

## Des réformes institutionnelles à la politisation

### Ou comment l'Union européenne du Traité de Lisbonne peut intéresser ses citoyens



Gaëtane Ricard-Nihoul

**Gaëtane Ricard-Nihoul** est Secrétaire Générale de *Notre Europe*. Docteur en politique européenne de l'université d'Oxford, elle s'est spécialisée dans les questions de développement institutionnel de l'Union. Elle a notamment participé, en tant que conseillère de la Vice-Première Ministre belge, au Conseil européen de Nice et à la préparation de la Déclaration de Laeken. Elle est l'auteur de nombreux travaux de *Notre Europe*, et notamment les études « Le non français du 29 mai: comprendre, agir », « Réviser les Traités européens : le moment Convention » et « Elections européennes 2009 : acteurs, enjeux et alternatives ».



Göran von Sydow

**Göran von Sydow** est chercheur au *Swedish Institute for European Policy Studies* (SIEPS) et enseigne au département de sciences politiques de l'Université de Stockholm. Il est titulaire d'un doctorat de l'Institut Universitaire européen et diplômé de l'Université de Stockholm et de Sciences Po Paris. Ses recherches portent sur les partis politiques, la vie politique suédoise, l'intégration européenne et les changements constitutionnels. Récemment, il a publié plusieurs articles sur la Présidence suédoise de l'Union européenne en 2009.

La mise en œuvre du Traité de Lisbonne marque le début d'une nouvelle phase du développement de l'Union européenne. Les nombreux obstacles qui ont parsemé le chemin de sa ratification ont entraîné une fatigue institutionnelle généralisée, excluant, probablement pour un certain temps, une réforme à grande échelle des Traités existants. D'un côté, le sentiment de soulagement est légitime. L'UE peut en effet concentrer ses efforts sur le potentiel de ce nouveau Traité et développer les politiques dont elle a grandement besoin dans un monde globalisé confronté aux énormes défis que sont, entre autres, le changement climatique, les migrations ou encore le renforcement des inégalités. Le contexte actuel de crise économique sans précédent et de fragilisation de la zone euro ne vient bien sûr qu'ajouter à ce sentiment d'urgence. D'un autre côté, il y a un piège dans lequel l'UE pourrait facilement tomber : celui de se concentrer exclusivement sur ce qu'il faut faire en oubliant de réfléchir à la manière dont elle devrait le faire.

La distance croissante entre l'UE et ses citoyens, qu'ont une fois de plus mis en évidence les résultats des derniers referenda, élections ou enquêtes européennes, doit être prise au sérieux (1). Dans cette perspective, la question du « comment » devient centrale. Il se peut que la popularité du projet européen progresse si l'UE parvient à développer certaines politiques. Mais une connexion avec les citoyens en amont des décisions est fondamentale pour la clarté et la légitimité de l'action. Les citoyens ont besoin d'avoir le sentiment qu'ils peuvent influencer non seulement le rythme de l'intégration européenne mais aussi son contenu, et qu'ils peuvent le faire par le biais d'un processus démocratique identifié. Cela suppose une confrontation politique plus ouverte au sein des institutions européennes, permettant aux citoyens de déterminer quelles sont les options politiques et de participer à un débat. Mais la politisation des institutions de l'UE doit être réalisée d'une manière qui soit fidèle à la nature de l'UE et ne diminue pas sa capacité à élaborer des compromis (2). Des mesures très concrètes peuvent être prises dès aujourd'hui pour aller dans cette direction (3).

### 1. La question citoyenne

Le problème de la « déconnexion » entre le projet européen et les citoyens est une question assez volatile quand il s'agit de mobiliser l'attention des élites et des médias européens. Avec la ratification du Traité de Lisbonne achevée, la question sera probablement, une fois de plus, reléguée au rang de « priorité secondaire » voire considérée par certains comme une perte

de temps si l'on considère la vitesse avec laquelle le monde change.

Il n'est bien évidemment pas question de mettre en doute l'énormité des défis auxquels l'Union doit répondre dans un monde global et changeant. Mais nier ou même minimi-

ser la question citoyenne pourrait être très dommageable pour le projet européen. Même si le débat sur la pertinence du référendum pour ratifier des documents comme les Traités européens est légitime, on ne peut écarter d'un revers de la main le fait que le non irlandais de 2008 fut le 5<sup>e</sup> rejet (le 1<sup>er</sup> étant le non danois au Traité de Maastricht en 1992) par une population nationale, via référendum, d'un Traité visant à approfondir l'intégration européenne. Ces résultats négatifs sont de plus à placer dans un certain contexte dessiné au cours des dernières décennies par les enquêtes Eurobaromètres : celles-ci ont en effet montré un déclin du soutien populaire à la construction européenne, qui démarre autour de la ratification du Traité de Maastricht.

Les enseignements tirés de l'expérience des élections européennes ne doivent pas non plus être sous-esti-

més. La participation moyenne au sein de l'UE aux élections de juin 2009 a été de 43,2%. Elle était de 45,5% en 2004 et de 62% en 1979. Même si la participation a augmenté dans 8 États membres et s'est stabilisée dans 7 d'entre eux, il n'en reste pas moins que 18 pays de l'Union – soit 2/3 des États membres – ont connu des taux de participation au-dessous de 50%. Les enquêtes Eurobaromètres réalisées avant les élections européennes montraient qu'une majorité de citoyens expliquait leur intention de ne pas participer par un manque d'intérêt. 60% des répondants donnaient comme raison à ce manque d'intérêt leur sentiment que leur vote ne changerait rien. Les enquêtes ont aussi mis en évidence le fait que, si un citoyen sur deux estime que sa voix est entendue dans son pays, seul un sur trois partage ce sentiment dans le cas de l'Union européenne.

## 2. Politiser les débats au sein de l'UE

### De la camisole majoritaire...

La « question citoyenne » a été prise en compte dans la plupart des réformes institutionnelles, en particulier depuis que la Déclaration de Laeken en 2001 en a fait un enjeu préminent. C'est dans cette perspective que les pouvoirs du Parlement européen ont été régulièrement étendus. Le Traité de Lisbonne va encore plus loin en faisant de la procédure de co-décision la règle et en donnant aux parlements nationaux un rôle spécifique de contrôle de la subsidiarité. Il faudra un certain temps avant de pouvoir évaluer si ces changements ont un impact sur l'implication des citoyens. Cependant, et d'autant plus si la phase d'intégration qui s'ouvre aujourd'hui se confirme frileuse sur la révision des Traités, il est grand temps de réfléchir à la dimension politique du mode de décision européen, à la « politique de masse » plutôt qu'aux développements institutionnels.

Le contenu des politiques de l'Union a évolué. À côté des débats traditionnels autour de la question du « plus ou moins d'Europe », ont émergé de nouvelles controverses plus familières d'un point de vue national, comme le degré de régulation du marché, la place des enjeux sociaux, le *mix* énergétique ou la fiscalité verte. L'évolution du débat politique au sein des institutions européennes a été particulièrement mis en lumière au moment des discussions sur la « directive services ». Celles-ci ont montré la complexité de l'arène politique européenne et, dans une certaine mesure, la politisation croissante des institutions européennes au sein desquelles un débat classique gauche-droite devenait apparent.

Cependant, ces développements n'ont pas eu véritablement d'effet sur la scène politique nationale et les citoyens réalisent la nature et l'importance de l'enjeu à un stade très tardif du processus législatif (par exemple quand la directive européenne est transposée dans le droit national). Il est plus que temps de stimuler et propager le débat politique dans l'UE, en le rendant plus transparent et

familier aux yeux des citoyens européens. Cela implique d'injecter dans le système des éléments de concurrence caractéristique du processus politique, qui aideraient les citoyens à identifier les principaux acteurs et obligeraient ceux-ci à exprimer leur position et à répondre à leurs opposants dans les médias. Cela permettrait aux citoyens de comprendre les conséquences possibles auxquelles ils seraient exposés si l'un ou l'autre acteur réussit à mettre son programme en œuvre.

Mais ceux qui, comme Simon Hix, plaident pour ce type de politisation ont tendance à transposer le modèle majoritaire bipolaire, que l'on trouve dans certains États membres comme la France ou le Royaume-Uni. Ils préconisent une ouverture des débats politiques de l'Union à une compétition partisane selon les clivages traditionnels gauche-droite et l'application du principe majoritaire dans le processus de décision – un principe qui pourrait *in fine* aboutir à une même majorité dominant le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Cependant, par cette approche, ils commettent l'erreur de ne pas prendre en compte le système politique de l'UE tel qu'il a pris forme au cours des soixante dernières années, tel qu'il est amené à se développer et tel qu'il serait souhaitable de le développer. Comme Lijphart l'a montré, dans les régimes politiques géographiquement, culturellement et socialement pluralistes, comme l'UE, un concept fondé sur le consensus, la représentation proportionnelle et le gouvernement de coalition est préférable à une approche majoritaire impliquant la centralisation du pouvoir de déterminer l'agenda et un gouvernement de parti unique.

Par ailleurs, les questions « constitutives » (liées au statut de membre de l'UE, à ses frontières, ses compétences et son processus de décision) sont loin d'être épuisées au sein de l'Union. Dans la formulation des politiques de l'Union, il est moins aisé qu'au niveau domestique de séparer ces questions de celles de substance. L'enjeu du « plus ou moins d'intégration européenne » et du bon équilibre entre la nature supranationale et inter-

gouvernementale de l'UE reste pertinent. C'est pourquoi les systèmes fédéraux sont des sources utiles pour penser la politisation de l'Union parce qu'ils incluent la question de l'articulation entre unité et diversité et entre politique et enjeux territoriaux (ou constitutifs).

Dans cette perspective, la politisation ne peut s'appliquer de la même manière à toutes les institutions européennes. La logique est claire lorsqu'il s'agit du Parlement européen, où les députés sont placés en fonction de leur affiliation politique. En revanche, la Commission est l'institution supranationale censée promouvoir l'intérêt commun européen tandis que le Conseil défend les intérêts des États membres, soit deux missions qui ne sont pas essentiellement définies par l'idéologie.

L'inadéquation du système par rapport à une approche strictement majoritaire a été démontrée par les développements les plus récents. En observant le résultat des élections européennes de 2009, on pourrait argumenter que les conditions étaient favorables à l'établissement d'une majorité politique claire au niveau européen. Les élections ont en effet abouti à la perte des parties socio-démocrates sur tout le continent, et le renforcement relatif du centre-droit européen. Au même moment, la plupart des gouvernements européens sont centre-droits dans l'Union, ce qui signifie que cette tendance politique domine le Conseil et que la composition de la Commission en est également le reflet. L'alignement des trois institutions est donc de manière inhabituelle assez homogène. Cela pourrait induire une plus grande cohérence dans les politiques et une opportunité pour les citoyens de rendre ceux qui sont en poste plus responsables, d'une manière familière dans les régimes majoritaires.

Cependant, si le renouvellement du mandat de Barroso en tant que Président de la Commission a été le résultat des élections européennes, la préparation du programme de la Commission comme la nomination du reste de la Commission, n'ont pas procédé de la même logique. Fidèle à sa mission de défense de l'intérêt commun européen et soucieux de gagner une large majorité au Parlement européen pour soutenir sa candidature, Barroso a proposé un programme de travail qui visait à satisfaire l'opposition. De plus, si les gouvernements nationaux ont nommé des Commissaires dont l'affiliation politique reflète celle dominant leur pays (ce qui veut dire que le centre-droit et les libéraux dominent la nouvelle Commission), il est apparu que l'équilibre entre les principales familles de partis au niveau européen reste un critère déterminant. Il fut en effet pris en compte pour l'attribution des portefeuilles mais aussi pour la désignation du Président du Conseil européen et du Haut Représentant.

### ... à l'expression d'une opposition politique

Rejeter une approche strictement majoritaire et respecter les missions attribuées aux institutions par les Traités ne signifie pas qu'il faille se contenter du *status quo*. Le système de l'UE est tourné vers le consensus de manière excessive et souvent caractérisé par le secret. Les alternatives politiques devraient être plus visibles et les partis

politiques sont des acteurs clés pour formuler des cadres politiques alternatifs. Un des aspects de la politique démocratique telle que nous la connaissons dans les États-nations mais qui manque dans l'UE est la notion d'opposition. Or, l'expression d'une opposition plus claire est possible dans l'UE sans appliquer une logique majoritaire stricte et sans endommager la capacité de l'Union à trouver le meilleur compromis. Le style consensuel et la collusion des forces au sein du système naissant des partis européens doivent être bousculés au minimum au sein de deux arènes politiques : le Parlement européen et la scène politique nationale.

L'UE restera une Union fondée sur deux types de légitimité : celle venant des États et celle dérivant directement des citoyens. Le Parlement européen incarne la seconde et, comme il a été dit précédemment, il a été le grand gagnant des dernières réformes institutionnelles, augmentant régulièrement ses compétences, se retrouvant aujourd'hui un quasi co-législateur avec le Conseil. Le Parlement européen ne devrait pas être timide dans sa revendication à être le cœur du débat politique au sein des institutions européennes. Il devrait rendre plus visible, pour les citoyens et les médias, les confrontations politiques saines qui ont lieu en son sein sur les dossiers politiques majeurs. Cela devrait impliquer une cassure plus fréquente de la grande coalition entre le Parti Populaire Européen et le Parti Socialiste européen afin de permettre à des coalitions plus diverses et *ad hoc* de se former.

Les élections européennes sont le moment majeur où les citoyens peuvent exprimer un choix entre des alternatives politiques européennes. Le déclin de la participation citoyenne à ces élections sur les 30 dernières années, parallèle à la progression des pouvoirs du Parlement européen, n'est pas acceptable. Avec toutes les réserves décrites ci-dessus sur le rôle de la Commission et les limites de l'approche majoritaire, l'enjeu de cette élection devrait être accru en établissant un lien plus clair entre parlement et exécutif – essentiellement en élaborant à partir du mécanisme qui rend le choix du Président de la Commission dépendant du résultat des élections. Pour que ce mécanisme puisse fonctionner correctement, les partis politiques européens doivent être en mesure de présenter leur candidat et de faire campagne autour de cette personne. Il devrait y avoir des débats publics et médiatisés entre ces candidats. L'idée n'est pas nouvelle et a fait son chemin, mais les partis ont à nouveau échoué dans sa mise en œuvre lors des dernières élections. Même si le Président de la Commission aura toujours à cœur d'accommoder les différentes sensibilités politiques pendant son mandat de cinq ans pour les raisons expliquées ci-dessus, sa personnalité et son affiliation politique personnelle aura un impact évident sur les orientations politiques générales.

Un des problèmes majeurs du fonctionnement démocratique de l'UE est le mur artificiel qui existe entre la scène politique européenne et le niveau national. Les Ministres viennent à Bruxelles pour prendre des décisions au sein du Conseil en tant que représentants des États dans un processus législatif, mais ils ne communiquent pas sur ces

décisions lorsqu'ils reviennent dans leur pays. Parfois, ils vont jusqu'à blâmer « Bruxelles » pour cette décision. Il y a au moins deux manières de lutter contre cette tendance : l'une est d'appliquer de façon stricte les prescriptions du Traité de Lisbonne concernant la transparence du travail du Conseil lorsqu'il agit en tant que législateur ; la seconde consiste à s'appuyer sur les parlements nationaux pour qu'ils deviennent des chiens de garde plus exigeants de l'activité de leur gouvernement à Bruxelles.

Le système institutionnel actuel de l'Union tend à favoriser la domination de l'exécutif au niveau national. Or, le Traité de Lisbonne reconnaît le rôle essentiel des parlements nationaux dans la décision européenne. L'enjeu pour les parlements nationaux aujourd'hui est de se saisir de ses nouveaux pouvoirs pour agir en catalyseurs du débat

politique sur les questions européennes plutôt qu'en simple contrôleur de subsidiarité. Le fait que l'action des parlements nationaux soit envisagée au stade de la formulation des politiques est une bonne chose. Les débats sur les enjeux européens arrivent trop tard sur la scène nationale. Ces décalages exacerbent les problèmes de la crédibilité démocratique du système politique européen. Les parlements nationaux sont des lieux naturels de la confrontation politique. Les faiblesses des partis européens (manque de cohésion etc.) sont moins présentes dans le giron national et la vie parlementaire est structurée autour des relations gouvernement-opposition. C'est pourquoi les partis de l'opposition devraient s'engager plus activement dans les débats sur la formulation des politiques européennes et avoir des contacts plus réguliers avec leur réseau européen.

### 3. Quelques recommandations

► S'assurer que la préparation des prochaines élections européennes commence maintenant et pas à la veille de celles-ci en 2014. La réflexion sur la mise en œuvre du Traité de Lisbonne et en particulier du mécanisme prévu pour le choix du Président de la Commission en fonction du résultat des élections devrait donner l'occasion de formaliser le besoin d'avoir une compétition plus ouverte entre les candidats proposés par les partis politiques européens. Comme le Haut Représentant est maintenant une autre fonction clé au sein de la Commission, une confrontation similaire, plus ouverte, entre différents candidats devrait aussi être envisagée.

► Améliorer la transparence du travail du Conseil telle que prévue par le Traité de Lisbonne. Le Conseil a beaucoup à faire en termes de transparence pour rattraper la Commission et le Parlement européen. Il paraît indispensable d'ouvrir les débats du Conseil et de rendre plus systématique l'enregistrement des votes. Même si

la « Chambre des États » gardera sans doute un mode de fonctionnement plus focalisé sur la négociation, il n'y a pas de raison que sa pratique législative doive rester aussi différente de celle du Parlement européen.

► Maximiser le rôle des présidences tournantes et du Trio pour abattre le mur artificiel qui persiste entre démocraties européenne et nationale, en particulier via une communication systématique dans les médias et devant le parlement national avant et après les réunions du Conseil.

► Contribuer au développement du nouveau rôle des parlements nationaux d'une manière qui encouragera une perspective plus large que celle envisagée par le mécanisme du « carton orange ». Le rôle des parlements nationaux doit être celui de stimulateur du débat politique national sur les questions européennes, à un stade plus précoce qu'actuellement. ■

*Une première version de cet article a été publiée en anglais dans le Rapport :*

#### **Think Global – Act European : La contribution de 14 think tanks européens au trio des présidences espagnole, belge et hongroise de l'Union européenne**

Cette nouvelle édition consacrée au Trio des présidences espagnole, belge et hongroise prête une attention spécifique à l'évolution du rôle des présidences tournantes et du Trio des présidences, engagée par la mise en place du Président permanent du Conseil européen et du Haut représentant de l'Union aux affaires étrangères et à la politique de sécurité. Les experts des 14 think tanks passent ainsi en revue l'agenda du Trio (réformes structurelles, gouvernance économique, énergie, changement climatique, migrations, justice et affaires intérieures, gouvernance globale, politique étrangère et de sécurité commune, PESC/PESD, élargissement, voisinage, institutions européennes, espace politique européen et budget), en analysant pour chaque enjeu, l'évolution du contexte global et les défis actuels, avant d'adresser des propositions concrètes au Trio.



Think Global-Act European, ss. dir. Elvire Fabry et Gaëtane Ricard-Nihoul, Notre Europe (mars 2010).

Avec le soutien de la Commission européenne

