

C) L'Union européenne et la démocratie

1) Le fonctionnement de l'UE : quelles sont les formes de cette démocratie ?

- 1.1) Le projet démocratique européen de 1945 à 1979
- 1.2) Construction européenne et progrès de la démocratie des années 1970 à nos jours

2) L'UE face aux citoyens et aux Etats : les remises en question depuis 1992

- 2.1) La remise en cause de la construction démocratique européenne
- 2.2) Les fragilités de la démocratie européenne
- 2.3) Quel avenir pour la démocratie européenne ?

C) L'Union européenne et la démocratie

Photo 7 p59 « Le parlement européen, assemblée représentative »

Vocabulaire et notions

Démocratie déléguée	Majorité qualifiée
Directive	Participation électorale
État de droit	Démocratie illibérale
Technocratie	Euroscepticisme
Souverainisme	

Acteurs

Robert Schuman	Jacques Delors
----------------	----------------

Dates

1979 : Élection des députés européens au suffrage universel	1990 : Signature de la Convention de Schengen
1992 : Traité de Maastricht (UE)	1997 : Traité d'Amsterdam (zone Euro)
2001 : Entrée en circulation de l'euro	2004 : Intégration de 10 États d'Europe de l'Est et de la Méditerranée dans l'UE
2005 : Échec des référendums sur le traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas	2007 : Traité de Lisbonne
2007 : Intégration de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE	2010 : Début de la crise grecque
2013 : Intégration de la Croatie à l'UE	2013 : Début de la crise en Ukraine
2014 : Début de la crise migratoire	2016 : Vote pour le retrait du Royaume-Uni de l'UE

1) Le fonctionnement de l'UE : quelles sont les formes de cette démocratie ?

Dessin p 55 « Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9 juin 1979 » »

1.1) Le projet démocratique européen de 1945 à 1979

En 1945, l'Europe sort traumatisée de la Seconde Guerre mondiale. Le nationalisme des États totalitaires et autoritaires est jugé responsable d'un « suicide européen ». Certains, notamment d'anciens résistants et des membres des partis démocrates-chrétiens, considèrent qu'une Europe démocratique est seule capable d'assurer la paix.

En 1948 est organisé le Congrès de La Haye aux Pays-Bas. Il réunit 800 personnalités (hommes politiques, intellectuels, journalistes, syndicalistes) d'une vingtaine de pays avec pour objectif de construire une unité européenne. L'ancien Premier ministre britannique, Winston Churchill qui préside le congrès, prône la fin des « rancoeurs nationales ». L'année suivante, en 1949, le Conseil de l'Europe réunit pour la première fois à Strasbourg les représentants des démocraties européennes occidentales qui adoptent la Convention européenne des droits de l'homme.

L'impulsion majeure est donnée par la déclaration Schumann en 1950. Le ministre français des Affaires étrangères considère que « l'Europe (...) se fera par des réalisations concrètes ». Il place la réconciliation franco-allemande au cœur de la construction européenne. La CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) est ainsi créée en 1951, notamment sous l'impulsion de Robert Schumann et Jean Monnet. Le charbon et l'acier servant à la fabrication des armes, la mise en commun de leur production rend la guerre entre États européens « matériellement impossible ».

Thème 1 : Comprendre un régime politique : la démocratie

En **1957**, le traité de Rome donne naissance à la **CEE** (Communauté économique européenne). Il est signé par six pays d'Europe de l'Ouest (France, RFA, Italie, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg) dans une certaine indifférence, **sans véritable adhésion populaire**.

Des institutions démocratiques européennes sont mises en place. Elles apparaissent comme un *compromis entre les intérêts nationaux et la vision communautaire*. Une **Commission européenne** est créée, indépendante des gouvernements. Le **Parlement européen**, composé de délégués des parlements nationaux, n'a qu'un rôle consultatif. Le **Conseil européen** composé des chefs d'État et le **Conseil des ministres** représentant les gouvernements nationaux disposent de l'essentiel des compétences. Les institutions démocratiques sont à l'origine de projets concrets, comme la **PAC** (Politique agricole commune) à partir de **1962**, et la création d'une **Union douanière** (suppression des droits de douane entre pays membres et établissement d'un tarif extérieur commun) à partir de **1968**.

Le processus de construction européenne se trouve bloqué dans les années 1960. Le président français, **Charles de Gaulle** s'oppose en particulier à deux reprises (1963 et 1967) à l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE et à l'idée d'une **Europe supranationale**. Refusant le principe du **vote à la majorité qualifiée**, il pratique « *la politique de la chaise vide* » dans les institutions européennes. Il obtient finalement le maintien du **vote à l'unanimité** sur les sujets importants.

La construction européenne soulève ses débats. Des **tensions** se profilent entre **fédéralistes** encourageant la création d'institutions supranationales et **souverainistes** attachés à une Europe des États.

En 1979 se tiennent les premières élections européennes. Les 410 députés du **Parlement européen** sont élus au **suffrage universel direct** pour un mandat de cinq ans.

Les pouvoirs du Parlement sont en partie renforcés. Le nombre de parlementaire augmente (nouveaux États adhérents) et le **Parlement contrôle désormais le budget européen**. Pour autant, il ne possède pas encore le pouvoir de participer directement à l'élaboration du droit européen et n'a pas les compétences d'un parlement national, en matière fiscale par exemple.

L'abstention est forte lors de ces premières élections, le taux de participation de 63% témoignant d'un certain **désintérêt citoyen**. Par exemple, en France, la participation est de 20 à 25% inférieure à celle des élections législatives organisées l'année précédente.

Ces élections n'ont pas donné lieu à la définition de véritables projets à une échelle européenne : la **campagne électorale a été relativement peu médiatisée** et les candidats ont orienté les **débats sur des enjeux davantage nationaux**. L'expression « *déficit démocratique européen* » apparaît cette même année pour désigner le **manque de légitimité démocratique des institutions européennes**.

1.2) Construction européenne et progrès de la démocratie des années 1970 à nos jours

Carte « les élargissements successifs »

Le projet démocratique européen englobe progressivement la majorité des pays d'Europe occidentale, d'abord ceux du **Nord dans les années 1970** (Royaume-Uni, Irlande, Danemark). La **chute des dictatures** (Grèce, Portugal, Espagne) permet l'élargissement de la CEE vers **l'Europe méditerranéenne** : l'adhésion ancre la démocratie et l'économie libérale dans ces pays. **En 1995, l'Union européenne compte 15 membres**.

Après la fin de la **Guerre froide**, ce sont les pays européens de l'ancien bloc soviétique qui sont intégrés. La **démocratie est une des exigences de l'adhésion**. Ainsi, en **2004**, 10 nouveaux États rejoignent l'Union, 8 ex-démocraties populaires et Malte et Chypre. En **2007**, c'est au tour de la Bulgarie et de la Roumanie, puis de la Croatie en **2013** qui réunit désormais **28 membres**.

Thème 1 : Comprendre un régime politique : la démocratie

Au cours des années 1980, deux avancées majeures reflètent l'approfondissement du projet européen. La libre circulation des personnes est mise en place au sein de **l'espace Schengen en 1986**, la même année que **l'Acte unique** qui prévoit la libre circulation des marchandises au sein du marché unique. Mais l'adhésion des Européens à ces différentes avancées demeure relative. L'Europe est confrontée à la **montée de l'euro-scepticisme**. Des tensions entre États émergent. Ainsi en 1979, **Margaret Thatcher**, premier ministre du Royaume-Uni, renégocie la contribution financière de son pays aux institutions européennes, obtenant un « rabais » en 1984. Elle refuse aussi catégoriquement les accords de Schengen.

Le **traité de Maastricht en 1992** crée **l'Union européenne** et introduit la notion de citoyenneté européenne. Celle-ci est conçue comme une **citoyenneté complémentaire** qui confère des **droits nouveaux** (droit de circuler, de séjourner, de travailler, d'étudier sur le territoire des autres États membres, droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales dans l'État de résidence) **sans remplacer la citoyenneté nationale**.

Ce traité instaure aussi une **union économique et monétaire** par l'adoption d'une monnaie unique, **l'euro**. Il met également en place une politique étrangère et sécurité commune (**PESC**), **renforce le rôle du Parlement** et définit des **critères de convergence** (dette publique et déficit budgétaire limités).

Photo p54 « Affiche Front national, 1992 »

L'adhésion au traité de Maastricht a divisé les Européens. Certains pays ont ratifié rapidement le traité, comme l'Irlande, la Grèce ou le Luxembourg, tandis que d'autres l'ont accepté avec une courte majorité : en France par exemple, le « oui » l'emporte à 51% lors d'un référendum. D'autres pays acceptent le traité en partie seulement (refus de l'euro par le Royaume-Uni, la Suède et le Danemark).

Conscients du « *déficit démocratique* » de l'Union, celle-ci tente de renforcer la démocratie européenne. Le **principe de subsidiarité** permet aux collectivités locales et aux États de décider dans des domaines où leur efficacité est jugée plus forte que celle du Parlement européen : protection des consommateurs, éducation, gestion des transports par exemple. À l'inverse, certaines compétences, comme la PAC, restent exclusivement de l'Union.

Les traités **d'Amsterdam (1997) et de Nice (2001)** modifient le fonctionnement des institutions européennes. La règle de la **majorité qualifiée** est adoptée et le **pouvoir du Parlement est renforcé** (contrôle sur la nomination des fonctionnaires européens par exemple). L'Union européenne acquiert aussi de **nouveaux domaines de compétences** (environnement, transports, lutte contre le changement climatique).

Photo 1 p60 « Le référendum en France sur le traité constitutionnel européen en 2005 »

Au milieu des années 2000, un projet de Constitution européenne est élaboré. Ce projet vise à réunir en un texte unique l'ensemble des traités signés jusque-là. Le texte est soumis au vote des Européens : certains y voient un réel progrès et d'autres le risque de la fin des nations. Les **électeurs français et néerlandais**, consultés par référendum, **voient majoritairement pour le « non » en 2005**, ce qui signifie l'échec du projet de Constitution européenne.

Afin de sortir du blocage conséquence de ce refus, les chefs d'État et de gouvernement s'accordent sur l'idée d'un traité simplifié : **le traité de Lisbonne, signé en 2007**, entre ainsi en vigueur en 2009. Un **président du Conseil européen** représente désormais l'UE sur la scène internationale. La **majorité qualifiée est étendue** et le vote à l'unanimité se limite à quelques cas précis comme la politique étrangère ou la fiscalité. L'Europe se veut aussi plus démocratique en instaurant le **principe de démocratie déléguée**. Certains citoyens européens considèrent toutefois ce traité comme anti-démocratique puisque la Constitution avait été rejetée.

Schéma 3 p57 « Les institutions européennes en 2019 »

Schéma 3 p61 « Le processus décisionnel de l'Union européenne »

Dossier p 56-59 « Le fonctionnement de l'Union européenne : démocratie représentative et déléguée »

Les institutions de l'Union Européenne sont démocratiques. Elles tentent de concilier deux visions politiques différentes : l'**unionisme** qui prône la simple coopération entre États européens sans abandon de **souveraineté** (vision défendue par le Royaume Uni) et le **fédéralisme** qui vise à construire « **une fédération d'États-nations** » selon l'expression de **Jacques Delors**, avec l'acceptation d'un changement d'échelle dans l'exercice de la souveraineté et d'un partage de souveraineté entre les différents peuples qui composent la fédération.

Décision à l'unanimité : il faut que les 28 États tombent d'accord. Ce mode de décision est utilisé au **Conseil européen** lorsque les chefs d'État fixent les grandes orientations pour les 6 mois à venir. Il respecte la souveraineté des États mais il réduit le champ des réformes à celui du consensus.

Décision à la majorité qualifiée : procédure par laquelle une décision est prise quand une majorité de 55% des États représentant 65 % de la population de l'UE est atteinte. Le **Conseil de l'UE** vote à la majorité qualifiée de nombreux domaines (cf. **Traité de Lisbonne 2008**) sauf lorsqu'il s'agit de la **PESC** (la politique étrangère et de sécurité commune) ou les décisions sont prises à l'unanimité.

Démocratie déléguée : Régime politique où des représentants élus délèguent, c'est-à-dire confient, tout ou partie de leur pouvoir à d'autres personnes qui sont nommées par eux. Il s'agit généralement d'experts. La **Commission européenne** dont les prérogatives sont très étendues est une institution qui repose sur la délégation et non sur la représentation. Elle est l'organe exécutif mais a aussi le pouvoir d'élaborer des propositions de lois. Elle est la gardienne des traités.

Démocratie représentative : le **Parlement européen** est la seule institution dont les membres sont élus au **suffrage universel direct**. Ses prérogatives ont été augmentées lors du traité de Lisbonne (40 domaines de compétences législatives). Le Parlement élit dorénavant le **président de la Commission européenne** (instance exécutive), il a le titre de colégislateur, au côté du **Conseil de l'UE**. Il statue sur le budget de l'UE (approbation ou désapprobation). Il est le gardien de la **charte des droits fondamentaux** intégrée au **traité de Lisbonne**. Il peut demander des comptes aux autres institutions.

L'initiative citoyenne permet aux citoyens européens de proposer de nouvelles propositions de loi s'ils parviennent à faire signer une pétition par plus d'1 million de citoyens. Il élit un médiateur européen qui veille à la bonne administration des différentes instances de l'UE. **Enfin le parlement peut dissoudre la commission européenne.**

Il faut ajouter l'existence de la **Cour de justice** : elle est la plus haute instance judiciaire en matière de droit européen et l'ultime degré d'appel. Elle veille à la bonne application de la législation européenne dans tous les États membres et au respect des traités. Elle peut être saisie par le Parlement pour engager des poursuites contre une autre instance : Conseil de l'UE ou la Commission.

2) L'UE face aux citoyens et aux États : les remises en question depuis 1992

Dessin « A bas l'Europe non démocratique »

2.1) La remise en cause de la construction démocratique européenne

La confiance des citoyens dans l'Union européenne demeure modeste. Poursuivant une tendance perceptible depuis de nombreuses années, l'enquête Eurobaromètre de 2018 a révélé que seuls 42% des citoyens européens avaient confiance dans ses institutions. **Une part importante des citoyens souhaite restituer une partie des pouvoirs aux parlements nationaux.**

Le projet politique européen ne fait pas consensus. Plusieurs crises récentes ont souligné les divergences et l'incapacité des États de l'UE à se mettre d'accord sur des enjeux majeurs comme la **guerre en Irak en 2003** ou la **crise financière en Grèce dès 2010**. Face à l'arrivée massive de **migrants** au cours de l'année **2015**, l'Allemagne a accepté d'ouvrir ses frontières, tandis que d'autres États ont refusé.

Dessin et texte « Le bras de fer entre la Commission européenne et certains Etats membres »

Dans un certain nombre de **pays d'Europe centrale et orientale**, des **partis à la fois nationalistes et hostiles à l'UE** sont parfois plus ou moins durablement au pouvoir comme en Pologne ou en Hongrie. En Italie, le Mouvement 5 étoiles et le Parti de la Ligue, très **anti-européens**, ont constitué une alliance politique pour accéder au pouvoir. D'autres pays sont marqués par la **montée des nationalismes** comme la France avec le **Rassemblement National**, les Pays-Bas avec le **Parti pour la Liberté** ou l'Allemagne avec l'**AFD**.

Carte 7 p63 « Le Brexit, une décision démocratique »

Le **Brexit** est aussi un défi pour l'UE. En 2016 les Britanniques ont voté par référendum pour quitter l'Union. Des négociations entre le gouvernement britannique et la Commission européenne ont déterminé les modalités de cette sortie, initialement fixée à mars 2019.

2.2) Les fragilités de la démocratie européenne

Graphique 2 p60 « Une participation électorale en baisse aux élections européennes »

De nombreux européens se désintéressent de la démocratie européenne jugée trop complexe, trop technocratique, trop lointaine. Le **taux de participation aux élections européennes n'a cessé de décliner** depuis 1979 passant de 63% à 42% en 2014.

Le pouvoir politique européen apparaît désincarné. En 1970, le secrétaire d'État européen américain **Henry Kissinger** avait lancé une boutade « *L'Europe... quel numéro de téléphone ?* ». Ainsi, peu d'Européens connaissent le nom du **haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (Federica Mogherini de 2014 à 2019)** et son rôle et finalement limité. Les compétences de chaque institution et les partis politiques transnationaux qui composent le Parlement européen restent mal connus également.

Texte « La citoyenneté européenne, une utopie »

Réalité juridique, la citoyenneté européenne n'est pas encore une réalité sociale et demeure assez symbolique. Elle n'existe pas indépendamment de la citoyenneté nationale, et **confère des droits sans imposer des devoirs** (il n'existe pas d'impôt européen par exemple). Ses détracteurs parlent d'une citoyenneté « *gadget* ». La **barrière linguistique** reste encore un obstacle à un véritable sentiment d'appartenance.

L'initiative citoyenne rencontre des limites. L'UE s'affirme pionnière en matière de **démocratie déléguée**. Depuis le traité de Lisbonne, les citoyens de l'UE peuvent demander à la Commission européenne de présenter un **projet législatif** s'ils parviennent à réunir un million de signatures dans une pétition. Les signataires doivent provenir d'au moins un quart des États de l'Union. Mais la Commission n'est nullement tenue de transformer cette initiative citoyenne en proposition de loi.

2.3) Quel avenir pour la démocratie européenne ?

Texte 4 p57 « Le haut-représentant aux affaires étrangères, une fonction inévitablement frustrante ? »

La démocratie européenne est contrainte par le cadre national. Certains observateurs considèrent que la démocratie ne peut être efficace qu'à l'échelle des nations avec des peuples partageant une même langue, une même histoire, des mêmes valeurs. Ils s'opposent à ceux qui considèrent que l'UE représente une nouvelle forme de démocratie avec l'adhésion de citoyens aux cultures variées à un projet politique européen sans référence à une histoire nationale. Ce projet se retrouve dans la devise de l'UE : « *Unie dans la diversité* ».

Les parlements nationaux sont associés au Parlement européen dans le processus législatif. Les États, par l'intermédiaire de leurs **parlements nationaux**, conservent encore des compétences dans la manière de transposer les **directives européennes** dans leur droit national. Depuis le traité de Lisbonne, les parlements nationaux sont obligatoirement consultés sur les projets de loi européens. Ils sont devenus en quelque sorte des **co-législateurs du droit de l'Union européenne**.

L'UE tente d'impliquer davantage les citoyens dans la vie politique. En 2013, la Commission européenne initie les « *dialogues citoyens* », des rencontres organisées dans tous les pays de l'UE. Tout comme l'initiative citoyenne, ces actions participent d'une même intention ayant pour **objectif de combler le sentiment de déficit démocratique**.

L'identification des citoyens à l'UE et à son fonctionnement démocratique constitue un enjeu majeur pour les prochaines décennies. Le **manque de clarté sur la démocratie européenne et les actions menées par l'UE** expliquent que les citoyens ont des difficultés à s'identifier aux projets réellement menés et financés par l'UE comme les infrastructures de transport, les aides sociales ou les programmes d'aménagement urbain.

Carte « Affirmation et limites du projet démocratique européen »

Conclusion

Synthèse p74-75

Alexis de Tocqueville, *Souvenirs*, 1851

« La monarchie constitutionnelle avait succédé à l'Ancien Régime ; la République, à la Monarchie ; à la République, l'Empire ; à l'Empire, la Restauration ; puis était venue la monarchie de Juillet. Après chacune de ces mutations successives, on avait dit que la Révolution française, ayant achevé ce qu'on appelait présomptueusement son œuvre, était finie : on l'avait dit et on l'avait cru. Hélas ! Je l'avais espéré moi-même sous la Restauration, et encore après que le gouvernement de la Restauration fut tombé ; et voici la Révolution française qui recommence, car c'est toujours la même. A mesure que nous allons, son terme s'éloigne et s'obscurcit. Arriverons-nous comme nous l'assure d'autres prophètes, peut-être aussi vains que leurs devanciers, à une transformation sociale plus complète et plus profonde que ne l'avaient prévue et voulue nos pères, et que nous ne pouvons la prévoir nous-mêmes ; ou ne devons-nous aboutir simplement qu'à cette anarchie intermittente, chronique et incurable maladie bien connue des vieux peuples ? Quant à moi, je ne puis le dire, j'ignore quand finira ce long voyage ; je suis fatigué de prendre successivement pour rivage des vapeurs trompeuses, et je me demande souvent si cette terre ferme que nous cherchons depuis si longtemps existe en effet, ou si notre destinée n'est pas plutôt de battre éternellement la mer ! »