

Inventer la double démocratie européenne

Michel Aglietta et Nicolas Leron

Michel Aglietta est professeur émérite à l'université Paris-Ouest et conseiller au Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) et à France Stratégie.

Nicolas Leron, chercheur associé au Centre d'études européennes de Sciences Po, est président du think tank EuroCité (www.eurocite.eu).

Ils viennent de publier La Double démocratie. Une Europe politique pour la croissance, Seuil, 2017.

Inventer la double démocratie européenne

L'Union européenne n'est pas une démocratie. Elle repose sur un système sophistiqué d'équilibre des pouvoirs, assure une transparence institutionnelle, respecte l'Etat de droit, garantit un haut niveau protection des droits fondamentaux, développe un puissant droit du marché intérieur et déploie des politiques sectorielles et territoriales qui comptent pour celles et ceux qui en bénéficient. Mais elle n'est pas une démocratie car il lui manque la capacité à faire. Avant même la question du demos fait défaut le kratos, le pouvoir au sens de capacité collective à agir sur la réalité sociale en produisant des biens publics.

L'antienne du déficit démocratique de l'UE relève ainsi de l'abus de langage. Il ne peut y avoir déficit à partir du moment où il n'y a pas démocratie. Si déficit démocratique il y a, c'est du côté des Etats membres qui connaissent un affaissement généralisé de leurs démocraties nationales. Election après élection se confirme et s'amplifie en Europe la lame de fond des populismes.

1. La perte du kratos

Mais d'où vient ce délitement ? Assurément, la crise européenne n'est pas conjoncturelle. Et si elle s'ancre dans un contexte de transformation de l'ordre mondial et de nos sociétés, elle trouve pour partie ses déterminants dans l'architecture même du système politique européen. Car l'UE, qui est avant tout une Europe de la règle, vient réduire de manière significative le pouvoir budgétaire des parlements nationaux, et ce de deux façons. D'une part, en plaçant les Etats membres dans une situation de concurrence réglementaire au sein d'un espace de concurrence libre et non faussée, le droit du marché intérieur pousse les Etats membres à mener, bon gré mal gré, une politique de l'offre, et pour les Etats membres de la zone euro en déficit extérieur une dévaluation interne. Il s'ensuit une configuration asymétrique où seuls les pays qui n'ont pas de marge de manœuvre de croissance sont sommés de s'ajuster. Il en résulte une pression déflationniste sur l'ensemble de la zone euro. D'autre part, en renforçant l'arsenal des règles budgétaires européennes, les Etats membres voient leurs marges de manœuvre budgétaire sérieusement entamées. Or le cœur du *kratos* de nos démocraties, c'est le budget. C'est par le vote du budget qu'une majorité parlementaire élue et le gouvernement qui en est issu mettent en œuvre l'orientation socio-économique choisie électoralement par les citoyens. La double réduction de la capacité des Etats membres à déterminer l'orientation et le volume de leur politique budgétaire se traduit par une anémie du politique.

Mais ce qui est perdu au niveau national n'est pas pour autant regagné au niveau de l'UE. La principale raison à cela tient à la faiblesse structurelle du budget de l'UE : un budget technique qui frôle les 1% de son PIB et dont l'essentiel des ressources n'est pas propre à l'UE. Un tel budget ne peut pas produire des biens publics européens, contrebalançant les effets négatifs du marché intérieur. À cela s'ajoutent les disparités fiscales et celles du droit du travail. La règle de l'unanimité ou même de la majorité qualifiée confèrent une prime aux partisans du *statu quo*, c'est-à-dire aux Etats membres qui trouvent dans l'état actuel du système dans un avantage compétitif au détriment des autres.

L'effet conjugué de la diminution des marges d'action de l'Etat et de l'absence de réelle capacité budgétaire de l'UE produit un sentiment d'impuissance publique généralisée, de moins en moins supportable pour les citoyens. Ceux-ci ne perçoivent plus l'effectivité de la courroie de transmission de leurs votes. Ils cherchent alors, au risque du pire, un dégageant à ce qu'ils vivent comme un marasme structurel.

2. Pour un saut démocratique par le budget

Comment en sortir ? D'abord en actant que la méthode des petits pas, qui fut le génie des débuts de la construction européenne, constitue désormais une impasse. Deuxièmement, en récusant l'obsession de la souveraineté, celle de la joie mauvaise du repli national, comme celle de l'improbable grand soir des Etats-Unis d'Europe. Assurément, le moment historique appelle un nouvel acte politique fondateur, comme le furent la création du marché commun et l'institution de la monnaie unique. Cet acte, nous le situons du côté de la démocratie, c'est-à-dire dans notre capacité collective à produire du commun, à faire société en tant qu'Européens. Il faut discerner et actionner le levier qui permettra de fonder la démocratie de l'UE tout en redonnant de la vigueur aux démocraties nationales, et inventer ainsi une double démocratie. Ce levier, c'est le saut budgétaire européen.

Ce n'est qu'en donnant à l'UE les moyens de ses compétences, c'est-à-dire en dotant le Parlement européen d'un véritable pouvoir budgétaire issu de ressources fiscales propres, qu'une véritable vie politique européenne pourra éclore. Ce n'est qu'en forgeant un *kratos* européen qu'un *demos* européen pourra prendre conscience de lui-même. Le Nous européen est à ce prix : le prix de la mise en commun d'une partie des richesses de chacun. Mais il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle, où l'un donnerait plus et l'autre recevrait davantage. Il s'agit d'un jeu à somme positive, où la démocratie de l'UE renforcerait les démocraties nationales, où l'existence même de l'Europe constituerait une richesse commune en créant une valeur ajoutée européenne, notre bien commun à tous.

Think tank européen de gauche, EuroCité se donne pour but de contribuer au développement d'une vision et d'un programme progressistes pour l'Europe, par le biais de publications de qualité et d'événements fédérateurs. EuroCité se veut un laboratoire du militantisme européen et un incubateur d'idées pluri-national, novateur et dynamique.
