation nationale d'origine communautaire : briser le mythe des 80%](#) », *Bref* n°13, *Notre Europe*, juin 2009.

⁵ Sylvain Brouard, Olivier Costa, Thomas König (eds.), [The Europeanization of Domestic Legislatures. Studies in Public Choice](#), New York Springer, 2012.