



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Lecture Altiero Spinelli
2007

BRONISŁAW GEREMEK

L'Europe au défi de la démocratie

Torino, 30 ottobre 2007

Aula Magna
Università degli Studi di Torino

Il semble communément admis que la liberté et la démocratie sont un fruit de la civilisation occidentale, un héritage de l'histoire européenne. Or, quand dans les années 90 j'interpellais, à Pékin, les hommes politiques et les idéologues chinois à qui je faisais valoir – et voulais faire admettre- le caractère universel des droits de l'homme, ils me rétorquaient que ces derniers étaient, au contraire, variables, que les civilisations les définissaient chacune à sa manière, en fonction de leurs propres traditions. Ainsi, pour la tradition confucéenne, les droits fondamentaux de l'homme sont le droit de manger à sa faim, d'avoir de quoi se vêtir, de disposer d'un toit. Pour mes interlocuteurs chinois, les droits afférents à la liberté et la démocratie, chers à la civilisation occidentale, étaient, d'une part, secondaires par rapport à leurs droits fondamentaux, voire même contraires aux impératifs du développement économiques et social, et d'autre part étrangers, issus d'une tradition culturelle et historique qui n'était pas la leur. La doctrine libertaire et démocratique européocentrique, défendue par les historiens et les idéologues occidentaux, était du pain béni pour tous ceux qui affirmaient, au contraire, que de tels droits de l'homme n'avaient rien d'universel et qu'il existait des « valeurs asiatiques » opposées.

En 1998, le prix Nobel de l'économie a été attribué à Amartya Sen, un Bengali enseignant aux universités hindoues, britanniques et américaines, pour avoir démontré, sur le plan théorique et empirique, qu'il existait un lien entre la démocratie et l'efficacité du combat contre les grandes famines. La démocratie, telle que l'entend Sen, ne se limite pas aux élections libres ; elle suppose, en outre, des délibérations, des débats publics, le principe du « choix social », le respect des libertés individuelles, la pluralité des idées et des pratiques politiques. Une culture politique aux contours aussi vastes, fondement du progrès social, est aux yeux d'Amartya Sen une valeur universelle

dont les racines plongent tout autant dans l'héritage des civilisations asiatiques ou africaines que dans celui de l'Europe.

En adhérant à ses analyses, en refusant les appels de ceux pour qui l'Occident est investi d'une mission civilisatrice qui recommande non seulement de promouvoir la démocratie dans le monde entier, mais aussi de recourir, pour ce faire, aux pressions économiques et politiques, voire aux armes, force est de reconnaître que c'est en Europe que les principes de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme sont, de nos jours, le mieux implantés. L'Union européenne a fait de ces principes un élément constitutif de sa politique de voisinage, de l'aide aux pays en voie de développement, du commerce et de la coopération économique. Et pourtant, cette idéologie particulière n'a pas toujours été présente dans la conscience et l'identité européennes ; elle s'est forgée au cours d'une évolution historique complexe.

Dans l'histoire européenne, les progrès de la compréhension mutuelle et des échanges entre les collectivités humaines ont été induits par l'universalisation des moyens de communication sociale, par l'acceptation progressive de standards communs qui permettaient d'outrepasser les frontières politiques, linguistiques ou ethniques. Tel était, par exemple, le cas des poids et des mesures qui avaient, pendant longtemps, un caractère local, et la valeur qu'on leur attribuait arbitrairement donnait lieu à d'incessants conflits. Ce n'est qu'aux Temps modernes que le système des poids et des mesures a été uniformisé au bénéfice du système métrique dans la plupart des pays européens.

Pourrait-on, ne serait-ce que métaphoriquement, comparer l'évolution du système des poids et des mesures à celle de la démocratie ? Certes, au fur et à mesure que la modernité progresse, l'organisation démocratique de la vie publique apparaît de plus en plus comme une valeur universelle ; c'est cette vérité-là qu'exprimait la

thèse de « la fin de l'Histoire », même si elle concernait l'histoire des idées plutôt que la réalité sociale. Dire que toutes les civilisations du monde entendent par « démocratie » la même chose et qu'elles la pratiquent de la même manière serait erroné ; il serait tout aussi erroné de penser qu'une quelconque de ses variantes puisse servir d'étalon pour les autres. Entre Thucydide qui, dans la fameuse oraison de Périclès, opposait aux systèmes despotiques et tyranniques le gouvernement de la majorité comme seul démocratique, et la Déclaration de Varsovie de l'an 2000, le chemin a été long. L'ordre démocratique avait gagné du terrain, de plus en plus de gouvernements permettaient aux citoyens de décider par qui ils voulaient être gouvernés et comment leur gouvernement allait être contrôlé. Le processus n'a pas été cumulatif, il a connu des retours en arrière, mais le bilan du XXe siècle reste, dans ce domaine, sans équivoque. Fareed Zakaria commence son livre « The Future of Freedom » par un constat qui frappe l'imagination: « We live in a democratic age. In 1900 not a single country had what we would today consider a democracy: a government created by elections in which every adult citizen could vote. Today 119 do... »

La marche de la démocratie a travers le monde a entraîné dans son sillage, à des degrés divers, toutes les civilisations et tous les continents. Au cours des vagues successives de la démocratisation – Samuel Huntington les a décrites dans sa « Third Wave » - la position privilégiée qu'occupaient les Etats de l'Occident s'est un peu estompée, car la démocratie a été universellement reconnue comme étant la source de la légitimité du pouvoir. Même le système totalitaire auquel étaient assujettis les pays d'Europe centrale et orientale avait jugé indispensable d'organiser des élections, toutes les quelques années. C'était un jeu d'apparences car elles n'étaient ni libres ni honnêtes mais leur existence même est symptomatique : elles servaient d'instrument pour légitimer le pouvoir. Il est vrai que les élections sont un élément fondamental de la démocratie, élections

libres, ouvertes à tous, et transparentes. Elles permettent – comme le fait Huntington – de mesurer les progrès de la démocratie.

La progression indéniable de la démocratie à travers le monde au cours de la seconde moitié du XXe siècle s'accompagnait de débats incessants sur ses faiblesses. En 1975 parut, sous les auspices de la Commission Trilatérale, un rapport sur « la gouvernabilité des démocraties ». Ses auteurs concluaient que la démocratie était en crise car les gouvernements manquaient de légitimité et d'efficacité, et que les intérêts collectifs se désagrégeaient. Un des auteurs du rapport, le sociologue français Michel Crozier, affirmait que l'Europe occidentale ressentait de plus en plus clairement l'inadéquation entre le système démocratique et les impératifs de l'époque, et son incapacité à gouverner efficacement. Michel Crozier en concluait que le socialisme étatique, le système communiste, allait gagner du terrain et que l'expansion du système communiste est inévitable. Dans l'éventail des possibles, la finlandisation lui semblait le moindre mal. Au jour d'aujourd'hui, après l'effondrement du système communiste, le pessimisme de Michel Crozier peut paraître absurde et dénué de fondement. Il rappelle cependant, à juste titre, que la démocratie est par nature fragile et qu'elle n'est pas acquise une fois pour toutes.

La démocratie est, surtout, un incessant défi. Le respect, plus ou moins satisfaisant, du principe de la représentativité dans la vie politique, l'adhésion des citoyens au pouvoir exécutif parce qu'ils le jugent légitime, leur participation à la vie publique, l'articulation des intérêts collectifs dans le fonctionnement de l'État sont autant de défis à relever. Et quand on pense la démocratie comme un défi, il faut attentivement observer la relation entre le pouvoir de la majorité et le respect des droits des minorités, c'est-à-dire le rapport entre les forts et les faibles dans la pratique du pouvoir, un problème qui préoccupait déjà Thucydide. Enfin, les tensions entre la tendance centralisatrice de l'État et les aspirations à toujours plus d'autonomie des échelons inférieurs des pouvoirs territoriaux sont également une forme de défi.

Quelles que soient les réponses apportées à ces défis par les différentes civilisations aux différentes époques – ce n’était certainement pas un processus cumulatif à un seul vecteur – au seuil du XXI^e siècle, on entend par démocratie un système politique où des élections libres et honnêtes permettent d’élire un gouvernement, où la vie publique obéit aux principes de l’État de droit, où les droits des minorités sont respectés, où la structure constitutionnelle assure l’équilibre entre les institutions de l’État et leur contrôle (*checks and balances*), et où l’autonomie locale est en grande partie assurée. Le pluralisme politique dans le domaine des idées, de la pensée et de l’organisation des structures politiques est un élément constitutif de la démocratie. Le débat est, lui aussi, un élément indispensable de la vie publique démocratique. Et enfin – last but not least – la culture politique démocratique, c’est-à-dire la vertu civique qui consiste à participer aux débats publics et aux processus de décision.

Le quotidien de la vie politique dans le monde montre avec force combien la démocratie nous défie, que ce soit là où elle fait défaut ou là où elle existe. C’est vrai également pour l’Europe qui vu naître les principes de la démocratie moderne et qui les a le plus largement adoptés.

L’Europe dispose de ses propres structures de promotion et de contrôle de la démocratie. C’est, en premier lieu, le Conseil de l’Europe, première institution européenne, formée en 1949 et forte, actuellement, de 45 Etats membres. L’ensemble de ses traités (avec, à leur tête, la Convention européenne des droits de l’homme) et de ses « chartes » et recommandations définit les principes et les règles auxquels doivent se plier les Etats membres. Sous les auspices du Conseil de l’Europe fonctionnent non seulement la Cour européenne des droits de l’homme qui examine les plaintes individuelles mais également la très respectée Commission européenne pour la démocratie par le droit (dite la Commission de Venise) qui influence la pratique de la législation démocratique. L’Organisation pour la

sécurité et la coopération en Europe (OSCE), créée en 1975 dans le sillage du processus d'Helsinki, se charge entre autres de la protection des droits de l'homme. Elle compte aujourd'hui 55 Etats membres, parmi lesquels tous les Etats nés de la dislocation de l'Union soviétique, Etats européens mais aussi ceux d'Asie centrale. C'est précisément dans l'espace post-soviétique qu'est implantée le plus fortement l'activité de l'une de ses agences, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme qui soutient et supervise efficacement les institutions et les procédures démocratiques. L'Union européenne enfin, qui compte, plus d'un demi-siècle après ses débuts, 27 Etats membres réunis en une fédération de plus en plus cohésive d'Etats-nations pour qui le système démocratique est le fondement de la communauté et une condition indispensables à l'adhésion. Ces institutions oeuvrent à ce que la démocratie devienne, sur le continent européen, le principe universel et un élément de cohésion de la civilisation européenne.

Tout cela n'a été possible qu'à partir du moment où les bouleversements historiques de l'an 1989 ont mis fin au système communiste et à la « guerre froide » et ont permis l'unification de l'Europe. La conscience européenne devrait sauvegarder, côte à côte, la mémoire des systèmes totalitaires que sa terre a vu naître, celle de la défense victorieuse de la démocratie en Europe occidentale, puis de son expansion, et enfin celle du passage pacifique à la démocratie en Europe centrale.

Le processus d'unification européenne sur des bases démocratiques s'était fait pacifiquement, sans violence, entre autres parce qu'il se référait aux standards communément acceptés. La « révolution orange » en décembre 2004 en Ukraine, les transformations démocratiques en Géorgie ont montré que le modèle de transformation tel qu'il a été pratiqué en Europe centrale en 1989 gardait tout son potentiel d'inspiration. N'est-il pas significatif qu'une collectivité s'élève avec courage pour que les procédures que l'Europe

considère comme normales soient enfin appliquées, que le vote permette de changer de gouvernement, que le parlement représente réellement la société, que la violence physique ne paralyse pas les citoyens ? Aspirer aux élections libres et démocratiques c'était faire foi en la dimension éthique de la démocratie qui donne ses chances à la liberté, respecte la dignité humaine, exige le respect de la vérité. Le peuple de Biélorussie, seul État européen qui ne remplit pas les critères fondamentaux de la démocratie, se trouve devant une perspective analogue.

Les débats européens concernant la démocratie et son avenir ne sont pas une expression de catastrophisme ou de pessimisme. Ils expriment plutôt l'aspiration réaliste à ce que les institutions démocratiques fonctionnent correctement et que les citoyens puissent y adhérer. Ces débats soulèvent de vrais problèmes auxquels se heurte la démocratie dans le monde moderne. Permettez-moi d'en nommer quelques uns.

Le populisme est, pour l'avenir de la démocratie européenne, une menace particulièrement pernicieuse. Elle est inhérente à l'essence même des procédures démocratiques. L'expérience douloureuse de l'Europe n'est-elle pas d'avoir vu des ennemis de la démocratie sortir vainqueurs d'élections démocratiques ? Au printemps 1895, à l'issue d'élections démocratiques, l'Hôtel de Ville de Vienne de la fin-de-siècle est tombé entre les mains d'un nationaliste radical, Karl Lüger. C'est l'empereur François-Joseph qui, pendant deux ans, avait bloqué l'exécution de ce choix électoral. En 1933, la République de Weimar a dû plier sous la victoire d'Hitler au cours d'une élection parfaitement démocratique. Les procédures démocratiques peuvent se transformer en instruments de mise à mort de la liberté et de la démocratie lorsque les frustrations sociales créent un climat propice aux slogans radicaux et aux guides providentiels. Prévenir une telle évolution demande une analyse critique de la situation, une lutte contre les causes de la frustration, un

enrichissement des procédures démocratiques et de la culture démocratique. Malgré tout cela, il n'existe pas de barrage efficace contre cette menace. N'est-il pas stupéfiant qu'un pays aux traditions démocratiques aussi enracinées que la Hollande succombe, à la surprise générale, aux sirènes de chefs populistes et produise des vagues de violence comme celles qui ont récemment déferlé sur son territoire ? Force est d'admettre : les démocraties, même matures et stables, sont impuissantes face aux défis de l'époque. Dans le cas des Pays-Bas – et c'est également vrai pour la France – le comportement des électeurs et de la société entière semble avoir été causé par le choc que représente l'afflux massif d'immigrants. Pour maintenir son équilibre démographique et économique, l'Europe a besoin d'immigration. Mais elle n'a pas su forger, à ce jour, de mécanismes d'acculturation qui sauraient apaiser les tensions entre les populations autochtones et les immigrés arrivant le plus souvent d'espaces culturels étrangers ou de religions différentes. Les pays à forte densité d'immigrants, notamment musulmans, comme c'est le cas en France, sont en proie aux conflits. Exploiter les animosités ethniques ne menace pas les fondements de la démocratie mais ouvre la voie aux dangereux radicalismes. L'expérience de l'Autriche, où l'arrivée au pouvoir d'un parti radical n'a pas anéanti la démocratie mais plutôt usé ce parti montre, si l'on veut, les capacités défensives de la démocratie. Elle montre aussi, sur un plan plus général, combien il est important de forger une culture démocratique qui prône une société ouverte et s'oppose aux exclusions, à l'ethnocentrisme et à l'érection de barrières culturelles.

On attache de nos jours une importance particulière au danger du populisme. Il y a déjà 40 ans que Ghita Ionescu et Ernst Gellner ont écrit que : ' Un fantôme passe par le mode : le populisme ». Ce jeu de mots utilisant la première phrase du « Manifeste communiste » c'est avéré bien définir la situation actuelle dans plusieurs pays européens libérés du communisme après 1989 ou – au moins – le danger auquel il leur faut faire face. On emploie ce terme aussi à

l'égard des pays du Tiers Monde, où les dictatures s'établissent avec le soutien des masses. Il peut se référer aux « narodniki » en Russie au XIXe siècle. Le terme est néanmoins utilisé sans définition précise et il désigne des situations historiques et des programmes politiques très diverses. Dans le sens la plus large ce terme désigne les situations dans lesquelles aussi bien le discours que les procédures de légitimation du pouvoir sont démocratiques dans le sens primaire du discours de Péricle, mais la culture démocratique avec son respect des droits de minorités, la liberté d'expression, la liberté associative, la division des pouvoirs et le pluralisme politique disparaissent. Le populisme étouffe la démocratie libérale au moyen des déclarations et des procédures démocratiques, s'oppose à la démocratie représentative au nom du contact direct entre le leader politique et le peuple. Cette réduction annule le sens même de la démocratie. Il est important aussi d'analyser la structure et l'outillage idéologique du discours populiste.

Le populisme, il est utile de s'en souvenir, exploite, dans sa démagogie de promesses, le capital d'hostilité et d'agressivité que recèle la psychologie des masses. En 1930, José Ortega y Gasset pensait avec inquiétude à l'avenir de la culture confrontée à l'invasion des technologies modernes et à la « révolte des masses » face aux élites : le populisme, non content d'exploiter ce phénomène, le génère, car la dévastation des fondements éthiques de la politique ouvre la voie aux régimes autoritaires tout en conservant les procédures formelles de la démocratie. Cette tendance se renforce sous nos yeux, au tournant du XXe et le XXIe siècles, car au « court XXe siècle » qu'Eric Hobsbawm appelle « Age of extremes », siècle des extrêmes, à la guerre froide et la scission du monde en deux camps adverses a succédé le sentiment d'enlèvement universel dans la confusion et le chaos. Hobsbawm en parle dans la conclusion de son livre : « Le court Vingtième Siècle s'achève dans des problèmes pour lesquels personne n'a ni prétend avoir de solutions. Tandis que les citoyens de la fin du siècle tâtonnent en direction du troisième millénaire, à travers le brouillard planétaire qui les enveloppe, leur seule certitude est

qu'une époque de l'histoire est terminée. Ils ne savent pas grand-chose d'autre ». Le populisme puise sa force dans ce sentiment de confusion et d'impuissance face aux défis que posent les bouleversements sociaux induits par la globalisation.

Le populisme en Europe a des repères chronologiques et géographiques diverses : il y a quand même des moments et des lieux particuliers qui parfois apparaissent dans un entrecroisement significatif. En 2003 une revue autrichienne a entrepris un débat sur les dimensions du populisme en Europe et il allait de soi qu'au centre de l'intérêt apparaissait l'Autriche gouvernée par une coalition du parti chrétien-démocrate et des populistes, coalition hétéroclite, mais à un caractère populiste prononcé. En 2007 la même revue présente un autre débat sur le populisme, mais cette fois-ci il concerne l'Europe Centrale. L'histoire de l'Europe au XXe siècle permet d'avancer que le populisme est un danger qui dépasse les frontières géographiques et culturelles. Il est néanmoins justifié de parler à présent de l'« heure du populisme » dans les pays post-communistes qui se sont joints à l'Union Européenne en 2004-2007. C'est le cas de Slovaquie sous un gouvernement populiste de gauche, ou de la Hongrie où la droite populiste se propose de prendre le pouvoir, ou bien de la Pologne où les populistes de gauche/droite ensemble ont été au pouvoir pendant une année et demi et préservent encore un poids important.

Le phénomène populiste dans cette région peut-être attribué à la faiblesse des structures démocratiques dans ces pays pendant la période entre-deux-guerres, mais sa nature particulière l'attache en premier lieu aux vicissitudes du post-communisme. A l'égard de la Pologne après 1989 on avançait des craintes que le nationalisme et le catholicisme – qui ont été des obstacles puissants au communisme – puissent ensemble bloquer son retour vers l'économie du marché et le capitalisme libéral d'une part, et l'adhésion à l'Union Européenne de l'autre. Il n'en était rien, la transition polonaise peut-être considérée comme une réussite exemplaire. Le succès du « Droit et Justice » des

frères Kaczynski avec leur propagande de l'Etat fort luttant contre la criminalité et la corruption, d'une politique d'orientation nationaliste et sociale à la fois ne peut être compris que dans le cadre des traumatismes spécifiques à la période de transition et transformation.

Un sondage de Gallup International (Voice of the People 2005 : Trends in democracy) démontre la faiblesse des sentiments démocratiques : seulement 22% de personnes enquêtées en Europe de l'Est affirment que leur participation dans les élections a une importance quelconque. En Pologne, une étude socio- psychologique récente à côté de la faiblesse d'attachement à la démocratie fait apparaître une persistance des sentiments ethnocentriques et de la xénophobie. Dans les mentalités et les attitudes on constate une attente que le renforcement de l'Etat va de pair avec son orientation sociale et aussi une large méfiance à l'égard des élites. C'est justement dans cet état d'esprits qu'il faut chercher l'explication du succès du populisme.

La propagande et l'action du populisme se concentrent d'habitude autour d'une constellation politique particulière que Ralf Dahrendorf désigne par le concept « Droit et Ordre » c'est au nom de ce concept que l'on met en question la légitimité de gouvernement que l'on accuse de faiblesse et d'inefficacité ou même de complicité avec les milieux mafieux et de participation dans toutes les pathologies sociales avec la corruption en tête. Le discours et l'action des populistes se caractérise par l'agressivité extrême, l'incitation à la haine, parfois l'appel direct à des manifestations violentes, la méfiance à l'égard du parlementarisme et la promotion du referendum comme moyen de se référer aux sentiments et réactions des masses.

Les populistes ne se dressent pas contre la démocratie, tout en la réduisant aux procédures d'élections majoritaires, mais apparaissent comme des ennemis du libéralisme. Cela leur permet de s'adresser vers tous les traumatismes sociaux et politiques, liés dans le cas de l'Europe Centrale aux laissés pour compte de la transition, ou bien,

par rapport à l'Europe toute entière, à tous ceux qui souffrent d'exclusion, de non-participation dans la vie politique et économique, et qui s'enferment dans les craintes en face du syndrome de la mondialisation.

Il serait difficile de trouver une seule et cohérente recette efficace pour se débarrasser du populisme ou bien s'en libérer. Les populistes sont peu efficaces dans la gouvernance en général et dans la réalisation de leurs promesses en particulier, mais il serait coûteux et pénible de les laisser s'user dans l'action, puisque c'est au détriment des citoyens que cette expérience ferait. En fait, il n'y a que la démocratie elle-même et les instruments qui lui sont propres, qui sont les vrais moyens de défense : l'augmentation de la participation des citoyens dans la vie publique, l'utilisation des consultations populaires sur des sujets concrets au lieu des plébiscites ou référenda généraux, le renforcement de la coopération internationale et de l'intégration européenne, le développement des politiques sociales raisonnables. Et aussi la promotion de la *mitezza* prônée par Norberto Bobbio, dans toute la vie publique en l'opposant à l'agressivité, l'extrémisme et les dérives autoritaires.

Il faut aussi ne pas éviter dans le débat public et dans l'activité des institutions représentatives et exécutives des problèmes soulevés par les populistes concernant les faiblesses du système démocratique, la lutte contre les pathologies sociales (et la corruption en particulier) ou la nécessité des politiques de solidarité sociale. Mais sur ce chemin il y a aussi le danger de chercher à vaincre sur les populistes en ayant recours à leurs méthodes. On ne dira jamais assez que l'Europe moderne considère les principes de la société ouverte (Open Society de Karl Popper) comme connectés de façon interne avec la démocratie européenne. Le populisme ne se dresse pas contre la démocratie en cherchant plutôt à s'en servir. Mais il ne faut pas en être dupe : à la longue horizon de la grande transformation, il n'y a pas de compromis possible entre le populisme et la démocratie moderne.

Parmi les éléments cruciaux de la nouvelle « Grande Transformation » arrêtons-nous sur le nouveau rôle de l'État-nation. Au cours du XIX et du XX siècles, tous les processus historiques étaient déterminés par le couplage entre le destin de la démocratie et celui de l'État-nation. C'est ce couplage qui légitimait la politique démocratique, car il permettait à l'espace public de fonctionner de telle sorte que le citoyen voyait en l'État non seulement le garant de la sécurité extérieure et intérieure de la nation, mais aussi le garant des biens publics fondamentaux tels que l'enseignement, la protection de la santé, la sécurité sociale. Jürgen Habermas démontre qu'à l'État-nation souverain instauré par les traités de Westphalie avaient succédé, au cours des Temps modernes, d'autres modèles d'États, administratifs et fiscaux ; le modèle social européen que l'on peut appeler « l'État social » est, lui, issu de l'État-nation formé au XIX siècle. Le lien entre ce modèle et la démocratie est évident, car c'est ce modèle-là qui avait démontré avec le plus de force que l'État était bénéfique aux citoyens. Contrairement à la rhétorique politique, la gauche et la droite en convenaient et se contentaient d'exprimer leurs différences politiques par des propositions concernant les impôts, la structure des dépenses publiques, voire les lois successorales. Face à la globalisation, les fonctions régulatrices de l'État-nation s'avèrent clairement inadéquates, ou tout au moins peu efficaces ; car il ne s'agit pas, là, d'un cadre territorial qui change, mais de bouleversements infiniment plus profonds qui remettent en question le sens même du cadre que représente l'État-nation. Les interdépendances supranationales se font jour. L'équilibre interne de la démocratie européenne flanche sous les choix qui ne peuvent être arrêtés qu'au niveau supranational sur lequel le citoyen a peu de prise. Il ne s'agit pas d'une faiblesse inhérente à la démocratie ; de nouvelles formes institutionnelles, qui restent à trouver, permettraient sans doute aux citoyens de participer à la vie politique, et favoriseraient le développement économique, la cohésion sociale et les libertés politiques.

On attend de la démocratie européenne qu'elle ouvre un espace de plus en plus large à la participation directe des citoyens au processus politique. Je ne pense pas qu'il faille pour cela passer du système représentatif à la démocratie directe. Il s'agit plutôt de renforcer les structures de la société civile.

La société civile se manifeste tout naturellement lorsqu'elle est une réaction – ou un instrument d'opposition – à un gouvernement autoritaire. Tel a été le cas des mouvements dissidents aux pays communistes d'Europe centrale et orientale, mais il s'agit d'une règle générale : les programmes que lance la société civile sont, partout en Europe, une réaction à l'hypertrophie du pouvoir central. L'historien français Pierre Rosanvallon a démontré que la France était, depuis la Modernité, un terrain de frictions constantes entre deux conceptions, d'une part la démocratie politique qui attribue le rôle prépondérant au pouvoir central et à l'intérêt général, d'autre part la démocratie citoyenne qui veille à satisfaire des intérêts particuliers et soutient divers corps médiateurs, associations, syndicats, communautés locales. Les institutions de la société civile ont acquis, à l'heure qu'il est, un poids considérable dans toute l'Europe, et leurs fonctions ne sont plus seulement consultatives ou représentatives mais également, en partie, exécutives, dans la mesure où elles distribuent, dans de nombreux pays, une partie du budget de l'Etat. L'Europe comble actuellement le retard qu'elle a accumulé vis-à-vis des Etats-Unis avec leur développement tous azimuts des organisations non gouvernementales cherchant à promouvoir et renforcer les collectivités de citoyens. On voit ainsi naître, en Europe, un modèle mixte de démocratie politique et de démocratie citoyenne. Son rôle est important pour contrecarrer la baisse de la participation politique sous sa forme conventionnelle, par le biais de partis politiques. Plutôt que de prendre sa carte du parti, le citoyen s'engage dans des organisations aux objectifs ponctuels, souvent pragmatiques. La baisse de confiance en les partis politiques entraîne une baisse générale d'engagement politique. Or,

l'indifférence des citoyens est une menace pour la démocratie. Il est donc important d'accrocher les citoyens à la politique, de ne pas les laisser prendre leurs distances avec ce qu'ils pensent n'être qu'une lutte pour le pouvoir, de les encourager à réellement prendre part au fonctionnement des mécanismes et des procédures démocratiques ; voilà comment défendre la démocratie. Celle-ci est d'ailleurs en train d'être redéfinie, et la plupart des pays tendent désormais à élargir les pratiques de la démocratie directe et de recourir au référendum lorsqu'il s'agit de questions systémiques ou constitutionnelles. Enfin, l'expansion fulgurante des nouvelles technologies de communication influence grandement les relations entre l'Etat et la société civile à qui ces technologies ouvrent de nouvelles portes. Difficile de surestimer Internet qui a d'ores et déjà ouvert un espace de participation interactive dans la vie publique. Il peut à l'avenir ouvrir de nouvelles voies de consultations générales lors desquelles le citoyen jouera, dans le processus politique, un rôle de participant actif comparable à celui qu'il joue au moment d'élections.

L'expérience européenne du XX siècle recèle une vérité amère sur le potentiel négatif de l'Etat-nation. Ce dernier s'est montré capable d'anéantir les institutions et la culture démocratiques. Le chauvinisme avait peu en commun avec l'avatar lyrique et romantique de l'idée nationale du XIX siècle. Ce dernier se nourrissait du projet cosmopolite forgé au siècle précédent. Michelet, Mazzini, Victor Hugo avaient en tête la vision d'un ordre universel voire d'une « patrie universelle ». Mais c'est la flambée des nationalismes agressifs et des guerres totales qui a, parmi d'autres facteurs, incité les Européens à rechercher des solutions supranationales : tel a été le projet d'unification européenne qui a donné naissance aux Communautés européennes et à l'Union européenne.

Cela fait cinquante ans que ce qui allait devenir l'Union européenne met en place le projet d'intégration autour d'objectifs

économiques : il s'agissait d'assurer la paix en Europe par l'essor économique et l'avènement progressif de la prospérité pour tous. La structuration politique de la communauté a été, dans un premier temps, mise de côté. Quand il était devenu urgent de s'y atteler pour ne pas freiner le développement économique, la progression s'est avérée difficile. Première difficulté, la bureaucratisation du pouvoir ; Montesquieu n'avait-il pas dit que l'Etat bureaucratique était la forme moderne du despotisme ? Ensuite, il a fallu tirer une ligne de démarcation entre la démocratie et l'Etat-nation auquel elle était historiquement et organiquement liée. Pour surmonter les difficultés, il a fallu faire appel à la « vertu citoyenne », c'est-à-dire à la culture de participation des citoyens à la vie publique. Il a aussi fallu forger un sentiment de communauté européenne par-dessus les différences ethniques et les histoires nationales, sans toutefois niveler les particularités des unes et des autres, et sans gommer la diversité européenne.

Dans tous les domaines où les efforts d'intégration ont été entrepris, leur succès s'accompagnait d'inquiétude quant aux mécanismes de prise des décisions. Plus on élargissait le champ des décisions communes, plus la question de leur contrôle démocratique devenait pressante. On a évidemment tort de reprocher à l'Union d'être une création politique non démocratique car tous les Etats qui la composent sont des démocraties parlementaires rigoureuses, respectueuses de l'Etat de droit, des libertés civiles et des droits de l'homme. La question porte sur les mécanismes communautaires de prise de décision, confiée parfois aux représentants des Etats membres, parfois aux institutions communautaires, c'est-à-dire aux fonctionnaires que personne n'a élus. C'est à de telles institutions que pensait Larry Siedentop en disant qu'elles n'étaient ni comprises ni acceptées par les opinions publiques européennes. La légitimité démocratique de telles procédures de décision à l'intérieur d'une structure post-nationale peut en effet être remise en question. Le projet courageux de remplacer la formule des traités qui ont jusque-là servi

de fondement à l'Union par une constitution européenne aurait mis un terme aux contestations ; il n'a pas été pleinement approuvé, mais la Charte des droits fondamentaux et le traité « modificatif » constituent des pas significatifs dans la bonne direction.

La structure hybride qui caractérise à l'Union européenne garantit aux Etats membres de profiter des règles démocratiques; en revanche, elle ne crée aucun espace qui permettrait aux citoyens d'exercer leurs droits dans leurs relations avec la multitude d'institutions communautaires. Le rôle accru du Parlement européen, élu depuis 1976 au moyen d'élections directes dans tous les Etats membres, doté désormais du droit de former la Commission européenne ou de voter le budget, permet d'espérer que l'Union européenne sera non seulement une « démocratie des Etats » mais également une « démocratie des citoyens ». Cela suppose que la citoyenneté européenne soit reformulée, car il ne suffit pas de statuer que chaque citoyen d'un Etat membre est en même temps citoyen de l'Europe ; encore faudrait-il que ses droits et ses obligations vis-à-vis de l'Union européenne soient clairement définis.

Les débats européens sur la démocratie suscitent parfois des tensions similaires à celles qui ont eu lieu, ces dernières années, entre l'Europe et les Etats-Unis. Pour les Etats-Unis, tout au moins sur le plan du discours politique, la certitude que les droits de l'homme ont un caractère universel légitime l'usage de la force pour les faire respecter. La démocratie est considérée comme une sorte de « religion politique » qui peut être répandue, y compris par la force. Ceci explique peut-être le retour du mot « croisade » dans la rhétorique des néo-conservateurs, un terme qu'avait déjà utilisé, il y a longtemps, un autre président américain, Dwight Eisenhower. A la base d'une telle acception de la démocratie se trouve un lien entre celle-ci et les valeurs morales, position que les Américains et les Européens semblent partager. A cette différence près que les Européens reculent devant la propagation de la démocratie par la force,

estimant que les moyens risqueraient d'anéantir l'objectif. La démocratie se fonde sur la persuasion et la discussion, elle doit être un processus organique dont l'enracinement dépend de l'aspiration des sociétés à vivre libres et de leur culture politique démocratique. Les relations internationales ne peuvent que bénéficier de la diffusion de ces valeurs par le dialogue au cours duquel les organismes internationaux exercent certes une pression en faveur de la démocratie, mais celle-ci prend la forme de contrat dénué de tout paternalisme. Le fonctionnement du Conseil de l'Europe et ses procédures d'admission de nouveaux membres, ou encore celles de l'Union européenne et de ses principes d'accession (les « critères de Copenhague ») en sont des exemples.

L'expérience de la démocratie en Europe peut être interprétée comme un succès historique, l'assimilation et la mise en pratique du principe qu'Abraham Lincoln avait résumé par « gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple ». Certes, le processus n'a jamais été parfait ni entièrement satisfaisant. Le passage du communisme à la liberté n'est pas terminé, la Biélorussie en témoigne. Dans certains pays, un régime autoritaire ramène les institutions parlementaires à un rôle de décorum. La situation des Roms dans certains pays européens ne cesse d'inquiéter. L'égalité des droits politiques des femmes demeure un souhait, sinon dans les lois constitutionnelles, du moins dans la pratique. L'indépendance des médias, le financement des partis politiques, les relations entre le capital et la politique devraient être mieux régulées. Renforcer la société civile et améliorer l'éducation civique sont autant de défis à relever. Mais, quelles que soient ses faiblesses, la pratique de la vie publique fait de l'Europe un continent de la démocratie.

La démocratie n'est sans doute pas une panacée universelle contre les maux de l'univers. Néanmoins, l'expérience de l'Europe montre que sans elle, il est plus difficile de tenir tête à l'hypertrophie du pouvoir, à la misère, à l'insécurité des hommes, aux

violations des droits de l'homme, à l'intolérance. L'Europe démocratique peut et doit agir pour renforcer le sentiment de solidarité entre les démocraties du monde. Peut-être même devrait-elle aller plus loin, affirmer que chaque dictature, chaque régime autoritaire, chaque putsch anti-démocratique menace l'ordre mondial. Et en même temps, elle devrait garder en mémoire que la pérennité de ses propres « acquis démocratiques » n'est nullement garantie. La politique démocratique octroie un espace aux démagogues, aux fomenteurs de conflits et de haines, aux individus habités par une soif de pouvoir sans limites. Pour contrer leurs appétits, une seule réponse : élargir l'espace de liberté, veiller à la séparation des pouvoirs et à la liberté d'expression.

Et, quelle que soit la banalité du propos : à l'éducation. Une grande spécialiste de la Grèce ancienne, Jacqueline de Romilly, en parle avec brio. Dans son essai « L'élan démocratique dans l'Athènes ancienne », elle décrit le terreau qui a permis à la démocratie athénienne de fleurir, certaine que la leçon vaut pour notre époque. En effet, il est utile de penser la politique comme une œuvre des citoyens et non comme un privilège des professionnels de la cité. Aujourd'hui comme hier, il faut défendre le droit de chacun à participer à la res publica. Aujourd'hui comme hier, il faut garantir un espace aux débats, car sans eux il n'est pas de recherche de la vérité, et la démocratie se vide de sa substance. Enfin, l'éducation doit apporter à tous une culture générale, préparer tout le monde à participer à la vie publique, rendre capable « de s'exprimer avec clarté ou de juger de façon lucide ». C'est à cela que doit servir la place publique qui reste à créer à l'échelle de la communauté européenne, par le biais de partis politiques européens et d'organisations non gouvernementales continentales, mais surtout en relevant les questions qui préoccupent l'ensemble des citoyens européens, et en ouvrant des espaces où elles pourraient être débattues. Les lois nationales prévoient que les traités européens particulièrement importants soient soumis au référendum. Pour l'avenir de l'Union européenne, il serait

plus important d'organiser des consultations paneuropéennes sur les orientations fondamentales de la politique européenne.

C'est sur cette voie qu'il faudrait tenter d'insuffler une nouvelle vie à la démocratie européenne.