

La fin de la démocratie européenne ?

FRÉDÉRIC LEBARON

Le 31 octobre 2011, le Premier ministre grec Georges Papandreou a annoncé la tenue prochaine d'un référendum sur la politique d'austérité mise en œuvre sous l'impulsion de la *Troïka* (Commission européenne, BCE et FMI). Pendant quelques jours, c'est la stupeur. Cette décision, qui laisse au peuple grec la décision ultime sur un grand choix de politique économique et sociale, est largement dénoncée par la classe politique européenne et disqualifiée comme une « folie » par les grands médias. Quelques jours plus tard, le même Papandreou renonce à son projet et annonce son retrait. La démocratie est vaincue. La *Troïka* et les marchés triomphent. Un ancien dirigeant de la BCE devient Premier ministre d'un gouvernement d'union nationale, sans que le peuple grec ait son mot à dire. Comment a-t-on pu en arriver là ?

Devant le spectacle des révolutions arabes de 2011, celui des fraudes électorales et des protestations qui les ont accompagnées cette année dans plusieurs pays d'Afrique et en Russie, ou encore devant l'étrange succession dynastique au sein du régime « marxiste-léniniste » de Corée du Nord, nombre d'Européens peuvent légitimement se sentir confortés dans leur adhésion de longue date à un système politique démocratique, désormais solidement établi et aux pratiques « routinisées »¹. Après les anciens pays du bloc soviétique, l'Amérique latine, voici que les pays arabes, et une partie de l'Asie et de l'Afrique s'y rallient. Plus que jamais, la revendication démocratique apparaît comme universelle et non comme une spécificité européenne ou occidentale, même si c'est dans la Grèce antique que ce système politique a connu sa première mise en œuvre cohérente, aussi éloignée soit-elle de ce que l'on entend aujourd'hui par cette notion².

Pourtant, de nombreux signaux indiquent aujourd'hui que la démocratie européenne traverse une crise très profonde,

1. P. Lehingue, *Le vote. Approche sociologique de l'institution et des comportements électoraux*, Paris, La Découverte, 2011

structurelle, durable. L'affaire du référendum de Papandreou n'aura peut-être été que l'ultime sursaut d'un idéal désormais condamné par les élites et par les pouvoirs européens.

C'est tout d'abord un constat : la tendance à l'abstention croissante, en particulier dans les catégories populaires et parmi les jeunes, fait apparaître une forme de décrochage massif entre le « peuple » et ses représentants, même lors des scrutins de « haute intensité », en particulier les scrutins européens qui sont parmi les moins prisés des électeurs³. Le paradoxe est de taille si l'on rapproche ce désintérêt de l'existence d'une monnaie commune à 17 pays de l'Union, qui crée entre eux une « solidarité de destin », et, plus encore, si l'on rappelle l'importance centrale, devenue évidente en 2011, des institutions européennes dans les débats publics nationaux. C'est précisément au moment où le symbole de la démocratie politique, l'élection libre dans un cadre de pluripartisme ouvert, s'étend au monde arabe et mobilise de nombreux acteurs sociaux dans les pays qui en sont privés, qu'elle paraît s'être étioyée dans les supposées « démocraties mûres ».

La crise de la démocratie européenne ne se réduit pas à la montée structurelle de l'abstention, phénomène que l'on observe d'ailleurs dans d'autres régions du monde. Un processus plus profond est à l'œuvre depuis les années 1980, rarement identifié comme étant au cœur de cette crise propre à l'Europe et, peut-être plus largement, aux pays dominant le système politique et économique mondial. Comme le montre à nouveau Amartya Sen⁴, la démocratie ne se réduit pas à l'existence de procédures formelles de vote et au pluripartisme, même si ceux-ci en sont l'un des aspects les plus précieux. Elle implique aussi une large participation des citoyens aux débats et aux choix politiques à tous les niveaux ainsi qu'une culture de la tolérance et de l'échange d'idées et de « points de vue » avant, pendant et après la prise de décision. Plus encore, elle exige que les différents choix politiques débattus soient présentés de façon équilibrée et non biaisée, et qu'ils fassent l'objet d'une délibération approfondie, respectueuse de l'ensemble des choix en présence.

Or, depuis une trentaine d'année, les principaux choix de politique économique et sociale en Europe sont, tout simplement, de moins en moins débattus de façon démocratique et de plus en plus clairement posés comme des évidences indiscutables après avoir été élaborés par les élites politiques, économiques et administratives, et abondamment diffusés par les médias⁵. L'exemple des référendums de 1992 et de 2005 (traité de Maastricht, projet de traité constitutionnel européen) en France a abondamment

2. A. Sen, *La démocratie des autres*, Paris, Rivages poche, 2006.

3. Aux élections européennes de 2009, le taux d'abstention moyen est de 56%. En France, il atteint 59%.

4. A. Sen, *op. cit.*

5. J. Duval, *Le mythe du trou de la Sécu*, Paris, Raisons d'agir, 2007 ; T. Guilbert, *L'évidence du discours néolibéral. Analyse dans la presse écrite*, Bellecombe-en-Bauges, éd. du Croquant, 2011.

illustré cette régression du débat public, les principaux médias, liés aux forces dominantes (à la fois celles du capitalisme financier et du champ politique), étant alors très largement acquis à l'une des options en présence et travaillant essentiellement à disqualifier le vote « négatif » comme « irruption irrationnelle » dans le champ clos des enjeux institutionnels légitimes. Le fait que le résultat du second référendum n'ait pas été suivi d'effets, puisqu'un nouveau traité « réduit » a simplement remplacé le précédent, a montré à quel point le choix démocratique lui-même n'était pas ou plus doté du caractère quasi sacré qu'il pouvait avoir jusque-là (que l'on pense par exemple à l'usage plébiscitaire qu'un de Gaulle faisait du référendum).

Cette tendance va cependant au-delà de l'énorme biais désormais structurel en faveur des orientations de politique économique dominantes. Un triple processus politique et social contribue en effet aujourd'hui en Europe à faire en quelque sorte dépérir de l'intérieur les procédures et les enjeux démocratiques.

Une première logique, bien connue de la démocratie américaine, est la convergence des partis majoritaires vers les mêmes orientations de politique économique et sociale, qui sortent dès lors de l'espace du discutable, ce qui restreint par définition les choix (apparemment) possibles, en particulier dans le futur. Aux États-Unis, le poids des *lobbies* et la « financiarisation » extrême de la vie publique expliquent très largement cette convergence entre les deux grands partis. En Europe, Parti socialiste et Parti populaire européens (et en premier lieu allemands et français) ont, depuis les années 1980, partagé et co-assumé les principales décisions socio-économiques : système monétaire européen, marché unique, libéralisation financière, monnaie unique, pacte de stabilité et de croissance, résorption des déficits et de l'endettement public par les « réformes »... Ils ont d'ailleurs dans plusieurs pays été conduits à partager le pouvoir politique dans des « grandes coalitions ». Certes, la « gauche » en attendait une incitation à approfondir l'Europe politique et sociale, dont on a pu voir à quel point elle était de l'ordre du vœu pieux. Elle ne partage pas l'obsession et la frénésie dérégulatrices de certains libéraux. Mais l'essentiel des choix s'est trouvé nettement restreint par cette convergence. On en retrouve l'illustration aujourd'hui avec la pression à l'« union nationale » dans différents pays.

Un deuxième processus a renforcé le précédent : c'est la complexification institutionnelle de l'enjeu démocratique en Europe. Avec la coexistence de gouvernements et de parlements nationaux qui restent au centre de la vie publique nationale, d'un

Conseil européen, d'une Commission et d'un Parlement européens dotés de leurs logiques propres, subtilement hiérarchisés, d'institutions fédérales à fort pouvoir de décision comme la BCE, les acteurs du jeu politique européen sont multiples et mal identifiés par les citoyens, notamment dans les catégories populaires⁶. Renforçant la dynamique de convergence autour de grands « choix », cette complexification institutionnelle participe de la perte de « prise » des citoyens sur la réalité des décisions collectives. Avec une Commission (« Commission Barroso ») affaiblie mais idéologiquement radicalisée depuis l'élargissement de l'Union et le triomphe de la droite européenne, le jeu européen est lui aussi fortement biaisé et donne l'impression d'une absence à peu près totale d'alternative économique et sociale. « Réformes structurelles », désendettement des États, lutte contre l'inflation... Les « grandes orientations de politique économique » ne changent pas de cap et semblent dès lors déconnectées de tout débat public. Il ne s'agit pas de les mettre en débat et de les faire partager à la population, mais plutôt, d'examiner scientifiquement leur mise en œuvre par les États, dans une logique de *benchmarking* (logique associée à la « méthode ouverte de coordination » de la « stratégie de Lisbonne »).

Le troisième processus, aujourd'hui bien visible dans le champ politique européen, est l'affirmation d'une tendance à la constitutionnalisation des politiques économiques qui n'a cessé de se renforcer depuis le traité de Rome, jusqu'au tout récent « projet d'accord international pour une union économique renforcée » dit « nouveau traité européen », qui vise à inscrire une « règle d'or budgétaire » et des dispositifs de sanction des États dans le marbre des textes constitutionnels. Issue des théories néoconservatrices états-uniennes (comme l'« économie politique constitutionnelle » de James Buchanan, prix Nobel américain ultralibéral), cette constitutionnalisation s'est traduite par le « corset » strict imposé par les traités à la Banque centrale européenne (qui ne peut devenir prêteur en dernier ressort d'un État et ne peut dévier de son objectif anti-inflationniste) et, plus récemment, par l'accroissement du rôle de la Cour de justice de l'Union européenne dans la sanction des orientations économiques « laxistes »⁷. La judiciarisation des politiques économiques « déviantes » (comme un déficit budgétaire comparable à celui que connaissent les États-Unis aujourd'hui) peut apparaître comme le stade ultime de cette « dépolitisation », qui a pour but affiché de contraindre les gouvernements à la « vertu ». Derrière ce processus, c'est bien sûr l'idée que la science économique devrait imposer aujourd'hui

6. D.Gaxie, N.Hubé, M. de Lassalle, J. Rowell, *L'Europe des Européens. Enquête comparative sur les perceptions de l'Europe*, Paris, Economica, 2010.

7. A. Vauchez, « Ce qu'ambitionne en vérité l'Allemagne », *Libération*, 6 décembre 2011.

ses « règles » aux démagogues populistes qui est abondamment mobilisée dans l'espace public.

Car ces trois processus sont sous-tendus par un même phénomène : la montée en puissance des experts économiques, dirigeants de la BCE en tête⁸, nourrit désormais explicitement la disqualification de la démocratie, associée à l'instabilité politique et monétaire. L'arrivée en Grèce d'un expert de banque centrale, largement « saluée par les marchés », a déclenché l'enthousiasme des commentateurs, à la mesure de l'horreur qu'avait suscitée en eux l'annonce d'un référendum « inopportun ». Le même processus a été repris avec la formation d'un gouvernement de « professeurs » en Italie, dirigé par Mario Monti lui aussi ancien salarié d'une grande banque. Mieux vaut donc, finalement, un expert que la démocratie. Rien ne semble s'opposer à ce que ce processus s'étende et grignote progressivement ce qui reste de l'espace du débat et du choix démocratique. Rien, sauf sans doute la volonté populaire elle-même, dont on peut espérer qu'elle se saisira bientôt de tous les moyens pour refonder vraiment la démocratie européenne. ■

8. F. Lebaron, *Ordre monétaire ou chaos social. La BCE et le néolibéralisme*, Bellecombe-en-Bauges, éd. du Croquant, 2006.