

Savoir/agir numéro 3, mars 2008

Europe

Au-delà du « déficit démocratique »

Chapô : *Pour nombre d'observateurs et d'acteurs de l'Union européenne, le « déficit démocratique » serait consubstantiel à la construction européenne. Ce qui avait été brandi comme une critique radicale de l'Europe et de son fonctionnement pour souligner l'illégitimité des décisions prises et/ou pour réclamer des réformes institutionnelles est désormais un lieu commun pour quiconque observe et pense l'Europe.*

Que l'on salue cette victoire de la critique politique qui aurait enfin réussi à imposer ce « problème » ou que l'on déplore la ruse de la raison politique ayant récupéré la critique pour justifier des réformes, on devrait toutefois s'étonner du succès de ce consensus qui, tout en enfermant le débat dans des questions d'organisation des pouvoirs et en réduisant la politique à l'assentiment des citoyens, empêche de voir et de comprendre les processus concrets du fonctionnement de l'Union européenne. Car pendant que l'on débat – en vain – des fondements démocratiques de l'Europe ou que l'on évalue à l'aune de théories politiques et sociologiques les évolutions du système, s'élabore un espace européen de jeux politiques où seuls ceux qui en maîtrisent les règles spécifiques ont quelques chances d'exister et de peser.

Le déficit démocratique irréductible

Aujourd'hui, le terme « déficit démocratique » fait partie du vocabulaire européen. En témoigne sa présence dans les 233 termes du « glossaire » que l'on trouve sur le site internet *Europa* des institutions européennes¹. L'article commence ainsi :

« Le déficit démocratique est une notion principalement invoquée pour faire valoir que l'Union européenne et ses instances souffrent d'un manque de légitimité démocratique et qu'elles semblent inaccessibles au citoyen du fait de la complexité de leur fonctionnement. Le déficit démocratique traduit une perception selon laquelle le système institutionnel communautaire serait dominé par une institution cumulant des pouvoirs législatifs et gouvernementaux – le Conseil de l'Union européenne – et par une institution bureaucratique et technocratique sans réelle légitimité démocratique – la Commission européenne. »

Suit alors un rappel des différentes réformes institutionnelles ayant permis d'accroître les pouvoirs du Parlement européen dans le processus décisionnel (Traité de Maastricht en 1992, d'Amsterdam en 1996 et de Nice en 2000) et des initiatives lancées pour « rapprocher l'Europe des citoyens » (débat public sur « l'avenir de l'Europe », Convention européenne et projet de constitution européenne). La reconnaissance du « problème », qui serait déjà un pas vers sa résolution, permet de justifier les « solutions » mises en œuvre. Mieux, elle fait du « renforcement de la légitimité démocratique de l'Union » un impératif auquel tout acteur européen doit se référer, quelle que soit l'institution dans laquelle il se trouve ou les missions qu'il a à mener.

Les parlementaires européens, aidés des analyses des politologues et des commentaires journalistiques, scrutent, avec plus ou moins d'inquiétudes, les taux de participation

¹ http://europa.eu/scadplus/aboutglossary_fr.htm

électorale². Depuis la première élection au suffrage universel direct en 1979, l'abstention augmente : d'une moyenne européenne de 37%, elle a passé les 50% aux élections de 1999 et atteint 54,3% en 2004. La tendance à la hausse est la même pour presque tous les pays, y compris ceux où le vote est obligatoire (Luxembourg, Belgique, Grèce). Pour ces élus, non pas *du* peuple européen mais des différents peuples nationaux, le « déficit démocratique » est synonyme de « la crise de la démocratie représentative »³ qui toucherait, dans une moindre proportion, les États membres. Pourtant, le Parlement dispose de plus en plus de pouvoirs et ses membres ne cessent de rappeler les épisodes glorieux qui ont marqué l'histoire récente de cette institution : son rôle en mars 1999 dans la chute de la Commission Santer, sa détermination dans la nomination des commissaires européens avec le retrait, en 2004, de Rocco Buttiglione de la Commission Barroso, les pressions sur l'attribution des portefeuilles de László Kovács et Neelie Kroes et, plus récemment en novembre 2006, la contestation de la candidature roumaine de Varujan Vosganian au profit de celle de Leonard Orban désormais commissaire en charge du multilinguisme. Mais ces signaux envoyés aux électeurs, n'en déplaise aux tenants du parlementarisme européen, ne se traduisent pas par une hausse de la participation électorale et l'on peut se demander si les dispositions du nouveau traité de Lisbonne, augmentant encore ses pouvoirs dans le domaine législatif et budgétaire, seront de nature à changer cet état de fait.

À la Commission européenne, le problème est posé différemment mais avec une acuité tout aussi grande. Comme pour dissiper cette image de « technos » qui mettrait à mal leur légitimité politique, les commissaires n'hésitent plus à rappeler leur carrière d'élus et le rôle qu'ils ont pu jouer dans des gouvernements nationaux, au risque de mettre en péril leur rôle de représentants de l'intérêt général européen. Quant aux fonctionnaires européens, soucieux de la perception qu'ont les Européens de l'institution qu'ils incarnent, ils observent, avec plus ou moins d'intérêt selon la direction générale dans laquelle ils travaillent, les résultats de l'Eurobaromètre : tous les six mois, ce sondage à l'échelle européenne, effectué pour le compte de la Commission européenne, permet de suivre, entre autres, l'évolution du soutien à la construction européenne et des « opinions » à l'égard des différentes politiques communes. Au sein de la DG Communication, les services en charge de l'analyse de l'opinion publique, largement relayés par les politologues et spécialistes des sondages d'opinion, ont mis en évidence dans les années 1990 une « rupture du consensus » en faveur de la construction européenne. Si les années 1990 et 1991 constituent le point le plus élevé des attitudes favorables à la construction européenne, depuis lors, il est de bon ton de se désoler d'une montée de « l'eurosepticisme » que révèle l'Eurobaromètre et que confirmeraient les résultats des référendums sur l'Europe : qu'il s'agisse du 'non' danois à l'adoption de l'euro (septembre 2000), du 'non' irlandais au Traité de Nice (juin 2001) ou, plus récemment, des 'non' français et néerlandais (mai 2005) au traité établissant une constitution pour l'Europe⁴, tous ces événements confirmeraient l'existence d'une fracture entre l'Europe et les citoyens.

Les chefs d'État et de gouvernement, qui définissent pourtant les grandes orientations européennes et dont les ministres négocient avec le Parlement les « lois européennes », sont volontiers montrés du doigt : prompts à dénoncer « Bruxelles » pour toute mesure

² Les différentes données chiffrées sont extraites de Yves Déloye, dir., *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005.

³ Sur cette notion, cf. l'article de Bernard Lacroix, « La 'crise de la démocratie représentative en France'. Éléments pour une discussion sociologique du problème », *Scalpel. Cahiers de sociologie politique de Nanterre*, n°1, 1994, pp.6-29.

⁴ Pour une lecture critique des résultats du référendum, cf. Patrick Lehingue, « Le Non français au traité constitutionnel européen (mai 2005). Sur deux lectures « polaires » du scrutin », *Actes de la recherche en Sciences sociales*, n°166-167, mars 2007, pp.122-139

impopulaire qu'ils auraient pourtant adoptée et parfois réclamée, ou à s'arroger tout le mérite de décisions mieux perçues, ils ne prendraient pas leurs responsabilités. Le travail de « pédagogie » défailant des États en direction de leurs citoyens se doublerait d'une communication timide sur l'Europe, rendant difficile voire problématique la mise en œuvre de dispositions communautaires destinées à créer une véritable « communauté de citoyens européens ». La faible utilisation par les étrangers communautaires de leurs droits de vote et d'éligibilité aux élections européennes (15% seulement des expatriés européens se seraient inscrits sur les listes électorales pour les élections de 2004) et aux élections locales (aux élections municipales françaises de 2001, le taux d'inscription des étrangers communautaires n'était que de 13,8%) n'en serait qu'un exemple parmi d'autres. Comme pour contourner les États et leur mauvaise communication sur l'Europe, la commissaire Margot Wallström, vice-présidente de la Commission européenne en charge de la communication, lance en 2005 « le Plan D comme démocratie » pour, entre autres, « élargir et approfondir le dialogue avec les citoyens » en essayant de « faire en sorte que les citoyens s'impliquent dans les politiques fondamentales et se les approprient ».

Il faudrait bien sûr nuancer ce tableau esquissé à grands traits et insister sur les différentes positions au sein d'une même institution ainsi que sur les débats que génèrent les différents « diagnostics », empruntant tantôt au « problème de communication », tantôt au « problème de la participation électorale » ou encore au « problème institutionnel ». Mais on voudrait surtout rappeler combien le « problème du déficit démocratique », constitué à partir d'indicateurs hétérogènes organisés autour de la question de la légitimité démocratique, reste posé de manière abstraite et à partir d'une définition bien particulière de la démocratie. Car la question apparemment universelle de la légitimité démocratique ne s'est pas posée de tout temps et en tous lieux selon les mêmes modalités. La conception de la légitimité démocratique n'est pas la même dans les années 1970 où est débattue l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen et dans les années 1990 où l'on tente de construire « l'Europe politique » avec un « citoyen européen », érigé en acteur fondamental de l'Europe politique.

Aujourd'hui, à regarder de plus près le fonctionnement de l'Europe, il n'est pas sûr que le problème réside dans le « déficit » de démocratie, pour rester dans cette logique comptable largement critiquée⁵. Poser ainsi la question de « l'excédent démocratique » pourrait relever de la pure provocation s'il ne s'agissait pas de revenir à la fois aux principes actuellement en vigueur du bon gouvernement de l'Union européenne et aux types de pratiques politiques valorisées dans l'espace européen.

La bonne gouvernance européenne

Le Livre blanc sur la « gouvernance européenne », publié en juillet 2001 par la Commission européenne, a en effet proposé de nouvelles manières de gouverner devant aller dans le sens d'un « renforcement de la légitimité démocratique » de l'Union. Les pratiques préconisées se sont d'autant mieux imposées et diffusées qu'elles étaient déjà en partie à l'œuvre et qu'elles se trouvaient alors rationalisées et légitimées.

À l'origine, ce Livre blanc, voulu par le nouveau président de la Commission européenne Romano Prodi, devait renouer avec les projets politiques européens mobilisateurs qui avaient fait la gloire de présidents comme Jacques Delors. Le contexte de crise qui frappe les institutions européennes après la chute de la Commission Santer et les discours alarmistes sur

⁵ Raoul Marc Jennar, *Europe, la trahison des élites*, Paris, Fayard, 2004, p.17.

le « déficit démocratique » sont propices à ce genre d'entreprise qui se propose d'améliorer à la fois le fonctionnement des institutions, mais sans modifier les traités, et de promouvoir une bonne image de l'Europe auprès des citoyens. Un petit groupe d'experts, issus de la « Cellule de prospective »⁶, se voit confier le soin de faire des propositions en ce sens. Pendant plus d'un an, des groupes de travail où se retrouvent hauts fonctionnaires de la Commission européenne, universitaires, membres de *think tanks* et responsables d'associations paneuropéennes, vont réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour améliorer la gouvernance européenne. Parmi d'autres principes de « bon gouvernement », la « participation de la société civile » occupe une place de choix. Elle est perçue comme une solution au « déficit démocratique », permettant de substituer à une démocratie représentative « en panne » une démocratie plus directe donnant aux organisations économiques et sociales une place et un rôle dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques européennes. Qu'il s'agisse d'entreprises, de groupements professionnels, de réseaux d'ONG, d'associations de défense de citoyens, ou de bureaux de représentation de régions, ces organisations permettraient d'élaborer des décisions au plus près des revendications sociales et des attentes envers l'Europe. En contact direct et permanent avec les réalités socio-économiques, elles contribueraient à une plus grande efficacité des actions de l'Union européenne, davantage ciblées sur des besoins clairement identifiés et mieux mises en œuvre grâce à ces « acteurs de terrain ». En travaillant avec cet ensemble hétérogène d'organisations de la société civile, les fonctionnaires des différentes directions générales (DG) de la Commission pourraient non seulement se procurer de l'information et de l'expertise à moindre coût mais encore s'assurer d'un soutien et d'une certaine légitimité politique. Le recours à la « société civile » permettrait ainsi de répondre aux deux objectifs d'efficacité et de légitimité des actions de l'Union européenne.

Aussi étonnante, voire révolutionnaire qu'elle puisse paraître, cette proposition s'inscrit dans la continuité avec les politiques de la Commission européenne envers les groupes d'intérêt. Dès le début de la construction européenne, les associations transnationales et paneuropéennes, permettant à la fois de contourner les États et de « penser européen », ont été considérées et théorisées comme des alliés objectifs des institutions communautaires. Cette perspective fédéraliste qui consistait à soutenir financièrement et politiquement ces associations européennes a été pour partie favorisée par la réticence de beaucoup d'organisations, tirant leur légitimité de leur représentativité au plan national, à occuper le terrain européen. Cette stratégie politique s'est assez rapidement doublée d'une nécessité technique pour la Commission qui reste une petite administration (aujourd'hui, quelque 25 000 fonctionnaires) sans services extérieurs : les groupes d'intérêts fournissent, à moindres coûts, des informations et de l'expertise nécessaires à la conduite des politiques communautaires. Dans les années 1990, cette politique à l'égard des groupes d'intérêt a été formalisée comme « dialogue ouvert et structuré » devant respecter les règles de « pluralisme » et d'égalité d'accès. Car si la Commission européenne se veut « ouverte » aux groupes d'intérêts et sollicite le concours de ceux qui, selon elle, ne s'intéressent pas ou insuffisamment à l'Europe (ce qui a été le cas pour les « patrons européens » au début de la construction européenne⁷ ou plus récemment des industries pharmaceutiques⁸), elle veut aussi rééquilibrer l'état des forces en présence en aidant financièrement et politiquement, voire en créant, des organisations dites de « la société civile » pour que soient représentés et défendus

⁶ La Cellule de prospective a été mise en place par Jacques Delors en 1989 sur le modèle du Commissariat au plan français.

⁷ Voir : Guillaume Courty, Guillaume Devin, Paris, *La construction européenne*, Éditions La Découverte, Collection Repères, 2004.

⁸ Boris Hauray, *L'Europe du médicament. Politique, expertise, intérêts privés*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

des intérêts plus « sociaux ». Avec la promotion de la « participation de la société civile », le Livre blanc marque une nouvelle étape dans cette politique d'implication des différentes organisations qui agissent en dehors des institutions européennes mais en relation avec elles.

Relégué au second plan par la mise en place de la Convention sur l'Avenir de l'Europe en 2001 et ses travaux sur la « constitution », le Livre blanc sur la gouvernance n'a pas eu le succès qu'escomptait Romano Prodi pour « relancer l'Europe ». Mais la réflexion qu'il a initiée et développée autour du rôle de la « société civile », se retrouve aussi bien dans le traité dit constitutionnel (Art. I-47 « principes de la démocratie participative ») que dans le nouveau traité de Lisbonne (Art. 8-B) :

« 1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.

2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.

3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées. [...] »

Concrètement, chaque direction générale de la Commission peut – et doit – organiser sur les problèmes dont elle a la charge des « consultations » auprès des « parties prenantes » (*stakeholders*) qui envoient alors sous forme de « contribution », le plus souvent écrite, leurs points de vue et éventuellement leurs propositions sur le sujet. Se déroulant dans la « transparence » (les contributions sont publiées sur le site internet de la Commission européenne⁹), ces consultations permettent à la fois d'identifier les intérêts en présence et de sélectionner les acteurs qui pourront participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques européennes. La Commission qui a le monopole de l'initiative législative peut alors présenter au Parlement un projet issu de plusieurs années de « dialogue » avec les parties concernées. La méthode utilisée par la Convention sur l'avenir de l'Europe a été une forme d'expérimentation de cette association de la « société civile » à l'élaboration de la « constitution européenne ».

Avec cette forme d'institutionnalisation du *lobbying* et sa valorisation comme bon principe de gouvernement¹⁰, émerge une autre dimension du « problème » du « déficit démocratique » qui met au cœur du processus non pas tant le citoyen apathique que ses différents représentants qui agissent en son nom et pour son bien supposé.

Définir et réaffirmer la politique en Europe

L'association de la « société civile » au processus décisionnel a en effet entraîné une promotion du travail d'expertise que les *stakeholders* font en lien avec les membres de la Commission européenne. Au sein de groupes de travail, de comités consultatifs ou encore de réunions *ad hoc*, des « problèmes » sont débattus, expertises et documents à l'appui. Les représentant peuvent d'autant mieux imposer leurs vues qu'ils ont la capacité de les traduire

⁹ Voir : http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fr.htm

¹⁰ Voir par exemple la définition donnée récemment par la Commission européenne dans son Livre vert sur la transparence, 3 mai 2006 : « Le lobbying est une activité légitime dans le cadre d'un système démocratique, qu'elle soit menée par des citoyens ou des entreprises, des organisations de la société civile et d'autres groupes d'intérêt ou par des entreprises travaillant pour le compte de tiers (spécialistes des affaires publiques, groupe de réflexion et avocats). »

en dispositions juridiques, qu'ils peuvent mobiliser des travaux scientifiques ou brandir des chiffres permettant d'aider à « l'étude d'impact » de telle ou telle proposition. Il leur faut à la fois manier le langage administratif et plusieurs langues européennes, dont la principale est de plus en plus l'anglais. Autant de contraintes qui obligent les organisations à investir dans la formation spécifique de leurs représentants (les formations au *lobbying* auxquelles syndicalistes, représentants d'ONG ou cadres d'entreprises participent en sont de bons exemples) et à recruter des spécialistes de la représentation. Le phénomène de professionnalisation de ces représentants est connu et permet aux détracteurs de cette « société civile » de rappeler qu'ils ne détiennent même pas cette légitimité « du terrain » qu'on voudrait leur prêter. Il est vrai qu'ils sont géographiquement, socialement et professionnellement proches de ces fonctionnaires européens avec qui ils partagent souvent une vision technique de l'intérêt européen, se confondant avec le « progrès » de l'intégration européenne, progressant par petites touches et compromis successifs entre les différents intérêts en présence.

Les parlementaires n'ont alors plus le monopole de la représentation des intérêts des Européens, pour autant qu'ils l'aient jamais eu. Ils se trouvent largement concurrencés dans leur travail de représentation politique, sauf à considérer que le champ de leur activité se limite au Parlement européen et que toute activité s'exerçant en dehors de cette enceinte n'est pas « politique ». C'est d'ailleurs ce que tendrait à faire croire la conception d'une démocratie participative complémentaire de la démocratie représentative où d'un côté, des représentants d'intérêts n'ayant d'autre légitimité que la reconnaissance octroyée par la Commission européenne participent à l'élaboration des politiques publiques, et, de l'autre, des parlementaires élus, en fonction de leur appartenance aux groupes parlementaires, pourraient intégrer ces intérêts aux enjeux politiques, donnant ainsi un sens politique aux décisions. À s'en tenir à cette division du travail, on réaffirme l'importance de la légitimité électorale en politique mais on réduit d'autant l'espace politique. Or, faut-il le rappeler, élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques c'est faire de la politique, n'en déplaise aux conceptions gestionnaires de la politique.

Ainsi, pour beaucoup d'observateurs, en étendant ainsi le spectre des participants à la décision et en brouillant les frontières entre sphère privée et publique, la notion de « gouvernance » aurait encore complexifié le jeu politique au niveau européen et aurait ainsi empêché les citoyens d'y voir clair. Pourtant, à observer les processus à l'œuvre, il semble qu'elle ait clarifié le jeu politique, mettant en évidence la dépossession des représentants élus et la valorisation de pratiques de *lobbying* au niveau européen. Le *lobbying* est non seulement devenu le mode ordinaire d'intervention au niveau européen mais aussi la manière légitime de faire de la politique en Europe. Dans le même temps, la gouvernance – et la définition de la démocratie qu'elle promeut – ont contribué à redéfinir les contours de la politique en Europe en y intégrant le travail d'élaboration des politiques publiques qui s'effectue à la Commission européenne et en enjoignant les eurodéputés à ne pas cantonner la politique à l'espace parlementaire. Encore faut-il qu'ils veuillent et puissent jouer ce nouveau jeu politique.

Hélène Michel