

L'Union européenne ou l'impensé démocratique*

Pierre Khalfa

Le terme démocratie est porteur d'une indétermination fondamentale. Sa définition est un enjeu politique, ce qu'ont montré nombre d'interventions aujourd'hui. Mon intervention a un objet plus restreint. Elle vise à confronter les conceptions usuelles de la démocratie à la réalité de l'Union européenne. La première est de considérer la démocratie comme l'expression de la souveraineté du peuple à travers sa représentation. Si l'on prend au sérieux cette affirmation, on s'aperçoit que le fonctionnement de l'Union européenne ne remplit pas les critères minimaux d'une démocratie représentative. Mais la démocratie peut être envisagée dans un sens plus restreint, celui d'un régime permettant le contrôle par les citoyen-nes, la contestation du pouvoir et l'existence de droits subjectifs, position qui est celle, à partir de présupposés différents, de philosophes tels que Alain, Claude Lefort ou plus récemment Catherine Collot-Thélène. Or même dans cette acception, l'Union européenne a, pour reprendre l'expression usuelle, un « déficit démocratique » considérable.

Un peu d'histoire

La Communauté économique européenne (CEE) est mise en place par le traité de Rome de 1957. Le Marché commun se présentait comme la mise en connexion de marchés essentiellement nationaux. Cela s'explique par la nature du capita-

* Texte de l'intervention lors de la journée de réflexion de l'Institut Tribune Socialiste du 27 septembre 2014.

lisme, à l'époque, organisé et régulé essentiellement sur une base nationale (le volume du commerce mondial en 1960 ne dépassait pas celui de 1913). La question de la démocratie à l'échelle européenne apparaissait alors comme assez secondaire, puisque les décisions politiques, économiques et sociales se prenaient au niveau des États-nations. Le caractère antidémocratique de la construction européenne n'allait apparaître que bien plus tard.

Cependant, les divergences sur le mode de prise de décision dans la Communauté aboutissent en 1966 au compromis de Luxembourg suite à la politique dite de la chaise vide menée par le gouvernement français. La France obtient qu'en cas d'« intérêt vital » pour un pays, le mode de décision soit l'unanimité des États membres. Cette règle a des effets contradictoires. D'une part, elle élargit les marges de manœuvre des États membres¹, mais d'autre part, ces marges de manœuvre peuvent être utilisées aussi par des gouvernements pour s'opposer à toute mesure progressiste. L'entrée du Royaume-Uni va donner du poids à cette dernière éventualité.

L'adoption de l'Acte unique en 1986, complété ensuite par les traités de Maastricht en 1992, d'Amsterdam en 1997 et de Lisbonne en 2007², constitue un tournant fondamental dans la construction européenne. L'objectif est de mettre en place un marché unique des marchandises, des capitaux et des services. À une cohabitation de marchés nationaux doit se substituer un marché européen unifié, avec l'ouverture à la concurrence à l'intérieur de l'Union européenne comme axe principal de construction. S'appliquant à une Union devenue

1. Le compromis de Luxembourg fut notamment utilisé en 1992 par le gouvernement Bérégovoy afin de s'opposer à un accord sur l'agriculture entre les États-Unis et l'Europe dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round.

2. Le traité de Lisbonne se décline en deux traités : le Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

hétérogène, précédé par un tournant néolibéral dans la plupart des pays européens – en France c'est le tournant de la rigueur de 1983 -, l'Acte unique peut être considéré comme la réponse européenne aux transformations du capitalisme. Celui-ci, essentiellement national dans les années 1950, s'est mué en un capitalisme en voie de globalisation. La création d'un marché intérieur unifié renvoie donc à des mutations profondes du capitalisme. C'est à partir de cette époque que les dispositions libérales du traité de Rome prennent tout leur sens et que la question démocratique va commencer à faire son apparition.

Le droit au poste de commande

L'Union européenne est une machine à fabriquer du droit. C'est par le droit que les politiques néolibérales s'imposent. Le droit de la concurrence, inscrit au cœur des traités, devient le droit à partir duquel les élites néolibérales, hégémoniques au sein des institutions nationales et européennes, façonnent l'Union. C'est un droit normatif, véritable droit « constitutionnel » avant la lettre, qui réduit la plupart du temps les autres textes européens à des déclarations d'intention sans portée opérationnelle pratique.

La mise en place de l'euro, avec une Banque centrale européenne (BCE) hors de tout contrôle politique et démocratique, l'adoption du « Pacte de stabilité et de croissance », qui encadre fortement la politique budgétaire des États, sont censées compléter le dispositif, le refus de toute solidarité financière entre les États de l'Union (art.103 du traité d'Amsterdam) devant les obliger à un comportement « vertueux ». Se met ainsi en place un gouvernement par les normes. Le débat démocratique sur les politiques économiques n'a plus de portée réelle puisqu'il s'agit de respecter des normes contenues dans les traités : maximum de 3 % du PIB pour le déficit public et de 60 % du PIB pour la dette publique.

L'Union réalise ainsi à sa manière l'utopie saint-simoniennes où « l'administration des choses remplace le gouvernement des hommes », l'emploi systématique du terme « gouvernance » venant acter d'un point de vue lexicologique cette orientation. La politique, comme confrontation entre des choix différents, et la démocratie, comme méthode pour trancher entre eux, sont « oubliées » dans cette perspective.

Il faut ici noter le rôle décisif de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Comme toute Cour de justice (la Cour de cassation en France) censée contrôler l'application du droit, la CJUE interprète le droit et, ce faisant, crée du droit. S'appuyant sur des traités et des directives marquées par le sceau du néolibéralisme, la Cour, dans la plupart de ses arrêts, en accentue l'aspect.

Les arrêts Viking, Vaxholm, Rüffert, Grand-Duché du Luxembourg en constituent un exemple frappant : les États doivent respecter le droit communautaire, même dans les domaines ne relevant pas de l'application des traités, dès lors que des décisions nationales ou locales peuvent porter atteinte au principe de la libre concurrence ; les droits sociaux des salariés sont subordonnés à la liberté du commerce. La directive 96/71 sur les travailleurs détachés³, qui bien qu'insuffisante, offrait un cadre relativement protecteur aux salariés, est ainsi vidée de son contenu et l'on a pu voir se multiplier l'emploi par les entreprises, en particulier les plus grandes, de travailleurs venant des pays d'Europe centrale et orientale, sous-payés et traités de façon indigne. Il s'agit bien là d'un approfondissement de la logique néolibérale de

3. Un travailleur détaché est un salarié envoyé dans le cadre d'une prestation transfrontalière de service. Un détachement intervient dès lors qu'une prestation de service est effectuée par des salariés envoyés par une entreprise prestataire sous-traitante implantée hors du territoire. Voir Antoine Math, « Les travailleurs détachés dans le cadre de la sous-traitance transnationale », *Migration Société*, vol. 18, n° 107, 2006, et Pierre Khalfa, « La Cour européenne de justice contre l'Europe sociale », juillet 2008, http://www.france.attac.org/archives/IMG/pdf/Cour_europeenne_de_Justice.pdf.

l'Union européenne.

Une architecture baroque

L'architecture institutionnelle de l'Union est marquée par une confusion des pouvoirs. La Commission est censée être un organe exécutif, mais elle est dotée de pouvoirs législatifs : elle a le monopole de la proposition en matière de directive. Elle a aussi des pouvoirs judiciaires car elle peut sanctionner un État. Le Conseil de l'Union européenne⁴ est l'organe législatif de l'Union – il adopte les directives – alors qu'il est la réunion des exécutifs nationaux. Cette structuration entraîne une opacité du système de décision. Pour le commun des mortels, il est très difficile de savoir qui prend les décisions, qui en est responsable. Les gouvernements peuvent ainsi rejeter sur l'Europe des décisions qu'ils ont eux-mêmes prises.

Le traité de Lisbonne a notablement étendu la procédure de codécision entre le Parlement européen et le Conseil qui avait été introduite dans le traité de Maastricht. Elle couvre aujourd'hui de très nombreux domaines. Restent cependant exclus des domaines importants comme par exemple la fiscalité, le marché intérieur, les tarifs douaniers, une partie de la politique sociale, les recettes du budget européen, où le Conseil décide seul, et la politique monétaire, qui est du seul ressort de la BCE.

Dans la pratique, le Parlement européen peut bloquer une directive en cas de désaccord avec le Conseil, à l'issue d'une procédure d'amendements et d'allers-retours avec le Conseil. C'est ce qui lui a permis de bloquer la directive de libéralisation des services portuaires en 2006 et de vider de son contenu la directive Bolkestein sur la libéralisation

4. Le Conseil de l'Union européenne regroupe les ministres des États membres. Il ne faut pas le confondre avec le Conseil européen qui regroupe les chefs d'État ou de gouvernement.

des services. Enfin, il élit le président de la Commission, le choix des autres membres de la Commission étant soumis à son approbation et il peut censurer la Commission qui doit alors démissionner.

Il est indéniable que cet accroissement du rôle du Parlement constitue un progrès démocratique. Cependant, ce progrès reste modeste. Il est tout d'abord miné par la faible légitimité populaire de cette institution, ce dont témoigne le très faible taux de participation aux élections européennes. Mais, surtout, outre le fait que des domaines importants lui échappent⁵, son rôle est encadré, d'une part, par les traités qui relèvent des États et sur le contenu desquels il ne peut se prononcer et, d'autre part, par la Cour de justice de l'Union européenne, qui les interprète et donc crée du droit nouveau. Au-delà même de sa composition politique, aujourd'hui dominée par les libéraux-conservateurs et les socio-libéraux, ses marges de manœuvre sont donc faibles.

Le trompe-l'œil de la Charte des droits fondamentaux

Qu'en est-il maintenant de l'existence des droits ? L'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le traité de Lisbonne⁶ permet-elle au moins de mettre des garde-fous à la logique mortifère du néolibéralisme ? On peut fortement en douter.

Les droits sociaux qui y sont contenus sont de faible portée: le droit à l'emploi est, par exemple, remplacé par « *le droit de travailler* », et là où la Constitution française « *garantit à tous la protection de la santé, la sécurité matérielle* », le texte européen se contente d'un simple « *droit d'accès*

5. Ainsi, le Parlement européen n'a aucun droit de regard sur le Mécanisme européen de stabilité (MES), organisme censé être l'instrument de la solidarité européenne, mais qui s'avère être un cheval de Troie pour imposer des réformes structurelles aux pays en difficulté face aux marchés financiers.

6. Cette intégration se fait à travers l'article 6 du Traité sur l'Union européenne.

aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux » qui, de plus, comme le précise le texte d'explications mis en annexe de la Charte, « *n'implique aucunement que de tels services doivent être créés quand il n'en existe pas* ». Un certain nombre de droits, pourtant fondamentaux, sont absents : droit à un salaire minimum, droit au divorce, droit à disposer de son corps, droit à la contraception, à l'avortement et à l'orientation sexuelle de son choix, droit au logement...

De plus, et c'est le point décisif, pour l'essentiel l'application de la Charte est renvoyée aux « *pratiques et législations nationales* ». Ce texte ne crée donc pas de droit social européen, susceptible de contrebalancer le droit de la concurrence. Celui-ci restera le seul droit véritablement communautaire et continuera à primer sur le droit des États membres. D'ailleurs, pour enfoncer le clou, l'article 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à la politique sociale exclut « *toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* ». Tout processus d'harmonisation sociale est ainsi interdit.

Une crise démocratique qui touche aussi les États nationaux

Il faut ici lever un possible malentendu. Il ne s'agit pas ici d'opposer un cadre européen antidémocratique à un cadre national qui serait vertueux. Car ce sont bien les États nationaux qui ont décidé, en bout de course, des orientations de l'Union. Que ce soit dans le cadre des Conseils des ministres, du Conseil européen, ou des Conférences intergouvernementales (CIG), les États ont gardé la haute main sur la construction européenne. Loin d'avoir été dépossédés de leur pouvoir, ils ont dominé la scène européenne... mais discrètement, depuis les coulisses !

Si la Commission a le monopole de la proposition législative, aucune directive européenne ne peut cependant être

adoptée sans l'accord des gouvernements nationaux. Ceux-ci ont, de plus, négocié entre eux, la plupart du temps sans les soumettre à leurs peuples, les traités qui infléchissaient la construction européenne dans le sens d'une acceptation des impératifs du capitalisme financier. La mise en place, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne⁷, de la « méthode ouverte de coordination » renforce encore le rôle des gouvernements, qui décident entre eux d'objectifs à tenir qui ne sont jamais débattus, tant d'ailleurs au niveau national qu'au niveau européen.

L'histoire de la construction européenne a ainsi été celle des grandes manœuvres des États, celle de la diplomatie secrète, seulement troublée par les discussions avec la Commission. Ce mode de construction de l'Union a abouti au résultat que nous connaissons : une Europe antidémocratique et néolibérale. Cela n'a pu d'ailleurs arriver que parce que la souveraineté populaire a été bafouée aussi dans le cadre national. Rappelons-nous l'épisode du traité constitutionnel européen. Les États-nations ont connu des transformations profondes avec la mondialisation⁸ et sont aujourd'hui dominés par une oligarchie politico-financière acquise au néolibéralisme. Le déficit démocratique de l'Union européenne trouve son répondant dans celui des États-nations. Cela est d'autant plus vrai dans le cas de la France où les institutions de la cinquième République donnent un poids considérable à l'exécutif, qui d'ailleurs n'exécute rien mais gouverne sans réel contrôle. Dans ce cadre, la comparaison entre le Parlement européen et le Parlement français ne tourne pas nécessairement à l'avantage de ce dernier. En effet, ni l'un ni l'autre ne sont à l'initiative des lois et dans le cas français,

7. La stratégie de Lisbonne a été adoptée lors du Conseil européen des 23 et 24 mars 2000. Elle visait à faire de l'économie européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010 ». Elle s'est avérée être un échec complet.

8. Voir notamment Saskia Sassen, *Critique de l'État. Territoire, autorité et droits, de l'époque médiévale à nos jours*, Editions Démopolis, Paris 2009.

l'utilisation d'une niche parlementaire pour présenter une proposition de loi n'a de chance d'aboutir qu'avec l'accord du gouvernement. Enfin, si le Parlement français peut théoriquement bloquer un projet de loi du gouvernement, dans la pratique, il en est tout autrement, les parlementaires de la majorité étant soumis à une logique institutionnelle qui les rend, in fine, solidaires du gouvernement.

La mise en place d'un fédéralisme autoritaire

L'évolution récente de l'Union aggrave les tendances antérieures avec la mise en place d'un fédéralisme autoritaire fondé sur la discipline financière. Il s'agit par là d'assurer la crédibilité des États et de l'Union aux yeux des marchés financiers par un système de contraintes juridiques qui s'applique d'abord au processus d'élaboration budgétaire mais qui vise aussi l'évolution du crédit, les coûts salariaux⁹ et les balances commerciales¹⁰. Avec le Pacte de stabilité et de croissance, seuls les déficits et la dette publique étaient mis sous contrôle. Désormais, c'est la quasi-totalité de l'activité économique qui est mise sous examen permanent. Entre fin 2010 et 2012, les gouvernements de l'Union décident d'adopter toute une série d'instruments juridiques qui les mettent eux-mêmes sous surveillance : semestre européen, « pacte euro plus », *six pack*, *two pack*, le tout couronné par le Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) de la zone euro, plus connu sous l'appellation de Pacte budgétaire. La quasi-totalité des politiques économiques est ainsi mise hors du débat démocratique et de la décision citoyenne.

Le TSCG instaure, entre autres, la prétendue « règle d'or » qui impose aux États d'avoir un déficit structurel - c'est-à-

9. « Pacte euro plus » de mars 2011.

10. Règlement n° 1176/2011 du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, l'un des 6 règlements *six pack*.

dire calculé hors des effets de la conjoncture - limité à 0,5 % du PIB. Cet indicateur est une construction statistique très controversée : sa mesure est problématique. Les évaluations diffèrent fortement selon les hypothèses et la méthode utilisée¹¹, mais c'est celle de la Commission qui s'impose aux États. Celle-ci aboutit en général à un déficit structurel plus élevé que celui calculé par la plupart des instituts économiques et les gouvernements nationaux, car la Commission sous-estime systématiquement la production potentielle (celle qui correspond à une conjoncture « normale »). Il s'ensuit que l'effort budgétaire à réaliser est d'autant plus important.

L'Union européenne peut-elle être un espace démocratique ?

La réponse à cette question renvoie à trois problèmes assez liés entre eux.

Le premier est relatif à la faiblesse actuelle des mouvements sociaux et citoyens à l'échelle européenne. De très fortes mobilisations existent à l'échelle nationale dans un certain nombre de pays. Elles ont été porteuses d'exigences démocratiques et ont même reconfiguré le champ politique comme en Espagne ou en Grèce. Il a été cependant très difficile de dépasser le cadre national pour se coordonner et peser sur les politiques européennes. La Confédération européenne des syndicats (CES) reste entravée, malgré une évolution politique plutôt positive qui l'a vu condamner pour la première fois un traité européen, le TSCG, et refuser les politiques d'austérité. Le mouvement altermondialiste a subi un échec en Europe avec la disparition du Forum social européen (FSE) en 2010. Le processus qui l'a remplacé, l'*Alter-summit*, a connu un succès pour le moins limité. Il est donc très difficile de construire des rapports de forces à l'échelle

11. Pour une explication détaillée de la notion de déficit structurel, voir : Les Économistes atterrés, *l'Europe mal-traitée*, Les liens qui libèrent, juin 2012.

européenne. Cependant l'exemple de la grève européenne du 14 novembre 2012 montre qu'il serait possible de le faire. Organisée simultanément en Grèce, au Portugal et en Espagne, pays où elle a été massivement suivie, elle a eu un impact politique et médiatique important, même si sa réalité a été plus faible dans les autres pays. Elle a été hélas sans lendemain. Comment occuper le champ stratégique européen demeure une question non résolue.

Le deuxième problème est celui de l'existence en pointillé d'un espace public européen. Il ne peut y avoir d'espace démocratique sans un espace de débat public où les idées circulent avec un échange libre et public d'opinions : un espace, propre au politique, où peut être jugé et contrôlé le pouvoir politique et qui oblige ce dernier à se justifier. Or aujourd'hui l'espace public est encore essentiellement national. Cependant, un espace public n'est jamais donné d'emblée. Il est le résultat d'un processus, qui peut se déliter ou au contraire se renforcer suivant la capacité d'intervention citoyenne et les rapports de forces sociaux.

Ainsi un espace public européen est en train progressivement de se construire. Il existera d'autant plus que nous serons capables de porter les débats à ce niveau et de construire des mobilisations européennes. Malgré leurs grandes difficultés, l'existence et l'action de réseaux européens, comme le réseau des Attac d'Europe ou de l'*Altersummit*, celle de la CES, même si son action n'est pas à la hauteur des nécessités actuelles, les manifestations européennes, tout cela participe de la construction d'un espace public européen et d'une conscience européenne. L'existence d'institutions, comme le Parlement ou l'euro, dont on peut certes contester le statut et le fonctionnement, a un effet structurant que nous pouvons utiliser. Il s'agit de créer des contre-pouvoirs et de faire vivre un espace public européen. Ce sont des réalités certes embryonnaires aujourd'hui mais néanmoins présentes. Le scan-

dale dit du LuxLeaks¹² qui a obligé le nouveau président de la Commission, Jean-Claude Juncker, à se justifier, montre que cet espace public commence à avoir une certaine réalité.

Derrière cette question, se trouve enfin celle de l'existence, ou non, d'un peuple européen. Les souverainistes, de droite comme de gauche, prenant argument de différences culturelles soi-disant irréductibles entre les pays d'Europe, nient la possibilité de l'existence d'un peuple européen et en concluent à l'impossibilité de toute construction politique européenne. Pas de peuple européen, pas de construction européenne possible. La formation d'une communauté politique serait conditionnée à l'existence d'un substrat culturel commun. L'exemple des États-Unis, pays d'immigration qui voit cohabiter nombre de communautés culturelles se référant à une appartenance nationale, montre pourtant que cette condition n'est pas indispensable. C'est, au contraire, la volonté de s'intégrer à une communauté politique, symbolisée par la Constitution des États-Unis, qui fonde l'unité de ce pays.

Le « peuple » n'est pas une entité immuable tombée du ciel, mais une construction historique liée aux combats communs. Le peuple français par exemple - mais il en est ainsi de tous les peuples - n'a pas existé depuis « nos ancêtres les Gaulois » ou le baptême de Clovis. Il s'est progressivement créé, dans la conflictualité, dans la construction de valeurs et d'intérêts communs, d'un destin partagé, avec pour événement fondateur la Révolution française. Un événement symbolise d'ailleurs cette naissance, la fête de la Fédération, le 14 juillet 1790 au Champ-de-Mars, qui a vu des délégations venues de toutes les provinces de France se « fédérer » pour donner naissance à la nation française.

12. Il s'agit de la publication dans la presse européenne de documents fiscaux luxembourgeois établissant les accords passés avec les multinationales pour leur permettre de limiter au maximum l'impôt sur les sociétés.

Cet argument néglige d'ailleurs l'existence d'États plurinationaux, comme aujourd'hui l'État espagnol, où cohabitent plusieurs peuples. Mais surtout, cette vision rejoint paradoxalement celle des fédéralistes européens, en faisant de l'Europe la simple transposition à une échelle continentale de l'État-nation unifié. Cette approche « unitariste » du cadre politique passe ainsi totalement à côté d'un fait historique nouveau : la construction en Europe d'un nouvel objet politique qui, quoi qu'on pense de sa légitimité et de sa viabilité, n'est pas le décalque de l'État-nation et ne fait pas disparaître ce dernier.

Il n'y a donc pas d'obstacles de nature essentialiste à ce que l'Union européenne devienne un espace où la notion de souveraineté populaire puisse avoir un sens. Les obstacles sont politiques et c'est à eux qu'il faut s'attaquer.