

Les Études du CERI
N° 165 - mai 2010

**Après Lisbonne, le défi
de la politisation de l'Union européenne**

Thierry Chopin et Lukáš Macek

Thierry Chopin et Lukáš Macek

Après Lisbonne, le défi de la politisation de l'Union européenne

Résumé

La ratification du traité de Lisbonne a été, selon la formule de José Manuel Barroso, « un marathon d'obstacles ». Son entrée en vigueur signe la fin du débat sur l'avenir de l'Europe ouvert en décembre 2000 au Conseil européen de Nice. Rétrospectivement, le regard que l'on peut porter sur cette séquence politique permet d'établir un diagnostic de la crise de légitimité que traverse l'Union européenne. Les auteurs de la présente étude voient dans la montée de certaines formes d'euroscpticisme une conséquence de la crise de légitimité de l'Union et proposent d'y répondre par une politisation du système politique européen. Cette politisation, qui pourrait être développée à traités constants, permettrait de renforcer la possibilité pour les citoyens de peser sur les orientations politiques de l'Union européenne, tant dans ses aspects fondamentaux que dans son processus législatif ordinaire. Pour favoriser une telle politisation, plusieurs pistes concrètes peuvent être envisagées, touchant à la pratique institutionnelle et au comportement des acteurs de la vie politique européenne.

Thierry Chopin et Lukáš Macek

After Lisbon, the challenge of the politicization of the European Union

Abstract

The ratification of the Lisbon Treaty was, in the words of Jose Manuel Barroso, "an obstacle marathon". Its entry into force marks the end of the debate over the future of Europe begun in December 2000 at the Council of Europe in Nice. Based on an analysis of this sequence of events the authors offer a diagnosis of the crisis of legitimacy gripping the European Union. They consider that the increase in certain forms of Euroskepticism is a result of the crisis of legitimacy and propose that it be addressed by the politicization of the European political system. This politicization would permit citizens to influence the political orientation of the European Union both in terms of substance and legislative process. Several avenues are available to encourage such politicization, relating both to institutional practices and to the conduct of political actors.

Après Lisbonne, le défi de la politisation de l'Union européenne

Thierry Chopin

Fondation Robert Schuman, expert associé au CERI

Lukáš Macek

Sciences Po

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, à l'issue d'un processus long et émaillé de nombreuses complications politiques et juridiques, invite à une double réflexion. Tout d'abord, un regard en arrière : la complexité du chemin qui a conduit à sa ratification mérite d'être analysée. Que nous révèle-t-elle sur l'état actuel du projet européen et sur les impératifs qu'il faudra prendre en compte dans les années à venir ? Ensuite, un regard en avant : s'il est probable que les Etats membres ne voudront pas relancer de sitôt un processus de révision des traités, l'histoire de la construction européenne ne s'arrête pas là. Le traité de Lisbonne ouvre un nouvel espace à l'évolution de l'Union. Quelles pistes de réflexion peut-on dès lors lancer pour faire évoluer l'Union à traités constants, tout en tirant les leçons des diverses péripéties de la réforme qui vient d'aboutir ?

A nos yeux, l'une des priorités pour l'Union est le défi de la politisation de son fonctionnement, seule réponse satisfaisante à une crise de légitimité larvée¹ qu'il est de plus en plus difficile de nier, notamment au vu des expériences récentes. C'est cette évolution que nous préconisons, et c'est dans cette optique que nous proposerons ici un certain nombre de projets concrets, réalisables dans le cadre actuel des traités².

¹ Voir sur ce point L. Siedentop, « A crisis of legitimacy », *Prospect*, n° 112, 2005, et B. Geremek, « L'Europe en crise ? », in B. Geremek et R. Picht (dir.), *Visions d'Europe*, Paris, Odile Jacob, 2007 ; on pourra aussi se reporter à T. Chopin, « La crise de légitimité de l'Union européenne », *Raison publique*, n° 7, Presses universitaires de la Sorbonne, 2007.

² Cette étude prolonge des réflexions engagées dans T. Chopin et L. Macek, « Le traité réformateur : vers une Union européenne politique ? », Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe*, n° 78, novembre 2007.

Dans cette perspective, cette étude conjuguera deux thèmes. Dans un premier temps, nous reviendrons en détail sur les péripéties de la ratification du traité de Lisbonne. Il convient en effet de bien saisir les nuances entre les différentes situations nationales pour éviter les généralisations abusives ou les amalgames trompeurs. Ce retour sur les difficultés rencontrées par le traité de Lisbonne, et plus généralement sur le débat sur l'avenir de l'Europe ouvert au lendemain du Conseil européen de Nice de décembre 2000, permettra de formuler un diagnostic sur la crise de légitimité que traverse la construction européenne et sur l'état d'esprit dans lequel la mise en œuvre du traité aura lieu, en se penchant notamment sur la question de l'euroscpticisme, voire de l'europhobie, dans l'espace politique européen aujourd'hui. A partir de ce diagnostic, nous développerons une réflexion sur les remèdes adaptés à cette situation : l'objectif général étant la politisation du fonctionnement de l'Union européenne, quelles sont les mesures concrètes, réalisables à traités constants, qui accélèreraient cette évolution ?

LE PARCOURS DIFFICILE DES RATIFICATIONS : QUELLES LEÇONS ?

La ratification du traité de Lisbonne : une course d'obstacles à l'issue jusqu'au bout incertaine

Les ratifications nationales ont toujours constitué un passage délicat pour les traités qui marquent les étapes successives de la construction européenne. Déjà, du temps des « pères fondateurs », rappelons l'enlisement, et finalement l'échec de la ratification du traité instituant une Communauté européenne de défense³, ou les incertitudes ayant entouré l'engagement européen de la France au lendemain de l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle⁴, un an à peine après la ratification par le Parlement français des traités de Rome. Plus récemment, la ratification du traité de Maastricht en 1992-1993 a nécessité un double référendum au Danemark et a failli connaître un échec référendaire en France⁵. De même, le traité de Nice a requis un double vote du peuple irlandais, préfigurant le sort du traité de Lisbonne. Enfin, les « non » français et néerlandais se sont révélés fatals au traité instituant une Constitution pour l'Europe.

³ Le projet du traité instituant la Communauté européenne de défense a été ratifié par les Parlements allemand, belge et néerlandais. En France, l'Assemblée nationale écartera le projet le 30 août 1954 par 319 voix contre 264. A la suite de cet arrêt de la ratification, le Parlement italien ne se prononcera pas. Voir notamment M.-T. Bitsch, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Editions Complexe, 2004, pp. 93-94.

⁴ Voir J. Monnet, *Les Mémoires*, Paris, LGF/Le Livre de poche, 2007, pp. 642-645.

⁵ Le « oui » l'ayant emporté de justesse avec 51,04 %.

Aux difficultés politiques rencontrées notamment lors des référendums s'ajoutent depuis les années 1990 des difficultés d'ordre juridique, qui mettent en jeu notamment les juridictions constitutionnelles nationales. La Cour constitutionnelle allemande s'est montrée – dès le traité de Maastricht – particulièrement soucieuse de la compatibilité du développement de la construction européenne avec la Loi fondamentale de la République fédérale. Ainsi, l'entrée en vigueur du traité de Maastricht a été retardée de deux mois du fait de la délibération de la Cour constitutionnelle de la RFA⁶. Rappelons également que l'Allemagne n'a pas ratifié le traité constitutionnel en 2005, sa ratification ayant été suspendue par un recours devant la Cour de Karlsruhe, qui, après les « non » français et néerlandais, a jugé inutile de se prononcer, contribuant ainsi à son enterrement. Toutefois, une éventuelle incompatibilité constitutionnelle n'implique en principe qu'un retard de la ratification si le gouvernement et le Parlement du pays concerné gardent la volonté politique de poursuivre la construction européenne dans le sens du traité négocié : il leur suffit alors de procéder à un amendement de la Constitution nationale⁷.

Le traité de Lisbonne aura connu, lors du processus des ratifications nationales, toutes ces formes d'obstacles, mais leur nombre autant que le degré de leur gravité le distinguent des traités précédents.

• **Une ratification parlementaire aisée dans une large majorité des Etats membres**

Certes, dans beaucoup de pays, le traité a été ratifié facilement. En Hongrie, le Parlement l'a fait dès le 17 décembre 2007, quelques jours seulement après la cérémonie de signature officielle – au point que les parlementaires hongrois essuieront des critiques pour leur précipitation, le vote étant intervenu avant même qu'une version officielle du traité en hongrois ne soit disponible. De nombreux Etats membres ont fait preuve d'un réel consensus politique à ce sujet, à commencer par l'Italie et Malte, où le traité a été adopté à l'unanimité par le Parlement national. D'autres scores écrasants en faveur du traité sont à signaler : la Roumanie (387 pour, 1 contre, 1 abstention), le Portugal (208 pour, 21 contre), la Lettonie (70 pour, 3 contre), l'Espagne (322 pour, 6 contre, 2 abstentions), l'Estonie (91 pour, 1 contre, 9 abstentions), l'Allemagne (515 pour, 58 contre au Bundestag et l'unanimité avec une abstention au Bundesrat) ou encore la Slovaquie (74 pour, 6 contre, 10 abstentions) et la Belgique (116 pour, 18 contre, 7 abstentions). Dans d'autres pays, la majorité reste tout à fait convaincante, mais un nombre plus significatif de votes négatifs ou d'abstentions est à noter : la France (336 pour, 52 contre, 22 abstentions et de nombreuses absences), les Pays-Bas (111 pour, 39 contre), le Danemark (90 pour, 25 contre), la Finlande (151 pour, 27 contre, 21 abstentions) ou encore la Pologne (384 pour, 56 contre, 12 abstentions). Finalement, seuls trois pays ont présenté

⁶ La Cour a rendu son arrêt le 12 octobre, la dernière ratification parlementaire ayant été accomplie le 2 août (au Royaume-Uni).

⁷ Ainsi, à titre d'exemple, en France la Constitution de la V^e République a été amendée quatre fois pour permettre la ratification d'un traité européen (Maastricht, Amsterdam, traité constitutionnel, Lisbonne).

un rapport plus équilibré entre les votes pour et contre (tout en restant au niveau d'une majorité confortable pour la ratification) : le Royaume-Uni (346 pour, 206 contre), Chypre (31 pour, 17 contre, 1 abstention) et la République tchèque (125 pour, 61 contre, 11 abstentions).

Toutefois, en dépit de ce large consensus des élites politiques, de nombreuses difficultés sont venues se mettre en travers du chemin du « traité réformateur », au point que le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, a pu parler d'un « marathon d'obstacles⁸ ».

• Le traité de Lisbonne à l'épreuve des examens de constitutionnalité

Des difficultés d'ordre juridique, d'abord. La Cour constitutionnelle allemande a de nouveau été saisie par un groupe de députés emmené par un député de la CSU, Peter Gauweiler. Ce recours a retardé la ratification allemande de plus de quinze mois. La Cour a finalement rendu un arrêt établissant la compatibilité du traité de Lisbonne avec la Loi fondamentale, mais, faute d'une législation allemande suffisante en matière de mise en œuvre des mécanismes de contrôle confiés par le nouveau traité aux Parlements nationaux, elle en a suspendu la ratification. Même si le Parlement a réagi avec célérité pour satisfaire aux remarques de la Cour, un nouveau retard en a résulté. Ainsi, l'Allemagne n'a été que le 24^e Etat membre à achever la ratification⁹.

Une difficulté similaire a ralenti quelque peu la ratification en Belgique. Outre le fait que, dans ce pays, le vote positif de sept Assemblées parlementaires est requis, la Cour constitutionnelle peut y être saisie directement par les citoyens : un groupe de citoyens a utilisé à plusieurs reprises ce droit pour contester l'acte de ratification. Ces recours ont toutefois été rejetés comme irrecevables.

Une situation un peu confuse est apparue en Finlande, où le Parlement des îles d'Åland, l'« Etat libre associé » à la Finlande, tardait à se prononcer sur le traité. Bien que l'approbation ålandaise ne soit pas juridiquement indispensable à la ratification du traité, le gouvernement finlandais a dans un premier temps souhaité attendre ce vote. Toutefois, face aux tergiversations et aux tentatives du Parlement de l'Åland de profiter de cette occasion pour arracher de nouvelles prérogatives en matière de politique européenne, la Finlande a achevé la ratification sans que ce dernier se soit prononcé. Une situation qui ne remettait pas en question la ratification du traité de Lisbonne par la Finlande (et donc son entrée en vigueur), mais risquait de créer un problème juridique interne. Ce problème ne s'est finalement pas posé, le Parlement de l'Åland ayant ratifié le traité de Lisbonne cinq jours avant son entrée en vigueur¹⁰.

⁸ Voir <http://www.euractiv.fr/priorites-de-lue-elections/article/traite-de-lisbonne-la-fin-dun-marathon-002160>

⁹ Voir *Les Conséquences du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur le processus d'unification européenne. Discussion entre experts*, Fondation Robert Schuman – Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

¹⁰ Le 25 novembre 2009, avec 24 voix pour, 6 contre.

La Cour constitutionnelle a été saisie à deux reprises en République tchèque. A la différence de l'Allemagne ou de la Belgique, cette saisine s'est effectuée alors que le traité ne bénéficiait pas d'un soutien politique confortable au sein du Parlement. Elle a été le fait d'un groupe parlementaire opposé majoritairement au traité et se trouvant en capacité de bloquer son adoption¹¹. Le premier recours posait à la Cour une série de questions, contestant certains points particuliers du traité : la Cour a rendu son arrêt à l'unanimité de ses quinze membres¹², déclarant le traité compatible, dans tous les points contestés, avec la Constitution tchèque, une décision qui ouvrait la voie à sa ratification parlementaire¹³. Un groupe de dix-sept sénateurs mis en minorité lors du vote de leur chambre décida toutefois de saisir à nouveau la Cour, contestant cette fois-ci le traité dans son ensemble¹⁴. La Cour a rendu un nouvel arrêt le 3 novembre 2009, réaffirmant la compatibilité du traité avec la Constitution tchèque, cette fois dans son ensemble.

Au-delà de ces péripéties juridiques, de graves obstacles politiques ont failli infliger au traité de Lisbonne le sort de son prédécesseur, rendu caduc par les référendums français et néerlandais et l'abandon subséquent de la ratification par ces deux pays ainsi que par sept autres. Hormis une complication bénigne en Slovaquie¹⁵, trois pays ont rencontré un problème politique plus ou moins sérieux : la Pologne, la République tchèque et l'Irlande.

• La ratification en Pologne

Le traité de Lisbonne a été négocié avec la Pologne, représentée par le Premier ministre Jaroslaw Kaczyński. Lors de la phase finale des négociations, ce dernier a été en contact direct avec son frère Lech, alors président de la République. Si la Pologne a été le dernier pays à accepter le compromis final, ce sont bien les frères Kaczyński qui ont fini par le faire. Le reste

¹¹ La ratification requiert une majorité constitutionnelle, soit les trois cinquièmes dans chacune des deux chambres du Parlement de la République tchèque. Or, les sénateurs de l'ODS (Parti démocratique civique, de centre-droit et majoritairement eurosceptique, principal parti du gouvernement de 2006 à 2009) – à l'origine de ces recours – constituent une minorité de blocage au Sénat.

¹² Douze juges sur quinze ayant été nommés par... le président Václav Klaus (voir *infra*).

¹³ En effet, ce rejet du premier recours a satisfait une partie des sénateurs ODS : 12 (sur 36) ont voté pour la ratification, ce qui a permis la ratification du traité au Sénat avec 54 voix sur 81.

¹⁴ Ce second recours a été vivement critiqué pour son caractère tardif (il a été déposé le 29 septembre 2009, soit trois jours avant le second référendum irlandais). En effet, il est difficile de ne pas y voir une simple tactique pour gagner du temps (voir *infra* le passage concernant Václav Klaus). Les sénateurs concernés (issus essentiellement de l'ODS) ont agi contre la position officielle de leur parti, même s'ils bénéficiaient des soutiens influents en son sein. Jusqu'au dernier moment, ils n'étaient pas sûrs d'être en mesure de recueillir le nombre nécessaire de signatures (17 précisément).

¹⁵ L'opposition ayant été tentée d'utiliser le blocage de la ratification du traité pour obliger la coalition gouvernementale à amender son projet, très controversé, d'une loi sur la presse.

de la scène politique polonaise étant majoritairement plus « pro-européen » que leur parti (le PiS), la ratification en Pologne aurait dû être une simple formalité. Or, avec le changement de majorité et l'arrivée de Donald Tusk au poste de Premier ministre, les relations au sommet de l'Etat polonais se sont envenimées, marquées par le début d'un conflit larvé à propos du partage des compétences en matière de conduite de la politique européenne de la Pologne, entre le Président (élu au suffrage universel direct) d'une part et le Premier ministre (chef de la majorité parlementaire) d'autre part. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre les réticences du Président polonais à signer le traité après son approbation par le Parlement, même si, bien évidemment, l'euroscepticisme prononcé de Lech Kaczyński n'y est pas non plus étranger. Le premier référendum irlandais lui a fourni un autre argument : il ne signerait pas pour ne pas augmenter la pression exercée sur le peuple irlandais. Cela dit, les tergiversations du Président polonais ne constituaient en soi qu'un problème mineur, dans la mesure où celui-ci avait annoncé d'emblée qu'en cas de second vote irlandais positif il ne chercherait pas à empêcher l'entrée en vigueur du traité. De fait, le Président polonais a signé le traité de Lisbonne quelques jours après le second référendum irlandais¹⁶.

• Les complications tchèques

La situation s'est révélée différente en République tchèque, où le président Václav Klaus, adversaire notoire et convaincu de toute ambition politique en faveur de la construction européenne, n'a pas fait preuve de la même clarté que son homologue polonais, ne laissant notamment pas deviner quelle serait sa réaction après un éventuel « oui » irlandais. Or, une certaine ambiguïté dans la Constitution tchèque l'autorisait à faire valoir une interprétation très « présidentielle » de ses prérogatives en matière de ratification des traités internationaux, sous-entendant qu'il pourrait empêcher la ratification du traité de Lisbonne en refusant de le signer. Cette interprétation étant très contestable, le gouvernement aurait pu saisir la Cour constitutionnelle pour statuer sur un conflit de compétences, et il est assez probable que cette dernière se serait prononcée en faveur de l'obligation du Président de signer ou, à défaut, aurait habilité le Premier ministre à le faire à sa place¹⁷. Or, le contexte intérieur de la République tchèque se prêtait mal à un tel bras de fer interinstitutionnel : le gouvernement de transition, composé de techniciens à mandat politique faible et incertain, avec une Chambre des députés incapable de constituer une majorité politique, n'osa guère défier le Président, quand bien même le rôle de ce dernier ne devrait être que protocolaire. Une situation dont Václav Klaus a su parfaitement tirer le profit. En outre, les sénateurs proches de lui ayant déposé peu avant le second référendum irlandais un deuxième recours constitutionnel (voir *supra*), il a gagné du temps, ne pouvant effectivement signer avant que la Cour constitutionnelle ne se prononce.

¹⁶ Le 10 octobre 2009.

¹⁷ En effet, elle a fini par se prononcer dans ce sens, sans que le gouvernement l'ait saisie à ce sujet (voir *infra*).

Certains observateurs ont soupçonné le Président tchèque de vouloir jouer la montre jusqu'au printemps 2010 et l'arrivée supposée d'un gouvernement conservateur au Royaume-Uni. Or, le leader des conservateurs David Cameron s'était engagé à organiser un référendum dans son pays s'il accédait au pouvoir avant que le traité ne soit entré en vigueur. Il a même adressé une lettre à Václav Klaus dans laquelle il l'aurait incité¹⁸ à « tenir bon », essayant des critiques de la part de plusieurs membres du Conseil européen.

Václav Klaus n'a pas retenu cette option, comprenant sans doute que, constitutionnellement et politiquement, elle n'était guère tenable. Il a formulé une condition sur un sujet sensible pour une bonne partie de la population tchèque¹⁹, se posant en défenseur des intérêts vitaux de la République tchèque. Le gouvernement a préféré parier sur une attitude conciliante à l'égard du Président, au risque de valider une démarche constitutionnellement très contestable²⁰, et a repris sa condition en vue du Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009. La présidence suédoise a proposé un protocole étendant à la République tchèque la validité du protocole n° 30 du traité de Lisbonne « sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en Pologne et au Royaume-Uni » ; ce protocole acquerrait une valeur juridique en étant annexé au prochain traité d'adhésion. Le gouvernement tchèque, de concert avec le Président, ayant considéré cette solution comme suffisante, les Etats membres l'ont acceptée²¹. Vu la valeur somme toute très contestable de ce protocole²², il s'agit d'une concession négligeable, qui a toutefois permis au Président tchèque de revendiquer une victoire et de sauver la face, même si le lien avec le problème des Allemands des Sudètes relève d'une construction juridico-politique fantaisiste²³. Quelques jours après le Conseil européen, la Cour constitutionnelle tchèque a déclaré que le traité de Lisbonne était compatible dans son ensemble avec la Constitution tchèque (voir *supra*), en précisant également qu'il n'appartenait

¹⁸ La lettre n'a pas été rendue publique.

¹⁹ Il s'agissait des garanties protégeant la validité des « décrets Beneš » permettant de refuser les revendications des héritiers des Allemands expulsés de la Tchécoslovaquie en 1945 quant à la restitution des biens confisqués précisément sur la base de ces décrets.

²⁰ En effet, le gouvernement a obtenu du Conseil européen la promesse d'un amendement futur d'un traité adopté par le Parlement, sans que ce dernier soit préalablement consulté.

²¹ Conclusions de la présidence, réf. 15265/09 (Bruxelles, 30 octobre 2009), notamment l'annexe I.

²² A l'inverse de ce qui est couramment admis, ce protocole ne constitue pas un « opt out » de la Charte. Il renforce les garanties des pays concernés contre une certaine interprétation de la Charte qui est a priori rendue difficile, sinon impossible par d'autres dispositions de la Charte elle-même et du traité. Voir notamment l'étude d'impact de la Chambre des lords britannique, pp. 101-107.

²³ Václav Klaus n'a pas avancé d'argumentation juridique. Son entourage a publié quelques articles mettant en avant des éléments qui, certes, sont réaffirmés dans la Charte, mais sont déjà présents dans le droit communautaire actuel, indépendamment de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Voir par exemple V. Pejchalová Grünwaldová, « K problematice dekretů prezidenta republiky ve vazbě na Lisabonskou smlouvu », *Právní rozhledy*, n° 8, 2009 (28 avril 2009).

pas au Président de conditionner ni de repousser sa signature des traités internationaux ; le jour même, le Président signait l'acte de ratification.

• Le cas irlandais

Même si l'imbroglie tchèque a constitué un réel problème, l'obstacle le plus sérieux est venu du référendum irlandais du 12 juin 2008. A la suite d'une interprétation extensive de l'arrêt de la Cour suprême irlandaise de 1987²⁴ au sujet de la ratification de l'Acte unique européen, la représentation politique irlandaise a pris l'habitude de soumettre systématiquement les traités européens à un référendum. Si ceux de Maastricht et d'Amsterdam ont été acceptés par des majorités proches de 70 %, celui de Nice a d'abord été rejeté, pour être accepté un an plus tard avec 62,9 % des voix en faveur du « oui ». Le rejet du traité de Lisbonne en juin 2008 (avec 53,4 % pour le « non ») n'a donc pas été une totale surprise.

Pourtant, tous les partis politiques qui comptent en Irlande avaient appelé à voter « oui », à l'exception du Sinn Féin. De même pour les syndicats. La participation étant moins en cause que lors de la ratification du traité de Nice en 2001 (elle s'est élevée à 53,13 % en 2008), comment expliquer la victoire du non ? Au rang des facteurs qui expliquent le « non » de 2008, citons la campagne très violente conduite par des groupes militant dans des domaines cruciaux pour l'opinion irlandaise, telle celle des mouvements anti-avortement. D'autres sujets sensibles ont été adroitement exploités par les adversaires du traité – au mépris de son contenu réel –, notamment les questions liées à la fiscalité et à la neutralité de l'Irlande. La presse eurosceptique britannique a aussi joué un certain rôle, comme les maladresses des responsables politiques, étrangers autant qu'irlandais²⁵. Les électeurs se sont également estimés très mal informés en 2008 (ce facteur changera radicalement entre 2008 et 2009) : lors du premier référendum, le slogan « If you don't know, vote no ! » semble avoir très bien fonctionné. Le passage du traité constitutionnel à celui de Lisbonne a été mal expliqué, les adversaires du traité ayant réussi à accréditer l'idée du passage en force d'une « Constitution européenne camouflée » imposé par les élites européennes au mépris de la volonté des citoyens. Enfin, la campagne du « non » a bénéficié d'un apport financier massif de la part du millionnaire controversé Declan Ganley, fondateur du mouvement Libertas, alors que la mobilisation des partisans du « oui » est restée assez faible.

Tous ces facteurs aboutissent à ce résultat : avec une participation de 53,13 %, le « non » a atteint 53,4 %, dépassant même 60 % dans certaines circonscriptions.

Le gouvernement irlandais avait le choix entre une répétition du référendum selon le précédent de 2001-2002, ou le scénario à la française et à la néerlandaise de 2005, c'est-à-dire renoncer à la ratification. C'est le premier choix qui a été retenu. Par ailleurs, si, en 2005, d'autres pays avaient décidé de suspendre le processus de ratification en prononçant de fait la mort du traité constitutionnel, ce n'était pas le cas en 2008, à l'exception déjà évoquée des

²⁴ L'arrêt dans l'affaire Crotty v. An Taoiseach du 9 avril 1987.

²⁵ Le commissaire irlandais avouant publiquement qu'il n'avait pas lu le traité, par exemple.

présidents tchèque et polonais, qui ont agi en cavaliers seuls, sans le soutien du gouvernement ni du Parlement de leurs pays respectifs.

Afin de faciliter politiquement la campagne du second référendum pour le gouvernement irlandais, les présidences française et tchèque ont négocié les « garanties irlandaises » : une série de déclarations politiques appelées à gagner une valeur juridique dans l'avenir en étant annexées au prochain traité d'adhésion, ainsi que l'accord politique stipulant que le Conseil européen, sur la base de l'article 17-5 du traité sur l'Union européenne²⁶, maintiendra au-delà de 2014 un nombre de membres de la Commission européenne équivalent au nombre d'Etats membres. Ces garanties, ainsi que la transformation notable du climat politique, économique et social en Irlande, et une participation plus élevée ont permis une victoire très nette du « oui »²⁷.

En effet, l'Irlande, touchée entre-temps par la crise économique, n'est plus tout à fait le même pays à l'automne 2009. L'engagement européen y apparaît désormais comme un choix de stabilité, et en réalité de statu quo. Le débat politique qui a suivi le « non » de 2008 a aidé de nombreux électeurs à se forger une opinion personnelle – et positive – sur le traité. Nombre des personnalités qui incarnaient le « non » en 2008 sont affaiblies politiquement, ce qui a permis à la campagne du « oui », qui a cette fois bénéficié d'un important soutien financier d'origine privée, notamment de la part de la compagnie RyanAir, de diffuser des affiches affirmant que « Only losers say no ! » – le « loser » emblématique étant Declan Ganley et son mouvement Libertas, l'artisan du « non » en 2008, qui n'a pas réussi à se faire élire au Parlement européen en juin 2009. Le « oui » l'emporte donc, avec une participation à 59 %, par 67,13 % des suffrages, progressant de plus de 461 000 voix (le « non » en ayant perdu un peu plus de 267 000) et dépassant même, dans certaines circonscriptions, 80, voire 90 %²⁸.

Ainsi, un peu moins de deux ans après sa signature, le traité de Lisbonne entre en vigueur au 1^{er} décembre 2009. Le délai entre sa signature et son entrée en vigueur est comparable à celui de tous les traités depuis Maastricht. Toutefois, le traité de Lisbonne n'étant qu'un « plan B » par rapport au traité constitutionnel, sa ratification marque l'achèvement d'un processus qui aura mobilisé l'Union pratiquement depuis la conclusion du compromis insatisfaisant de Nice, en décembre 2000. Soit pendant près de neuf ans.

Le processus de ratification du traité de Lisbonne a confirmé la difficulté croissante des élites politiques à faire partager leur engagement européen par une majorité solide de leurs concitoyens. En effet, il est frappant de comparer le soutien massif, à quelques exceptions près, manifesté lors des ratifications parlementaires à l'issue incertaine des consultations référendaires. Force est de constater l'échec de la volonté – présente chez un bon nombre de membres de la Convention sur l'avenir de l'Europe, auteurs du projet constitutionnel – d'impliquer davantage les citoyens dans la construction européenne et d'asseoir cette dernière sur une

²⁶ Dans sa version selon le traité de Lisbonne.

²⁷ Voir L. Pech, « De Lisbonne 1 à Lisbonne 2 : chronique du second référendum en Irlande », *Questions d'Europe*, n° 145, Fondation Robert Schuman, septembre 2009.

²⁸ Voir figure 1 et les cartes disponibles sur www.electoralgeography.com.

légitimité populaire directe. Même si son contenu reste essentiellement celui du projet rédigé par la Convention, à la fois dans la méthode de sa rédaction et dans celle de son adoption, le traité de Lisbonne consacre un large retour à l'approche purement intergouvernementale de la création des traités fondateurs²⁹.

Certes, il convient de rappeler la difficulté à analyser le vote référendaire et à distinguer la part proprement « européenne » de celle traduisant des préoccupations nationales dans les motivations des électeurs. S'il n'est guère possible de nier un malaise entre les citoyens et la construction européenne, il faut garder à l'esprit le contexte plus général d'une crise larvée de la démocratie représentative où tout référendum, quel qu'en soit le sujet, devient un moyen d'exprimer une défiance à l'égard des élites politiques. En rester à cette analyse et prétendre que l'Union européenne ne connaît pas de problème de légitimité relève toutefois d'un aveuglement dangereux.

Le résultat le plus probable de ce « marathon d'obstacles » jusqu'à la ratification du traité de Lisbonne sera une aversion durable pour toute réouverture des négociations sur les questions institutionnelles et la révision des traités en général. Après plus de deux décennies de révisions en cascade (avec cinq traités adoptés et un projet avorté en vingt-trois ans), l'Union évoluera probablement à traités constants. Ce qui n'est pas forcément un mal, l'Union ayant besoin d'une consolidation. Mais peut-elle se consolider en continuant à ignorer la tension entre les élites politiques – largement pro-européennes – et les citoyens, volontiers méfiants et enclins à jouer les « trouble-fêtes » ?

A nos yeux, la solution à cette tension, et donc l'impératif majeur pour l'Union des années à venir, consiste en une politisation progressive de son fonctionnement. Nous examinerons dans la seconde partie de cette étude les pistes ouvertes par le traité à cet égard. Mais, auparavant, il convient de s'interroger sur les rapports de force politiques au sein de l'Union européenne révélés par le processus de réforme en marche depuis la déclaration de Laeken.

Une défaite de l'europhobie, mais la progression d'un certain euroscepticisme ?

Le processus qui a abouti à l'adoption du traité de Lisbonne – amorcé de fait par la déclaration n° 23 annexée au traité de Nice – a donné un aperçu global des attitudes politiques à l'égard de la construction européenne, et ce d'une manière sans doute plus complète et plus approfondie que jamais. En effet, le débat sur l'avenir de l'Europe, qui s'est engagé au lendemain de Nice, dans le cadrage fixé par la déclaration de Laeken, a été particulièrement riche et long.

²⁹ Le retour au caractère exclusivement parlementaire (à l'exception de l'Irlande) de la ratification est étroitement lié au choix de recourir à un « traité modificatif », ce choix découlant de la volonté des Etats n'ayant pas ratifié le traité constitutionnel en 2005 d'éliminer toute symbolique proprement constitutionnelle. Voir le rapport de la présidence allemande du 14 juin 2007 : « Un certain nombre d'Etats membres ont insisté sur le fait qu'il importait d'éviter de donner l'impression, avec le symbolisme associé au titre "Constitution", que l'Union subit un changement de nature radical. Selon eux, il faudrait également revenir à la méthode traditionnelle de révision des traités par le biais d'un traité portant modification des traités existants [...] »

La Convention sur l'avenir de l'Europe a permis, pour la première fois, d'organiser un débat sur la construction européenne au plus haut niveau politique, qui reflète la diversité des scènes politiques des Etats membres à un degré jamais atteint par la pratique traditionnelle des conférences intergouvernementales (CIG), en impliquant notamment, aux côtés des représentants des gouvernements, des parlementaires nationaux et européens. Cinq Etats membres ont connu une campagne référendaire autour de la question européenne³⁰. Les travaux de la Convention ont également contribué à mobiliser fortement la société civile autour des enjeux relatifs à l'avenir de l'Union, ainsi que, dans une certaine mesure, les Parlements nationaux. Même si l'on peut regretter le caractère souvent confidentiel et la couverture médiatique sporadique du débat (à l'exception des pays ayant organisé un référendum), il est incontestable que toutes les sensibilités politiques ont pu s'exprimer. Et, à l'issue de ce processus, le positionnement des forces politiques au sein de l'Union se lit plus clairement, de même que les rapports de force entre les différentes options sur les développements futurs de la construction européenne. Il est désormais plus facile de cerner le poids politique des tendances contestant la construction européenne sous sa forme issue des traités de Rome, communément regroupées sous le terme générique d'« euroscepticisme ».

Ce terme n'est pas simple à appréhender, dans la mesure où il apparaît la plupart du temps comme une étiquette politique utilisée de manière péjorative. D'ailleurs, les intéressés le refusent le plus souvent, lui préférant volontiers le terme d'« euroréaliste », ou se revendiquant « pro-européens » mais opposés à la forme d'intégration qui s'est développée depuis les années 1950, et notamment depuis le traité de Maastricht. Certains auteurs ont toutefois cherché à analyser le phénomène de l'« euroscepticisme » en en proposant des définitions plus rigoureuses. Aleks Szczerbiak et Paul A. Taggart³¹ établissent notamment une distinction entre euroscepticisme « dur » et « mou ». L'euroscepticisme « dur » correspond selon eux à un rejet de principe de l'intégration européenne telle qu'elle est conçue actuellement et se traduit généralement, pour les pays membres, par un souhait de quitter l'Union ou, pour les pays candidats, par le rejet de toute adhésion. L'euroscepticisme « mou » ne rejette pas l'intégration européenne en bloc mais s'oppose à certaines politiques de l'Union, ou encore considère que l'intérêt national est en contradiction avec certains aspects des développements de l'Union européenne. Les auteurs assimilent par ailleurs l'acceptation du statu quo et le refus de tout approfondissement de l'intégration à de l'euroscepticisme « mou », voyant dans le projet européen une dynamique (cette réflexion se rapportant à l'Union européenne d'avant le traité de Lisbonne)³².

Cette typologie, bien qu'intéressante, a l'inconvénient d'utiliser le même mot adjectif. Nous préférons quant à nous utiliser les termes d'europhobie en lieu et place d'euroscepticisme « dur » et d'euroscepticisme en lieu et place d'euroscepticisme « mou ».

³⁰ L'Espagne, la France, les Pays-Bas et le Luxembourg pour le traité constitutionnel, l'Irlande, à deux reprises, pour le traité de Lisbonne.

³¹ A. Szczerbiak et P. A. Taggart (eds), *Opposing Europe ? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*, Oxford, Oxford University Press, 2008

³² *Ibid.*, pp. 7-8.

Classiquement, on considère que deux courants d'opinion ont structuré le débat sur l'Europe depuis les débuts de la construction européenne : un courant fédéraliste ou intégrationniste et un courant eurosceptique, marqué par une volonté de recentrage national. Sans refuser le principe d'une coopération entre pays, le courant eurosceptique estime que les Etats doivent conserver autant que possible leur souveraineté. La notion d'euroscepticisme est apparue dans les années 1980 pour désigner la méfiance britannique à l'encontre du projet d'approfondissement de l'intégration européenne. Le terme s'est ensuite étendu à tous ceux qui se déclaraient rétifs à davantage d'intégration. Il recouvre toutefois des sensibilités politiques très différentes. D'un côté, les souverainistes de tendance nationaliste s'opposent à toute remise en cause de l'Etat national. De l'autre, les antilibéraux jugent que la construction européenne se fait selon une logique économique « ultralibérale » qui démantèle les systèmes sociaux nationaux et doit de ce fait être freinée. Enfin, certains courants rassemblent les deux précédents dans ce que l'on appelle le « souverainisme de gauche³³ ».

Dans les années 1990, un autre courant a pris de l'ampleur : l'europhobie³⁴, qui se définit par un rejet radical de la construction européenne. Même s'il reste minoritaire, il représente environ 15 % de l'opinion (voir figure 2). Ce courant est particulièrement fort en Grande-Bretagne, en Autriche et en Finlande, pays où l'hostilité à l'égard de l'« Europe » oscille entre 20 et 30 % de l'opinion publique. On constate aussi certaines manifestations de ce courant d'opinion dans plusieurs pays d'Europe centrale, notamment en Hongrie, en République tchèque ou en Slovaquie³⁵.

Pour adapter cette typologie à la problématique du traité de Lisbonne, nous suggérons que l'europhobie équivaut à son rejet pur et simple et à la revendication d'une réorientation radicale de la construction européenne, visant à réduire ses compétences et à affaiblir de manière significative, voire à supprimer la dimension supranationale du fonctionnement de l'Union. Elle regroupe des forces politiques qui ne cherchent pas à éviter la rupture avec le consensus majoritaire mais qui, bien au contraire, s'en désolidarisent avec fracas. L'euroscepticisme, quant à lui, ne souhaite pas cette rupture ; il accepte le principe de la consolidation des acquis, mais cherche à limiter au strict minimum toute avancée vers un approfondissement de l'intégration.

Nous soutenons que le processus qui a mené de la déclaration de Laeken au traité de Lisbonne consacre une défaite nette de l'europhobie³⁶. En effet, il a mis en évidence la marginalité des tenants d'un « détricotage » de la construction européenne. La déclaration de Laeken invitait à

³³ Voir notamment D. Reynié, *Le Vertige social-nationaliste*, Paris, La Table ronde, 2005.

³⁴ Pour des développements circonstanciés sur ce courant, on pourra utilement se reporter à A. Szczerbiak et P. Taggart (eds), *EU Enlargement and Referendums*, Londres, New York, Routledge, 2005.

³⁵ Voir, par exemple, K. Henderson, « Euroscepticism and europhobia : opposition attitudes to the EU in the Slovak Republic », *Sussex European Institute Working Paper*, 50, 2001.

³⁶ Voir figure 2 : sur le long terme, on note que l'europhobie, à savoir ceux qui ne soutiennent pas l'appartenance à l'UE, ne dépasse jamais le score de 17 %, ce qui dénote son caractère minoritaire.

une révision générale de la construction européenne³⁷ et la Convention a procédé, tout au long de sa phase d'écoute et de réflexion, à un examen attentif de ses acquis. Certains conventionnels ont d'ailleurs proposé des retours en arrière quant aux compétences communautaires ou encore au fonctionnement des institutions (en revenant sur certains éléments de supranationalité). Or, ces voix sont restées à la marge des débats. Au contraire, un consensus large, incluant un éventail très divers d'options politiques nationales (allant de la gauche à la droite, des tendances « fédéralisantes » à des attitudes plus circonspectes à l'égard de l'Union³⁸), s'est dégagé autour du refus d'un quelconque retour en arrière, qu'il s'agisse des compétences ou des institutions. Qui plus est, ce consensus (atteint au sein d'une Union à vingt-sept) incluait des avancées sur des points qui paraissaient inacceptables à certains Etats membres encore lors de la CIG ayant abouti au traité de Nice³⁹, du temps d'une Union à quinze.

La défaite de l'europhobie apparaît clairement si l'on examine la conclusion des travaux de la Convention. D'un côté, un consensus solide derrière un texte relativement ambitieux, empreint d'une symbolique constitutionnelle forte. De l'autre, un « rapport de minorité » proposant une vision alternative, souverainiste de la construction européenne qui préconise précisément un « détricotage » de l'Union européenne. Or, seulement huit membres de la Convention sur 207 (en comptant les suppléants) ont signé ce « rapport de minorité⁴⁰ ».

La marginalité politique de l'europhobie a été confirmée par le processus de ratification du traité de Lisbonne (voir *supra*). Comme nous l'avons vu, à l'exception de trois pays, les opposants au traité restent peu nombreux au sein des représentations parlementaires, et à la marge de leurs systèmes politiques nationaux. Quant au Parlement européen, 525 de ses députés ont voté en faveur d'un rapport recommandant son adoption, 115 ont voté contre et 29 se sont abstenus, ce qui équivaut à une majorité d'environ 78 % pour le traité – soit un soutien largement au-dessus des majorités qualifiées exigées d'habitude

³⁷ Si la déclaration part d'un constat très positif concernant le bilan de la construction européenne, elle intègre des questionnements propres aux eurosceptiques : par rapport aux attentes des citoyens, elle évoque le citoyen qui « trouve que l'Union va trop loin et affiche un comportement trop bureaucratique dans nombre d'autres domaines. [...] En d'autres termes, ce que le citoyen entend par "bonne gestion des affaires publiques", c'est la création de nouvelles opportunités, et non de nouvelles rigidités. Ce qu'il attend, c'est davantage de résultats, de meilleures réponses à des questions concrètes, et pas un "super-Etat" européen ni des institutions européennes qui se mêlent de tout ». En matière de compétences, elle envisage que l'« on peut aussi bien restituer certaines tâches aux Etats membres que confier de nouvelles missions à l'Union ou élargir les compétences actuelles ».

³⁸ Ainsi, en se rapportant aux groupes politiques du Parlement européen, le consensus dégagé au sein de la Convention incluait non seulement les forces politiques faisant partie des groupes traditionnellement réputés « pro-européens » (PPE, PSE, Verts, ALDE), mais aussi de l'Union pour l'Europe des nations (UEN), considérée comme modérément « eurosceptique ».

³⁹ Pour ne citer que quelques exemples : la fusion des piliers et une personnalité juridique unique pour l'Union ; le principe de double majorité au Conseil ; une présidence stable du Conseil européen ; la codécision promue « procédure législative ordinaire », etc.

⁴⁰ Voir le rapport final du président de la Convention au président du Conseil européen), annexe III (document CONV 851/03, disponible sur <http://european-convention.eu.int>).

en matière constitutionnelle au niveau national. Pourtant, le Parlement élu en 2004 a souvent été présenté, au moment de son élection, comme marqué par une montée sensible de l'euro-scepticisme...

Enfin, les élections européennes de 2009 auraient pu offrir à l'europhobie une belle occasion de prouver sa force, dans un climat a priori favorable, dans le prolongement du « non » irlandais de 2008. Or, la poussée europhobe ne s'est pas produite, à l'exception de quelques cas nationaux, sans que l'on puisse toutefois parler d'une réelle dynamique européenne. L'échec le plus emblématique de la difficulté des europhobes à gagner la confiance des électeurs a été celui, déjà évoqué, du mouvement Libertas que son fondateur, Declan Ganley, avait souhaité construire comme un rempart paneuropéen contre le traité de Lisbonne. Non seulement Libertas n'a pu présenter de candidats que dans une poignée d'Etats membres, mais un seul candidat Libertas a été élu⁴¹, et Declan Ganley lui-même ne l'a pas été.

Cet échec de l'europhobie ne doit cependant pas occulter la progression d'un certain euro-scepticisme⁴². Car si les travaux de la Convention ont permis d'atteindre un résultat relativement ambitieux, comparé aux résultats décevants des deux CIG précédentes (le traité d'Amsterdam et celui de Nice), ils ont aussi révélé une certaine résistance des Etats membres, l'existence de « lignes rouges » que ces derniers ne sont pas prêts à franchir. A titre d'exemple, citons la question de la composition et de la désignation des membres de la Commission européenne, où les représentants des Etats ont refusé toutes les propositions visant à donner plus de latitude au président de la Commission dans la composition de son collège. Ou encore le maintien de l'unanimité pour les sujets les plus sensibles, ainsi qu'un élargissement minimaliste des compétences confiées à l'Union.

En effet, de son côté, l'« euro-optimisme » à tendances fédéralistes a également confirmé son caractère marginal. Les Etats sont les maîtres du jeu et entendent le rester. La construction européenne paraît s'installer durablement dans un état hybride qui semble lui correspondre. Le projet de Constitution européenne parachevait l'équilibre entre les deux légitimités de l'Union ; il consacrait la défaite de ceux qui souhaitaient revenir à une coopération essentiellement intergouvernementale. Mais il a aussi confirmé le caractère aujourd'hui irréaliste des visions plaçant la légitimité de l'Union au-dessus de celle des Etats.

Ce n'est donc pas tellement l'apparition nette de « lignes rouges » fixées par les Etats membres qui atteste une montée en puissance de l'euro-scepticisme. En revanche, ce qui joue en faveur de la thèse d'une progression de l'euro-scepticisme est plutôt la révision à la baisse des ambitions du projet constitutionnel lors de la négociation du traité de Lisbonne. En effet, ce dernier marque un recul sur plusieurs points, procédant à une véritable

⁴¹ Philippe de Villiers en France.

⁴² Voir les figures 2 et 3 : le premier graphique illustre la montée progressive de l'attachement à l'Union européenne durant les années 1980 (1990 : plus de 70 % considérant l'appartenance comme une bonne chose). On note ensuite une baisse de ce sentiment durant les années 1990 et 2000 et une stabilisation autour de 50 %. Le fait de considérer que l'appartenance à l'UE n'est une chose « ni bonne ni mauvaise » peut aussi illustrer la montée de l'euro-scepticisme : autour de 20 % dans les années 1980, autour de 30 % dans les années 1990-2000.

« déconstitutionalisation » du projet originel. En renonçant au terme de « Constitution » et en optant pour une méthode de révision traditionnelle, mais peu transparente, sous la forme d'un traité modificatif ; en éliminant du vocabulaire tous les termes suggérant un parallèle avec les Etats (« ministre », « loi », etc.), ainsi qu'un certain nombre de symboles (drapeau, etc.) ; ou encore en se prononçant pour un simple renvoi à la Charte des droits fondamentaux plutôt que pour son intégration dans le texte du traité. Par ailleurs, l'insistance sur le rôle des Parlements nationaux et sur le contrôle du principe de subsidiarité traduit un état d'esprit plus méfiant à l'égard de l'intégration communautaire⁴³.

Il est frappant de constater que les auteurs du traité de Lisbonne ont interprété les « non » français et néerlandais comme un « non » eurosceptique, un « non » opposé aux symboles de l'approfondissement de l'intégration plutôt que comme un « non » portant sur le contenu de certaines politiques communautaires ou traduisant le désarroi des citoyens face à une Union peu lisible et peu compréhensible. Et il semble que peu de gouvernements aient tenu réellement à certains apports symboliques forts du projet constitutionnel, d'où la facilité avec laquelle un consensus s'est créé autour de la lecture selon laquelle le rejet du projet serait lié précisément à sa dimension constitutionnelle. Autre signe d'un état d'esprit peu européen au sein de la Conférence intergouvernementale de 2007 : non seulement l'article sur les symboles de l'Union a été supprimé, mais la déclaration exprimant l'attachement à ces symboles n'a recueilli que seize signatures sur vingt-sept⁴⁴...

Dans ce contexte, l'enjeu des mois et des années à venir est le suivant : la mise en œuvre du traité de Lisbonne va-t-elle confirmer la progression de l'euroscepticisme en privilégiant une approche minimaliste et frileuse ? Ou bien, au contraire, les Etats vont-ils choisir de s'engager d'emblée dans la voie d'une mise en œuvre ambitieuse du traité, cherchant à tirer le maximum du potentiel ouvert par ses nouvelles dispositions sur le plan d'un développement de l'Union vers plus d'efficacité, plus de transparence et plus de légitimité démocratique ?

Nous allons nous employer dans les pages qui suivent à esquisser les pistes majeures qui permettraient d'aller dans le sens de cette seconde branche de l'alternative, en insistant sur l'impératif de la politisation du fonctionnement de l'Union européenne.

⁴³ Cette méfiance peut également être perçue à travers le graphique de la figure 3 : on constate que la part du désir de voir la construction européenne s'accroître baisse (5,5) à la fin des années 1980 à 4,7 dans les années 2000.

⁴⁴ Déclaration n° 52.

ENTRE LE STATU QUO DÉLÉTÈRE ET L'IMPROBABLE FÉDÉRALISATION À COURT TERME : LA POLITISATION, UNE VOIE POUR RÉSOUDRE LE DÉFICIT DE LÉGITIMITÉ DE L'UNION

Contribution à la définition du concept de politisation

Les difficultés qui ont émaillé les tentatives de réforme institutionnelle de l'Union depuis plus de quinze ans montrent de manière exemplaire que le statu quo n'est plus tenable : désaveu populaire manifesté par les référendums négatifs sur le projet de Constitution européenne puis sur le traité de Lisbonne, progression des égoïsmes nationaux, mais aussi dynamique de la globalisation susceptible de déboucher sur une marginalisation de l'Europe dans le monde de demain... Si la ratification du traité de Lisbonne entérine le statu quo sur le partage des compétences entre l'Union et ses Etats membres et apporte quelques avancées en matière de composition des institutions et de règles de prise de décision, force est de constater qu'il ne résout pas les problèmes liés au mode d'exercice de ses compétences et à la logique du fonctionnement de ses institutions. Bref, qu'il ne répond pas à la crise de légitimité que traverse l'Union européenne.

Répondre à cette crise de légitimité démocratique suppose de réunir les conditions d'un vrai débat politique sur les orientations qu'il convient de prendre au niveau européen et sur lesquelles les citoyens doivent, à juste titre, avoir le sentiment de pouvoir peser. Sortir l'Union de la « crise de légitimité » qui l'affecte exige un travail de politisation de la démocratie européenne. Dans le droit fil de certains travaux récents⁴⁵, il semble que l'une des leçons qu'il faille tirer des réformes institutionnelles de ces dernières années réside précisément dans le besoin de politiser le système de l'Union afin de l'adapter au changement de nature que cette dernière connaît depuis le début des années 1990.

• Qu'est-ce que la politisation de l'Union européenne⁴⁶ ?

Le terme de « politisation » est à mettre en relation avec celui de « démocratisation ». Tout en étant distincts, ils se rejoignent très largement. Les institutions communautaires bénéficient certes,

⁴⁵ Voir les travaux de S. Hix, dont *What's Wrong with the European Union and How to Fix it ?*, Cambridge, Polity Press, 2008, ou encore ceux de L. Tsoukalis, dont « Pour une Europe plus politique », *Raison publique*, n° 7, Presses universitaires de la Sorbonne, 2007. On pourra aussi se reporter à T. Chopin, « The limits of the functionalist method : politicisation as an indispensable mean to settle the EU's legitimacy deficit », in O. Cramme (ed.), *An EU « Fit for Purpose in the Global Age »*, Policy Network, Eliamep, London School of Economics, vol. 1, 2009

⁴⁶ Les pages suivantes reprennent certains passages de notre travail de 2007 : T. Chopin et L. Macek, « Le traité réformateur... », art. cité.

quoique sous des formes différentes⁴⁷, d'une légitimité institutionnelle de type démocratique, néanmoins celle-ci s'avère insuffisante.

Elle l'est d'abord en raison d'une disproportion flagrante entre le caractère éminemment politique des choix que les institutions communautaires doivent désormais assumer et la faiblesse du lien direct entre ceux-ci et la volonté des citoyens exprimée lors des élections. Les institutions communautaires ne sont pas soumises à l'obligation de rendre compte directement aux citoyens au travers du mécanisme démocratique par excellence que sont les élections. Or, l'une des données majeures du fonctionnement des démocraties modernes est la possibilité pour les citoyens de sanctionner directement et efficacement le pouvoir au moment des élections en imposant une alternance politique. Ce mécanisme n'existe guère à l'échelle communautaire, en raison précisément du caractère indirect de la légitimité démocratique de la Commission et du Conseil des ministres.

Cette disproportion implique en outre un manque d'efficacité. Un pouvoir qui doute de sa légitimité peut-il être efficace ? L'action de l'Union européenne est constamment fragilisée par la méfiance croissante des citoyens. Les élites nationales, en transformant volontiers l'Union en un bouc émissaire commode, en portent une lourde responsabilité. L'incapacité de ceux qui représentent le niveau communautaire – la Commission européenne notamment – à se défendre face aux mises en cause des hommes politiques nationaux tient certainement en grande partie au fait que le jeu se révèle très inégal entre des élites politiques nationales, sûres de leur légitimité, et des représentants du niveau communautaire qui le sont moins, voire ne se pensent pas comme détenteurs d'une réelle légitimité démocratique. Leur légitimité politique étant principalement déduite de celle des élites nationales, une certaine logique de subordination s'installe. Alors qu'elle n'existe pas, par exemple, au sein des Etats membres entre les élus nationaux et locaux, les deux niveaux étant dotés – et sûrs – d'une légitimité démocratique directe.

De manière générale, la « politisation de l'Union européenne » doit s'entendre comme une évolution vers un fonctionnement où les processus politiques deviennent essentiels, voire prépondérants. Il s'agit d'introduire un lien direct entre le vote des Européens et les décisions des institutions communautaires. Cela implique l'abandon, au moins partiel, de la logique du consensus au profit de celle de choix sans cesse renouvelés parmi des alternatives d'inspirations idéologiques diverses, arrêtés et assumés à l'issue d'un débat démocratique par l'expression d'une volonté majoritaire, au travers des élections et du travail parlementaire.

• Quelques précautions préalables

Notre thèse en faveur de la politisation de l'Union européenne est à distinguer de différentes visions formulées parfois dans le débat politique et académique. Tout d'abord, il faut être attentif au fait que le mot même de « politisation » revêt souvent une connotation péjorative. Il renvoie à toute une série de mécanismes susceptibles d'alimenter un rejet de la « politique » entendue au

⁴⁷ Par exemple, la légitimité démocratique des ministres qui siègent au Conseil, ainsi que des membres de la Commission européenne, désignés par des gouvernements issus d'un processus démocratique et, de surcroît, investis par les députés du Parlement européen, élus au suffrage universel.

sens de « politique politicienne ». La « politique » est alors définie comme le lieu par excellence des manœuvres partisans, des conflits, des marchandages incessants et des calculs personnels et intéressés, ce qui peut conduire à une aversion des citoyens à son égard. C'est en ce sens, par exemple, que certains auteurs contemporains appellent à « dépolitiser la démocratie⁴⁸ », alors qu'il s'agit au contraire de la « repolitiser ». Cette confusion est dommageable, et il convient d'en sortir afin de réhabiliter l'affrontement entre des programmes concurrents et le conflit entre une variété d'options politiques que les citoyens sont amenés à trancher en vertu d'une décision majoritaire. La politique implique des choix ouverts et évoluant dans le temps qui ne peuvent se réduire à la seule logique du consensus. Au-delà d'une définition large selon laquelle elle serait l'activité par laquelle s'organise la vie en commun d'un groupe d'individus, la « politique » renvoie aussi, et peut-être surtout, à l'ensemble des règles contraignantes pour une communauté donnée, règles qui sont fixées à l'issue d'une discussion informée – qui suppose en démocratie la participation du plus grand nombre. En ce sens, la « politique » est l'activité qui recouvre l'ensemble des mécanismes de décision issue d'une délibération commune ; c'est pour cette raison qu'elle est une activité compétitive, un lieu d'affrontement sur des enjeux propres à la communauté. Elle se traduit par conséquent par une lutte entre des intérêts et des arguments divers et potentiellement opposés, portés à l'intérieur d'une communauté politique par des forces politiques et des structures partisans⁴⁹.

Néanmoins, la légitimité du conflit – qui est un élément clé de la notion de « politique » – ne doit pas conduire à nier complètement la légitimité du consensus sur laquelle repose fortement l'Union européenne. Il ne s'agit pas ici d'affirmer la nécessaire politisation de l'ensemble des organes du système institutionnel communautaire, y compris des institutions indépendantes. On sait aujourd'hui que des institutions dotées d'une légitimité électorale ne sauraient détenir le monopole du bien public. En effet, la soumission à la sanction électorale peut amener gouvernements et parlementaires à adopter des décisions de court terme contraires à l'intérêt général⁵⁰. Suivant ces principes, il est alors préférable, par exemple, de confier la gestion de la politique monétaire à une institution indépendante qui pourra bâtir une confiance accrue des marchés financiers. Le problème européen ne réside pas dans le fait que l'Union exerce des pouvoirs de régulation que son indépendance à l'égard des institutions démocratiquement élues priverait de la légitimité indispensable pour agir en démocratie. Le problème réside plutôt dans le fait que l'Union incarne à l'intérieur de nos démocraties la difficulté de faire « vivre » une dimension politique pourtant incontournable sur certains enjeux qui sont de nature proprement politique et qui relèvent davantage du « choix » que de la « règle⁵¹ ». L'apparente contradiction entre les deux types de légitimité – électorale d'un

⁴⁸ Voir P. Pettit, « Depoliticizing democracy », *Ratio Juris*, vol. 17, n° 1, mars 2004.

⁴⁹ M. Finley, *Politics in the Ancient World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

⁵⁰ Voir J. K Arrow, *Social Choices and Individual Values*, New Haven, Cowls Foundation for Research in Economics at Yale University, 1951.

⁵¹ Voir J.-P. Fitoussi, *La Règle et le choix*, Paris, Le Seuil, 2002.

côté, régulatrice ou d'« impartialité⁵² » de l'autre – peut être surmontée si l'on fait coexister ces deux types d'institutions au sein de la démocratie européenne en reconnaissant la spécificité de chacune d'entre elles plutôt qu'en privilégiant la seconde aux dépens de la première. Il s'agira donc d'une « politisation limitée » dans le cadre du « dualisme démocratique » qui doit définir l'Union.

Il faut également distinguer notre conception de la politisation de celle qui soutient la nécessité d'un renforcement de l'intergouvernemental. Cette vision, incarnée dans l'histoire de la construction européenne notamment par le général de Gaulle, se fonde sur le présupposé que les seuls « producteurs du politique » sont les élites politiques nationales. La politisation de l'intégration européenne passerait donc par le renforcement de l'intergouvernemental, les institutions communautaires étant par définition technocratiques⁵³. Par ailleurs, le caractère « politique » de la construction européenne ne serait pas lié aux règles du jeu régissant son fonctionnement, mais à la nature du champ de ses compétences. L'Union deviendrait « politique » parce qu'elle investirait des champs profondément « politiques » (notamment la politique étrangère ou la politique économique), pas parce qu'elle « politiserait » son fonctionnement.

Or, cette approche nous semble intrinsèquement contradictoire, fondée sur une confusion entre les différents sens du mot « politique » en français, entre la forme et le contenu : au lieu de permettre la mise en place d'une politique européenne (*politics*), elle l'empêche en affirmant un monopole des politiques (*politics*) nationales sur la formulation des politiques (*policies*) européennes. Or, il convient de favoriser précisément l'émergence d'un véritable niveau politique européen, d'une politique (*politics*) européenne comme espace de formation des politiques (*policies*) communautaires.

Pour autant, la politisation ne débouche pas nécessairement sur une fédéralisation de l'Union européenne, peut-être souhaitable, mais guère envisageable à court ou moyen terme. En effet, il est possible de concevoir une politique (*politics*) européenne sans pour autant postuler une évolution de l'Union vers un Etat fédéral européen. Une analogie aide à mieux saisir cette nuance : ce n'est pas parce que la France a accepté la politisation de l'échelon régional qu'elle est devenue un Etat fédéral. Or, nul ne songerait à nier la réalité de l'existence d'un espace politique régional en France. Et pourtant, le statut des régions françaises est très éloigné de celui des Länder allemands. Ainsi, la politisation de l'Union européenne peut s'apparenter à sa transformation en un Etat fédéral, mais elle peut également emprunter un autre chemin. Il est donc essentiel d'éviter la confusion entre ces deux concepts et ces deux débats. Si l'Union européenne doit se politiser davantage, se doter d'une représentation politique autonome et être plus sûre de sa légitimité démocratique, cette évolution restera, au moins à moyen terme, éloignée du modèle fédéral. En effet, une fédéralisation exigerait une redéfinition des compétences de l'Union, un renforcement significatif de son budget ou encore un net affaiblissement de la dimension intergouvernementale dans les processus de décision. Or,

⁵² Voir P. Rosanvallon, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Le Seuil, 2008.

⁵³ La période actuelle connaît des évolutions dans ce sens : voir le renforcement du Conseil européen ou encore certains aspects de la politique européenne de Nicolas Sarkozy.

nous l'avons vu plus haut, le consensus politique actuel en Europe ne permet pas d'envisager ce type d'évolution aujourd'hui.

Par ailleurs, une lecture dominante dans le débat académique présente la politisation de l'Union comme incompatible avec le « modèle communautaire⁵⁴ », au motif que la politisation impliquerait *ipso facto* le recours au système majoritaire. Dans cette perspective, la Commission deviendrait « politisée » et soutenue par une majorité parlementaire ; dès lors, comment pourrait-elle continuer à incarner l'intérêt général de l'Union et à remplir sa fonction de « gardienne des traités » ? Le problème de cet argument théorique est qu'il résiste difficilement à la réalité des faits. Tout d'abord, le pouvoir de désignation de la Commission par le Parlement européen prévu par le traité de Lisbonne, qui entérine une évolution perceptible depuis plusieurs années, ouvre la voie à la politisation des élections européennes. Nous pouvons nous en réjouir ou le regretter, mais c'est une réalité difficilement niable qui invite à réexaminer le rôle à venir de la Commission européenne. Par ailleurs, si cette dernière doit chercher à représenter l'intérêt général européen, qui dépasse, voire sublime les intérêts nationaux, il n'y a certainement pas qu'une seule vision possible de cet intérêt général. La politisation, c'est aussi la mise en concurrence des différentes visions de cet intérêt général européen. Le renforcement de la légitimité démocratique de la Commission ne peut que la rendre plus efficace dans sa défense de l'intérêt européen face aux élites politiques nationales. De ce point de vue, la politisation de la Commission ne signifie pas une renonciation à l'ambition d'incarner l'intérêt général de l'Union, bien au contraire. Enfin, le postulat selon lequel la politisation impliquerait nécessairement le recours au système majoritaire est lui aussi discutable, comme le montre l'exemple des pays de l'Union connaissant des systèmes politiques à forte tendance au consensus et des gouvernements de coalition (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, pays scandinaves en particulier) : leur vie politique et démocratique est aussi riche que celle des pays présentant un système politique majoritaire (France et Royaume-Uni, en particulier)⁵⁵.

Enfin, il demeure une question essentielle : faut-il politiser l'ensemble des questions européennes, ou bien distinguer entre les enjeux « ordinaires » liés au processus décisionnel législatif communautaire et les enjeux fondamentaux ou encore « constitutionnels⁵⁶ », les premiers pouvant faire l'objet d'une politisation plus importante et les seconds ne devant surtout pas l'être ? Certains mettent en avant les risques, voire les dangers de division que comporterait une telle politisation des questions « constitutionnelles », liées par exemple à l'élargissement et aux frontières de l'Union, aux transferts de compétences, etc. Plus précisément, cet argument consiste à souligner : d'abord, que les partis et les électors nationaux sont plus souvent

⁵⁴ Voir par exemple R. Dehousse, « Constitutional reforms in the European community : are there alternatives to the Majoritarian avenue ? », *West European Politics*, vol. 18, n° 3, 1995, pp. 118-136, et encore G. Majone, *Dilemmas of European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

⁵⁵ Voir P. Magnette et Y. Papadopoulos, « On the politicization of the European consociation : a middle way between Hix and Bartolini », *European Governance Paper*, Eurogov, janvier 2008.

⁵⁶ Voir sur ce point la distinction établie par Stefano Bartolini entre questions « constitutives » et « isomorphes » dans S. Bartolini « Faut-il politiser l'Union européenne ? Perspectives et risques », in « La politisation de l'UE : remède ou poison ? », *Notre Europe*, policy paper, n° 19, 2006 – disponible sur <http://www.notre-europe.eu>.

divisés sur les questions « constitutives » que sur les questions « isomorphes » ; ensuite que les mouvements anti-UE font porter leur critique davantage sur les questions d'identité, de souveraineté et de démocratie que sur les enjeux législatifs ordinaires ; enfin, que de tels clivages et de telles divisions sur les problématiques constitutives d'appartenance et les pouvoirs de l'Union peuvent conduire à déchirer l'opinion publique de certains Etats membres, comme l'a montré le processus de ratification de nouveaux traités – notamment par référendum. De ce point de vue, la politisation de l'Union serait « catastrophique », selon le mot de Bartolini.

Au-delà du fait que l'opposition placée au cœur de cette argumentation entre questions « constitutives » et « isomorphes » peut s'avérer dans certains cas fragile⁵⁷, la réalité empirique des grandes difficultés rencontrées à réformer le système politique et institutionnel de l'Union doit nous amener à prendre le contre-pied de cette thèse. En effet, nous soutenons qu'il faut politiser aussi certaines questions d'ordre « constitutionnel », car ce sont elles qui mettent en jeu le sens même du projet européen actuel. Or, ce qu'ont révélé les référendums négatifs sur le traité constitutionnel et sur le traité de Lisbonne (sans méconnaître les différences entre eux) est que le sens même de ce projet – sa signification comme son orientation – échappe à bon nombre de citoyens, ce qui conduit à un grand désarroi et parfois à une grande anxiété, en l'absence d'un débat régulier et continu sur ce type d'enjeux fondamentaux. Le consensus affiché par les élites politiques a été une condition nécessaire à la mise en place de l'intégration européenne. Mais il devient désormais son plus grand ennemi, le monopole de la critique ouverte de tel ou tel aspect de la construction européenne étant abandonné à des forces populistes et extrémistes.

Par ailleurs, les risques éventuels d'une politisation de la façon dont l'Union aborde ces enjeux se trouveraient fortement limités par le fait que les questions « constitutionnelles » impliquent en général des décisions prises à l'unanimité. Il y a donc bien, *in fine*, un impératif de consensus. Nous préconisons que les institutions communautaires – la Commission et le Parlement européen – adoptent une ligne politique claire sur ces questions, que les candidats aux postes de députés et de commissaires européens soient amenés à afficher ouvertement leur position sur ces sujets lors des élections au Parlement européen. Et que, par conséquent, le choix entre des lignes politiques clairement identifiées soit arbitré par les citoyens. Au lieu de se positionner autour du plus petit dénominateur commun entre les Etats membres, la Commission, appuyée par une majorité au Parlement, devrait être porteuse – y compris sur les questions « constitutionnelles » – d'une vision politique intelligible, correspondant aux vœux majoritaires des Européens exprimés lors des élections. Les représentants politiques du niveau européen devraient par ailleurs chercher à s'impliquer activement et à peser sur les débats nationaux autour de ces questions (voir *infra*). Cela implique de privilégier, en ce qui concerne la ligne politique de la Commission, une logique de l'alternance par rapport à une logique de la continuité.

L'élargissement et la question des limites de l'Union européenne en fournissent un exemple très parlant. C'est précisément parce que le processus d'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale n'a pas fait l'objet d'une mise en récit (*narrative* en anglais) politique ni

⁵⁷ La législation communautaire portant sur le niveau d'approfondissement du marché intérieur et de libéralisation-réglementation de tel ou tel secteur économique ou encore sur la politique d'asile et d'immigration ne nous semble pas, d'une part, moins importante dans le positionnement des citoyens à l'égard de l'Union et, d'autre part, les clivages nationaux n'y coïncident pas forcément plus que dans les questions « constitutives ».

d'un débat public continu que cette question est revenue comme un boomerang sous une forme très négative et a pesé sur l'issue des référendums, notamment en France et aux Pays-Bas en 2005. C'est pour cette raison qu'il convient selon nous de « politiser » même les questions « constitutionnelles »⁵⁸ : d'abord pour organiser les conditions d'un débat régulier – et non pas simplement épisodique, comme à l'occasion d'un référendum – sur des enjeux fondamentaux, ce qui est bien la moindre des choses en démocratie quand ces questions mettent en jeu les finalités collectives des Européens ; ensuite, et de manière encore plus fondamentale, afin de (re)donner du sens au projet européen lui-même, ce qui est la tâche essentielle du politique⁵⁹. Et, face aux tentations fréquentes des élites politiques nationales d'escamoter les enjeux européens, c'est aux représentants du niveau politique européen qu'incombe la tâche de porter et d'animer le débat public européen. Enfin, la politisation de l'Union doit permettre de sortir de la logique actuelle, où des désaccords politiques partiels entraînent souvent un rejet en bloc. Le fait d'avoir, par exemple, au gré des élections, un président de la Commission et un commissaire à l'élargissement tantôt partisans, tantôt adversaires de l'adhésion de la Turquie éviterait que certains électeurs considèrent que l'unique possibilité de s'opposer à celle-ci consiste à bloquer l'intégration européenne elle-même...

Si Stefano Bartolini a raison quant au défi que cette évolution représentera pour des partis politiques européens qui, dans leurs formes actuelles, ne sont guère à la hauteur de l'enjeu, nous sommes en désaccord avec lui sur l'appréciation de ce constat. Nous pensons en effet que la pression sur les partis politiques européens en vue d'un effort de travail idéologique et politique commun visant à les rendre plus homogènes et cohérents, quitte à entraîner leur recomposition, est éminemment positive et souhaitable.

Loin de nous, donc, l'idée que la politisation de l'Union européenne puisse être un long fleuve tranquille. Elle se fera au terme d'un processus lent, progressif, irrégulier dans le temps et dans l'espace, certaines élites politiques nationales étant sans doute plus mûres que d'autres pour intégrer pleinement le niveau politique européen dans leurs visions et stratégies. Elle connaîtra des conflits et des crises, des retours en arrière. N'est-ce pas le quotidien normal d'une communauté politique ? En revanche, le catastrophisme de certains nous semble injustifié, précisément parce que cette politisation ne pourra que s'exercer progressivement et dans le cadre des traités.

Une lente transformation de la logique du fonctionnement des institutions, pas une révolution : voilà l'idée que nous nous faisons de l'agenda de la politisation de l'Union. Il convient d'examiner dès lors les pistes concrètes allant dans ce sens.

⁵⁸ A titre d'exemple, il aurait été souhaitable que, lors des élections européennes de 1999, 2004 et 2009, les partis politiques européens aient présenté des candidats à la présidence de la Commission s'engageant sur une vision politique forte de la question des frontières de l'Union européenne – et que, par la suite, la Commission adopte une position tranchée et politiquement lisible sur cette question.

⁵⁹ V. T. Chopin et C. Lequesne, « Vingt ans après la chute du mur de Berlin : la liberté, nouveau récit commun de l'Europe », *L'Etat de l'union 2010. Rapport Schuman sur l'Europe*, Paris, Lignes de repères, 2010 ; et aussi T. Chopin, « Le désarroi européen », *Commentaire*, n° 129, printemps 2010.

La politisation de l'Union : une des priorités pour les années à venir

• Politiser davantage l'Union à traités constants

Le débat sur l'avenir de l'Union européenne qui a débouché sur l'adoption du traité de Lisbonne a montré que la nécessité de faire évoluer l'Union ne saurait se limiter aux dispositions pourtant positives de ce dernier. C'est aussi parce qu'ils ont le sentiment d'avoir trop peu d'occasions d'exercer une influence directe sur la conduite des affaires européennes que nombre de Français, de Néerlandais et d'Irlandais (et sans doute d'autres Européens s'ils avaient été consultés par la voie référendaire) ont utilisé le vote référendaire comme un avertissement aux élites politiques.

C'est pourquoi nous soutenons que le prochain horizon de l'évolution de l'Union doit être celui de sa politisation au sens fort du terme. Nous l'avons développé ailleurs⁶⁰ : le traité de Lisbonne ouvre des brèches favorables à cette évolution, mais, en même temps, les conditions de sa naissance, par contraste avec l'élaboration du projet du traité constitutionnel, et certains des reculs qu'il présente par rapport à ce dernier constituent autant de freins. D'autant que l'objectif de politisation n'est pas clairement énoncé ni assumé par ses auteurs.

Il est probable que le sentiment de dépossession évoqué ci-dessus ne diminuera pas dans les prochaines années avec une mise en œuvre minimaliste du traité de Lisbonne. Le cycle politique inauguré en 1979 par la première élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct n'est toujours pas clos, et la question de la démocratisation et de la politisation de l'Union n'est pas près de cesser d'être posée. Or, comme il est peu probable que la nécessité de davantage de démocratisation puisse justifier à elle seule, au cours des prochaines années, l'ouverture de nouvelles négociations institutionnelles, c'est « à traités constants » que des réponses devront être apportées. Sauf à vouloir en rester à une situation de semi-défiance civique susceptible de conduire à une paralysie durable de la machine communautaire...

• Une « parlementarisation » du système qui passe notamment par le renforcement du lien entre la majorité du Parlement européen et la Commission européenne

Le pouvoir de désignation de la Commission par le Parlement européen entrouvre la porte à la politisation de l'Union : « En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant

⁶⁰ V. T. Chopin et L. Macek, « Le traité réformateur... », art. cité.

à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui sera élu par le Parlement européen selon la même procédure⁶¹. »

Avec le traité de Lisbonne, c'est bien au Parlement européen qu'il revient d'élire le président de la Commission européenne, sur proposition des chefs d'Etat et de gouvernement. Et c'est encore le Parlement qui investit le collège de commissaires. Pour obtenir l'aval du Parlement européen, les Etats membres devront se concerter préalablement avec lui et tenir compte des résultats des élections européennes et de la majorité sortie des urnes. Cette nouvelle logique est soulignée par le fait que le traité prévoit explicitement la possibilité d'un rejet par le Parlement de la proposition du Conseil européen. Désormais inscrit dans les traités, ce dispositif tend à donner du poids au vote des citoyens, qui pourront dès lors influencer directement sur l'orientation politique de la future Commission. La clé de la politisation de la vie institutionnelle de l'Union réside là.

En effet, au-delà de la simple question du choix du président de la Commission, cette évolution du pouvoir de désignation et de contrôle du Parlement européen, prévue par le traité de Lisbonne, ne peut que renforcer son influence, et par là celle des électeurs européens, sur la ligne politique de la Commission tout au long de la législature. Il y a d'ailleurs un précédent : c'est en anticipant la mise en place de ce dispositif que le Parlement européen a d'ores et déjà joué un rôle majeur dans la désignation de la Commission Barroso en 2004 et en 2009. Même s'il est regrettable qu'en 2009 le président sortant de la Commission ait été le seul candidat à sa propre succession (la concurrence politique devant être en effet un élément clé du système démocratique), le président de la Commission européenne est désormais issu de la majorité politique victorieuse des élections européennes⁶². C'est donc bien une logique politique qui préside à la désignation du président du collège bruxellois.

Même si les Etats membres exercent et exerceront un poids toujours important sur la composition de la Commission, et si les commissaires qu'ils auront désignés reflèteront nécessairement, au moins dans une certaine mesure, la couleur politique des différents gouvernements nationaux, l'influence politique du Parlement européen est néanmoins de plus en plus réelle et ira, le traité de Lisbonne aidant, en s'affirmant. Cela signifie que les électeurs pourront peser directement sur la « couleur » politique du président de la Commission et de son équipe. Et il en ira de même ensuite en ce qui concerne les choix politiques du collège.

Ce rééquilibrage du rapport de forces entre les Etats membres et le Parlement européen aura une influence directe sur les ressources de la légitimité politique dont dispose le président de la Commission. Les conditions semblent en effet réunies pour que ce dernier gagne en autonomie par rapport aux Etats membres et pour qu'il ou elle commence à s'imposer comme un véritable leader politique, sûr de sa propre légitimité. Une telle évolution pourrait renforcer la capacité des citoyens à s'orienter dans la matière communautaire (selon leur propre adhésion ou rejet de la personnalité du président de la Commission en fonction de leurs valeurs et convictions

⁶¹ Art. 17.7 TUE.

⁶² La pratique avant 2004 a été en général inverse : Jacques Santer (centre-droit) a été investi par un Parlement à la suite d'une victoire de la gauche ; Romano Prodi (centre-gauche) après une victoire de la droite.

politiques personnelles). Elle devrait aussi, progressivement, rendre plus difficile le rejet de toutes les difficultés sur « Bruxelles » : les élites politiques nationales devront s'habituer à coexister avec un partenaire politique européen plus affirmé, plus sûr de sa légitimité démocratique.

Bien entendu, cette évolution ne se fera qu'à une condition : que le président de la Commission et les députés européens soient prêts à assumer ce nouveau rôle et trouvent le bon équilibre dans leurs relations avec les gouvernements des Etats membres. Les institutions communautaires devront garder une crédibilité aux yeux de ces derniers en faisant preuve d'une coopération loyale et d'une égalité de traitement entre tous les Etats membres. Elles devront aussi agir avec pragmatisme et réalisme, en reconnaissant et en respectant le rôle central réservé aux gouvernements nationaux. Mais elles auraient tort de ne pas chercher à instaurer un rapport de force politique avec eux et à commencer à agir en représentants politiques sûrs d'eux.

Dans le même ordre d'idées, il serait temps de rompre avec la gestion à la « grande coalition » du Parlement européen, avec le soi-disant « accord technique » qui, à l'exception de la législature 1999-2004, y régit le partage du pouvoir sur la base d'un compromis PPE-PSE. Face à un renforcement du lien entre la majorité politique du Parlement et la Commission, il conviendrait de définir un statut de l'opposition en son sein.

Certes, il est souhaitable que le Parlement européen conserve sa capacité à créer des compromis consensuels dépassant les clivages idéologiques traditionnels, mais ce n'est pas antinomique avec une organisation de la vie parlementaire autour d'un face-à-face entre une majorité et une opposition. Dresser cette ligne de partage – fondamentale à la lisibilité de la vie politique de l'Union aux yeux des citoyens – ne signifie pas la construction d'un mur entre deux camps, avec des oppositions de principe intransigeantes, comme on peut le voir dans certains pays membres. La nature même de l'Union européenne et le fonctionnement très spécifique de ses institutions rendent une telle évolution hautement improbable, sinon impossible. Le Parlement européen, pour s'imposer face à la Commission et au Conseil, doit pouvoir produire des compromis larges et solides. Mais la légitimité de ses décisions sera renforcée si ces compromis se font à partir d'une structuration nette entre les soutiens politiques de la Commission et leurs opposants. Une telle structuration permettra aussi de marginaliser l'autre clivage politique, celui qui sépare les « pro- » et les « anti-européens ». Or, ce dernier tue le débat en figeant la vie politique de l'Union autour d'un éternel questionnement sur l'existence même de l'Union et sur ses principes fondateurs, en imposant un consensus obligatoire aux « pro-européens » au nom de la défense de la construction européenne en tant que telle, y compris sur des sujets où, pourtant, les « pro-européens » n'ont aucune envie de se reconnaître dans une solution unique.

Concrètement, on pourrait envisager l'instauration d'un usage qui voudrait que le poste de président du Parlement européen soit automatiquement dévolu à l'opposition. La répartition du temps de parole lors des sessions plénières pourrait intégrer le critère d'un équilibre entre la majorité et l'opposition. Les contours de cette dernière ne devraient pas être définis négativement par le simple critère du « non-soutien » au président de la Commission, mais par une adhésion positive au programme d'un « leader de l'opposition » qui serait le contradicteur privilégié du président de la Commission. Enfin, le budget du Parlement européen pourrait prévoir une dotation paritaire réservée à la majorité et à l'opposition pour leur permettre de financer des campagnes politiques au cours de la législature, pour sensibiliser l'opinion publique européenne sur les grands sujets débattus par le Parlement européen. En revanche, pour des

raisons évoquées ci-dessus, on devrait préserver le principe de proportionnalité dans le partage des postes clés entre les groupes politiques (les présidences des Commissions notamment).

• **Un mode de scrutin qui favorise l'émergence de véritables stratégies européennes**

Les dernières élections européennes de juin 2009 se sont à nouveau caractérisées par une forte abstention (42,94 % de participation en moyenne au sein de l'Union européenne). Au risque de surprendre, si ce niveau de participation n'est assurément pas satisfaisant, il n'est pas non plus catastrophique. D'abord, il se situe dans la moyenne des élections à double niveau qui ont lieu dans les systèmes politiques fédéraux : à titre d'exemple, le taux de participation lors des élections de *mid-term* au Congrès américain en 2006 a été de 36,8 % ! Ensuite, cette relative faiblesse de la participation est somme toute assez logique pour un scrutin dont les enjeux politiques ne sont pas aisés à percevoir : ces élections ne décident pas encore clairement du choix de l'exécutif mais de choix législatifs ; par ailleurs, ces choix sont obtenus deux fois sur trois dans le cadre de larges consensus transpartisans, même si des clivages politiques s'expriment de plus en plus nettement sur certains enjeux (socio-économiques et en matière d'« espace liberté, sécurité, justice », notamment)⁶³. Autrement dit, sans visages ni clivages clairs, il est difficile de susciter un intérêt auprès des citoyens. Par ailleurs, et c'est peut-être l'un des paradoxes intéressants à noter sur les enjeux institutionnels des élections européennes : d'un côté, les pouvoirs du Parlement européen se sont accrus depuis le milieu des années 1970, tant sur les plans législatif, budgétaire qu'en matière de contrôle ; de l'autre, contrairement à une idée abusivement colportée, la législation de l'Union ne détermine pas 80 % des lois nationales (sauf en matière d'agriculture et de pêche), mais bien plutôt la moitié, notamment dans le domaine économique⁶⁴ ; de ce point de vue, la faiblesse relative de la participation semble donc plutôt logique.

Enfin, et de manière plus conjoncturelle, la crise économique et financière a sans doute eu pour conséquence de reléguer au second plan l'intérêt pour les élections européennes au profit d'enjeux nationaux (le niveau national étant jugé, à tort ou à raison, plus protecteur et rassurant) et en mettant davantage en avant les institutions de l'Union qui sont en première ligne pour apporter des réponses à cette crise : la Banque centrale européenne, le Conseil européen et, seulement dans une moindre mesure, la Commission européenne, et encore moins le Parlement européen.

Par ailleurs, ce système actuel n'incite pas les partis politiques nationaux à mener une campagne coordonnée dans le cadre des partis européens autour de thèmes à dimension européenne. Bien au contraire, les partis continuent à considérer que le chemin le plus sûr vers la victoire (à l'échelle

⁶³ Voir S. Hix, G. Noury et G. Roland, *Democracy in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006 ; et aussi Y. Bertoincini et T. Chopin, « Elections européennes : l'heure des choix », *Notes de la Fondation Robert Schuman*, n° 45, 2009.

⁶⁴ Voir sur ce point l'étude de Y. Bertoincini, « Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? », *Etudes et recherches*, n° 73, Notre Europe, juin 2009.

nationale, la seule qui motive les partis pour le moment) passe par le choix d'une thématique nationale, sans se soucier de l'impact que le Parlement européen peut (ou plus souvent ne peut pas) avoir sur cette même thématique. De plus, l'organisation très spécifique du pouvoir législatif de l'Union (avec notamment le monopole d'initiative de la Commission) réduit considérablement la capacité d'un candidat à la députation européenne à proposer des engagements politiques forts devant ses électeurs.

Au-delà de ces éléments d'explication, il s'agit de proposer des recommandations réalistes, qui ne réclament aucune réforme des traités, afin de faire des élections européennes un véritable moment politique fort. Voici quelques pistes qui mériteraient d'être explorées.

– *Proposer un mode de scrutin uniforme dans tous les Etats membres*

L'établissement d'une procédure électorale uniforme dans tous les Etats membres est un vieux serpent de mer, toujours présent dans les traités depuis le traité de Rome mais jamais mis en œuvre. Le traité sur le fonctionnement de l'Union⁶⁵ prévoit que l'élection se fasse selon une procédure uniforme dans tous les États membres. Or, ces derniers n'ont jamais souhaité appliquer cet article (qui figurait déjà dans le traité CE⁶⁶). Il existe aujourd'hui encore autant de types de scrutins que de pays membres, même si une harmonisation *a minima* a été mise en place. Pourtant, un système électoral unique pour une assemblée unique est le premier postulat d'un régime démocratique. Un système électoral unique renforcerait la représentativité du Parlement européen et aiderait à faire émerger une majorité fidèle aux choix des citoyens, la conscience d'appartenir à une seule société européenne, de vrais partis transnationaux, l'autonomie du Parlement européen et de ses membres par rapport aux systèmes politiques nationaux. Par conséquent, l'instauration d'une procédure uniforme aurait en soi un effet bénéfique.

Cela dit, il convient de se poser aussi la question des effets souhaitables du mode de scrutin, dans la logique d'une « ingénierie électorale » adaptée aux besoins de l'Union. Deux problèmes majeurs se posent aujourd'hui : le lien entre les électeurs et les élus (la capacité des uns à reconnaître des représentants légitimes et facilement identifiables dans les autres) ; et la capacité d'organiser une alternance politique régulière et suffisamment marquée au sein du Parlement européen (et, par ricochet, au niveau de la Commission européenne) pour restaurer le lien direct entre la volonté exprimée par les électeurs et les politiques poursuivies par les institutions élues.

Le mode de scrutin devrait d'abord viser à renforcer le lien entre le député européen et ses électeurs, l'ancrage des élus européens dans des territoires concrets et de taille raisonnable. Le système politique émergeant au niveau européen étant probablement incapable d'assumer, à ce stade de son évolution, le fait clairement majoritaire qu'impliquerait un système majoritaire

⁶⁵ Article 223-1 du TFUE consolidé : « Le Parlement européen élabore un projet en vue d'établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou des principes communs à tous les États membres. Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale et après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, établit les dispositions nécessaires. Ces dispositions entrent en vigueur après leur approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

⁶⁶ 190-4 (138- 3) du traité CE.

uninominal, il conviendrait peut-être de s'inspirer du système électoral allemand, qui combine l'approche proportionnelle et majoritaire, le scrutin uninominal et le scrutin de listes. Les variantes concrètes à envisager sont nombreuses, mais il nous semble essentiel de favoriser un système où les électeurs puissent identifier facilement leur eurodéputé et les eurodéputés, de leur côté, exercer leur travail d'élus à l'échelle d'une circonscription clairement définie et dotée d'une taille facilitant un réel travail politique de terrain.

Quant à l'objectif de l'alternance politique, il convient de s'interroger sur un modèle intégrant, par exemple, une « prime de majorité » pour le parti politique européen victorieux des élections à l'échelle de l'Union. Ou encore l'élection d'une fraction des députés du Parlement européen sur la base des listes transnationales des partis européens⁶⁷. Un tel système pourrait avoir un effet très vertueux en incitant les partis politiques européens à adopter des stratégies véritablement européennes et en « récompensant » les listes nationales capables de se fédérer autour du même candidat à la présidence de la Commission, au détriment des listes s'inscrivant dans une optique purement nationale. Le système politique européen ne pouvant être que pluraliste et multipolaire, le mode de scrutin doit rester proportionnel dans son principe, représentatif de la diversité politique de l'Union au sein du Parlement européen. Mais ce principe ne devrait pas déboucher sur la nécessité d'une « grande coalition » PPE-PSE permanente, facteur essentiel de la non-lisibilité de l'action politique de l'Union aux yeux des électeurs.

– *Accélérer la constitution de vrais partis politiques européens*

Une élection ne saurait être européenne sans un système de partis politiques européens. La reconnaissance de leur rôle dans le système politique de l'Union⁶⁸ et l'institutionnalisation de leur statut et de leur financement⁶⁹ ont récemment permis d'ôter l'obstacle juridique. Leur renforcement doit les aider à jouer un rôle prépondérant de relais d'opinion entre le citoyen et l'Union européenne, rôle aujourd'hui dévolu aux partis nationaux ; à participer plus activement à la définition des listes nationales afin qu'émerge un personnel politique européen plus identifiable et disposant des meilleurs profils ; à établir des programmes électoraux supranationaux qui, seuls, délivreront un mandat européen, essentiel en termes d'*accountability* ; à occuper le terrain médiatique, palliant ainsi le manque d'interlocuteurs politiques compétents sur les sujets européens auquel se heurtent souvent les médias.

Certes, beaucoup d'observateurs remarquent qu'un certain nombre de freins réduisent la capacité des partis politiques européens à se calquer sur leurs homologues nationaux, notamment : l'hétérogénéité de leurs membres en raison de la prégnance des cultures nationales et le fait

⁶⁷ En respectant, bien entendu, la répartition des sièges entre les Etats membres fixée par les traités.

⁶⁸ Article 191 TCE (ex-article 138 A) : « Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union » ; reformulé par le traité de Lisbonne en article 10-4 TUE : « Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. »

⁶⁹ Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen.

que la stratégie politique de l'Union soit davantage du ressort de la Commission (monopole de l'initiative) et du Conseil européen (rôle d'impulsion) que du Parlement européen. C'est pourquoi il apparaît essentiel que les partis politiques européens s'appuient sur leur pouvoir d'approbation du président de la Commission et d'investiture du collège des commissaires pour personnaliser leur offre politique en prenant position pour tel ou tel candidat au moment des élections européennes. Les partis politiques devraient également élaborer une doctrine politique adaptée au niveau européen en s'adossant plus fortement qu'ils ne le font aujourd'hui à des fondations politiques et en se rapprochant des *think tanks*. Ils devraient chercher à peser davantage sur les choix de la Commission dans le cadre de l'exercice de son monopole d'initiative législative, tout en se prononçant sur les sujets abordés lors des Conseils européens afin de faire pression sur les Etats membres. Ils devraient, enfin, prévoir un mécanisme de contrôle de sélection des candidats sur les listes nationales, notamment par le respect d'une charte précisant les conditions de sélection nécessaires à l'appartenance des partis nationaux aux partis de niveau européen⁷⁰.

Ainsi que nous l'avons déjà évoqué, pour que les partis politiques européens s'affirment comme de vrais acteurs politiques, un mode de scrutin incitatif devrait être mis en place. Seule une telle perspective permet d'envisager que les partis politiques européens cessent d'être des structures plus ou moins formelles, sans prise réelle sur l'action des partis nationaux qui les composent. Pour renforcer la politisation du fonctionnement de l'Union, il est impératif que, peu à peu, ils deviennent de réelles communautés de valeurs, capables de développer et de mettre en œuvre des stratégies communes, de conduire des campagnes politiques coordonnées. Le système doit être paramétré de telle sorte que la participation active et substantielle d'une liste nationale à une dynamique européenne constitue la source d'une valeur ajoutée politique, électorale, pas un handicap. Or, jusqu'ici, les partis politiques nationaux considèrent que les stratégies politiques purement nationales sont plus efficaces, tandis que leur appartenance à un parti politique européen reste un fait marginal, sans influence notable sur leur choix dans le cadre de la campagne électorale. Si l'orientation politique future de la Commission devient l'enjeu direct des élections et si le mode de scrutin apporte une prime de majorité à la force politique européenne capable de se structurer, par exemple lors de la campagne électorale autour du même candidat à la présidence de la Commission et son programme politique, la donne changerait fortement (voir *supra*).

– Réformer le financement des partis politiques européens

Il serait envisageable de revoir le système de financement des partis politiques européens dans le sens d'un « fléchage » systématique du soutien du budget européen vers des actions réellement européennes. Tout financement européen devrait être conditionné par le caractère manifestement

⁷⁰ Les conditions à remplir par les candidats pour être retenus par les partis nationaux sur leurs listes pourraient être : une clé de répartition entre postulants pour un premier, deuxième, troisième mandat européen ; une déclaration sur l'honneur affirmant le respect du non-cumul des mandats européen et nationaux ; l'affirmation par les candidats d'une présence accrue dans l'hémicycle et les commissions, etc. Le respect d'une telle charte conditionnant l'appartenance des partis nationaux aux partis européens aurait deux avantages : permettre la sélection des meilleurs profils et offrir aux partis européens un moyen de sanctionner et discipliner leurs membres.

européen de l'action subventionnée : lors de la campagne électorale au Parlement européen, par exemple, financer des documents conçus et utilisés pour une campagne transnationale. La naissance de fondations politiques européennes serait également un facteur positif.

– *Pousser plus loin la politisation des enjeux des élections européennes*

En effet, ni le meilleur mode de scrutin du monde ni des partis politiques véritablement européens ne suffiront si les élections ne se font pas autour d'enjeux politiques clairs, lisibles pour les citoyens, de sorte qu'ils puissent exercer leur rôle d'arbitre dans la compétition politique qui oppose les différentes forces politiques en présence.

Une élection, pour susciter l'intérêt des électeurs, doit proposer des alternatives, que le vote permet ensuite de trancher. La politisation consiste, en somme, à mettre en évidence les enjeux politiques et à laisser les électeurs en juger. Si faire des choix politiques implique qu'il y ait des gagnants et des perdants, le jeu politique est librement accepté, car le retour des élections tous les cinq ans fait que chacun peut espérer se trouver un jour dans le camp des vainqueurs. L'état d'affadissement des élections européennes est lié au manque de contestation démocratique des politiques européennes. Les perdants ont le sentiment d'être irrémédiablement lésés, non pas tant par la manière dont sont orientées les politiques, mais par le principe d'apparente irréversibilité présent dans le système communautaire lui-même⁷¹. Des élections européennes politisées auraient l'avantage de contribuer au changement des préférences, de favoriser l'innovation politique par la concurrence des partis, d'offrir un débat ouvert et public, nécessaire à la délivrance d'un mandat clair, et de permettre aux médias d'expliquer plus clairement la politique européenne. Dans cette perspective, politiser les élections européennes renforcerait la légitimité politique de l'Union européenne, une union que ses citoyens pourraient percevoir autrement que comme un ensemble de règles et de contraintes dont beaucoup ont le sentiment qu'ils ne les ont pas choisies. Cela suppose que les acteurs concernés (partis politiques nationaux et européens notamment) proposent et débattent au niveau européen sur la base de bilans publics de la mandature (du Parlement et de la Commission) qui s'achève, et sur des enjeux politiques clarifiés quant aux tâches à accomplir à l'échelle communautaire. Cela implique aussi d'organiser l'élection du prochain président de la Commission à partir de listes transnationales présentées par des partis politiques européens (voir *supra*) en toute transparence, concurrence et émulation des projets. Sont en jeu ici, tout simplement, la construction et la promotion d'une légitimité européenne politique à partir de choix d'orientation et d'action proposés aux citoyens.

A la différence de Stefano Bartolini⁷², nous ne pensons pas que les traités restreindraient de manière significative l'espace pour des « mandats politiques » alternatifs en fixant les objectifs de l'Union européenne et en délimitant strictement ses compétences. La formulation des objectifs de l'Union relève d'un compromis par addition, évoluant à un niveau de généralité tel que la marge d'interprétation laisse un champ confortable à l'affrontement politique,

⁷¹ Voir Y. Bertoincini, « Union européenne : le défi de la réversibilité », *Raison publique*, n° 7, Presses de la Sorbonne, 2007.

⁷² *Ibid.*, notamment pp. 40-42.

à l'exception peut-être des options extrêmes. Fort heureusement, nous ne voyons pas en quoi le débat politique serait impossible entre des options concrètes alternatives visant à mettre en œuvre « un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène⁷³ », ou encore un marché intérieur compatible avec « le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement⁷⁴ ».

L'Union européenne n'étant pas une communauté politique qui va de soi mais une construction largement utilitariste et pragmatique, il est normal et indispensable de définir sa raison d'être, ses objectifs. Mais savoir pourquoi nous sommes ensemble n'empêche pas – et ne doit surtout pas empêcher ! – un débat ouvert et permanent sur le « comment », sur les moyens d'atteindre ces objectifs.

• Le mode de nomination du président du Conseil européen

Le traité de Lisbonne prévoit que le président du Conseil européen soit désigné par les chefs d'Etat ou de gouvernement à la majorité qualifiée⁷⁵ ; il s'agit donc d'une élection très indirecte par rapport au suffrage universel. Toutefois, cette désignation peut se faire de différentes façons, qui peuvent accroître ou diminuer la légitimité et la lisibilité politiques du président, et par extension celle de l'Union.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, nous avons été témoin d'un choix *a minima* : le Conseil européen a décidé d'élire, au terme de négociations secrètes et peu compréhensibles, Herman Van Rompuy, ce choix étant le fruit d'un compromis difficile à trouver. Cette façon de procéder constitue une grave erreur, car elle ne fait qu'éloigner un peu plus les citoyens européens. Pire : c'est une occasion manquée. Les questions liées au choix de personnes étant toujours très attractives pour les médias et l'opinion publique, il y avait là une possibilité inédite d'organiser un débat politique européen au plus haut niveau devant les citoyens.

Alors que le traité de Lisbonne est présenté comme un outil visant à renforcer la démocratie dans l'Union, comment les citoyens doivent-ils comprendre qu'une élection qui les intéresse se fasse sans leur avis, aussi indirectement exprimé soit-il ? Une procédure transparente et ouverte aurait dû être mise en place. Des propositions en ce sens ont été formulées, notamment par Valéry Giscard d'Estaing ou par Alain Lamassoure. Nous rejoignons très largement

⁷³ Article 3.2 TUE.

⁷⁴ Article 3.3 TUE.

⁷⁵ Art. 15-5 TUE

leurs positions⁷⁶. Il aurait fallu un véritable acte de candidature, une compétition ouverte entre au moins deux candidats. Qu'une « campagne » soit organisée afin que chacun puisse se faire son jugement. Alain Lamassoure a suggéré qu'une audition ait lieu au Conseil européen et qu'elle soit rendue publique ; Valéry Giscard d'Estaing a évoqué un débat retransmis par les télévisions de tous les Etats membres. Un débat de fond aurait certainement émergé alors dans les médias et dans la société en général. Cette procédure aurait donné une réelle crédibilité à la fonction et contribué à amener un peu plus l'Union vers la voie de la démocratisation.

Une telle procédure ne risque pas de « présidentialiser » l'Union, comme certains semblent le craindre, puisque le président du Conseil européen n'aura de toute façon pas de véritable légitimité démocratique et verra ses prérogatives encadrées par les traités. Les véritables instruments d'action reposent essentiellement entre les mains du président de la Commission européenne – si ce dernier sait et ose s'en servir, au risque de déplaire à certains chefs de gouvernement. Donner plus de contenu politique au processus de désignation du président du Conseil européen ne menace donc nullement l'équilibre des rapports de force au sommet de l'Union. Cela ne pourrait que le rendre plus transparent et intelligible pour les citoyens. L'opportunité de 2009 étant manquée, nous suggérons de prévoir dès à présent une meilleure gestion de la désignation du président du Conseil européen en 2012. Les modalités précises sont à débattre, mais il nous semble que les éléments incontournables sont les suivants :

- exigence d'un acte de candidature avec des règles claires concernant les conditions requises et exprimant un soutien politique transparent : il faut que le choix se fasse exclusivement parmi des candidats déclarés à l'avance, ayant déposé leur candidature dans un délai fixé et attestant d'un soutien minimum nécessaire (par exemple, pour devenir candidat, le soutien déclaré d'au moins trois membres du Conseil européen serait nécessaire) ;
- obligation de présenter un programme lors d'une audition publique ;
- organisation d'un débat contradictoire entre les candidats.

Une telle démarche ne nécessite pas de changement des traités – le Conseil européen peut lui-même décider de s'imposer une telle procédure. Le Parlement européen et les citoyens, notamment à travers les Parlements nationaux, devraient faire pression sur lui pour qu'il procède ainsi lors de la prochaine élection.

Enfin, rappelons qu'une autre perspective ouverte par le traité de Lisbonne pourrait renforcer le caractère politique de l'Union, la lisibilité politique de ses instances dirigeantes : le choix de porter à la présidence du Conseil européen le président de la Commission. En effet, lors des travaux de la Convention, c'est pour ouvrir la voie dans cette direction que l'interdiction du cumul avec un mandat national a été conservée, alors que l'interdiction du cumul avec un autre mandat européen a été, à la toute fin des négociations, retirée. Utiliser cette possibilité reviendrait à conférer définitivement un rôle politique majeur au président de la Commission, qui cumulerait ainsi au mieux les légitimités communautaire et intergouvernementale.

⁷⁶ Voir à ce sujet l'entretien accordé par Alain Lamassoure au Cercle des Européens sur le « triumvirat » institutionnel et le nouveau fonctionnement de l'UE, juin 2008. Et aussi la chronique de V. Giscard d'Estaing dans *Le Point* du 12 novembre 2009 (n° 1938).

• Introduire une dose de politisation dans le fonctionnement du Conseil ?

Certes, le Conseil a vocation à rester le lieu de la défense des intérêts nationaux par excellence. Il est souhaitable qu'il continue à rechercher, autant que possible, le consensus. Les coalitions qui s'y forment correspondent souvent à des logiques non réductibles à des clivages politiques traditionnels. Pourtant, il nous semble légitime et utile d'envisager des pistes susceptibles de politiser un peu plus ce bastion de l'approche intergouvernementale.

La pratique pourrait notamment évoluer vers une lisibilité politique plus grande des travaux du Conseil, en affichant plus expressément l'appartenance des membres du Conseil à tel ou tel parti européen et en favorisant la coordination des ministres dans une perspective politique, non pas pour remplacer, mais pour compléter la logique diplomatique et intergouvernementale du fonctionnement du Conseil.

A côté de la présidence tournante (maintenue au niveau du Conseil par le traité de Lisbonne, à l'exception de sa formation Affaires étrangères), au sein de chaque formation, les ministres appartenant à un parti politique européen pourraient désigner un « porte-parole », ou « coordinateur », interlocuteur privilégié de la présidence et responsable de la communication politique avec les médias et les citoyens sur les résultats des travaux du Conseil. L'opposition pourrait faire de même, en désignant un « *shadow coordinateur* ».

Enfin, pour renforcer la lisibilité et la prévisibilité politiques du Conseil, voire faciliter une logique d'alternance dans une institution qui reste prépondérante pour le travail législatif de l'Union, ne faudrait-il pas rechercher l'émergence de cycles politiques plus nets, y compris au sein de la dimension intergouvernementale de l'Union ? Pour cela, le moyen le plus direct et le plus efficace serait de faire coïncider les cycles politiques nationaux en rapprochant autant que possible les dates des élections législatives dans les Etats membres. Certes, il n'est guère envisageable que les Etats acceptent prochainement une telle harmonisation de leurs calendriers électoraux, qui nécessite des amendements de leurs Constitutions et une rupture dans des usages politiques solidement ancrés. Une harmonisation absolue n'est même pas possible, compte tenu de la possibilité de provoquer des élections anticipées, à laquelle les Etats ne sauraient bien évidemment pas renoncer. Toutefois, les Etats membres les plus déterminés dans la voie de l'intégration européenne pourraient s'engager volontairement dans ce type de coordination, impulsant une tendance qui, à terme, rendrait un peu plus faciles des alternances politiques lisibles au sein du Conseil, fondées directement sur le vote des citoyens. Bien entendu, si une telle évolution avait lieu, elle constituerait un encouragement supplémentaire à la coordination des stratégies électorales entre les partis nationaux dans le cadre des partis européens.

• Mettre à profit le dispositif de l'initiative populaire

Le traité de Lisbonne s'efforce de favoriser la participation des citoyens à la vie politique communautaire. Il reconnaît l'importance du dialogue entre les citoyens, les associations de la société civile et les institutions de l'Union⁷⁷, en particulier la Commission européenne. Au-delà de

⁷⁷ Article 11.2 TUE.

ces déclarations d'intention bienvenues, le traité de Lisbonne reprend également les dispositions du projet de la Constitution européenne sur une forme de droit d'initiative populaire⁷⁸. Cette mobilisation citoyenne aura certes pour seul effet « d'inviter la Commission à soumettre une proposition appropriée » au Conseil des ministres et au Parlement européen – de sorte que nous sommes encore loin d'un référendum d'initiative populaire, difficilement envisageable et peut-être même pas souhaitable à court et à moyen terme. Reste que, dans son esprit, cette innovation institutionnelle organise pour la première fois l'accès des citoyens au cœur même du processus décisionnel communautaire, et qu'elle marque donc un authentique progrès en incitant les divers acteurs de la vie publique européenne à déployer des actions politiques à l'échelle européenne. En cela, elle peut contribuer à l'émergence d'un véritable espace public européen, d'une véritable conscience de citoyenneté politique européenne. Il s'agit donc bien d'une autre « brèche » ouverte à la politisation progressive de l'Union européenne.

Une autre priorité de la politisation de l'Union est donc la mise en œuvre rapide de cette disposition qui, pour être réellement applicable, nécessite l'adoption d'un règlement fixant les « procédures et conditions requises » à la présentation d'une telle initiative⁷⁹. En effet, il serait très dommageable – pour la légitimité de l'Union – que cette disposition reste lettre morte par incapacité des Etats membres et du Parlement européen à adopter le règlement en question.

Une fois ce dernier adopté, il sera également très important que des forces politiques et civiques modérées et pro-européennes sachent investir ce nouveau terrain avec des initiatives pertinentes, pour ne pas l'abandonner à celles des forces politiques qui ne manqueraient probablement pas de l'utiliser à des fins populistes et contraires à l'esprit de la construction européenne.

• Et enfin, tout simplement, commencer à faire de la politique

Pour qu'une réelle vie politique puisse exister au sein de l'Union, les figures politiques clés de cette dernière (notamment le président de la Commission, celui du Conseil européen, le haut représentant à la Politique étrangère et de sécurité commune [PESC], le président de l'Eurogroupe, les commissaires, les présidents des groupes politiques au Parlement européen) doivent commencer à « faire de la politique » à l'échelle de l'Union. Ils doivent sortir des couloirs bruxellois pour être présents et actifs dans le débat politique de l'ensemble des Etats membres, apprendre à agir en véritables leaders politiques, cherchant à convaincre, à se construire une base de sympathisants et d'appuis politiques à travers l'Union tout entière.

Cela implique un travail quotidien avec les médias dans les vingt-sept pays membres ; des contacts tout aussi quotidiens avec les forces politiques « amies » au niveau national ; un suivi permanent et détaillé des situations politiques nationales, avec une vision et une stratégie politique d'ensemble. De même qu'en France l'Élysée s'intéresse, voire s'immisce sur les scènes politiques régionales et locales, la politique européenne doit comprendre

⁷⁸ Article 11.4 TUE.

⁷⁹ Voir les articles 11 TUE et 24 TFUE.

et savoir agir sur les scènes politiques nationales. Les commissaires européens doivent devenir des personnalités politiques visibles et influentes à l'échelle nationale. Il faut habituer les médias à ce qu'ils commentent l'actualité politique et s'y engagent activement. Le président de la Commission et celui du Conseil européen doivent trouver le temps de voyager régulièrement dans les pays de l'Union, s'inviter au débat parlementaire dans les Etats membres autour des enjeux européens. Ils doivent s'imposer comme des partenaires respectés des représentants politiques nationaux.

Cela exige une révolution dans les mentalités des institutions européennes et des titulaires des postes clés en leur sein. Cela implique aussi une nouvelle organisation administrative, dans les cabinets notamment, chaque représentant de l'Union devant s'entourer des personnes capables d'être des relais efficaces vers les scènes politiques nationales, notamment au niveau des partis politiques relevant de sa majorité au Parlement européen ou encore des médias. Le degré de complexité de l'Union d'aujourd'hui, avec vingt-sept scènes politiques très spécifiques évoluant en vingt-trois langues différentes, rend la tâche éminemment complexe, et cette capacité de la représentation politique européenne à s'émanciper et à s'imposer face aux représentations nationales ne s'acquerra que progressivement et sans doute fort lentement. Mais aucune « ingénierie institutionnelle » ne pourra aboutir à une réelle politisation de l'Union si les détenteurs des postes clés au niveau européen ne commencent pas à relever ce défi.

De ce point de vue, il est regrettable que leur mode de désignation au moment de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ne les aide pas, au moins à court terme, à se lancer dans cette voie, leur capacité à se réclamer d'une légitimité politique européenne étant très faible (voir *supra*). Le président de la Commission, quant à lui, a été élu sans qu'un candidat fort lui soit opposé, et alors que les critiques à son sujet ne manquaient pas ; sa légitimité s'en trouve affaiblie. Sans parler du fait que la pratique de José Manuel Barroso lors de son premier mandat s'est révélée fort éloignée de l'ambition décrite ci-dessus. Une source d'espoir demeure cependant : un président de la Commission exerçant son second mandat ne pourrait-il être libéré des impératifs liés à sa reconduction, ce qui contribuerait à lui conférer une indépendance accrue et une certaine audace politique face aux Etats membres ?

CONCLUSION

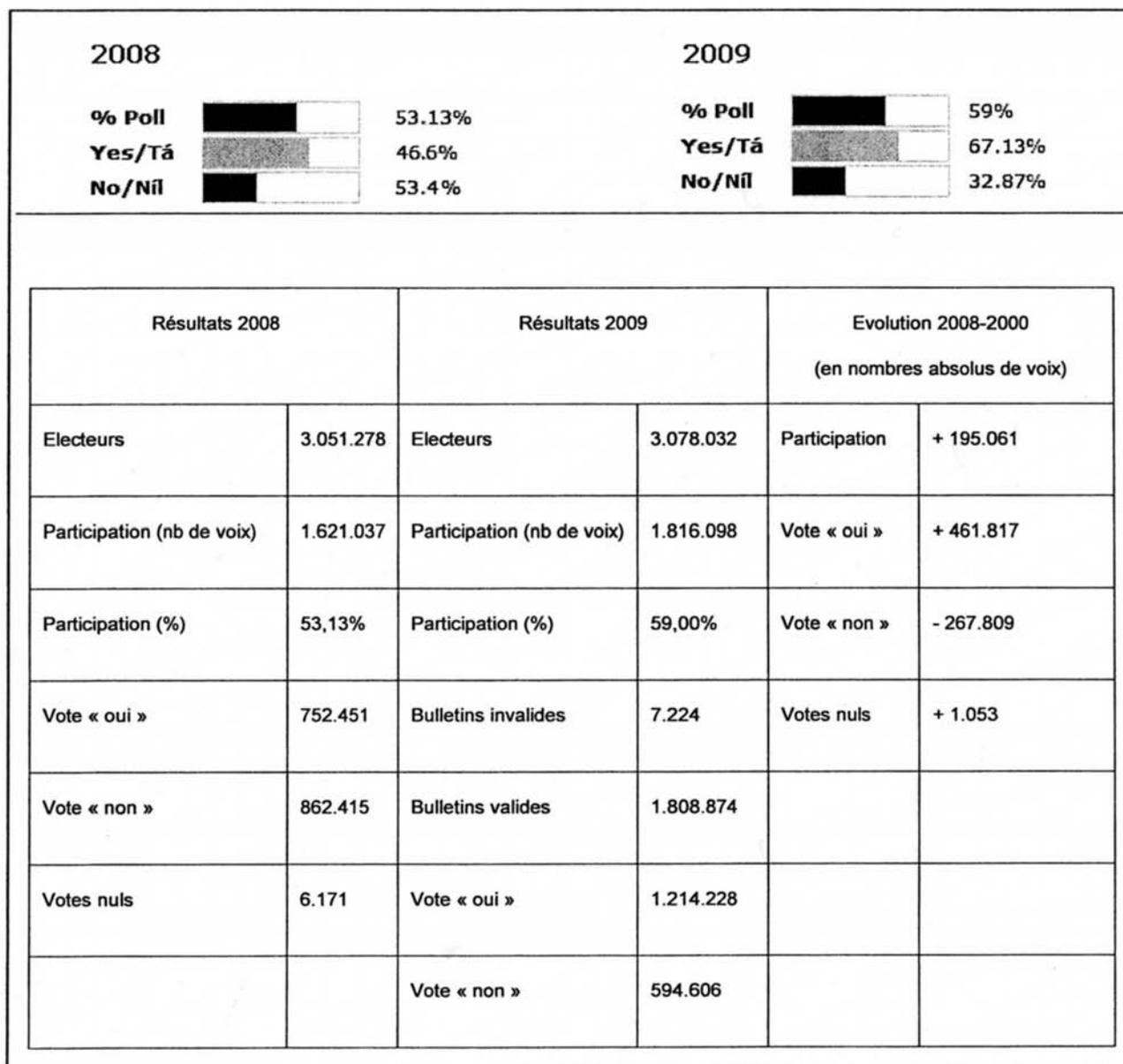
Le traité de Lisbonne marque probablement le début d'une longue pause dans l'évolution des traités qui régissent la vie de l'Union européenne. Mais, loin de marquer un coup d'arrêt, il a le potentiel de constituer un nouveau point de départ. Comme nous l'avons déjà dit, son mérite est d'ouvrir des brèches. Nous avons essayé de montrer quelques pistes concrètes permettant de s'y engouffrer pour faire progresser l'Union, à traités constants, dans la voie d'un fonctionnement plus politique, plus démocratique, plus légitime et donc, *in fine*, plus efficace. C'est en avançant

avec détermination dans ce sens que l'on pourra clore le débat sur le « déficit démocratique » de l'Union et marginaliser durablement les formes plus ou moins radicales de l'« euroscepticisme ».

Le traité de Lisbonne a été négocié comme le plus haut dénominateur commun que l'Union à vingt-sept est aujourd'hui capable de trouver. Il a traversé avec succès la longue et difficile épreuve des ratifications nationales. S'ouvre désormais la période de sa mise en œuvre. Il appartient aux représentants politiques des Etats membres et de l'Union elle-même de montrer s'ils sont prêts à se donner les moyens d'une lecture audacieuse et visionnaire de ce traité, ou s'ils préfèrent se limiter à une lecture minimaliste... Au risque d'approfondir la crise de légitimité de l'Union aux yeux de ses citoyens.

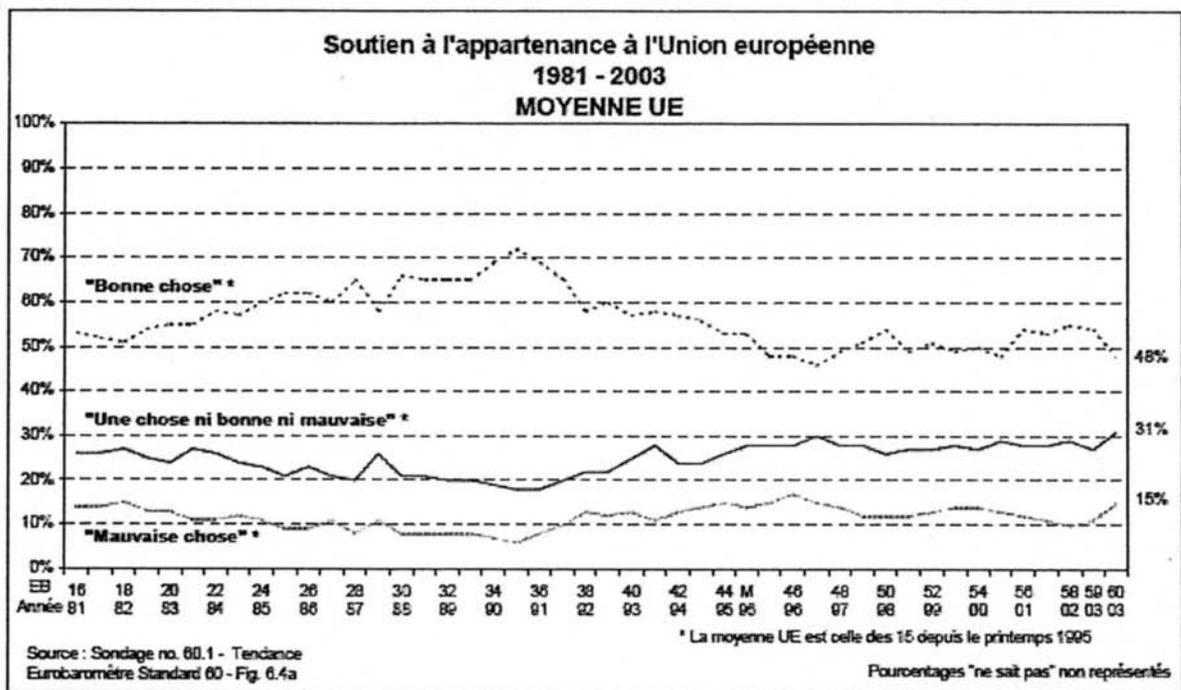
Annexes

Figure 1
Référendum irlandais sur le Traité de Lisbonne 2008 et 2009



Source : www.referendum.ie

Figure 2
Référendum irlandais sur le Traité de Lisbonne 2008 et 2009



Source : Eurobaromètre 60, octobre 2003

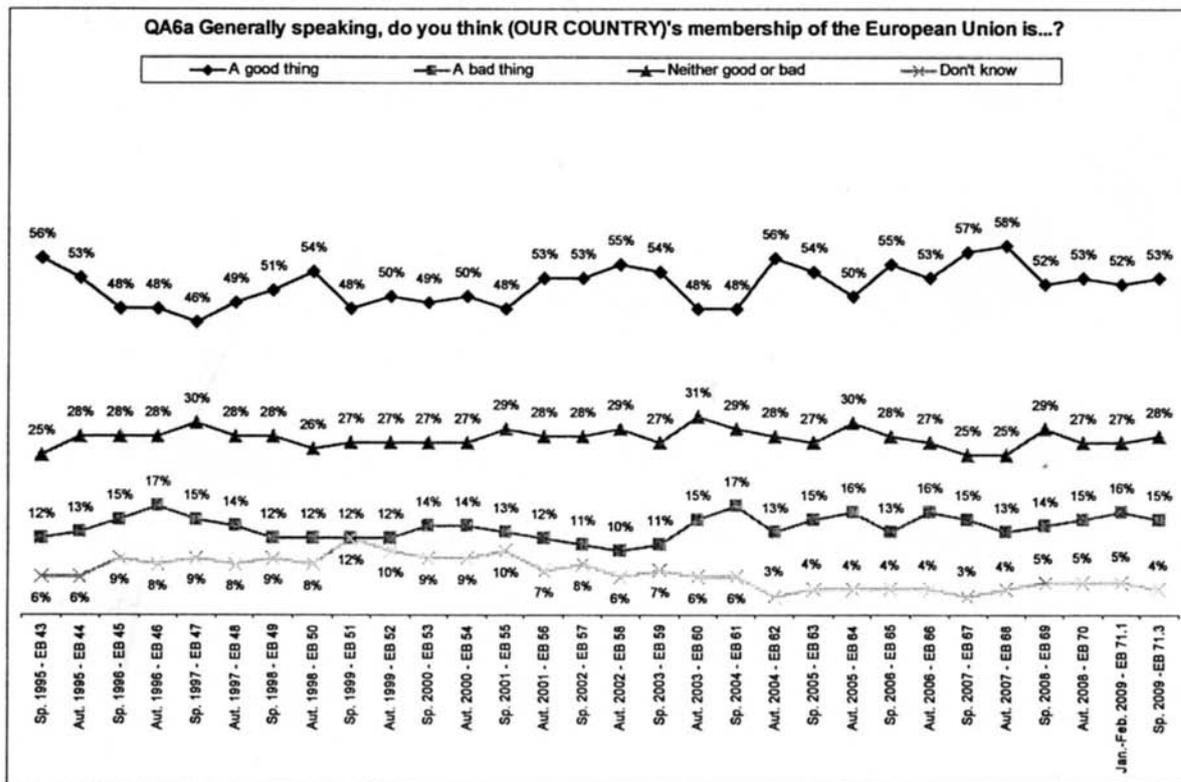
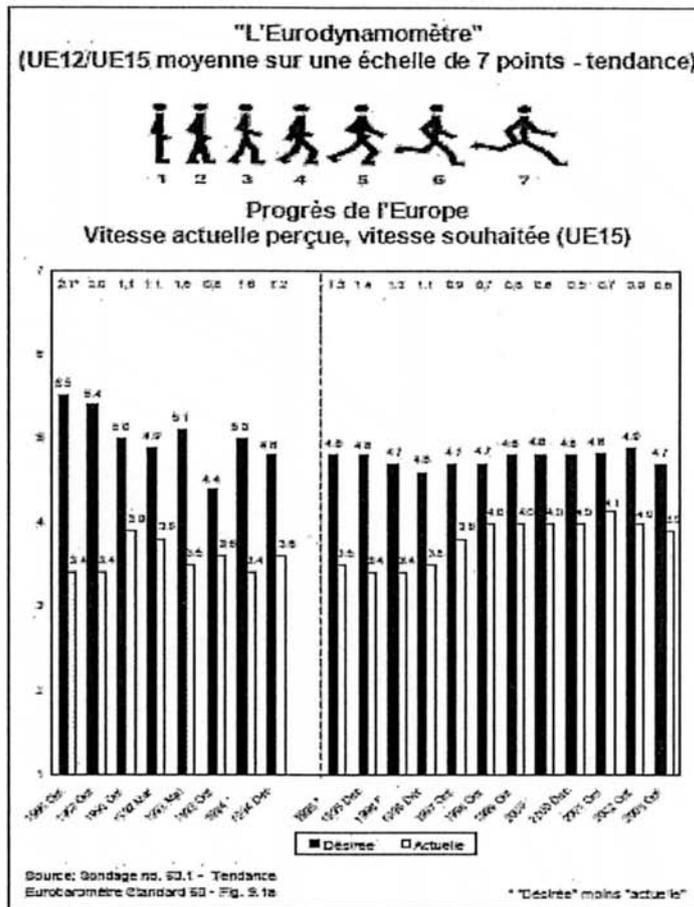


Figure 3



Source : Eurobaromètre 60, octobre 2003

Les auteurs remercient Sébastien Commain pour le travail de mise en forme effectué sur les annexes de cette Etude.