

# Un nouveau despotisme européen ?

## Du « déficit démocratique » à la crise de la démocratie

André Hoffmann

*Un postulat* : la question de la démocratie doit être au centre de toute réflexion approfondie sur la société et son évolution – que ce soit au niveau national, européen, voire mondial.

*Une thèse* : l'insuffisance démocratique est à la fois l'une des causes les plus fondamentales de la crise actuelle, et elle en est la conséquence évitable, résultat d'une gestion totalement inappropriée de cette crise. De sorte que nous sommes pris dans une spirale où pourront s'engouffrer, et la démocratie, et l'État social qui lui est étroitement lié.

*Un problème*, un gros : comme si souvent, la définition. La démocratie, c'est quoi au juste ? Alors que tout le monde a le mot à la bouche et que les courants ou régimes les plus totalitaires n'hésitent pas à se l'approprier, la chose elle-même demeure passablement brumeuse et controversée. « La démocratie est en passe de devenir, dans le discours contemporain, un terme vide, ne dénotant rien de déterminé, ayant pour seule fonction de teinter d'une nuance laudative ce qu'il est supposé qualifier.<sup>1</sup> »

Toute réflexion sur la démocratie devrait donc commencer par une clarification du concept (et des concepts y liés) et je dirais même qu'il y a urgence. Les indications suivantes, sommaires, peu originales, ne suffisent pas à cette ambition, mais serviront de point d'appui à la thèse.

La définition de Habermas : un régime au sein duquel les destinataires des lois en sont aussi les auteurs peut servir de principe général, qui exige pourtant d'être concrétisé.

J'essaierai provisoirement de le préciser par six critères.

1. La règle de majorité : une décision est légitime si elle est prise par une majorité de la population, soit directement, soit via ses représentants élus, reconnus comme tels, contrôlés, révocables. (Je ne m'attarderai pas sur la question du parlementarisme.) À elle seule, la règle de majorité n'est jamais suffisante pour qualifier une société démocratique.

2. Toute décision doit être précédée d'un débat à armes égales entre des positions divergentes, d'où :

3. Il doit y avoir un choix, donc des alternatives ; la fameuse règle du « There is no alternative », qui sévit toujours, les prétendues évidences et certitudes sont incompatibles avec le principe même de la démocratie. « La démocratie est ce régime dans lequel sont dissous les repères derniers de la certitude.<sup>2</sup> »

4. Le débat ne sera jamais clos après décision. La démocratie est un régime ouvert.

5. La démocratie présuppose d'une part la liberté individuelle, mais d'autre part la reconnaissance de biens publics et donc d'un « intérêt général », qui est autre chose et plus que la somme des intérêts particuliers (conception libérale) et dont « le contenu [...] procède de la délibération démocratique elle-même<sup>3</sup> ».

6. D'où il s'ensuit qu'aucun domaine qui concerne la collectivité ne peut être soustrait à cette délibération démocratique (selon les quatre premiers critères). Certes, la protection de certains droits fondamentaux peut exiger des structures particulières (la séparation des pouvoirs pour préserver le droit à une justice indépendante) ou des procédures spécifiques (majorités qualifiées pour protéger les droits humains). Mais aucun domaine ne peut être soustrait



17 novembre 1973: La révolte des étudiants est écrasée par la junte militaire. Photo prise devant la Polytechnicon d'Athènes.

---

« [...] la signification cynique de ce drame grec – moins de démocratie est mieux pour les marchés. »  
**Jürgen Habermas**

---

par principe aux décisions démocratiques. Ni par exemple le droit de propriété s'il touche à d'autres droits, ni le fameux « marché » (parce que sa rationalité serait supérieure aux aléas de la démocratie).

L'application de ces critères à l'évolution politique et sociale des dernières décennies, à quelque niveau que ce soit, national, européen, mondial, fait ressortir une insuffisance démocratique croissante.

### **Union européenne : le « déficit démocratique »**

Au niveau des États nations déjà, la tendance générale est depuis longtemps (si ce n'est depuis les débuts de la démocratie parlementaire) la prédominance de l'exécutif sur le législatif, la faible participation directe des citoyens (du « démos ») à la décision politique, le fossé entre les représentants et les représentés, le poids des pouvoirs économiques et financiers dans les orientations politiques. Or, avec la construction progressive de l'Union européenne, cette tendance lourde s'est plutôt accrue.

L'Union n'est pas un État (même fédéral), avec un « démos » européen qui déciderait, mais elle prend des décisions de niveau étatique, quantitativement et qualitativement de plus en plus importantes. Une telle construction aurait exigé une réflexion profonde sur le sort de la démocratie. Il n'en a (presque) rien été. Malgré un certain renforcement progressif des pouvoirs du Parlement européen, celui-ci n'a pas les attributions d'un véritable organe législatif – et il n'est pas vraiment ressenti comme son représentant par le multiple peuple européen. Au sommet de l'Union, la séparation des pouvoirs est court-circuitée par un Conseil qui accumule les fonctions législative et exécutive, et une Commission, officiellement organe administratif non élu, qui pèse pourtant réelle-

ment sur les orientations générales autant que sur les décisions particulières. La Cour de justice, chargée d'interpréter les traités, crée un droit international qui prime sur le droit national, et parfois ses jugements touchent aux droits les plus fondamentaux (comme le droit de grève).

« L'image du Léviathan que Hobbes avait jadis employée pour décrire la puissance omniprésente du Souverain et de son État n'est pas désuète. Ce n'est plus la tête d'un seul roi qui l'incarne, mais une hydre polycéphale qui produit bien plus de décisions concrètes que n'en produisait un seul souverain avec toute sa cour.<sup>4</sup> »

Les parlements nationaux sont pratiquement sommés d'appliquer les directives prises au niveau européen. Avec le « semestre européen » et les nouveaux traités, ils sont non seulement dessaisis de la souveraineté budgétaire, mais même de la souveraineté constitutionnelle (voir plus loin). Au niveau de l'Union, il n'y a ni structures ni procédures adéquates qui pourraient compenser cette perte de souveraineté démocratique au niveau national.

Le nouveau droit d'initiative citoyenne est une avancée – mais de portée limitée. Avec au moins un million de signatures provenant d'au moins un quart des États membres, la Commission européenne peut être saisie d'une proposition de légiférer. Que la demande ne soit pas automatiquement recevable est compréhensible. Mais que la Commission soit à la fois juge et partie pour cette recevabilité l'est bien moins. Si la Commission accède à la demande, le contenu de sa proposition législative ne sera pas, bien sûr, soumis à un référendum européen, mais passera par les procédures usuelles. D'ailleurs les rares consultations citoyennes du passé ne permettent

---

**L'insuffisance démocratique constitue l'une des causes les plus fondamentales de la crise (financière, économique, sociale...) actuelle.**

---

pas une confiance excessive dans le respect des principes démocratiques : les résultats des référendums sur le projet de Constitution européenne ont été superbement ignorés quand ils ne plaisaient pas aux dirigeants européens. Et on se rappelle le « choc » provoqué par l'annonce d'un référendum en Grèce sur le plan d'austérité – provoquant l'ire du bien sage Jürgen Habermas : « Sauvez la dignité de la démocratie.<sup>5</sup> » Le revirement de Papandréou (sous la pression des dirigeants européens) aurait « révélé la signification cynique de ce drame grec – moins de démocratie est mieux pour les marchés<sup>6</sup> ». Parce que les « marchés financiers » ont le pouvoir, les peuples doivent en être écartés !

### La spirale

Ce refoulement de la souveraineté démocratique, l'insuffisance démocratique en général, le déficit démocratique européen en particulier constitue l'une des causes les plus fondamentales de la crise (financière, économique, sociale...) actuelle.

Car l'offensive dite néolibérale dans les années 1970 a eu pour premier objet et pour effet un rétrécissement considérable de cette souveraineté démocratique, afin de protéger les intérêts économiques particuliers contre l'intervention de « l'intérêt général ». Les dérégulations et privatisations ont soustrait des pans entiers de la vie collective au pouvoir de décision et de contrôle du « souverain ». L'affirmation d'une rationalité supérieure du « marché autorégulateur » impliquait un retrait du pouvoir démocratique sur l'économie. Après les « aventures totalitaires », avertit Claude Lefort longtemps avant l'explosion de la crise, « à présent, c'est l'expansion du marché, supposé auto-régulateur, à l'échelle de la planète qui porte un défi au pouvoir démocratique<sup>7</sup> ». L'espace du débat public se rétrécissait par « l'hégémonie trop absolue d'une orthodoxie dominante<sup>8</sup> », qui tendait à marginaliser des positions dissidentes et donc à contourner le débat (démocratiquement indispensable) sur des alternatives possibles. Sans aucun contrôle démocratique, des pouvoirs économiques, financiers ou bureaucratiques prennent des décisions concernant des millions de personnes et jusqu'à leurs droits les plus élémentaires (des ajustements structurels du Fonds monétaire international jusqu'à la spéculation financière sur les aliments).

L'insuffisance démocratique croissante, l'absence de débat et de contrôle ont ainsi permis la dérive libérale de l'Union européenne et ses effets : la concentration extrême de richesses et de pouvoirs, la régression de la demande sociale, la domination des marchés financiers, l'économie spéculative, la

Si on concède que cette causalité n'est pas totalement fautive, alors la crise aurait pu et dû être saisie comme une chance de renouveau démocratique. Il n'en a rien été, au contraire : la crise financière débouche sur la crise démocratique.

En juin 2010, dans une résolution sur la « Démocratie en Europe : crises et perspectives », l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « note avec préoccupation que la récente crise économique mondiale a accentué les symptômes d'une crise de la démocratie », dont « des décisions des gouvernements centralisés et des mécanismes de négociation au niveau mondial avec un contrôle limité des parlements, une transparence insuffisante et sans possibilité de participation des citoyens », « une concentration des pouvoirs et des richesses [...] entre les mains de quelques-uns »... et elle lance un appel pressant à l'Europe pour un renouveau démocratique avec de nouvelles formes de participation et de contrôle.

### Délitement politique

L'avertissement n'est pas entendu. Depuis 2008 et le sauvetage des banques justifié (à tort ou à raison) par l'urgence jusqu'à la crise dite de la dette et de l'euro, le « déficit démocratique » a été poussé vers une véritable crise de la démocratie en Europe, un « délitement politique ». « Depuis le début de la crise de l'euro, les décisions qui sont prises, sans consultation des peuples, donc par crainte de la démocratie, sont à courte vue et aveugles à la réalité de leurs effets.<sup>9</sup> »

Les gouvernements « technocratiques » dans certains pays membres, leur accueil positif et leurs mesures antisociales sont symptômes de la crise démocratique autant que de l'inconscience qui l'accompagne. Des constructions sophistiquées, issues de négociations semi-secrètes, peu lisibles, voire opaques, la multiplication des niveaux d'intégration (Union européenne à 27, zone euro à 17, pacte de stabilité à 25, pacte euro plus à 23...) se dérobent en pratique à un véritable débat et contrôle démocratiques.

La dernière en date de ces constructions est la très particulière complémentarité des deux nouveaux traités : le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES), signé par les 17 membres de la zone euro, et le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (pacte de stabilité ou encore pacte fiscal), signé par 25 pays membres de l'Union européenne (sans la Grande-Bretagne et la République tchèque).

Le MES, succédant au provisoire Fonds de stabilité « a pour but de mobiliser des ressources financières,

et de fournir, sous une stricte conditionnalité [...] un soutien à la stabilité à ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement... » (art. 3). « Cette conditionnalité peut prendre la forme, notamment, d'un programme d'ajustement macroéconomique... » (art. 12). Le MES est dirigé par un Conseil des gouverneurs – qui ne sont autres que les 17 ministres des Finances de la zone euro. Ce sont eux qui décideront – sans contrôle démocratique – de la « conditionnalité de politique économique » à établir dans un protocole d'accord négocié par la Commission européenne avec l'État en question. Ce sont eux qui décideront donc des programmes d'ajustement macroéconomique, des rigueurs budgétaires, de la hauteur du salaire social minimum, de l'âge de la retraite, de l'indexation des salaires, de la privatisation des services publics de l'État membre, inscrits dans un accord qui sera à prendre – ou à laisser en renonçant à toute aide. Je simplifie ? Mais c'est déjà ce qui se passe, déjà avant la ratification des nouveaux traités. Car qui a mandaté que le salaire social minimal en Grèce devrait être réduit d'un quart ? Ne doit-on pas craindre que la Grèce serve de cobaye pour l'institutionnalisation d'une postdémocratie européenne ?

À partir de 2013, toute aide dans le cadre du MES sera conditionnée par la ratification du pacte de stabilité par l'État concerné. C'est ce pacte qui inscrit dans le marbre la fameuse « règle d'or » : le déficit structurel ne doit pas dépasser les 0,5 % du PIB (art. 3, 1.b.), c'est donc un resserrement considérable des critères de Maastricht. La transposition de cette règle d'austérité en droit national prendra effet au plus tard un an après l'entrée en vigueur du pacte, prévu pour 2013 – « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles » (art. 3, 2.). L'austérité et la régression sociale comme nouveaux principes constitutionnels ?

Sur un rapport de la Commission européenne, la Cour de justice pourra être saisie du non-respect des règles du MES et demander des sanctions financières (art. 8, 1. et 2.), elle le pourra être aussi par un autre État membre. Les commentaires officiels ou officieux des textes soulignent que cette austérité budgétaire devrait être atteinte prioritairement par la réduction des dépenses et non par de nouvelles recettes fiscales. Plutôt réduire les salaires et les prestations sociales que de toucher aux fortunes des riches !

Que restera-t-il de la souveraineté des citoyens de l'Europe ? Que restera-t-il des constitutions nationales ? N'étaient-elles pas bien souvent l'expression d'avancées démocratiques et sociales arrachées à des pouvoirs despotiques ? N'avaient-elles pas souvent un caractère anticipateur servant d'appui aux luttes

ultérieures pour de nouveaux droits réels ? Dorénavant, ne devraient-elles plus que servir un despotisme européen « polycéphale » aux têtes mal éclairées ?

Leurs modestes principes démocratiques seront-ils noyés dans le même tourbillon que les principes de l'État social ? Le délitement démocratique profitera-t-il aux courants d'extrême droite ?

Ou bien le danger lui-même serait-il source d'espoir et d'action ? Car comme le disait Hölderlin : « Wo aber Gefahr ist, wächst/ Das Rettende auch » ♦

1 Bruno Bernardi, *La Démocratie, Textes choisis et commentés*, Flammarion 1999, p. 13

2 Claude Lefort, *Le Temps présent, Écrits 1945-2005*, Belin 2007, p. 992

3 Christophe Ramaux, *L'État social, Pour sortir du chaos néolibéral*, Mille et une nuits 2012

4 Jacques Steiwer, *De la démocratie en Europe*, L'Harmattan 2008, p. 161 s.

5 Jürgen Habermas, « Rettet die Würde der Demokratie », dans *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 4. 11. 2011

6 Ib. « Erst die Peripetie, Papandreous Kehrtwende, enthüllt den zynischen Sinn dieses griechischen Dramas – weniger Demokratie ist besser für die Märkte. Mit Recht diagnostiziert Frank Schirrmacher [coéditeur de la conservatrice *Frankfurter Allgemeine Zeitung*] in dieser Affäre die Abkehr von den europäischen Idealen. »

7 Claude Lefort, *Le Temps présent, Écrits 1945-2005*, Belin 2007, p. 992

8 Joseph E. Stiglitz, *Le Rapport Stiglitz*, Babel 2010, p. 25

9 Charles Zarka, « Un délitement politique », dans *Le Monde*, 17.11.2011

## L'Europe en débat

Cet article d'André Hoffmann s'appuie sur une contribution faite dans le cadre du cycle de conférences « Europe en crise, Europe en débat » organisé par transform! Luxembourg.

Lors de la prochaine conférence de ce cycle, Jean Langers proposera des éléments de réflexion sur les possibilités de sortie de crise au Luxembourg. Quels seraient les fondements et les instruments d'une alternative progressiste ? Le caractère international de l'appareil productif et du marché du travail réduit-il les marges de manœuvre ? Est-il possible, voire souhaitable, de sauvegarder le « modèle luxembourgeois » ?

La conférence aura lieu le mercredi **6 juin 2012 à 19 heures au Casino syndical** (63, rue de Bonnevoie à Luxembourg-Ville).