

Le traité de Lisbonne, un an après

*Innovations institutionnelles
et potentialités politiques*

Nicolas Leron*
Gaëtane Ricard-Nihoul**

* *Président du think tank
EuroCité et secrétaire général
de nonfiction.fr*

** *Secrétaire générale
du think tank Notre Europe*

INTRODUCTION

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne¹, le 1^{er} décembre 2009, marqua selon la *doxa* la sortie de la zone de turbulences constitutionnelles dans laquelle l'Union européenne était entrée avec la Déclaration de Laeken de décembre 2001². L'horizon à la fois enthousiasmant et anxiogène de l'élargissement de 2004, le sentiment d'impréparation institutionnelle conséquent à la déception du traité de Nice et le débat philosophico-politique autour de la finalité de l'intégration européenne initié par Joschka Fischer et poursuivi par les principaux chefs d'Etats et de gouvernement³ aidèrent la Convention sur l'avenir de l'Europe, soulevée par un « esprit de Philadelphie », à forcer les potentialités textuelles de la Déclaration de Laeken pour s'auto-investir de la mission de rédiger un projet de Constitution européenne.

La « fièvre constitutionnelle » de la première moitié des années 2000 – qui nous paraît déjà si lointaine – contrasta avec la douche froide que constituèrent les rejets référendaires du texte, révélant une fois de plus le malaise des Européens vis-à-vis de l'Union européenne, en général, et d'un texte, en particulier, dont la nature hybride, traité international aux accents de Constitution, les a déroutés. Ce malaise s'est d'ailleurs peu estompé depuis 2005. Les termes du débat européen en France ont peu

1. *Journal officiel de l'Union européenne (JOUE)* n° C 306 du 17 décembre 2007 ; *Journal officiel de la République française (JORF)* du 2 décembre 2009. Pour la version consolidée du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, voir *JOUE* n° C 83 du 30 mars 2010.

2. Paul Magnette et Anne Weyembergh (dir.), *L'Union européenne : la fin d'une crise ?*, Université de Bruxelles, 2008.

3. Joschka Fischer, « De la confédération à la fédération, réflexion sur la finalité de l'intégration », discours prononcé à l'Université de Berlin le 12 mai 2000 ; Jacques Chirac, « Notre Europe », discours devant le Bundestag, 27 juin 2000 ; Gerhard Schröder, *Résolution sur l'Europe du S.P.D.*, 30 avril 2001 ; Lionel Jospin, « L'avenir de l'Europe élargie », 28 mai 2001.



Le traité de Lisbonne, un an après

évolué tandis qu'un climat de défiance, sur fond de crise économique et financière sans précédent et de la montée inquiétante d'un certain nombre de mouvements extrémistes, semble avoir pris le pas sur l'engagement européen solidaire.

Pour autant, la qualité juridique et institutionnelle du produit issu de ce long, riche et original processus de Convention européenne, finalement peu entamée par la conférence intergouvernementale lui succédant, posa aux Etats membres la question de l'héritage de la Constitution européenne. Sur l'impulsion du candidat puis président de la République Nicolas Sarkozy reprenant la proposition d'un traité simplifié ou modificatif – sous-entendu n'appelant pas de ratification par voie référendaire –, acceptée puis mise en œuvre avec une efficacité historique par la présidence allemande du Conseil de l'Union du premier semestre 2007, la quasi-totalité des innovations juridiques et institutionnelles de la Constitution européenne fut préservée, au prix de l'abandon du vocable constitutionnel et des symboles de l'Union⁴.

Le traité de Lisbonne offre au système politique de l'Union européenne une meilleure intelligibilité institutionnelle. La fin de la dualité Union européenne / Communauté européenne – même si l'on pourra regretter la disparition du terme « communauté » – permet de sortir de la structure peu heuristique des trois piliers et des poupées gigognes. De même, la nouvelle architecture textuelle composée d'un « traité sur l'Union européenne » et d'un « traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » fera plus sens, espérons-le, aux yeux des citoyens non initiés aux arcanes du droit de l'Union. Enfin, la relative clarification fonctionnelle, le renforcement des légitimités institutionnelles, l'inauguration de nouvelles figures de l'Union et la juridicité de la Charte des droits fondamentaux sont à porter au crédit du traité de Lisbonne. Malgré une inévitable complexité systémique qui se retrouve dans une géométrie institutionnelle variable accrue, une simplification en demi-teinte du régime des compétences et des actes juridiques de l'Union et l'irréductible incertitude normative quant à l'articulation des ordres juridiques de l'Union, des Etats membres et de la Convention européenne des droits de l'homme⁵, le traité de Lisbonne peut être vu comme un succès.

4. Voir la résolution du Parlement européen qui s'inquiète de cet abandon : Résolution du Parlement européen du 11 juillet 2007 sur la convocation de la Conférence intergouvernementale (CIG) : avis du Parlement européen (article 48 du traité UE) (11222/2007 – C6-0206/2007 – 2007/0808(CNS)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0328+0+DOC+XML+V0//FR>.

5. Pour une étude synthétique des apports et des faiblesses institutionnels et juridiques du traité de Lisbonne, voir Nicolas Leron, « Le traité de Lisbonne : entre complication et simplification juridique et institutionnelle de l'Union », *Questions internationales*, n° 45, sept.-oct. 2010, pp. 28-34.



Le traité de Lisbonne, un an après

Entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, le traité de Lisbonne a donc passé le cap de sa première année de mise en œuvre. S'il est trop tôt pour évaluer en détails le fonctionnement de ses innovations institutionnelles, il est possible néanmoins de tracer les grandes lignes d'un premier bilan. Mais l'avenir de l'Union européenne ne dépendra pas uniquement du potentiel de ces innovations institutionnelles. L'Union est aussi un système politique vivant qui doit parvenir à mobiliser ses citoyens. C'est pourquoi il est également intéressant et fondamental de se pencher sur le potentiel de ce traité en termes sociopolitiques : peut-il aider à accroître la politisation des enjeux de l'Union sans renoncer à la culture du compromis inhérente à la méthode communautaire ? Le système partisan européen est-il suffisamment armé pour porter cette politisation ?

UN AN APRES L'ENTREE EN VIGUEUR DU TRAITE DE LISBONNE : UN PREMIER BILAN

La vitesse avec laquelle est passée cette première année de mise en œuvre du traité de Lisbonne ferait presque oublier les neuf longues années (si l'on considère que le point de départ est la Déclaration de Laeken de 2001) d'un accouchement extrêmement difficile. Il serait d'ailleurs assez injuste, au terme d'une année seulement, de rendre un verdict définitif sur un texte qui a mis si longtemps à voir le jour. Le contexte économique et financier de cette année rend également compliquée la tâche de celui qui cherche à distinguer les évolutions structurelles des éléments conjoncturels. Malgré cela, un premier bilan est possible, voire souhaitable, si l'on veut encore réorienter l'interprétation de ce traité⁶. Il serait utile, dans un premier temps, de revenir brièvement sur les innovations institutionnelles du traité, d'analyser ensuite le nouvel équilibre institutionnel qui semble se dessiner pour se pencher enfin sur les perspectives de plus long terme.

Rappel des principales innovations institutionnelles

Les réformes institutionnelles sont largement le fruit du travail de la Convention et, malgré certaines analyses qui tendent à en diminuer la portée, celles-ci sont importantes. L'institutionnalisation du Conseil européen qui se voit par ailleurs doté d'un président stable, c'est-à-dire désigné par ses pairs pour deux années et demi renouvelables, est souvent la première des innovations qui vient à l'esprit des

6. Pour un premier bilan du traité de Lisbonne, voir aussi le travail conjoint des think tanks bruxellois Egmont, CEPS et EPC : « The Treaty of Lisbon : A Second Look at the Institutional Innovations », septembre 2010.



Le traité de Lisbonne, un an après

commentateurs. Et de fait, l'impact de ce changement, comme nous le verrons ci-dessous, est substantiel.

L'élargissement de la procédure dite de « co-décision » entre le Parlement européen et le Conseil des ministres est le deuxième élément marquant de ces réformes, non pas tant par le nombre des domaines concernés (une quarantaine dont le domaine de la justice et des affaires intérieures mais aussi d'autres plutôt d'importance mineure) que par la consécration de la « co-décision » comme procédure législative « ordinaire ». Le Parlement européen, qui voit également ses pouvoirs budgétaires augmenter pour couvrir les dépenses dites « obligatoires » et son rôle s'accroître dans le domaine des accords internationaux ou de la comitologie, est plus que jamais incontournable.

L'impact de l'extension de la procédure de co-décision n'a de sens, bien sûr, que si le champ des décisions prises par le Conseil des ministres à la majorité qualifiée s'accroît également et que l'égalité des co-législateurs est assurée. C'est pourquoi le passage au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil – qui devient la règle – dans de nouveaux domaines est un développement essentiel également. A cela s'ajoute que le Conseil doit désormais délibérer publiquement lorsqu'il exerce sa fonction législative, autre élément important d'égalité avec le Parlement européen.

On a peu parlé en général des changements affectant le fonctionnement de la Commission européenne. Pourtant, l'innovation majeure du traité de Lisbonne, à savoir la création d'une fonction hybride de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a un impact majeur sur le fonctionnement de la Commission. Le Haut représentant est en effet vice-président de celle-ci, endossant la casquette du Commissaire aux relations extérieures, tout en relevant du Conseil pour les questions touchant à la politique étrangère et de sécurité plus « classique ». La création d'un Service européen pour l'action extérieure (SEAE) fondé sur une administration mixte issue de la Commission, du Conseil et des diplomaties nationales est également une révolution pour l'organisation de la Commission et du Conseil.

La résultante de tous ces changements est un système de présidences du Conseil et de ses groupes préparatoires assez complexe. Si le Conseil des affaires étrangères est désormais présidé par le Haut représentant, le Conseil affaires générales tout comme les conseils sectoriels continuent d'être sous la houlette des présidences dites « tournantes », vaguement organisées au sein d'un trio dont les performances sont pour le moins variables.



Le traité de Lisbonne, un an après

L'évolution de la Commission peut également être significative si le lien direct entre la désignation de son président et le résultat des élections européennes est pris au sérieux, comme nous tenterons de le démontrer ultérieurement. Par ailleurs, la décision des chefs d'Etat et de gouvernement, ancrée aujourd'hui dans le traité de Lisbonne, de ne pas réduire le nombre de Commissaires et de se réserver la possibilité d'y renoncer en 2014 affecte également le fonctionnement de la Commission, qui a de plus en plus de mal à préserver le principe de sa collégialité. Les chefs d'Etat et de gouvernement n'ont d'ailleurs pas attendu 2014 pour préserver un Commissaire par Etat membre puisque, dès décembre 2008, ils se sont engagés à prendre cette décision, afin d'apaiser les craintes de l'Irlande aux prises avec un nouvel épisode référendaire difficile.

Un nouvel équilibre institutionnel ?

Parmi les changements institutionnels majeurs, il faut encore citer la procédure dite d'« alerte précoce » permettant à un tiers des parlements nationaux de demander à la Commission de revoir sa copie si une proposition législative ne respecte pas, selon eux, le principe de subsidiarité. L'initiative citoyenne en est un autre mais, ces deux éléments touchant directement la pratique démocratique européenne, ils mériteraient chacun une analyse spécifique approfondie. Nous proposons ici de nous concentrer sur le fonctionnement du fameux « triangle » institutionnel devenu en réalité un « carré » puisque le Conseil européen s'ajoute de manière beaucoup plus autonome aux relations Commission-Conseil-Parlement.

Mais avant de parler du nouvel équilibre institutionnel induit par le traité de Lisbonne, il convient sans doute de commencer par une perspective générale : le premier bilan du fonctionnement du système dans son ensemble n'est pas négatif sur le plan interne. Face à une crise économique et financière sans précédent, les institutions ont pris des décisions importantes, même si souvent trop tardivement et de manière incomplète. Le nouveau dispositif institutionnel a montré qu'il pouvait être efficace, même s'il ne l'a pas été systématiquement et qu'il lui reste encore largement à passer le test de la légitimité aux yeux des citoyens. Le bilan sur le volet externe est plus mitigé. La transformation administrative et politique liée à la création du Service européen pour l'action extérieure a déjà semé quelques graines, mais elle peine globalement à voir le jour⁷. L'Union européenne n'a pas encore démontré que le traité de Lisbonne lui apportait plus de cohérence dans sa représentation extérieure, comme l'a illustré le *benign neglect* de Barack Obama à l'égard de l'Union européenne.

7. Pour une analyse du Service européen pour l'action extérieure, voir la note *Du service diplomatique européen à la puissance européenne*, Maxime Lefebvre (Fondation Jean-Jaurès, décembre 2010).



Le traité de Lisbonne, un an après

Si la machine dans son ensemble n'a pas dysfonctionné, l'année 2010 aura été marquée par un net rééquilibrage institutionnel. La source de ce rééquilibrage n'est pas le traité de Lisbonne uniquement. Celui-ci est venu en réalité entériner ou renforcer des tendances à l'œuvre depuis de nombreuses années, à savoir principalement la montée en puissance du Conseil européen et du Parlement européen au détriment de la Commission et, dans une moindre mesure, du Conseil.

Le Conseil européen n'a cessé de s'affirmer depuis sa création en 1974. La Commission de son côté a beaucoup évolué également. Pas seulement, comme il est courant de le dire, du fait du changement de style de présidences, mais surtout parce qu'elle a été l'institution qui a le moins facilement absorbé l'élargissement à 27. Cette adaptation s'est réalisée par ailleurs dans un contexte où les interventions de l'Union ont touché des domaines de plus en plus sensibles, rendant particulièrement saillante la question de sa plus grande démocratisation et de la politisation de ses enjeux et mettant la Commission européenne au cœur de ce débat.

Le phénomène n'est donc pas neuf mais l'arrivée d'un président permanent à la tête du Conseil européen le renforce énormément. Ce « gouvernement européen provisoire », tel que l'avait conçu Jean Monnet, semble avoir supplanté la Commission dans sa capacité à incarner l'exécutif européen, donnant le sentiment de reléguer la Commission à une administration experte sur laquelle il peut utilement s'appuyer. L'exemple de la création de la « Task Force » chargée de réfléchir à des propositions visant le renforcement de la gouvernance économique, dont la présidence a été confiée à Herman Van Rompuy, est très éclairant sur la perception de la place de la Commission. Même si la Commission a aujourd'hui mis des propositions sur la table en matière de gouvernance économique, aux yeux du grand public et des médias, le Conseil européen reste le moteur des réformes actuelles. Cette évolution est loin d'être anodine puisque cette affirmation du Conseil européen va de pair avec le renforcement de la méthode intergouvernementale qui le régit.

On peut bien sûr se demander s'il s'agit d'une évolution structurelle ou d'une réaction provoquée par la nécessité de trouver des réponses rapides à la crise. Dans ce type de circonstances, il est possible d'argumenter que les chefs d'Etat et de gouvernement sont plus « légitimes » pour prendre de grandes décisions dans l'urgence. Par contraste, on peut aussi arguer que le phénomène est atténué par le profil d'Herman Van Rompuy, fervent défenseur de la méthode communautaire, qui a veillé à respecter le rôle de la Commission et instauré un dialogue régulier avec son président. Seul le temps pourra nous permettre de distinguer l'effet conjoncturel de la tendance structurelle.



Le traité de Lisbonne, un an après

La montée progressive du Parlement européen dans le jeu institutionnel est aussi un phénomène ancien, qui remonte aussi loin que sa première élection directe en 1979. La plupart des commentateurs s'accordent à dire qu'il a été le grand gagnant des dernières révisions des traités, en particulier depuis Amsterdam, son ascension étant la principale réponse aux accusations de « déficit démocratique » de l'Union. En installant le Parlement européen comme co-législateur « ordinaire » et en étendant ses autres pouvoirs, en particulier budgétaires, le traité de Lisbonne consacre cette tendance.

Il n'est cependant pas aussi évident, comme dans le cas du Conseil européen, que cette tendance se développe au détriment de la Commission. Il y a, certes, une concurrence entre les deux institutions sur leur légitimité à incarner « l'intérêt européen » et un penchant de la Commission à chercher d'abord l'appui du Conseil. Par ailleurs, le Parlement européen utilise son pouvoir de contrôle politique de la Commission pour asseoir ses pouvoirs, donnant l'impression d'une position d'affrontement avec la Commission. Mais il est aussi possible que cette rivalité se mue en coopération croissante. En effet, sur certains dossiers importants de ces prochaines années, dont bien sûr la négociation sur les nouvelles perspectives financières, la Commission ne pourra espérer faire avancer ses idées sans l'aide du Parlement.

L'impact de la montée en puissance du Conseil européen et du Parlement sur le Conseil des ministres est plus ambivalent. Pour ce qui est du Conseil européen, d'un côté, il n'est pas considéré comme un rival du Conseil mais plutôt comme son incarnation suprême. La méthode intergouvernementale qui régit son fonctionnement est aussi celle du Conseil, ce qui ne semble pas pouvoir induire de réelles tensions entre les deux institutions. La réalité est pourtant un peu différente puisque les avis sont aussi unanimes pour dire que cette ascension du Conseil européen a fait une victime : le Conseil affaires générales (CAG).

Alors qu'il aurait pu retrouver une certaine envergure, en devenant un des rares leviers laissés aux présidences tournantes, ce dernier semble avoir perdu sa place dans l'échiquier institutionnel. Les ministres des Affaires étrangères, pourtant perdants dans la réorganisation des affaires extérieures, ont délaissé le CAG, laissant au Conseil Ecofin (affaires économiques et financières) la revendication de la transversalité. Par ailleurs, la complexité du système des présidences du Conseil, avec une présidence tournante qui se cherche au sein d'un trio souvent inexistant, affaiblit également le Conseil.



Le traité de Lisbonne, un an après

La balance Conseil-Parlement européen longtemps déséquilibrée en faveur du Conseil semble se stabiliser aujourd'hui. La majeure partie des négociations sont peu conflictuelles, comme en témoigne le nombre important de procédures de co-décision aboutissant dès la première lecture. Mais le Parlement européen a également démontré dans plusieurs dossiers (SWIFT, Service européen pour l'action extérieure, supervision financière...) qu'il pouvait, notamment *via* ses pouvoirs budgétaires, exercer une réelle influence sur la décision finale. Là aussi, le temps pourra nous aider à déterminer l'ampleur exacte de cette « prise de pouvoir » par le Parlement européen. Le recul de ce dernier sur le blocage du budget 2011 montre que celle-ci a ses limites.

Quelles perspectives ?

Comme l'analyse ci-dessous le montre, c'est dans la durée qu'il sera possible d'identifier ce qui relève de changements structurels et n'est lié ni à la conjoncture de crise, ni aux profils spécifiques des personnalités en poste actuellement. Cependant, on peut dès aujourd'hui tracer un certain nombre de pistes de réflexion pour penser l'avenir de l'Union d'une manière qui permette de préserver la méthode communautaire. On se concentrera ici, une fois de plus, sur les innovations touchant à l'équilibre institutionnel, en répétant que les outils institutionnels susceptibles de renforcer la pratique démocratique dans l'Union européenne (initiative citoyenne, rôle des parlements nationaux, transparence des délibérations législatives du Conseil, etc.) devraient faire l'objet d'une réflexion à part entière.

1. Les deux innovations majeures du traité de Lisbonne, à savoir la présidence stable du Conseil européen et la figure du Haut représentant, seront marquées par les premières années de leur mise en œuvre. Il conviendra sans doute de faire une sélection des bonnes pratiques. Il est trop tôt pour faire un bilan du volet extérieur, mais on peut d'ores et déjà conclure que l'instauration d'un dialogue régulier entre le président du Conseil européen et celui de la Commission est la condition *sine qua non* d'un bon fonctionnement du système. A terme, cependant, la question de « l'incarnation de l'exécutif européen » ne sera pas épuisée. Réfléchir à une fusion des postes de présidents du Conseil européen et de la Commission est peut-être une voie à explorer.
2. Deux rendez-vous sont fixés par le traité pour 2014 : le passage au vote à la double majorité au Conseil et la réduction du nombre des Commissaires aux deux tiers du nombre actuel sur base d'un système de rotation égalitaire. Il est peu probable que le Conseil européen revienne sur sa décision de ne pas mettre en œuvre la réduction



Le traité de Lisbonne, un an après

de la Commission. On ne doit pas sous-estimer, par contre, la transformation qu'induit l'instauration de la double majorité, dont la dimension « arithmétique » viendra sans doute bouleverser le jeu des poids politiques au Conseil.

3. Il y a des tendances institutionnelles que l'on peut encore influencer dans un sens ou dans l'autre tant la période actuelle reste celle de l'expérimentation. Celle où la marge de manœuvre apparaît encore assez importante est celle de la présidence tournante du Conseil. L'action du trio peut être améliorée (par exemple par une répartition des présidences sur 18 mois). Le trio peut mieux exploiter le CAG et mieux définir sa place sur le secteur des affaires étrangères. De manière générale, le Service européen pour l'action extérieure étant balbutiant mais restant prometteur, il y a encore beaucoup à inventer pour penser de manière stratégique le rôle de l'Union européenne dans le monde.
4. La question institutionnelle la plus importante dans les années à venir concernera l'évolution de la Commission. Si l'on veut préserver, voire renforcer, son rôle dans le dispositif, considérant qu'elle est un des éléments essentiels de la méthode communautaire, on ne pourra éviter un débat de fond sur ce que sera sa principale source de légitimité. Celle de la « promotion de l'intérêt général de l'Union », quoique fondamentale, ne lui suffit plus aujourd'hui. Elle devra donc trouver le juste équilibre entre la légitimité qu'elle peut tirer de son indépendance (renforcée par son caractère collégial) et de son expertise, d'une part, et de sa place centrale, en tout cas celle de son président par le lien entre sa désignation et les élections européennes, dans le processus de politisation et de démocratisation de l'Union, d'autre part.

L'OUVERTURE DES POSSIBLES POLITIQUES : L'ENJEU DE LA POLITISATION DE L'UNION EUROPEENNE

L'absence de réel candidat commun à l'ensemble de la social-démocratie européenne aux dernières élections européennes – le *Labour*, le PSOE et le PSP soutenant José Manuel Barroso pour jouer l'intérêt national au détriment de l'intérêt partisan – fut symptomatique du décalage entre un système institutionnel démocratique⁸ et un espace politique européen quasi-inexistant. L'absence de véritable offre politique

8. Voir en ce sens Andrew Moravcsik, « In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40, n° 4, p. 603-624.



Le traité de Lisbonne, un an après

partisane européenne capable de structurer les enjeux électoraux s'est traduite, une fois de plus, par un record du taux d'abstention. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, postérieure aux élections de juin 2009, permet néanmoins d'espérer une configuration inédite pour les élections européennes de 2014. Le renforcement du lien politique entre le résultat des élections européennes, c'est-à-dire la répartition partisane au sein du Parlement européen, et la désignation du président de la Commission européenne laisse en effet présager une possible politisation de l'Union européenne. L'injection d'une dose de parlementarisme est de plus en plus perçue comme la solution pour remédier, à traité constant, au défi de la légitimation de l'Union européenne.

La politisation de l'Union européenne peut se définir comme l'introduction d'un lien renforcé entre le vote des Européens et les décisions des institutions communautaires, ce qui « 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 »⁹. Le déficit démocratique de l'Union européenne est subjectif. Il se comprend comme un déficit d'incarnation du système politique de l'Union – une carence de légitimité par les *inputs* que la légitimité fonctionnelle, par les *outputs*, ne parvient plus à combler. La question de la légitimité de l'Union appelle une réponse non plus institutionnelle et juridique mais socio-politique : comment contribuer à l'émergence d'un véritable niveau politique européen, d'une politique (*politics*) européenne comme espace de formation des politiques (*policies*) communautaires¹⁰.

Le nouvel article 17.7 du traité sur l'Union européenne stipule qu'« [en] tenant compte des élections européennes 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 européenne. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent ». Rapprochée aux termes de l'ancien article 214 du traité CE, selon lequel « [le] Conseil, réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement et statuant à la majorité qualifiée, désigne la personnalité qu'il envisage de nommer président de la Commission ; cette désignation est approuvée par le Parlement européen », la rédaction de la nouvelle

9. Thierry Chopin et Lukáš Macek, « Après Lisbonne, le défi de la politisation de l'Union européenne », *Etudes du CERJ*, 2010, n° 165, p. 19.

10. *Ibid.*, p. 21.



Le traité de Lisbonne, un an après

procédure – techniquement peu différente de l'ancienne si ce n'est un vote cette fois-ci à la majorité des membres du Parlement – souligne la coloration parlementaire de la désignation du président de la Commission. Plus qu'un droit de veto, le Parlement européen dispose quasi-explicitement d'un droit de préemption sur le nom du président de la Commission, le Conseil européen ne possédant alors plus qu'un droit protocolaire d'entériner le résultat des élections européennes, renversement en outre facilité par le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil européen limitant les possibilités de veto étatique.

L'injection d'une dose de parlementarisme dans le système politique de l'Union ne va pas sans soulever la critique d'une partie des universitaires qui y voient un réel risque de paralysie générale d'un organisme par définition allergique à la compétition majoritaire du régime parlementaire britannique. Le consensualisme intrinsèque du mécanisme décisionnel européen, le jeu subtil d'équilibres multiples entre différentes légitimités (étatique, démocratique et « intégrative ») représentées par les institutions européennes (Conseil des ministres, Parlement, Commission) ne sauraient souffrir une telle évolution. L'adjonction brute d'une dose substantielle de majoritarisme, telle que recommandée par Simon Hix, n'est pas exempte de risques. Stefano Bartolini s'inquiète en particulier de la possible réouverture de questions constitutionnelles, les partis politiques européens n'étant pas jugés suffisamment solides pour canaliser un tel espace politique européen, le problème de la coordination partisane aggravant en outre le problème de la coordination inter-institutionnelle. Simon Hix se voit reprocher un certain simplisme : une séparation trop rapide entre les questions constitutives et les questions de politiques publiques ainsi qu'une confusion entre politisation et polarisation gauche/droite¹¹.

Si la critique du « tropisme britannique » de Simon Hix nous semble pertinente, le rejet général de l'idée de politisation sous-tend, selon nous, une certaine préférence implicite pour le *statu quo* et l'acceptation d'un fort de niveau de déficit de légitimité de l'Union. Or cette position n'est ni satisfaisante, ni tenable à moyen terme. Dans un contexte où l'Union se doit d'avancer dans certains domaines sortant du « low politics » comme ceux de la gouvernance économique ou de la politique extérieure, un solide soutien de l'opinion publique pour mener à bien de telles politiques européennes devient incontournable.

11. Sur le débat autour des bienfaits et des risques de la politisation de l'Union européenne, voir Simon Hix et Stefano Bartolini, « Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU? », *Notre Europe - Policy Paper*, n° 19, 2006.



Le traité de Lisbonne, un an après

En outre, politisation ne rime pas nécessairement avec majoritarisme. Comme le souligne Paul Magnette et Yannis Papadopoulos, la nature consociative de l'Union, proche des modèles suisse et belge, tempère un éventuel risque de blocage institutionnel¹². L'existence d'un système partisan ne préempte pas la possibilité de coalition et de compromis délibératif. Entre le parlementarisme britannique et l'hyper-consensualisme a-partisan, une voie médiane est possible. C'est celle de la politisation comprise comme l'émergence d'un système partisan de niveau européen au sein d'un régime politique proche des systèmes fédéraux caractérisés par la pratique du consensus, la représentation proportionnelle et un gouvernement de coalition¹³.

La politisation de l'Union européenne ne doit en effet pas s'entendre comme la fin de la méthode communautaire, avec la relégation de la Commission du fait d'un centre de gravité politique monopolisé par le duo législatif constitué du Conseil européen comme super Sénat et du Parlement européen comme Chambre des représentants. De même que le président du Conseil européen ne doit pas avoir vocation à être le leader de l'Union européenne, mais le premier parmi ses pairs au sein du Conseil européen, un système politique européen politisé par l'émergence d'un espace public s'appuyant sur une structure partisane européenne doit demeurer dans le cadre global de la méthode communautaire. La culture du compromis, qui n'empêche pas l'affrontement programmatique et partisan, doit se retrouver tout au long du processus décisionnel, y compris et surtout au sein même de la Commission qui ne saurait devenir monocolore. Mais la structure institutionnelle de l'Union, en particulier la désignation des Commissaires par les gouvernements des Etats membres, la préserve d'une bipolarisation abrupte.

Afin de favoriser la politisation de l'Union, de nombreuses propositions furent mises sur la table, telles qu'un mode de scrutin uniforme dans tous les Etats membres, un financement accru des partis politiques européens, l'imposition de listes électorales en partie transnationales, une meilleure présence des parlements nationaux, des éléments de démocratie directe comme l'initiative citoyenne, ou encore la transparence des travaux du Conseil des ministres dans sa fonction législative. Toutefois, parmi cet ensemble de propositions, l'enjeu central, selon nous, tourne autour de la constitution de véritables partis politiques européens. Car nous savons que les partis européens

12. Paul Magnette et Yannis Papadopoulos, « On the Politicization of the European Consociation: A Middle Way Between Hix and Bartolini », *European Governance Papers* (EUROGOV), 2008, n° C-08-01.

13. Gaëtane Ricard-Nihoul et Göran von Sydow, « Des réformes institutionnelles à la politisation : Ou comment l'Union européenne du traité de Lisbonne peut intéresser ses citoyens », *Notre Europe - Les Brefs*, n° 18, octobre 2010.



Le traité de Lisbonne, un an après

actuels ne possèdent pas les attributs essentiels d'un parti politique, en premier lieu le pouvoir d'investiture des candidats aux élections. Le député européen est encore aujourd'hui pris entre deux loyautés politiques, celle en premier lieu de son parti national et celle de son groupe parlementaire au Parlement européen. La loyauté partisane envers son parti politique européen demeure au mieux secondaire¹⁴.

LE DEFI DE LA CONSTRUCTION D'UN SYSTEME PARTISAN AU NIVEAU EUROPEEN

Le défi majeur de la politisation de l'Union européenne est celui de la constitution d'un véritable système partisan européen. Cela passe bien entendu par l'existence de véritables partis politiques européens comme lieu structurant de la politique européenne. Si les partis politiques européens sont plus ou moins avancés sur la voie de leur européanisation et de leur consolidation – les écologistes, par exemple, ont été les pionniers de l'européanisation tandis que le Parti socialiste européen a travaillé à élargir sa base militante européenne pour la préparation de son manifeste 2009 –, force est de constater, malgré leurs velléités, leur commune incapacité à se constituer en véritables partis politiques¹⁵. Toutefois, il semblerait qu'une certaine dynamique positive émerge.

Vers de véritables partis politiques européens ? L'évolution prometteuse du PSE

L'exemple du Parti socialiste européen (PSE) est à cet égard intéressant et prometteur. Le PSE avait réussi le tour de force pour les élections de juin 2009 de proposer une plate-forme programmatique commune, le « Manifesto », à l'ensemble des partis socialistes et sociaux-démocrates européens. Si le contenu tombait inévitablement dans le biais d'une certaine généralité molle, il n'en était pas moins organisé autour de six grands axes (la relance économique, la justice sociale, le changement climatique, l'égalité des sexes, l'immigration, l'aide au développement) et 71 propositions construites *via* un travail d'écriture qui a voulu mobiliser l'ensemble de la base partisane, sur le mode des conventions thématiques du Parti socialiste. Le principe du Manifesto est désormais un acquis statutaire du PSE.

14. Francisco Roa Bastos, « Des "partis politiques au niveau européen" ? Etat des lieux à la veille des élections européennes de juin 2009 », *Notre Europe - Etudes et recherches*, n° 71, mai 2009.

15. Voir sur ce point Sir Julian Priestley, « European Political parties: the missing link », *Notre Europe - Policy Paper*, n° 41, 2010.



Plus prometteur encore est le principe d'un candidat PSE commun à la présidence de la Commission européenne pour les prochaines élections européennes. Le congrès du PSE de Prague de décembre 2009 avait acté le principe, sur la proposition d'Alain Richard, le représentant des délégués PSE français. Le conseil du PSE de Varsovie de décembre 2010 vient d'instituer officiellement un groupe de travail « Candidat 2014 » chargé de rendre un rapport en septembre 2011 (avec un rapport d'étape en juin 2011) sur la procédure de sélection du candidat PSE à la présidence de la Commission européenne¹⁶. La résolution du PSE fixe cinq lignes directrices à la discussion du groupe de travail : les critères pour être candidat, l'étendue de la base électorale, la procédure de sélection, l'organisation et le financement du processus de sélection et le calendrier de la sélection. Si le soupçon envers la sincérité des grands partis nationaux du PSE demeure, une certaine mécanique semble s'être enclenchée et nous savons que celle-ci peut fort bien, selon une logique néofonctionnaliste, échapper en partie à ses initiateurs et produire des résultats inattendus.

Enfin, autre élément en faveur de l'émergence d'un système partisan européen, le PSE vient d'adopter le principe d'une initiative militante, sur le modèle de l'initiative citoyenne. Cinq cents militants du PSE¹⁷ répartis par partis nationaux selon des quotas qui restent à préciser pourront mettre à l'ordre du jour du conseil du PSE le sujet de leur choix. Le seuil d'activation relativement bas démontre la volonté du PSE d'inclure ses propres militants dans le processus programmatique et de voir émerger une véritable base militante européenne. A ce même conseil du PSE de Varsovie, les militants PSE, incités par ce nouveau mécanisme, ont commencé à constituer un réseau européen regroupant les divers groupes nationaux de militants PSE.

Le chaînon manquant : des partis politiques nationaux jouant le jeu de l'Europe

Si la mise en place progressive de véritables partis politiques européens est un enjeu majeur, ces avancées n'auront de sens que si l'on parvient à dénouer le nœud du problème, à savoir celui des partis politiques nationaux qui, dans bien des cas, ne

16. Le groupe de travail est composé de vingt membres, présidé par Ruairi Quinn du *Labour* irlandais. Le rapporteur est Philippe Cordery, le secrétaire général du PSE. Voir la résolution du PSE « A democratic and transparent process for designating the PES candidate for the European Commission Presidency » (2 décembre 2010) (http://www.pes.org/sites/www.pes.org/files/adopted_pes_council_resolution_2_en.pdf).

17. Tout militant d'un parti national affilié au PSE peut devenir militant du PSE sur simple inscription sur le site Internet du PSE. Des inscriptions par section, fédération, voire parti national, sont également possibles. Les socialistes français représentent de loin le premier contingent de militants PSE, suivi par les Roumains.



jouent pas le jeu de l'Europe. Un système partisan de niveau européen, même en présence de véritables partis politiques européens, ne saurait correctement fonctionner sans le relais au niveau national et local des partis nationaux. De même que le système politique de l'Union européenne nécessite la coopération étroite avec les administrations nationales, un système partisan européen ne peut exister de manière indépendante des systèmes partisans nationaux. Le propre de l'intégration européenne est d'instituer un niveau européen autonome mais interdépendant avec le niveau national. Un des enjeux majeurs de la politisation de l'Union est d'établir et de faire vivre ce lien.

C'était bien le sens du message du président du PSE, l'ancien Premier ministre danois Poul Nyrup Rasmussen, à l'adresse des dirigeants des partis socialistes et sociaux-démocrates des Etats membres lors du congrès de Prague de décembre 2009. Il les exhortait à engager une relation de dialogue et de travail quotidienne, et non plus seulement annuelle. La réception et l'utilisation du Manifesto par les partis nationaux lors de la campagne des élections européennes de 2009 illustrent bien le jeu de réappropriation, voire d'ignorance ou de détournement, des travaux du PSE. Le piètre résultat du Parti socialiste français contrasté par le succès d'Europe Ecologie aura sans doute fait comprendre à celui-ci qu'une campagne nationale axée sur l'opposition à la politique gouvernementale (dans une logique d'élection européenne comme élections nationales de second rang) ne saurait être pertinente ni récompensée aux yeux d'électeurs qui, lorsqu'ils se déplacent dans les bureaux de vote, sont ceux qui s'intéressent à l'Europe, en soutien ou en contestation.

S'agissant du Parti socialiste français, l'absence d'un secrétaire national dédié aux relations avec le PSE (l'intitulé du secrétariat national à l'Europe et l'International dénote un certain archaïsme conceptuel faisant de la politique européenne une sous-catégorie de l'International) et l'opacité de la désignation des délégués du Parti socialiste au conseil du PSE constituent les principaux points d'amélioration possible¹⁸. Une élection de ces derniers par les militants, comme pour toutes autres investitures nationales et locales, pourrait être l'occasion d'un débat interne sur les positions européennes du Parti socialiste, ce qui permettrait de sensibiliser les militants à ces questions et d'instaurer un lien réel, assumé et tout simplement naturel entre les niveaux partisans national et européen.

18. Voir dans ce sens les propositions du collectif 27roses (<http://www.27roses.eu/lettre-a-martine-aubry-parti-socialiste-francais-doit-etre>).