

## Traités européens et démocraties nationales

par Yves Bertoncini, Secrétaire général

Au même titre que les tensions entre l'UE et la Hongrie, l'élaboration du [Traité](#)\* relatif à l'Union Economique et Monétaire relance le débat sur la « démocratie européenne » : en l'espèce, l'enjeu ne porte pas principalement sur le fonctionnement de l'UE et son « [déficit démocratique](#) », mais sur la manière dont l'UE peut peser sur l'autonomie des démocraties nationales, dans des conditions qu'il importe plus que jamais de clarifier.

### 1 – L'Union européenne influence de manière ciblée et limitée les choix démocratiques nationaux.

Les interventions de l'UE depuis le début de la crise de la dette et la confusion entretenue, souvent pour des raisons de politique intérieure, quant à la portée effective du nouveau Traité ne vont pas manquer d'entretenir le [mythe](#) d'une Europe omnipotente. L'impact des interventions actuelles et à venir de l'UE sur les politiques économiques nationales est pourtant très variable :

- dans les « pays sous-programme » (Grèce, Irlande et Portugal), l'UE pose ses conditions. Elle agit temporairement sur le mode et aux côtés du FMI, en aidant des Etats membres qui ont *de facto* [aliéné leur souveraineté](#) vis-à-vis de leurs créanciers, en contrepartie d'un assainissement budgétaire et de réformes structurelles qui font l'objet d'un suivi renforcé, pendant la mise en œuvre du programme d'aide ;
- en matière de surveillance des politiques budgétaires nationales, l'UE peut imposer des sanctions. La 3<sup>ème</sup> partie du nouveau Traité vise à renforcer le suivi prévu par le Pacte de stabilité et croissance, dans le prolongement direct des dispositions adoptées dans le cadre du « [Six pack](#) ». Ces sanctions ne concerneront, comme jusqu'à alors, que les pays laissant dériver leurs comptes. Elles ne préjugeront pas nécessairement des choix opérés pour restaurer ces comptes : ce sera par exemple aux électeurs grecs et français de dire prochainement quelles propositions ils privilégient dans cette perspective.
- en matière de coordination des politiques économiques nationales, l'UE formule des recommandations. La 4<sup>ème</sup> partie du nouveau Traité reprend peu ou prou les dispositions de la « Stratégie UE 2020 » et du « Pacte Euro plus », ce dernier prévoyant des indicateurs de suivi un peu plus précis qu'auparavant et misant sur une « pression des pairs » légèrement accrue. On peut trouver regrettable du point de vue de l'efficacité que l'UE agisse telle une « super OCDE » et qu'elle n'ait pas des moyens d'action plus contraignants. Mais cela est également compréhensible en termes de légitimité – l'important étant de ne pas laisser croire que de simples recommandations européennes mettent en cause l'autonomie des démocraties nationales...

Les réactions européennes aux réformes entreprises par les autorités hongroises confirment elles aussi la portée variable des interventions de l'UE, entre protestations morales et politiques bienvenues d'une part, procédures d'infraction et de sanction envisageables dans les seuls domaines où le droit communautaire semble avoir été violé d'autre part. Cette distinction est d'autant plus impérative pour une UE qui en appelle au respect de l'Etat de droit, sauf à laisser penser qu'elle a la capacité de peser sans limites sur les choix démocratiques nationaux.

Dans un tel contexte, il faut inlassablement rappeler que l'UE ne gouverne pas ses Etats membres, que, comme le rappelle le principe de subsidiarité, ses compétences sont limitées, tout comme l'impact de ses [interventions normatives](#). Et que, si l'appartenance à l'UE confère des droits et des devoirs, elle laisse *de facto* et *de jure* une large autonomie à ses Etats membres, comme le confirme la coexistence de choix économiques, sociaux, environnementaux ou diplomatiques très divers au niveau national.

---

\* Les mots soulignés renvoient à des documents accessibles sur le site de Notre Europe ([www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)).

## **2 – La politique européenne repose sur des décisions impliquant nécessairement les autorités nationales, dans des conditions que la crise de la dette invite à clarifier.**

La 5<sup>ème</sup> partie du nouveau Traité porte la trace de cette nécessaire implication des autorités nationales, que la crise de la dette a conduit à des choix politiques difficiles, aussi bien afin d'accorder des aides d'une ampleur inédite à d'autres Etats membres que pour engager de profondes réformes structurelles sous la pression de leurs créanciers.

Au niveau européen, ces choix nécessitent une légitimité politique telle qu'ils sont logiquement l'apanage des chefs d'Etat et de gouvernement. Que tel ou tel de ces chefs d'Etat exerce un « leadership » particulier est assez classique sur le fond mais, ce que la crise en cours aura rappelé, à travers les critiques du duo « Merkozy », est que les [enjeux de forme](#) sont tout aussi essentiels d'un point de vue politique. Pour être pleinement légitimes et acceptées au niveau national, les décisions européennes doivent être expliquées et assumées par des autorités européennes représentatives : les présidents du Conseil européen, de la Commission et de « l'eurogroupe » sont les mieux placés sur ce registre, comme le sera le « Président des sommets de la zone euro » prévu par le nouveau Traité, s'il s'agissait d'une personne différente des trois précédentes.

La crise de la dette a aussi placé les parlements nationaux en première ligne, notamment parce qu'ils sont seuls habilités à débloquent les fonds octroyés pour secourir d'autres Etats membres. Cette implication demeurera légitime aussi longtemps que des mécanismes de sauvetage fondés sur des financements communautaires n'auront pas été mis en place. Elle pourrait aussi être très utile dans l'exercice du contrôle *ex ante* des budgets nationaux, dans le cas où une autorité européenne devait demander à un Parlement de revoir un projet de budget national : il paraît en effet indispensable qu'elle compte en son sein des acteurs disposant d'une légitimité démocratique équivalente, et donc des représentants des parlements nationaux et européen.

Cela ne signifie pas qu'il faille créer une autre institution parlementaire dans le cadre du nouveau Traité, ce qui créerait une confusion dommageable vis-à-vis de l'UE et du Parlement européen. Pas non plus qu'il faille occulter la nécessité première d'un contrôle accru des parlements nationaux sur leurs gouvernements lorsqu'ils négocient et décident à Bruxelles – ce déficit national de contrôle parlementaire étant l'une des sources majeures du « déficit démocratique européen ».

## **3 – Les décisions de l'UE découlent de rapports de force entre Etats et partis largement fondés sur les réalités démocratiques nationales.**

Omniprésents pour les décideurs, parfois pris en compte par les analystes, les rapports de force entre Etats et entre partis sont le plus souvent invoqués de manière négative par les observateurs, comme s'ils étaient avant tout des obstacles pour l'action de l'UE, alors qu'ils sont les principaux fondements de sa légitimité politique.

Ainsi des rapports de force entre [familles politiques](#) au sein des institutions européennes, qui peuvent conduire à mettre plus ou moins l'accent sur des politiques économiques et sociales axées sur l'austérité, ou à modérer les critiques vis-à-vis des autorités hongroises, dont les dirigeants appartiennent au parti politique aujourd'hui dominant en Europe, comme en ont décidé les citoyens européens.

Ainsi également des rapports de force entre Etats membres, au regard desquels ceux dont les performances économiques et la cohésion politique sont supérieures exercent un ascendant assez logique sur leurs partenaires – à l'instar des autorités allemandes en matière budgétaire, là encore en écho à l'opinion publique de ce pays.

Ainsi, enfin, des rapports de force au sein de chaque Etat membre, qui peuvent varier au fil du temps et s'inverser au gré des rendez-vous électoraux nationaux. A titre d'exemple, ni « la Grèce », ni « la France » ni « l'Allemagne » ne sont monolithiques, de sorte que les élections à venir dans ces pays auront elles aussi un impact important sur la définition de leurs politiques nationales et européennes et sur l'évolution de l'UE.

L'UE non plus n'est pas « monolithique » : d'où la nécessité de distinguer clairement ce qui relève de ses compétences et de ses institutions de ce qui appartient aux démocraties nationales, dont les interactions font toute la complexité, mais aussi tout l'intérêt, de la politique européenne.