

Europe et démocratie: l'illusion référendaire

Le Nouvel Observateur, Sylvie Goulard, 28 février 2012

LE PLUS. Nicolas Sarkozy a annoncé lundi qu'il ne soumettrait pas le traité européen sur la discipline budgétaire à un référendum. Multiplier les référendums nationaux sur des questions techniques qui concernent tous les européens ne sera pas efficace, selon Sylvie Goulard, eurodéputée (MoDem) et membre de nos décrypteurs 2012.

L'Union européenne a-t-elle besoin d'une légitimation démocratique plus poussée ? Oui, sans aucun doute. Cette légitimation peut-elle venir de référendums nationaux organisés à l'occasion de la ratification des traités européens ? Non, pour plusieurs raisons.

D'abord, le recours à la démocratie directe plutôt qu'à la démocratie représentative est toujours un choix délicat. Certaines questions techniques, comme les mécanismes de secours au sein de la zone euro par exemple, s'y prêtent mal. Elles requièrent une expertise financière et une connaissance du contexte européen dont l'immense majorité des électeurs sont dépourvus. Le nier relève de la démagogie.

Mais il existe une raison bien plus profonde d'exiger une autre forme de légitimation démocratique européenne. L'euro a changé la face de l'Europe sans que le cadre démocratique ait été repensé. La frustration des citoyens ira croissante si nous ne remédions pas à l'asymétrie créée par le traité de Maastricht qui a confié la politique monétaire à une banque centrale fédérale et les politiques économiques aux Etats.

Les failles de la gouvernance européenne

Les citoyens n'influencent pas directement les décisions essentielles qui sont prises au niveau européen, bien qu'elles conditionnent leur façon de vivre. Le Conseil européen, qui est désormais l'instance centrale, change de composition au fil des alternances de la vie politique dans les Etats membres. Et les élections nationales traitent si peu de questions européennes que, sauf exception, il serait hardi de considérer qu'elles confèrent aux responsables nationaux un mandat européen défini. Quand bien même le mandat serait clair, il sera mis en œuvre en tenant compte de l'avis des 16 (voire 26 autres) partenaires. Le jeu de l'influence est fluide.

Enfin, les procédures à huis clos, l'absence de toute possibilité de débat ex ante et de défiance ex post confortent l'impression d'un cénacle qui ne rend de comptes à personne. Voilà une première faille de la "gouvernance européenne" dont personne ne veut voir la gravité tant l'idée est ancrée dans les esprits qu'à partir du moment où chaque gouvernement national est démocratiquement choisi, l'ensemble est suffisamment légitimé!

D'autre part, les citoyens de certains pays peuvent fort bien subir de plein fouet les effets d'une politique décidée dans un pays voisin, sans peser sur ces choix. Les exemples abondent de ce que les économistes appellent les "externalités" : ainsi, bien que la Grèce représente moins de 3 % du PIB de la zone euro, le laxisme budgétaire d'Athènes a nui à la stabilité de l'ensemble de la zone euro. De même, les politiques fiscales ou salariales de certains Etats membres de la zone euro ont influé sur la compétitivité et l'emploi des autres. Des règles comme le pacte de stabilité et de croissance tentent de pallier l'absence de pilotage commun, mais la crise a mis à jour le besoin d'une convergence infiniment plus grande.

Les limites des ratifications nationales

Gestion intergouvernementale, organisation de référendums nationaux, dans les deux cas, on sépare artificiellement les 330 millions de citoyens européens qui partageant la même monnaie, et devraient se prononcer ensemble sur les décisions qui engagent leur avenir. Le seul referendum concevable serait une consultation donnant la parole à tous, au même moment.

Certains objecteront qu'il n'existe pas de "peuple européen". Mais une monnaie commune à plusieurs peuples existe, dont la pérennité est un enjeu suffisamment vital pour cesser d'enfermer ad vitam aeternam la démocratie dans le cadre national. En décidant souverainement de créer l'euro, les Européens ont admis leur interdépendance économique. Il est temps d'admettre l'interdépendance démocratique. Et de regarder les bouleversements du monde qui plaident pour l'unité au lieu de nous complaire dans nos minuscules querelles.

Enfin, les limites des ratifications nationales séparées ont déjà été observées. En 2005, France et Pays-Bas ont rejeté le projet de traité constitutionnel. Ces votes méritaient le respect. Et d'ailleurs le projet de traité constitutionnel a été abandonné. Mais la discussion a repris ensuite entre les partenaires pour aboutir au traité de Lisbonne parce que 18 pays, dont 2 par referendum, avaient exprimé un vote positif.

Les référendums, une mauvaise réponse

Ces votes-là méritaient aussi le respect. Peut-on continuer à faire l'Europe en dressant les peuples les uns contre les autres ? Peut-on continuer à nier que la mise en commun de la monnaie appelle une délibération publique et des contrôles démocratiques d'un tout autre type que ce qui existe jusqu'à présent ? Et surtout que, dans un système vraiment démocratique, il appartient à la minorité de se soumettre à la loi de la majorité.

Prôner des référendums ponctuels est une mauvaise réponse à une question très sérieuse. C'est céder à la tentation d'une démocratie à petite échelle, intermittente, risquant d'engluer l'UE dans le jeu des vetos. Nous avons au contraire besoin d'une démocratie à grande échelle, assurant une légitimation permanente et dynamique, grâce au jeu majoritaire.

De tout cela, hélas, il n'est guère question dans la campagne pour l'élection présidentielle. Ce sont des sujets trop troublants pour ceux qui croient concourir à une fonction suprême mais devront découvrir qu'en matière économique, ils ne seront que l'un des 17 joueurs de l'équipe euro. Pas le moindre mais pas le seul.