

Entre souverainisme et souveraineté européenne : l'hypothèse de la double démocratie européenne

Nicolas Leron

DANS **ADMINISTRATION** 2021/4 N° 272 , PAGES 85 À 87

ÉDITIONS **L'ASSOCIATION DU CORPS PRÉFECTORAL ET DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**

ISSN 0223-5439

DOI 10.3917/admi.272.0085

Date de mise en ligne : 12/07/2022

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-administration-2021-4-page-85?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour L'Association du Corps Préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Entre souverainisme et souveraineté européenne : l'hypothèse de la double démocratie européenne

Une obsession de la souveraineté s'est emparée des peuples et de leurs élites en Europe. Souverainisme pour les uns et souveraineté européenne pour les autres, tous ne jurent que par la souveraineté, et par là oublient peut-être l'essentiel : la question démocratique.



Nicolas LERON,

chercheur associé au CEVIPOF et à l'OFCE, Sciences Po, auteur de *La Double démocratie. Une Europe politique pour la croissance* (Seuil, 2017), avec Michel Aglietta

Inaugurée par la chute du Mur, la décennie des années 1990 fut célébrée en fanfare au son des trompettes de la post-modernité. Le monde s'ouvrait sur l'ère inéluctable du post-national et du post-étatique. « *Beyond sovereignty* », servi à toutes les sauces et décliné dans toutes les disciplines, devenait le tube planétaire d'une saison estivale sans fin. Puis le nouvel ordre international du XXI^e siècle s'est progressivement dessiné tandis que l'Occident, secoué par une série de crises majeures du cycle néolibéral finissant, se voyait rongé par un phénomène de déconsolidation démocratique. Années 2010, années populistes.

Définitivement déniaisées des fables de la « mondialisation heureuse » et de la « fin de l'Histoire », les nations démocratiques occidentales se sont mises à chercher à tâtons la corde de rappel qui pourra les sortir de la nasse dans laquelle elles s'étaient avec indolence laissées glisser. Elles exhument alors la vieille idole de la souveraineté qu'on avait oubliée au fond des eaux. Désormais, de la droite à la gauche du spectre politique, un seul et même cri se fait entendre : « reprendre le contrôle », ce qui passe, pour les uns, par recouvrer la plénitude de notre souveraineté nationale (les souverainistes) et, pour les autres, forger à force d'incantations une souveraineté européenne (les européistes). Une véritable obsession de la souveraineté s'est emparée des peuples et de leurs élites et les détourne

de l'essentiel : la question de la puissance (publique), qui se distingue de la souveraineté et qui nous confronte, en Europe, à une double contrainte.

Les nations souveraines sont et seront pour le siècle à venir l'unité politique de base. Pour autant, les défis du XXI^e siècle requièrent la taille continentale, que n'ont point les États-nations d'Europe. La souveraineté réside dans l'État. L'intégration européenne, qui en bouscule l'assise de manière inédite, ne saurait toutefois en subvertir l'essence. Les peuples conservent par-devers eux la capacité d'actualiser le principe de souveraineté : les Britanniques l'ont démontré avec fracas. Le processus d'intégration européenne, longtemps présenté comme mû par une dynamique auto-entretenu, échappant au contrôle des gouvernements et des peuples, a fait l'expérience d'une déconstruction. Mais le repli des nations européennes sur un souverainisme chauvin, outre le fait qu'il réclame ce que les peuples n'ont jamais abandonné, perd de vue l'enjeu crucial d'une puissance publique européenne capable de produire des biens publics à l'échelle continentale.

Critique de la souveraineté européenne

Le discours de la souveraineté européenne, qui a trouvé en Emmanuel Macron son porte-étendard, butte quant

> EN RESUMÉ : Une obsession de la souveraineté s'est emparée des peuples et de leurs élites en Europe. Souverainisme pour les uns et souveraineté européenne pour les autres, tous ne jurent que par la souveraineté, et par là oublient peut-être l'essentiel : la question démocratique. C'est par l'invention d'une démocratie européenne, adossée à un véritable pouvoir budgétaire européen, que l'on pourra ré-oxygéner nos démocraties nationales en déclin et donner naissance à une nouvelle forme politique : la double démocratie européenne.

Une véritable obsession de la souveraineté s'est emparée des peuples et de leurs élites et les détourne de l'essentiel : la question de la puissance (publique), qui se distingue de la souveraineté et qui nous confronte, en Europe, à une double contrainte.



à lui contre l'ontologie implacable de la souveraineté : elle n'autorise aucun doublement, aucune division, aucun partage. Par construction géométrique, le principe de souveraineté est un ou n'est pas. « L'Europe comme rassemblement de notre souveraineté par et avec une souveraineté plus grande encore » (discours devant le Parlement européen du 17 avril 2018) confine à une pensée non pas complexe mais confuse. Dans la même veine et tout récemment, Bruno Le Maire, pourtant nourri au gaullisme, entonne la même mélodie : « nous avons une double souveraineté, française et européenne. » (« Europe 1 », 18 octobre 2021) Ce discours, qui a depuis infusé jusqu'au sein des institutions européennes, s'égare dans l'inconsistance du vieux thème de la souveraineté partagée, un temps professé sans conviction par Nicolas Sarkozy, trou noir conceptuel sur lequel ont fait leur miel deux décennies durant nombre d'universitaires sans jamais résoudre quoi que ce soit.

Sur un plan plus politique, il fait courir le risque de laisser accroire que la souveraineté étatique ne serait plus que formelle, voire fictive, et ne saurait trouver de salut que dans sa dilution au sein d'une souveraineté supranationale. C'est là

toute l'aberration du discours du rétablissement de la souveraineté par le niveau européen. Car en effet, si « L'Europe seule peut [...] assurer une souveraineté réelle » (discours de la Sorbonne du 26 septembre 2017) – mais pour autant non encore advenue –, qu'en est-il alors des souverainetés nationales ? Finalement, Emmanuel Macron et les populistes partagent le même diagnostic : la souveraineté nationale n'est plus. La faute à l'Europe, disent les uns, qui vampirise la souveraineté nationale. La faute à l'Europe dit en quelque sorte l'autre, car non encore pleinement souveraine.

Derrière la souveraineté européenne se dévoile plus prosaïquement un discours de l'autonomie stratégique européenne

**Qu'est-ce qu'une assemblée dépourvue de véritable pouvoir budgétaire ?
Ce n'est pas un Parlement.
Qu'est-ce qu'un système institutionnel dépourvu de véritable Parlement ?
Ce n'est pas une démocratie.
L'UE n'est pas une démocratie.**

et ses déclinaisons sectorielles (la sécurité et la défense, le contrôle de nos frontières, la politique étrangère, l'agriculture, le numérique et l'économie industrielle, corrélée à la monnaie). Problématique d'importance, elle met en jeu la capacité des États membres à lancer conjointement certains grands programmes d'investissements stratégiques identifiés et négociés par les chefs d'État et de gouvernement – par-dessus la tête des peuples – selon un schéma institutionnel qui renvoie à une sorte de directoire européen.

L'oubli de la démocratie

Le discours de la souveraineté européenne, articulé sur le triptyque souveraineté-unité-démocratie, place par construction la démocratie à la fin du raisonnement de manière complémentaire, sinon conditionnelle. L'unité se fait ici au travers de l'ambition de souveraineté-puissance européenne (unité de l'extérieur par le scellement d'une alliance), et non par l'établissement d'une démocratie européenne (unité de l'intérieur par la constitution d'une communauté politique). Le Président Macron opère une confusion conceptuelle fondamentale en parlant de souveraineté européenne et de démocratie

en Europe, alors qu'il faudrait parler de démocratie européenne (celle de l'UE, de la zone euro ou d'un noyau dur) et de souveraineté en Europe (celle des États membres).

Car si crise il y a, ce n'est pas une crise de la souveraineté, solidement ancrée à son attache stato-nationale, mais une crise de la démocratie qui gangrène le continent. Nous identifions la cause première – mais non exclusive – de l'anémie démocratique qui affecte nos sociétés dans la dynamique d'affaiblissement structurel du pouvoir budgétaire parlementaire. Dans le contexte global de l'hypermondialisation, les libertés de circulation des facteurs économiques couplées au droit européen de la concurrence (ce que les juristes nomment la « Constitution économique européenne ») placent les États membres dans une situation de concurrence réglementaire (en matière de réglementation de production : droit du travail, fiscalité...) et subissent une pression systémique à conduire des politiques de l'offre (pression renforcée pour les États de la zone euro). Les marges de manœuvre du Législateur national quant à l'orientation de la politique budgétaire se retrouvent ainsi significativement réduites (réduction « qualitative »). Le « travailler plus pour gagner plus » (Nicolas Sarkozy) ne se distingue pas fondamentalement du « redressement dans la justice » (François Hollande), ni du « libérer les énergies » (Emmanuel Macron), si ce n'est dans la position du curseur. Les règles budgétaires européennes viennent redoubler cette réduction « qualitative » d'une réduction « quantitative » qui affectent plus lourdement encore le pouvoir budgétaire des parlements nationaux.

La perte de pouvoir budgétaire national n'est pas recouvrée au niveau de l'Union européenne (UE). La règle de l'unanimité ou de la majorité qualifiée donne un avantage institutionnel aux tenants du *statu quo* par rapport aux tenants du changement. Tout changement, c'est-à-dire les marges d'orientation de la politique européenne, n'est pas en soi rendu impossible. Mais il « coûte » davantage en termes de concessions, et devient particulièrement difficile à mesure que

l'on se rapproche du cœur des enjeux distributionnels interétatiques ou des préférences qui font l'identité des peuples. Qui plus est, le *statu quo* lui-même n'est pas statique. Il se déplace au gré des initiatives de la Commission européenne et des arrêts de la Cour de justice de l'UE vers les rives d'un ordolibéralisme fortement teinté de néolibéralisme. Quand ce que les politistes appellent l'« intégration positive » (politiques publiques européennes, harmonisations législatives) patine, l'« intégration négative » (levée des entraves à la libre circulation intra-européenne) elle suit son cours porté par l'action d'institutions européennes indépendantes des gouvernements et des parlements nationaux. Cette inertie du gouvernail européen pour orienter différemment la politique européenne (limite « qualitative ») se redouble elle aussi d'une limite « quantitative » autrement plus dirimante. L'extrême faiblesse en volume du budget de l'UE (1 % du PIB), qui en fait un budget technique à rapprocher par exemple du budget de l'Agence française de développement (0,55 % du PIB), empêche toute émergence d'un authentique pouvoir budgétaire parlementaire européen.

Qu'est-ce qu'une assemblée dépourvue de véritable pouvoir budgétaire ? Ce n'est pas un Parlement. Qu'est-ce qu'un système institutionnel dépourvu de véritable Parlement ? Ce n'est pas une démocratie. L'UE n'est pas une démocratie. Elle se dévoile dans sa matérialité comme une super-agence de régulation productrice de normes, doublée d'une agence de développement sectoriel (politique agricole et de la pêche, recherche...) et territorial (fonds de cohésion). Notre thèse est celle d'un vide démocratique au niveau de l'UE qui pèse de tout son poids sur les démocraties nationales. Il n'est alors pas question de « démocratiser »

l'Europe (processus d'amélioration), mais d'instituer une démocratie européenne (acte de fondation). Cela passe non pas par un hypothétique acte constituant fondant une improbable souveraineté européenne, mais par l'institution d'un budget européen qui répond à la fois à un critère de volume pour franchir le seuil de significativité politique (au moins 3 ou 4 % du PIB) et à un critère de nature des ressources fiscales (des ressources fiscales propres, non issues pour l'essentiel de contributions étatiques). Nous situons le saut politique ici : dans une capacité européenne à fiscaliser le marché intérieur, c'est-à-dire à prélever la juste part publique européenne sur les profits privés générés par l'existence même du marché intérieur. Les Américains sont nés du « *no taxation without representation* ! » À nous Européens de naître du « *no representation without taxation* ! »

Nations souveraines et démocratie européenne se concilieraient ainsi dans une nouvelle forme politique que nous nommons « double démocratie européenne ». Contrairement au principe de souveraineté qui est par nature exclusif et ne supporte aucunement une construction plurielle, le principe démocratique admet et même se renforce dans un jeu d'échelle à somme positive : de la démocratie locale à la démocratie européenne en passant par la démocratie nationale. C'est précisément l'ouverture d'une démocratie européenne capable de produire des biens publics continentaux décidés par les Européens *en tant qu'Européens* qui ré-oxygènera les démocraties nationales en autorisant le desserrement des contraintes budgétaires européennes, et donc le recouvrement par le Législateur national de son pouvoir budgétaire jusqu'alors diminué. ■

Notre thèse est celle d'un vide démocratique au niveau de l'UE qui pèse de tout son poids sur les démocraties nationales. Il n'est alors pas question de « démocratiser » l'Europe (processus d'amélioration), mais d'instituer une démocratie européenne (acte de fondation). Cela passe non pas par un hypothétique acte constituant fondant une improbable souveraineté européenne, mais par l'institution d'un budget européen [...]