

Notre Europe

ETUDES & RECHERCHES

Policy paper n°19

La politisation de l'UE : remède ou poison ?

Deux publications par Simon Hix et Stefano Bartolini

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches dédié à l'unité européenne. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays. En tant que laboratoire d'idées sur la construction européenne, le groupement souhaite apporter une contribution aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un certain nombre de décideurs, académiques et journalistes dans les différents pays de l'Union européenne. Ils sont aussi systématiquement mis en ligne sur le site Internet. L'association organise également des rencontres et des séminaires, le cas échéant en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse.

Notre Europe prend aussi position sur des sujets jugés primordiaux pour l'avenir de l'Union européenne, par la voix de son Président ou de son Conseil d'Administration, qui a en charge, outre la gestion de l'association, la fonction d'orientation et d'impulsion de ses travaux. Un Comité International, composé de personnalités européennes de haut niveau, se réunit une ou deux fois par an afin de traiter d'une thématique européenne importante.

Avant-propos

Avec ces deux articles de la série "Policy Papers", Notre Europe investit l'un des débats essentiels de la phase actuelle de la construction communautaire. Ce débat tourne autour de la notion de « politisation », comme d'autres autour de mots tels que « démocratie », « identité », « bureaucratie », « demos », et « social ». Le fait que les mots clés du vocabulaire politique aient progressivement été versés dans le moule européen n'est d'ailleurs en soi pas anodin.

Dans l'acception *étroite* du terme, la question en jeu est de savoir si les institutions communautaires devraient être « politisées », au sens où les institutions nationales le sont ; en d'autres termes il s'agit de savoir si la division droite-gauche devrait devenir la ligne de partage entre participants au processus européen de décision, au Parlement, à la Commission, et peut-être au Conseil. En termes plus *généraux*, toutefois, le débat relève fondamentalement de la nature de l'UE : est-ce une entité politique à part entière ou une simple organisation ; son pouvoir est-il technocratique, bureaucratique, ou politique ; qu'en est-il de sa légitimité et de son contrôle démocratiques ; quelle est la nature de la relation entre politique nationale et européenne ?

Notre Europe a choisi d'amorcer le débat en accueillant deux articles de deux universitaires éminents aux vues fort différentes sur le sujet. Simon Hix et Stefano Bartolini ont chacun abondamment étudié la question de la politisation et écrit sur la question. Ils en présentent ici une évaluation concise, accessible et bien informée. Simon Hix estime que « *Plus de politique droite-gauche au niveau européenne est non seulement inévitable, mais aussi une bonne chose, car cela permettra à l'UE de surmonter son blocage institutionnel, encouragera l'innovation politique, offrira un mandat pour les réformes, et ainsi renforcera la légitimité de l'UE* ». Stefano Bartolini discute cette analyse sur six points qui, selon lui, ne sont pas pris en compte par les avocats de la politisation. Sur la base de ces six objections, il argue que « *le remède pourrait être pire que le mal* ».

Le débat sera poursuivi au cours de 2006, à commencer par des réactions aux deux présents papiers publiées en ligne sur le site de Notre Europe (www.notre-europe.asso.fr) en avril et un séminaire discutant des papiers à Brussels en mai. De plus, Notre Europe invite les lecteurs intéressés à soumettre leurs réactions (notreeurope@notre-europe.asso.fr), les réponses les plus intéressantes seront mises en ligne sur le site Internet de l'association. Enfin, Notre Europe développera sa propre position sur la question au fur et à mesure que le débat s'enrichira et fera connaître sa position le moment venu.

Tommaso Padoa-Schioppa

Table des matières

1 Simon Hix – Pourquoi l’UE a-t-elle besoin d’une politique (gauche-droite) ? C’est la condition sine qua none d’une réforme et d’une responsabilité politiques	1
<hr/>	
Résumé	2
Introduction : arguments en faveur de la politique au sein de l’UE	3
1.1 Pourquoi la politique est-elle inévitable au sein de l’UE ?	5
1.2 Pourquoi la contestation politique est-elle une bonne chose ?	8
1.2.1 La politique permet de surmonter l’engorgement institutionnel	8
1.2.2 La politique favorise l’innovation politique, le changement des préférences et la corrélation des questions	9
1.2.3 La contestation renforce la responsabilité et la légitimité	11
1.3 Le système institutionnel européen : idéal pour une “politique restreinte”	12
1.4 Emergence d’une politique gauche-droite au sein des institutions européennes	17
1.4.1 Un véritable régime de partis au sein du Parlement européen	17
1.4.2 Intensification des luttes idéologiques au Conseil	19
1.4.3 Une coalition partisane croissante au sein de la Commission	21
1.5 Une réforme graduelle	25
Conclusion	28
Bibliographie	29
2 Stefano Bartolini – Faut-il « politiser » l’Union européenne ? Perspectives et risques	31
<hr/>	
Résumé	32
Introduction	33
2.1 La démocratisation comme « politisation »	34
2.2 Politiser, mais quoi ? Aspects constitutifs et isomorphes de l’entité européenne	36
2.3 Les parties européens peuvent-ils être les gardiens de la politisation de l’UE ?	38

2.4 Un ‘mandat politique’ peut-il voir le jour au sein des institutions de l’UE ?	40
2.5 La “politisation” de l’UE peut-elle encourager les alliances et coordonner les positions politiques dans toutes les institutions européennes évitant par là le blocage institutionnel ?	42
2.6 Politisation et politique européennes sur des lignes partisans permettront-elles de faire le lien entre les intérêts et préférences des citoyens de l’UE ?	43
2.7 Changement de préférence et vue “éclairée” du “débat public”	45
Conclusion : la politique de masse à l’UE : bénéfique ?	46
Bibliographie	50

1 – Pourquoi l'UE a-t-elle besoin d'une politique (gauche-droite) ? C'est l'une des conditions sine qua none d'une réforme et d'une responsabilité politiques

Simon Hix

Docteur en Politique européenne de l'Institut Universitaire de Florence (Italie), il a enseigné les systèmes politiques et la politique dans l'Union européenne à la London School of Economics (1997-2000 et 2001-2004). Depuis 2004, Professeur en systèmes politiques comparés à la London School of Economics. Chercheur associé au Foreign Policy Centre (Londres) et Consultant pour le Migration Policy Group (Bruxelles). Il a reçu le Prix Lawrence Longley de la *Representation and Electoral Systems Section of the American Political Science Association* pour le meilleur article publié en 2004. Membre du bureau éditorial du *British Journal of Political Science* depuis 2003, Directeur associé du *Journal European Union Politics* (Sage) depuis 2000 et Directeur du *European Parliament Research Group* (1997).

Résumé

- Étant donné que l'agenda politique ne vise plus à instaurer un marché unique mais à déterminer dans quelle mesure il convient de le réglementer ou de le déréglementer, les luttes politiques gauche-droite croissantes sont désormais inévitables au sein de l'UE.
- Non seulement un renforcement de la politique gauche-droite est incontournable au niveau européen, mais il est également sain étant donné qu'il permettra à l'Europe de surmonter l'engorgement institutionnel, encouragera l'innovation politique, motivera une réforme et confèrera ainsi davantage de légitimité à l'UE.
- Les récentes réformes du Traité ont entraîné de nouveaux terrains de discordes politiques au sein des institutions de l'UE en raison du renforcement du pouvoir du Parlement européen dans le processus législatif, de l'extension du vote à la majorité au Conseil et de la modification du mode d'élection du Président de la Commission.
- Des alliances et une concurrence politiques voient également le jour au sein de chacune des institutions européennes - un régime de partis concurrentiel au Parlement européen, des tendances de votes gauche-droite au Conseil et une Commission avec une plus forte représentation des partis politiques.
- Le défi consiste à déterminer comment coordonner les positions ainsi que les alliances politiques à travers les trois institutions de l'UE et comment mettre en relation cette tendance émergente de la politique européenne aux intérêts et préférences des citoyens.
- Pour ce faire, il convient de revoir légèrement à la hausse les enjeux politiques en permettant au Parlement européen d'établir son agenda interne, en lançant le processus législatif au sein du Conseil et en organisant une élection du Président de la Commission plus ouverte.
- Ces modifications ne requièrent aucune réforme fondamentale des traités de l'UE, mais exigent un engagement des dirigeants européens afin que la politique gauche-droite joue un rôle plus central dans les activités quotidiennes de l'UE.

Introduction : Arguments en faveur de la politique au sein de l'UE

Enfin un peu de politique dans l'Union européenne ! Des années voire des décennies durant, les dirigeants européens ont jugé bon de prétendre qu'il n'y avait pas de politique à Bruxelles. Soit ils ne souhaitent pas révéler qu'ils figuraient parfois parmi les perdants des débats politiques, soit ils craignent qu'un désaccord politique quelconque ne nuise (davantage) au soutien apporté à l'UE. Après l'échec du Traité constitutionnel, il n'est toutefois plus question de mettre de gants. Dans un camp sont regroupés les « néolibéraux », sous la houlette du Président de la Commission Barroso, soutenus par quelques grands pontes de la Commission, une importante coalition gouvernementale au sein du Conseil ainsi que par la plus grande formation politique (le Parti populaire européen) au sein du Parlement européen. Dans l'autre, les acteurs d'une « Europe sociale », représentés par les deux clans de la division politique en France et soutenus par une minorité de commissaires, un ou deux autres gouvernements au Conseil, la plupart des socialistes et des Verts au Parlement européen, ainsi que le mouvement syndical mécontent et d'autres groupes sociaux exclus à travers le continent.

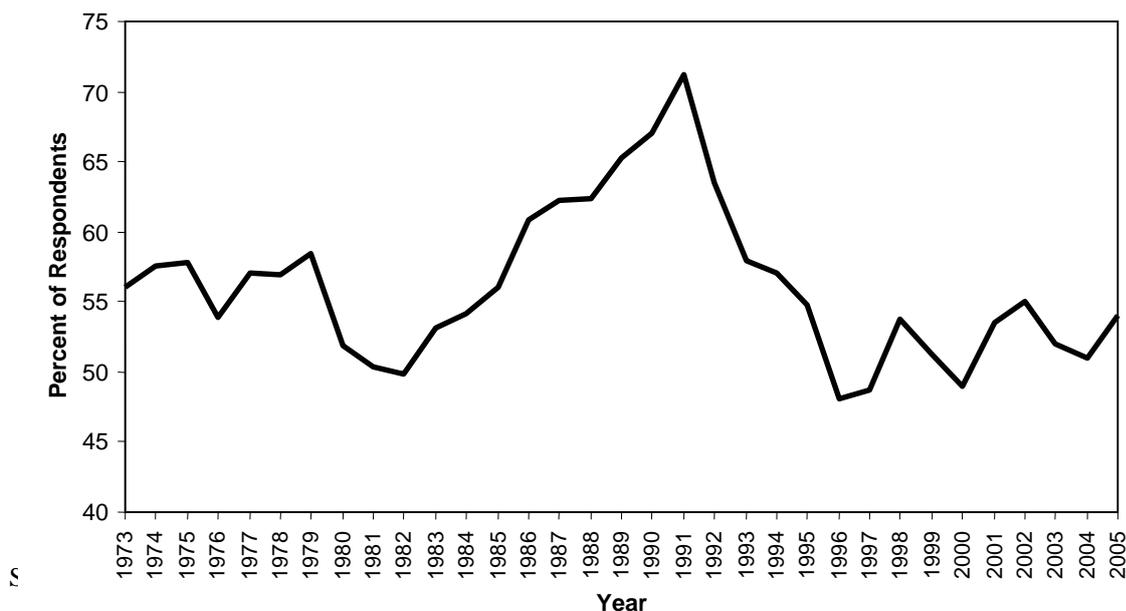
De mon point de vue, c'est exactement ce dont l'Europe a besoin. L'UE a trop longtemps été isolée des combats politiques réels. Sans doute était-il raisonnable de déléguer des pouvoirs à des institutions politiquement indépendantes pendant la conception de l'architecture économique et politique de base de l'UE, à savoir un marché continental réglementé à Bruxelles, et la coordination de politiques nationales influençant le mode de fonctionnement du marché. Néanmoins, cette architecture étant à présent en place, l'UE doit relever deux nouveaux défis :

Le premier consiste à déterminer comment amener le marché européen à créer des emplois, développer la croissance et protéger le mode de vie européen, que ce soit en réformant les marchés du travail, le secteur des services ou l'État providence. Il s'agit là de décisions politiques difficiles. Elles revêtent par ailleurs un caractère fondamentalement « politique », étant donné que les choix posés désigneront à la fois des vainqueurs et des perdants, du moins à court terme, et que ces derniers se positionneront différemment dans le cadre du débat politique. Les décisions politiques difficiles nécessitent également un leadership puisque des réformes sont impossibles sans une coalition de soutien au sein de et à travers les institutions européennes.

Le second défi résulte du fait que l'UE a souffert d'une forte désaffection de la population au cours de la dernière décennie. Comme l'illustre le schéma 1, seuls 50 pour cent environ des citoyens européens considèrent que l'adhésion de leur pays à l'UE est une « bonne chose ». La viabilité à long terme de l'UE est sérieusement mise à mal à moins que cette tendance à la baisse ne puisse être infléchie au cours de la prochaine décennie. Les réformes économiques ne peuvent suffire pour renforcer le soutien à l'UE. S'il est probable que les gagnants des réformes affichent un regain d'enthousiasme pour l'UE, les perdants seront davantage réfractaires à celle-ci. La situation exige un mécanisme capable d'impliquer les citoyens

européens, de leur permettre de déterminer les options politiques, de prendre parti dans un débat et d'accepter la défaite dans l'espoir de se retrouver dans le camp des gagnants dans un avenir proche. La seule manière d'y parvenir, c'est de renforcer graduellement la contestation politique au niveau européen et de faire en sorte que cette dernière motive un changement politique.

Schéma 1. Pourcentage de personnes considérant l'adhésion de leur pays à la CE/UE comme une « bonne chose ».



En d'autres termes, il ne s'agit pas de choisir entre réformer l'UE pour promouvoir un leadership et une efficacité politiques et réformer l'UE pour encourager davantage de politique et de démocratie. En réalité, l'un ne va pas sans l'autre. Toute réforme politique sera impossible sans une compétition politique accrue et la constitution d'une coalition. En retour, l'UE ne pourra être plus responsable et populaire que si elle parvient à satisfaire aux exigences et aux attentes de ses citoyens et donc à entreprendre des réformes politiques dans notre intérêt.

Ce sont ces idées que je développe dans ce document. Dans la première partie, j'explique pourquoi la politique – autrement dit, les conflits idéologiques et leur lot de vainqueurs et de perdants – est inévitable au sein de l'UE et est susceptible de gagner en importance à l'avenir. La deuxième partie démontre qu'une contestation politique croissante au niveau européen est non seulement inévitable, mais également souhaitable, afin de surmonter l'engorgement institutionnel, d'encourager l'innovation politique et de renforcer tant la responsabilité que la légitimité. Dans la troisième partie, j'affirme qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une réforme institutionnelle radicale étant donné que l'architecture de l'UE est déjà parfaitement adaptée à une « politique restreinte ». La quatrième partie explique le mode d'émergence de la politique au sein des institutions de l'UE. À mes yeux, il s'agit de déterminer comment

renforcer la coordination politique entre les institutions européennes et établir un lien entre les luttes grandissantes et les citoyens. Par conséquent, j'insiste dans la cinquième partie sur quelques propositions de réformes « progressives » ne nécessitant pas de modifications fondamentales, mais une volonté de changement de la part des dirigeants politiques européens.

1.1 POURQUOI LA POLITIQUE EST-ELLE INEVITABLE AU SEIN DE L'UE ?

La majeure partie de l'histoire de l'intégration européenne a été dépourvue de politique. Cela s'explique en partie par les objectifs poursuivis par les pères fondateurs. Jean Monnet et ses pairs étaient convaincus que les guerres et la destruction économique du vingtième siècle étaient le fruit des rivalités politiques et des conflits idéologiques nationaux. Ils ont donc élaboré un système de gouvernance au niveau européen qui préviendrait de tels conflits. D'un côté, leur concept garantissait que l'élaboration de politiques au niveau européen reviendrait essentiellement aux technocrates européens et nationaux plutôt qu'à un gouvernement ou un parlement élu. De l'autre, les règles de prise de décision entendaient garantir un « consensus » et dès lors prévenir des conflits ouverts.

Par ailleurs, la science politique contemporaine justifie sous certains aspects l'existence d'institutions réglementaires indépendantes isolées de la politique. Le principal partisan de ce point de vue est Giandomenico Majone (1996), prétendant que la création et la réglementation d'un marché sont fondamentalement différentes de la taxation et des dépenses. Les politiques de réglementation visent à corriger les déficiences du marché et bénéficient de cette manière à la société dans son ensemble. Les réglementations régissant l'étiquetage et le conditionnement corrigent les « asymétries d'informations » entre les producteurs et les consommateurs. Les réglementations environnementales quant à elles compensent les « effets extérieurs négatifs » des interactions avec le marché privé (dans le cadre desquelles des personnes n'étant pas impliquées dans un échange commercial particulier, tel que la vente/l'achat d'une voiture, sont affectées par la contamination résultant de cet échange). En revanche, la plupart des politiques de dépense publique visent à redistribuer les ressources d'un groupe à l'autre d'une société et désignent donc des vainqueurs et des perdants.

Si les politiques de réglementation sont élaborées par des institutions majoritaires, telles que des parlements ou des gouvernements élus, ces institutions seront incitées à les utiliser au bénéfice de leurs adeptes. Les théoriciens des organismes de réglementation indépendants affirment que cela irait à l'encontre de l'objectif d'élaboration de politiques réglementaires étant donné qu'au lieu d'utiliser ces politiques pour rectifier des déséquilibres n'étant autres que les résultats négatifs de l'activité de l'économie de marché, la réglementation servirait à promouvoir un objectif ou un intérêt idéologique particulier. Ainsi, si des normes environnementales sont édictées par un gouvernement élu et non par un organisme de réglementation indépendant, elles sont susceptibles de promouvoir les intérêts des producteurs ou des consommateurs au lieu d'équilibrer les intérêts de ces deux groupes et de tenir compte de ceux de la société dans son ensemble.

Majone en déduit par conséquent que les politiques de réglementation doivent être conçues par des institutions indépendantes. Cette logique est similaire à celle des banques centrales indépendantes, interdisant aux gouvernements élus de recourir à la politique monétaire pour doper l'économie avant les élections. De même, les tribunaux indépendants sont préférables aux décisions judiciaires des gouvernements voire des parlements, étant donné que les premiers sont plus enclins à protéger les droits économiques et civils fondamentaux que les seconds.

C'est exactement ce qui se passe au sein de l'UE dont la majeure partie de la législation est consacrée à la création et à la réglementation du marché unique. Majone dépeint en fait l'UE comme un « État de réglementation », par contraste avec ce que l'UE fait à l'« État providence » au niveau national en Europe ; il se réjouit que la Commission (le principal organisme de réglementation de l'UE) soit préservée de toute concurrence politique. Les électeurs choisissent leurs parlements nationaux, les parlements nationaux élisent les gouvernements nationaux et ces derniers désignent les commissaires. Par conséquent, plusieurs phases séparent la Commission et les citoyens.

Si l'UE pouvait compter sur une « politique démocratique normale » et non sur des politiques européennes prônant l'intérêt public au niveau européen, il en résulterait des politiques militant pour les intérêts et les valeurs d'une majorité politique particulière. Ainsi, un projet néolibéral, voire un projet ouvertement socialiste, se serait substitué à un programme de marché unique instaurant un équilibre entre la déréglementation des marchés nationaux et les normes sociales et environnementales communes. Cela aurait engendré une large opposition au projet de la part des partisans du camp des perdants. Majone et d'autres estiment qu'une UE plus politisée aurait en réalité un effet contraire à celui revendiqué par ses adeptes, ce qui minerait donc la légitimité de l'UE au lieu de la renforcer (Dehousse, 1995; Majone, 2002; Moravcsik, 2002).

Toutefois, il est tout à fait inexact de supposer que des « politiques de réglementation » encouragent simplement l'intérêt public sans dégager de vainqueurs et de perdants. En réalité, il existe un continuum entre une réglementation entièrement consacrée à la défense des intérêts publics d'une part, et une réglementation purement distributive d'autre part. Par exemple, certaines décisions techniques, telles que les normes sur les produits de consommation et la protection de la sécurité, se situent ainsi à l'extrémité « intérêt public » du continuum. Sur ce même continuum, on trouve ensuite les politiques des taux d'intérêt et de la concurrence, pour lesquelles le but de la délégation à des institutions indépendantes en la matière est l'inconsistance temporelle des préférences et une nécessaire crédibilité, plutôt que le fait que ces politiques cherchent purement, par définition, à corriger les déficiences du marché et à produire des avantages collectifs.

Viennent ensuite l'ensemble des politiques de l'UE liées à la construction et à la réglementation du marché unique. Un marché plus important et des normes réglementaires nationales harmonisées pour garantir une intégration commerciale comportent certainement des éléments liés à l'intérêt public puisque la plupart des réglementations sociales, environnementales et du marché unique européen entendent renforcer l'efficacité du libre

marché, ou corriger des défaillances particulières du marché telles que les effets extérieurs négatifs de la production (comme la pollution), les barrières commerciales collectivement désavantageuses, voire des asymétries d'information dans des contrats de travail (à l'instar des règles régissant la santé et la sécurité sur le lieu de travail).

Cependant, malgré cet intérêt public auquel aspirent les politiques de l'UE, la majorité des politiques de réglementation européennes a en réalité des conséquences redistributives significatives. Les producteurs indépendants des marchés nationaux ont été vaincus par la libéralisation du commerce dans un marché unique (ex. : Frieden et Rogowski, 1996). De même, les producteurs ont tendance à supporter les coûts des normes liées au processus « environnemental », telles que celles contrôlant les émissions des usines. D'un autre côté, certains travailleurs tirent parti des normes du processus de politique sociale telles que l'égalité des droits pour les travailleurs temporaires et à temps partiel, alors que d'autres groupes (les sans-emploi) souffrent d'une plus grande réglementation des marchés du travail.

En outre, même s'il pouvait être démontré que c'était une bonne idée de séparer l'élaboration de politiques européennes et la contestation politique afin d'instaurer le marché unique ainsi que l'union économique et monétaire, les défis auxquels l'UE est confrontée sont désormais bien différents. Les réformes des Traités de l'UE engagées depuis le milieu des années 80 jusqu'à la fin des années 90 ont engendré une nouvelle architecture politique et socio-économique en Europe : un marché à l'échelon continental réglementé au niveau européen, une taxation et des dépenses nationales ainsi que la coordination de politiques nationales dans le cadre desquelles celles d'un État membre influencent les politiques d'un autre (politique fiscale, politique d'asile, etc.). Cette structure quasi-constitutionnelle étant désormais en place, le défi consiste à déterminer ce qu'il convient d'en faire. Le marché unique européen doit-il être plus libéral ou plus réglementé ? Les politiques monétaires et macro-économiques doivent-elles être plus orthodoxes ou keynésiennes ? L'UE doit-elle se doter d'une politique d'immigration plus libérale ou plus restreinte ? Etc. Si la création d'un marché unique peut avoir bénéficié d'une manière ou d'une autre à la plupart des groupes sociaux à travers des économies d'échelle et de meilleurs taux de croissance, les choix politiques auxquels l'UE devra désormais se résoudre désigneront très probablement des vainqueurs ou des perdants clairement identifiables, du moins à court terme.

En somme, les politiques de l'UE actuelles dégagent des vainqueurs et des perdants. La théorie de « l'État réglementaire » fournit d'excellentes raisons de déléguer certaines politiques de l'UE, telles que la politique de la concurrence ou la réglementation de la sécurité alimentaire, à des agences indépendantes. Mais cet argument ne vaut pas pour la plupart des politiques de l'UE, qui ont entraîné des victoires et des défaites et désigneront des vainqueurs et des perdants encore plus apparents au fil des réformes politiques de l'Union européenne. Aucune raison inhérente ne justifie une séparation entre ces politiques et la contestation démocratique. En fait, c'est plutôt l'inverse. Les gagnants et les perdants des politiques déclencheront inévitablement des conflits dans le cadre du processus politique. Qui plus est, les politiques qui désignent des vainqueurs et des perdants ont plus de chances d'être jugées légitimes si elle sont élaborées par des institutions ouvertement politiques, au sein desquelles

les hommes politiques expriment les opinions de leurs partisans, et non par des institutions indépendantes dont les technocrates ne connaissent pas le point de vue des personnes affectées par leurs décisions.

1.2. POURQUOI LA CONTESTATION POLITIQUE EST UNE BONNE CHOSE ?

Non seulement l'UE ne peut échapper à la contestation politique, mais il y a au moins trois raisons pour lesquelles cette dernière est fortement souhaitable.

1.2.1. LA POLITIQUE PERMET DE SURMONTER L'ENGORGEMENT INSTITUTIONNEL

Compte tenu du concept institutionnel de l'UE – avec tant de poids et contrepoids à la Commission, la majorité au Conseil ainsi qu'au Parlement européen - il est extrêmement difficile d'adopter des politiques, comme je l'explique dans la rubrique suivante. Les seuils élevés fixés pour l'adoption d'une législation ne posent pas problème lorsque les politiques sont adoptées pour la première fois. Lorsque des questions politiques totalement nouvelles sont portées à l'agenda européen, une majorité écrasante à la Commission, au Conseil et au Parlement européen préfère généralement un éventail de politiques potentielles à l'absence de politiques communes (comme ce fut le cas lors de la création du marché unique).

Néanmoins, une fois une politique adoptée, il est très difficile de la modifier en raison de l'équilibre des pouvoirs de l'UE : c'est ce que les politologues appellent l'« enfermement ». Cela s'explique par le fait que seuls quelques protagonistes suffisent pour empêcher une majorité écrasante d'entreprendre une réforme politique. En vertu du vote à l'unanimité, il faut un seul État membre au Conseil pour bloquer une réforme (de politiques budgétaires par exemple, telle que la politique agricole commune). Par ailleurs, la procédure de codécision prévoit l'interruption d'un changement politique (lié par exemple à la législation actuelle du marché unique, telle que la réglementation des marchés de l'emploi) par une majorité de commissaires, par une minorité de blocage au Conseil ou par l'un des principaux groupes politiques du Parlement européen.

Grâce à des luttes politiques plus ouvertes dans le cadre du processus législatif européen, tant au sein qu'entre les institutions de l'UE, cet engorgement institutionnel a davantage de chances d'être surmonté. Les débats politiques et la concurrence inhérents au processus politique favoriseront la création d'alliances à travers les institutions. Les sociaux-démocrates pourraient par exemple faire front contre les libéraux et les conservateurs au sein de la Commission, du Conseil et du Parlement européen. Une fois ces luttes « dévoilées au grand jour », permettant ainsi au public de déterminer les positions des dirigeants politiques ainsi que la coalition politique à laquelle ils appartiennent, toute déviation par rapport aux positions convenues ne se fera pas sans frais. Il en résultera une meilleure coordination politique à travers les institutions européennes, ce qui pourrait ainsi augmenter les chances de surmonter l'engorgement institutionnel et donc d'entreprendre des réformes.

Des regroupements de partis nationaux au niveau européen – tels que le parti populaire européen (PPE), le parti des socialistes européens (PSE) ainsi que le parti européen des

libéraux démocrates et réformateurs (ELDR) – rassemblent déjà les dirigeants de partis nationaux, les groupes politiques au Parlement européen ainsi que les commissaires européens de ces partis. Toutefois, il s'agit plutôt là d'organisations cadres assez libres accordant peu d'incitants pour coordonner une véritable action politique à travers les institutions européennes. Sans contestation politique ouverte, lorsqu'un dirigeant politique signe un accord de parti transnational particulier (tel qu'une déclaration émanant d'un sommet de dirigeants de parti) pour revenir ensuite sur sa promesse dans le cadre de ses activités à la Commission, au Conseil ou au Parlement européen, il ne s'expose à aucune sanction électorale ou politique. Néanmoins, avec une concurrence plus ouverte, les conséquences d'un tel dédit seront plus graves et cela renforcera significativement les partis transnationaux naissants ou imposera le réaligement de ces organisations ainsi que l'établissement de nouvelles forces politiques européennes.

Autrement dit, avec davantage de politique européenne, les enjeux seront plus importants, ce qui contraindra les dirigeants à travailler de concert avec des protagonistes ayant une même optique dans le cadre du processus politique européen, ce qui à son tour offrira davantage de chances de surmonter l'engorgement au sein du système européen et donc augmentera la capacité de l'UE à entreprendre des réformes politiques.

1.2.2. LA POLITIQUE FAVORISE L'INNOVATION POLITIQUE, LE CHANGEMENT DES PREFERENCE ET LA CORRELATION DES QUESTIONS

La concurrence politique au sein du processus politique améliore également la formulation des politiques. Et ce, de plusieurs manières.

Dans un premier temps, les mesures incitant à trouver des idées politiques rivales encouragent l'*innovation politique*. D'où proviennent les nouvelles idées politiques ? Certains hommes politiques sont naturellement doués et peuvent avancer de nouvelles idées politiques brillantes. En général, nos dirigeants politiques ne sont cependant pas meilleurs en matière d'innovation que n'importe qui d'autre. Ce qui les contraint à « sortir du moule », c'est le système de concurrence et de lutte propre au processus politique. Exposés à la curiosité des médias, tenus par l'obligation de résultats et parfois confrontés à des dirigeants ayant des agendas rivaux, les hommes politiques ont tendance à être considérablement plus novateurs. La contestation politique les contraint par ailleurs à exposer clairement leurs idées et à démontrer qu'elles sont en phase avec leurs autres positions politiques. Dès lors, si c'est d'une pensée novatrice dont l'Europe a besoin, la contestation politique a bien plus de chance de la promouvoir que d'écarter les technocrates de la politique.

De plus, la délibération politique contraint les gens à modifier leurs opinions politiques. Ce que les politologues appellent le « *changement des préférences* ». La plupart du temps, l'opinion des citoyens sur bon nombre de questions politiques n'est pas aboutie. La majeure partie d'entre eux ne disposent que d'informations limitées sur les répercussions probables d'un changement politique et ne savent donc pas avec certitude dans quelle mesure une proposition particulière affectera leurs intérêts. Les questions de réglementation ardues, qu'il s'agisse de la libéralisation des services ou de la déréglementation des marchés du travail, le démontrent tout particulièrement. Sans débat politique ouvert, les opinions de la population

sont facilement manipulées par les « entrepreneurs politiques » tels que les éditeurs de journaux, les dirigeants de partis minoritaires ou des activistes appartenant à des groupes de lobbying militant pour une seule cause. En présence d'un débat plus transparent entre les principaux dirigeants politiques d'un régime, les protagonistes se voient contraints de dévoiler leurs positions et de répondre à leurs opposants dans les médias voire en dehors de la sphère politique traditionnelle. Cela donne lieu à un « apprentissage politique », grâce auquel l'opposition initiale des citoyens à l'encontre d'une certaine proposition politique peut se muer en un soutien modéré.

La récente réforme de l'État en Allemagne en est une parfaite illustration. À la fin des années 90, la libéralisation des marchés du travail allemands et la réforme du système de pension de l'État étaient fortement contestées. Après une période de luttes politiques intenses entre les principaux partis politiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Bundestag, une majorité d'électeurs a fait volte-face et a admis la nécessité d'une réforme. En l'absence de tout débat, les positions des électeurs seraient similaires à celles d'il y a dix ans.

Imaginons à présent la situation de l'UE avec la fameuse « directive sur les services ». La libéralisation du secteur des services en Europe fait actuellement l'objet d'une vive contestation. Les citoyens n'ont pas d'opinion ferme sur cette question et sont aisément manipulés par des groupes d'intérêts, tels que des entreprises publiques et des journaux nationalistes. Avec un débat politique plus ouvert sur ce point, les électeurs apprendraient que la directive proposée n'est pas aussi radicale que certains opposants le prétendent et que la libéralisation du secteur des services a plus de chances de créer des emplois que d'en supprimer. Cela déboucherait sur un débat plus mesuré et probablement sur un compromis politique.

Troisièmement, grâce à un débat politique plus transparent sur une question telle que la directive sur les services, les hommes politiques seraient contraints de mettre en rapport les incidences probables d'une telle réforme politique avec d'autres propositions politiques – favorisant ainsi ce que les politologues appellent la « *corrélation des questions* ». Sans débat politique, les hommes politiques ont très peu de raisons de coordonner leurs positions sur des questions précises. Dès lors, les solutions apportées dans chaque secteur d'activité peuvent se retrouver dangereusement isolées. Par contre, grâce à des luttes politiques, les camps rivaux sont tenus de développer des ensembles cohérents de mesures politiques (manifestes) en vertu desquels une modification politique dans un domaine est compensée dans un autre. Ainsi, eu égard à la libéralisation du secteur des services, un ensemble cohérent de politiques comporterait une série de mesures politiques complémentaires (par exemple, des investissements publics accrus dans l'éducation et la formation) qui atténueraient les incidences négatives potentielles de la restructuration du marché en résultant.

Somme toute, la contestation politique contraint les hommes politiques à innover et concevoir des mesures cohérentes. Les luttes politiques encouragent par ailleurs un changement des préférences au sein de l'électorat. Au lieu de solutions politiques isolées dans des secteurs d'activité individuels, chacune d'entre elles pouvant être contestée par les

citoyens pour toute une série de raisons bien précises, il en résulterait une « réflexion collective » et le public soutiendrait un ensemble cohérent de réformes.

1.2.3. LA CONTESTATION RENFORCE LA RESPONSABILITE ET LA LEGITIMITE

Des luttes politiques ouvertes confèreraient par ailleurs davantage de responsabilité et de légitimité à l'UE. La concurrence entre des groupes d'élites rivaux est le fondement même des gouvernements démocratiques modernes (spéc. Schumpeter, 1943). Toute lutte visant à contrôler le processus politique comporte au moins trois conséquences positives.

Premièrement, les batailles politiques permettent aux citoyens d'*identifier les protagonistes* et de comprendre à quelles conséquences éventuelles ils s'exposent si un camp ou l'autre parvient à mettre en œuvre son agenda. La politique, avec ses confrontations et ses intrigues hebdomadaires entre des personnalités pleines d'entrain (ou parfois ennuyeuses !), est un glorieux « feuilleton ». Il ne faut pas voir ça comme quelque chose de négatif, au contraire. Les conflits entre les dirigeants politiques attirent l'attention des médias, ce qui retient alors l'attention du public. Sans luttes ni spectre de la défaite, les citoyens ne peuvent distinguer les dirigeants rivaux et donc déterminer avec lesquels ils ont des affinités – auquel cas l'espoir vaincra – ni ceux qu'ils exècrent – tout espoir sera alors perdu.

Deuxièmement, grâce à la concurrence, les vainqueurs se voient octroyer un *mandat*. Si une coalition politique particulière sort victorieuse d'un combat politique (par exemple ceux qui sont élus dans une instance politique, tel que le Président de la Commission), ses membres peuvent déclarer souhaiter se voir offrir la possibilité de tester leurs agendas politiques. Sans un tel mandat, toute modification politique est considérée comme obscure et donc illégitime.

C'est exactement à ce problème qu'est confronté Barroso. Il a en fait été « élu » par une majorité qualifiée au sein du Conseil européen contrairement aux souhaits des gouvernements français et allemand. Il dispose également de la sympathie des majorités de centre-droit au sein de la Commission, du Conseil et du Parlement européen. Il a donc estimé qu'il avait l'opportunité de procéder à un ensemble de réformes libérales, qu'il a détaillées dans le Programme de travail de la Commission début 2005. Toutefois, lors de la sélection de Barroso, les candidats rivaux n'ont pas présenté leurs idées politiques au public (manifestes) et les dirigeants politiques (premiers ministres et chefs de parti au sein de parlements nationaux et du Parlement européen) n'ont pas clairement apporté leur soutien à un candidat ou à un autre. Barroso a donc émergé des « salons enfumés » du Conseil européen pour proposer un ensemble radical de réformes politiques ; les perdants du processus d'élection n'ont pas jugé ces propositions légitimes. Si un débat ouvert avait été organisé et si Barroso en était sorti vainqueur, il aurait eu la possibilité de réclamer un mandat pour agir.

Troisièmement, et c'est en relation avec ce qui vient d'être dit, les perdants sont prêts à accepter l'issue d'un combat politique ouvert s'ils s'attendent à se retrouver dans le camp des vainqueurs dans un avenir plus ou moins proche. Dans l'arène nationale, les perdants du processus démocratique (ceux ayant voté pour des partis qui ne font pas partie du

gouvernement) sont enclins à accepter l'issue d'une élection parce qu'ils espèrent la remporter la fois suivante. Toutefois, si une partie de la société a l'impression de se trouver définitivement dans le camp des perdants, les membres de ce groupe non seulement s'opposent au gouvernement en place, mais ils contesteront également le système politique dans son ensemble (Anderson et al, 2005). C'est exactement ce qui se passe au sein de l'UE. Ainsi, si un débat politique plus ouvert était organisé pour le Président de la Commission entre des candidats aux agendas politiques concurrents, les partisans de l'agenda politique perdant pourraient raisonnablement supposer que leur agenda politique sortirait victorieux lors de prochaines élections. Sans une telle concurrence, les perdants (actuellement à gauche) s'opposent de plus en plus à l'ensemble du projet européen en raison de son agenda politique actuel, au lieu d'essayer de contrôler les leviers du pouvoir dès que l'occasion se présente.

En d'autres termes, en suivant et en participant à un débat démocratique et avec des politiciens contraints de répondre aux préoccupations des électeurs et de développer des idées politiques rivales, le public soutiendra de nouveau petit à petit l'UE. La désaffection du public à l'égard de l'UE s'explique en grande partie par le fait que les gens considèrent qu'ils sortent perdants de l'intégration économique ou qu'ils s'attendent à perdre des billes avec l'agenda politique actuel de l'UE. Par conséquent, la population n'adhèrera à nouveau à l'Europe qu'en étant persuadée que celle-ci va promouvoir les intérêts et les valeurs des citoyens, si pas maintenant, dans un futur plus ou moins proche. Pour ce faire, une politique démocratique plus ouverte au niveau européen est indispensable.

1.3. LE SYSTEME INSTITUTIONNEL EUROPEEN : IDEAL POUR UNE « POLITIQUE RESTREINTE »

On est en droit de supposer qu'un renforcement politique au sein de l'UE n'est possible qu'à travers d'autres réformes institutionnelles, comme le suggère le Traité constitutionnel. Je ne partage pas ce point de vue. L'UE dispose en fait d'un ensemble d'institutions idéal pour l'émergence d'une « politique restreinte ». Le système européen d'équilibre des pouvoirs garantit qu'une contestation plus soutenue n'entraînera pas de modifications politiques radicales voire la prépondérance d'une seule majorité politique. Il est vrai que la réforme de l'élection de la Commission européenne inscrite aux Traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice a ouvert la voie ou a du moins laissé entrevoir la perspective d'un renforcement de la concurrence politique pour la charge essentielle de l'élaboration de l'agenda au sein de l'UE.

L'« espace » politique d'un système politique est déterminé par le degré de centralisation du pouvoir d'élaboration de l'agenda (la capacité à formuler des propositions politiques) et du droit de veto (la capacité à bloquer des modifications politiques) entre les mains d'un seul protagoniste ou de partage entre plusieurs d'entre eux (Tsebelis, 2002). À un extrême, un système peut ne comporter qu'un seul décideur pour l'agenda et « acteur de veto », à l'instar du modèle « majoritaire » classique, reposant sur un gouvernement à parti unique, un exécutif dominant la législature et une seconde chambre faible. À l'autre extrême, les systèmes de « consensus » comptent de nombreux acteurs de veto, à travers une représentation proportionnelle et des gouvernements de coalition ou une séparation des

pouvoirs entre l'exécutif et la législature, voire les deux. Dans des systèmes majoritaires, les enjeux d'une victoire ou d'une défaite sont si importants qu'un seul groupe risque de dominer le processus de prise de décision et d'imposer un changement politique radical à une minorité qui n'y tient pas. Par opposition, dans des systèmes de consensus, il est difficile de procéder à des changements politiques et de grandes coalitions doivent être formées pour les garantir. En conséquence, dans des régimes politiques pluralistes sur le plan géographique, culturel ou social (tels que l'UE), un concept reposant sur un consensus est préférable à un concept majoritaire (cf. Lijphart, 1977, 1999)

L'UE cherche à faire place à une plus grande contestation politique au sein du système, mais le problème est que son concept est peut-être davantage axé sur le consensus que tout autre système politique dans l'histoire des gouvernements modernes ! Pour commencer, le pouvoir d'élaboration de l'agenda est réparti entre deux institutions : le Conseil européen, qui définit l'agenda à moyen terme en confiant cette tâche à la Commission et la Commission européenne qui jouit d'un monopole sur l'élaboration de la législation. Le Président de la Commission peut être un décideur influant eu égard à l'élaboration de l'agenda au sein de la Commission. Toutefois, jusqu'au Traité de Nice, entré en vigueur en 2003, le Président de la Commission était élu à l'unanimité parmi les États membres. À travers une règle d'unanimité, l'État membre le plus proche du statu quo politique (en général, le gouvernement le moins pro-européen) pouvait choisir le Président de la Commission. Par exemple, la Grande-Bretagne était l'État le moins partisan de l'Europe dans les années 80 et pendant la majeure partie des années 90. Margaret Thatcher a donc pu opposer son veto à l'encontre de Claude Cheysson en faveur de Jacques Delors (qui, selon elle, était plus favorable à un marché libéralisé et moins fédéraliste) ; John Major a opposé son veto à Jean-Luc Dehaene en faveur de Jacques Santer et Tony Blair a proposé Romano Prodi.

En raison du système de représentation de la Commission (un commissaire par État membre) et du mode d'élection de la Commission (par consensus au sein du Conseil européen), la majorité à la Commission est susceptible d'être relativement modérée. Par ailleurs, si la Commission est déjà sur la même longueur d'ondes que l'ensemble des politiques déjà adoptées et ne pouvant être changées voire si elle s'en rapproche, elle souhaitera uniquement légiférer dans les domaines faisant l'objet d'un statu quo politique plutôt radical.

En outre, les pouvoirs des décideurs pour l'agenda de l'UE (le Conseil européen et la Commission) sont fortement limités par les règles du processus législatif européen. L'architecture institutionnelle de l'Acte unique européen de 1987 conférait à la Commission une plus grande influence sur les résultats des politiques. La majeure partie des législations liées à la construction du marché unique étaient adoptées à la majorité qualifiée au Conseil. Par conséquent, l'ensemble des politiques qu'une majorité au Conseil préférait au status quo était relativement important, ce qui donnait à la Commission le pouvoir de rapprocher les résultats politiques de ses préférences politiques (centristes).

Néanmoins, avec le Traité de Maastricht de 1993 qui a introduit la procédure de co-décision, la Commission a perdu du pouvoir et un nouvel acteur de veto s'est ajouté au processus législatif : le Parlement européen. La procédure de co-décision a instauré la règle suivante : si

le Parlement européen et le Conseil ne s'entendent pas après deux lectures d'une loi, un « comité de conciliation » est convoqué, composé du même nombre de représentants du Parlement et du Conseil. À la suite du comité de conciliation, le Parlement européen peut carrément rejeter la législation. Le Traité d'Amsterdam en 1999 a ensuite modifié et étendu la procédure de co-décision comme suit : renforcement du pouvoir du Parlement européen au sein de la procédure et extension de la procédure à tous les principaux domaines de la réglementation économique et sociale. Le Traité de Nice de 2003 a quant à lui étendu davantage encore la procédure de codécision et relevé le seuil exigé pour l'adoption d'une législation à la majorité qualifiée au Conseil.

L'UE dispose donc désormais d'un système législatif tri-caméral : la législation est élaborée par la Commission et doit ensuite obtenir une majorité au Parlement européen ainsi qu'une majorité qualifiée au Conseil. Avec le Parlement européen et son droit de veto ainsi que le rehaussement du seuil de la majorité qualifiée au Conseil, la législation européenne est bien plus difficile à adopter (compte tenu d'une réduction de l'ensemble des politiques acceptables par les trois protagonistes). Cela a par conséquent limité les pouvoirs dont jouissait la Commission en matière d'élaboration de l'agenda (ex. : Tsebelis et Yataganas, 2002).

En d'autres termes, il est incroyable que l'UE parvienne à tout faire ! Ce système élaboré d'équilibre des pouvoirs comporte un point positif : rien ne peut être fait sans un large consensus parmi tous les principaux États membres, partis politiques et groupes d'intérêt. En totale contradiction avec un système purement majoritaire, aucune majorité formée de partis politiques ou d'États membres ne peut gouverner au niveau européen contre les intérêts d'une minorité.

Une telle forme de gouvernement consensuel à l'extrême entraîne plusieurs conséquences négatives. Premièrement, bien qu'aucun groupe ne puisse gouverner en allant à l'encontre des intérêts particuliers d'une minorité, le revers de la médaille est que, dans un tel système, les intérêts minoritaires peuvent aisément bloquer des réformes exigeant un soutien massif. Par exemple, aux États-Unis, dotés d'un gouvernement de consensus n'étant pas aussi extrême qu'au sein de l'UE, la réforme des soins de santé et la législation relative au contrôle des armes à feu ont été bloquées à plusieurs reprises par des groupes d'intérêts spéciaux minoritaires. Le problème, dans le contexte européen, c'est qu'une fois que la législation est adoptée pour la première fois (après un statu quo extrême), l'équilibre des pouvoirs permet à tout groupe d'intérêt spécial de bloquer la réforme. Fritz Scharpf (1988) l'a constaté pour la première fois avec la politique agricole commune, qui est tombée dans ce qu'il a appelé le « piège de la décision commune ». Le problème est désormais généralisé au sein de l'UE, notamment dans le cadre de la réforme de la réglementation du marché unique, de la réforme des règles régissant le marché du travail ou de la réforme du budget européen. Une fois une politique adoptée, elle est « verrouillée », à moins que les préférences de tous les protagonistes changent à ce point que la politique européenne en place ne cadre plus du tout avec l'ensemble des politiques réalisables pouvant être adoptées.

Deuxièmement, avec une Commission affaiblie par les seuils élevés définis pour l'adoption d'une législation et une structure de gouvernance morcelée au sein du Conseil européen (dont la présidence tourne tous les six mois), l'UE souffre d'un manque de leadership politique. Jacques Delors était l'exception. C'était certainement un politicien averti, mais il a également été aidé par le contexte institutionnel particulier dans lequel il évoluait. À l'époque, la Commission n'avait pas beaucoup de mal à forcer une législation à travers le Conseil (en vertu des dispositions de l'Acte unique européen). Aussi, la Commission Delors a eu pour tâche de passer un grand nombre de nouvelles lois visant à instaurer le marché unique, ce qui signifiait que presque tout ce que la Commission proposait était préféré par tous les États membres au statu quo actuel (ou pas de marché unique européen).

Depuis l'échec apparent de la Commission Santer, les gouvernements ont essayé de renforcer l'autorité du Président de la Commission en lui permettant d'opposer son veto contre les candidats désignés au poste de commissaires par les gouvernements et de répartir ensuite les portefeuilles entre les divers commissaires nommés. Cela a conféré davantage de pouvoir au Président de la Commission au sein de celle-ci. Ces modifications n'ont toutefois pas résolu l'affaiblissement significatif de cette institution suite aux réformes des procédures législatives, lesquelles ont diminué les pouvoirs dont jouissait la Commission en matière d'élaboration de l'agenda. Ces réformes ne sont par ailleurs pas parvenues à résoudre le principal problème qui se pose à présent à savoir la réforme de la législation et des programmes déjà adoptés, laquelle s'avère extrêmement difficile dans le nouveau modèle hyper-consensuel du gouvernement européen.

Néanmoins, la réforme de la procédure d'élection du Président de la Commission inscrite dans les Traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice a ouvert la voie à un possible renforcement de la contestation politique pour la charge essentielle de l'élaboration de l'agenda au sein du système européen. Le Traité de Maastricht a aligné le mandat de la Commission sur celui du Parlement européen et a modifié la procédure d'élection de la Commission, en conférant au Parlement européen le droit d'être « consulté » sur les personnes que les gouvernements (au Conseil européen) élisent à ce poste. Pour le Parlement européen, cette disposition donnait à ses membres le droit de choisir le candidat des gouvernements ; ils ont exercé ce droit lorsqu'ils se sont prononcés sur Jacques Santer en juillet 1994 (Hix, 2002). Dans le Traité d'Amsterdam, le Parlement a demandé aux gouvernements d'accorder un droit de veto officiel ; les gouvernements s'y sont tenus étant donné que c'était la pratique courante. Par conséquent, les trois derniers présidents de la Commission (Santer, Prodi et Barroso) ont été officiellement « investis » par une majorité au Parlement européen.

L'octroi de ce pouvoir au Parlement européen a introduit un élément de concurrence partisane dans le choix du Président de la Commission. Toutefois, la politisation de l'élection du Président de la Commission a été spectaculairement renforcée par la réforme de la procédure du Traité de Nice. Le Traité de Nice a instauré le principe selon lequel le Président de la Commission et la Commission sont désignés à la majorité qualifiée et non à l'unanimité au sein du Conseil européen. À l'origine, cette réforme semblait plutôt inoffensive puisqu'elle était

principalement conçue pour apaiser les craintes qu'un élargissement à vingt-cinq États membres ne permette pas de dégager un consensus sur un Président pour la Commission. Ce changement, mineur en apparence, a trois répercussions profondes.

Premièrement, en réduisant la majorité requise au Conseil européen pour nommer le Président de la Commission, plusieurs candidats ont immédiatement avancé leur nom en supposant que si un ou deux États membres s'opposaient à leur candidature, cela ne suffirait pas pour bloquer leur élection. Une plus petite majorité au Conseil ne permet pas à l'État membre le plus proche du statu quo de s'opposer au candidat de la majorité - comme ce fut le cas avec Barroso, contre lequel les gouvernements français et britannique (à savoir les deux gouvernements les moins partisans des réformes en faveur d'une libéralisation) avaient ouvertement mis leur veto. Le Conseil européen a désigné Barroso « par consensus », mais cela uniquement parce que tout le monde était conscient qu'il aurait remporté une majorité qualifiée en cas de vote. À l'avenir, plusieurs candidats sont susceptibles de briguer le poste de Président de la Commission, chacun étant entouré de fervents supporters majeurs du Conseil européen et nourrissant l'espoir de tirer parti de ce soutien pour disposer d'une majorité qualifiée.

Deuxièmement, la réforme a renforcé le pouvoir du Parlement européen. En réduisant la taille de la majorité au sein du Conseil européen, la coalition (de partis politiques au pouvoir) en faveur du candidat dispose d'une moins grande marge de manœuvre pour imposer ses volontés à une majorité récalcitrante au sein du Parlement européen, comme les gouvernements l'ont fait lors de l'élection de Jacques Santer (Hix and Lord, 1995). C'est exactement ce qui s'est produit en 2004. En juillet 2004, la formation la plus importante du nouveau parlement élu – le Parti populaire européen – a insisté sur le fait qu'elle soutiendrait uniquement un candidat de leur famille politique. Ensuite, en octobre 2004, après la nomination de l'équipe de commissaires, Barroso s'est vu contraint de retirer cette dernière, parce qu'il s'attendait à ce qu'elle ne bénéficie pas d'une majorité au Parlement suite à l'opposition croissante à la présence de Rocco Buttiglione au sein de l'équipe.

Troisièmement, à plus long terme, la réforme de la procédure d'élection du Président de la Commission prévoit que la même majorité politique (au Conseil et au Parlement européen) peut élire le Président de la Commission et la Commission pour ensuite adopter la législation proposée par la Commission. C'est exactement ce qu'a essayé de faire Barroso. Il n'a pas rencontré le succès escompté car il ne disposait d'aucun mandat pour gouverner de cette façon. Toutefois, si une confrontation politique devait poindre pour le poste de Président de la Commission, le mandat pourrait évoluer afin de permettre à une large coalition de gouverner pendant une période limitée. En d'autres termes, il s'agirait là d'une modification fondamentale de l'architecture politique de base du système européen, un système consensuel à l'extrême faisant place à une forme de gouvernement légèrement plus majoritaire.

1.4. ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE GAUCHE-DROITE AU SEIN DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

L'agenda européen ne portant plus sur la création d'un marché unique mais sur l'instauration de normes sociales et environnementales communes, sur la libéralisation d'autres secteurs de l'économie (tels que les services) et la (dé) réglementation des marchés du travail, des luttes relatives à la direction idéologique (gauche-droite) des politiques de l'UE ont vu le jour au sein des trois institutions européennes.

1.4.1. UN VERITABLE REGIME DE PARTIS AU SEIN DU PARLEMENT EUROPEEN

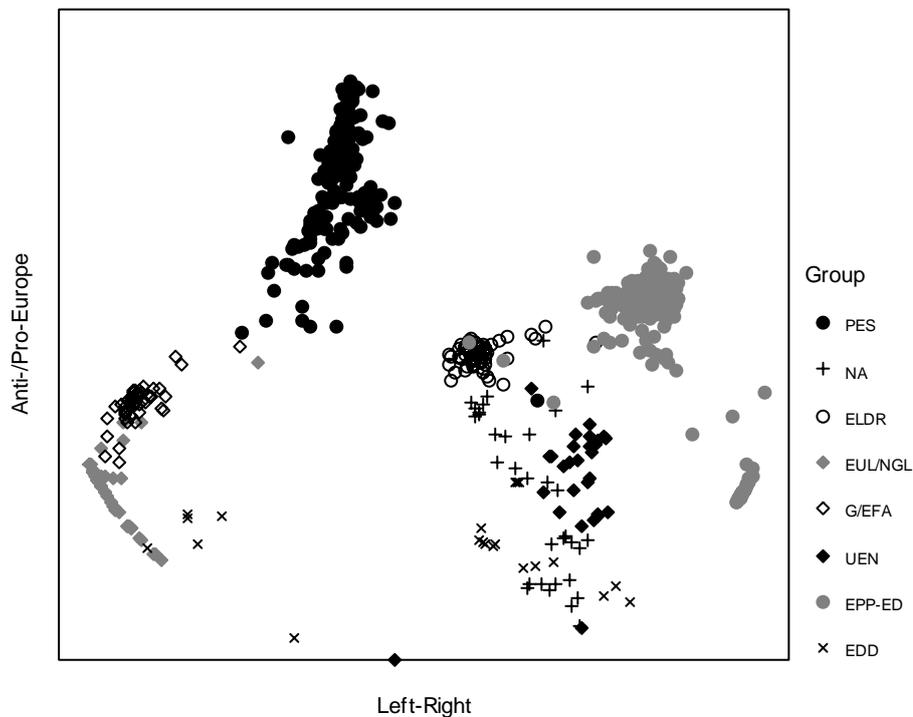
Le plus évident à cet égard a été le développement d'un régime de partis très organisé et concurrentiel au sein du Parlement européen. Abdul Noury, Gérard Roland et moi-même avons étudié tous les votes par appel nominal dans cette institution entre 1979 et 2004 (Hix et al, 2005, 2006). Voici les principaux résultats de cette recherche.

Tout d'abord, les votes au sein du Parlement européen sont de plus en plus fonction des lignes des partis gauche-droite et de moins en moins conformes aux principes nationaux. En fait, les votes des principaux groupes politiques au Parlement européen sont désormais plus cohérents que ceux des Démocrates et des Républicains au Congrès américain et légèrement moins cohérents que ceux des partis parlementaires des parlements nationaux en Europe. Chose surprenante, car contrairement aux partis des parlements nationaux, les formations politiques du Parlement européen ne sont pas contraintes de voter de manière cohérente par une coalition au pouvoir susceptible de brandir la menace de nouvelles élections. L'UE ressemble davantage au système de séparation des pouvoirs américain, en ce sens que la Commission ne peut dissoudre le Parlement européen et qu'il n'y a pas de majorité « au pouvoir » au Parlement. Par conséquent, les coalitions au Parlement européen se construisent dossier après dossier.

Deuxièmement, les coalitions du Parlement européen se constituent de plus en plus selon le pôle gauche/droite que selon l'axe des pro- et des anti-européens. Chaque groupe politique a plus de chances de voter avec un groupe plus proche de lui sur l'axe gauche-droite qu'avec un groupe dont il est plus éloigné. Ainsi, la « grande coalition » entre le Parti des Socialistes européens et le Parti populaire européen était moins courante au sein du Parlement entre 1999 et 2004 qu'au sein des Parlements de 1989-94 et de 1994-99. Alors que ces deux partis avaient auparavant des politiques similaires en matière d'intégration européenne, ils se sont de plus en plus divisés lorsque l'agenda européen s'est concentré sur des questions gauche-droite plus idéologiques. En raison de la contestation gauche-droite grandissante entre les deux principaux groupes, l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe est désormais en position de force et peut souvent déterminer si une majorité se constitue sur le centre-gauche (par exemple sur la réglementation environnementale ou les politiques d'asiles libérales) ou sur le centre-droit (par exemple sur la déréglementation du marché du travail ou sur la libéralisation des services).

La tendance des votes au sein du Parlement de 1999-2004 est illustrée à la figure 2. Celle-ci a été réalisée en « échelonnant » les plus de 5 000 votes au Parlement de 1999-2004 dans un espace bidimensionnel. La distance séparant deux députés européens dans cet espace indique la fréquence à laquelle les deux députés ont voté de la même manière sur l'ensemble des votes au Parlement. La figure illustre le degré de cohérence des principaux partis, révèle que le principal axe de concurrence au Parlement est le pôle gauche-droite et que les deux principales formations politiques sont plus proches sur cette dimension des autres groupes à gauche et à droite (par exemple, les Verts pour le Groupe du Parti des Socialistes Européens et le Groupe conservateur Union pour l'Europe des Nations pour le PPE) qu'ils ne le sont l'un de l'autre.

Figure 2. Carte spatiale du Parlement européen de 1999-2004



Source : Hix et al. (2006).

Légende : PES = Parti des socialistes européens, NA = députés européens non-inscrits, ELDR = Groupe du parti européen des libéraux démocrates et réformateurs, EUL/NGL = Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne-Gauche verte nordique, G/EFA = Groupe des Verts Alliance libre européenne, UEN = Union pour l'Europe des nations, EPP-ED = Parti populaire européen (démocrates-chrétiens) et démocrates européens.

1.4.2. INTENSIFICATION DES LUTTES IDEOLOGIQUES AU CONSEIL

Il est plus difficile d'étudier les votes au Conseil que d'étudier ceux du Parlement européen. Et ce, parce que la prise de décisions au Conseil est moins transparente. Par ailleurs, même lorsqu'un vote à la majorité qualifiée est autorisé, la plupart des décisions au Conseil reposent sur un consensus et non sur un vote officiel. Néanmoins, depuis le milieu des années 90, les votes au Conseil ont été archivés et leur étude a révélé des luttes idéologiques croissantes en son sein.

Le tableau 1 indique la fréquence moyenne à laquelle un État membre s'est abstenu ou a voté contre une majorité qualifiée victorieuse au cours de chaque période de six mois entre 1995 et 2000. Les données révèlent que l'Allemagne se trouvait dans le clan des perdants plus que tout autre membre au cours de cette période, suivie de près par la Suède et le Royaume-Uni. Une étude complémentaire des données indique que ces trois États membres n'ont jamais connu la défaite en même temps. En fait, l'Allemagne et le Royaume-Uni étaient les États membres les plus adverses au cours de cette période (Mattila et Lane, 2001). Cela n'a rien de surprenant si l'on considère que la principale question au Conseil à la fin des années 90 était de déterminer dans quelle mesure le marché unique devait encore être réglementé, en particulier dans le domaine de la politique sociale. Le gouvernement britannique s'insurgeait contre les nouvelles réglementations sociales européennes alors que le gouvernement allemand s'opposait à l'assouplissement des règles en vigueur ou aux options d'abstention pour le Royaume-Uni. Par conséquent, alors que le Royaume-Uni faisait partie de la minorité perdante sur des questions telles que l'harmonisation des droits des travailleurs temporaires, l'Allemagne figurait dans la minorité perdante sur des dossiers tels que l'octroi d'une option d'abstention au Royaume-Uni sur les règles relatives à l'aménagement du temps de travail.

Tableau 1. Moyenne des voix contre et abstentions par État membre en un semestre, 1995–2000

	Voix contre	Voix contre + abstentions
Allemagne	3.3	4.5
Suède	4.1	4.1
Royaume-Uni	2.5	3.9
Italie	2.5	3.6
Pays-Bas	2.3	2.8
Danemark	2.3	2.8
France	1.3	2.0
Portugal	1.1	1.9
Espagne	0.8	1.9

Belgique	0.8	1.8
Grèce	1.1	1.3
Autriche	0.9	1.2
Irlande	0.8	0.8
Finlande	0.6	0.7
Luxembourg	0.3	0.7

Source : Mattila (2004).

Miko Mattila (2004) a en outre découvert que le principal facteur déterminant si un gouvernement était gagnant ou perdant dans les votes au Conseil à la fin des années 90 était sa position sur la dimension gauche-droite. En fait, les gouvernements de gauche avaient tendance à se trouver parmi les vainqueurs alors que les gouvernements de droite se retrouvaient plutôt du côté des perdants. Cela s'explique par le fait qu'à la fin des années 90, 13 gouvernements européens sur 15 se trouvaient sur l'axe centre-gauche, alors que deux seulement se trouvaient au centre-droit. Toutefois, après le premier semestre 2004, les rapports de force au Conseil ont basculé à droite, la gauche se retrouvant désormais minoritaire. Nous ne disposons pas encore des données permettant de confirmer si cela signifie que les gouvernements de gauche étaient davantage coutumiers de la défaite. Les électeurs des partis de gauche ont néanmoins certainement l'impression que la droite est désormais en plein essor à Bruxelles. Mattila a encore déterminé que d'autres facteurs avaient peu d'influence sur le comportement de vote au Conseil d'un gouvernement. Par exemple, si le gouvernement est un contributeur net ou un bénéficiaire net du budget ou si un gouvernement est plus ou moins proeuropéen. (cf. Hayes-Renshaw et al. 2005).

En outre, les conflits gauche-droite au Conseil sont susceptibles de prendre de l'ampleur au sein d'une UE de vingt-cinq États ou plus. Avec davantage de pays, il est plus difficile de dégager un consensus. Dès lors, un plus grand nombre de points est susceptible d'être soumis au vote. Par ailleurs, afin d'éviter la défaite, les gouvernements devront constituer des alliances transnationales, la principale base de telles alliances étant la position politique gauche-droite d'un gouvernement par rapport à un autre. Au fil du temps, le Conseil va probablement ressembler davantage au Parlement européen, en fonctionnant comme une législature plus ouverte et conflictuelle et avec des divisions et des coalitions gauche-droite changeantes.

1.4.3. UNE COALITION PARTISANE CROISSANTE AU SEIN DE LA COMMISSION

Contrairement au Parlement européen ou même au Conseil, nous en savons très peu sur les luttes politiques intestines de la Commission. L'article 213 du Traité de l'UE stipule formellement que les commissaires doivent « exercer leurs fonctions en pleine indépendance » (bien que cela n'ait pas été vérifié à la Cour de Justice européenne). Mais la réalité est toute autre. La quasi-totalité des commissaires sont des hommes politiques de carrière qui entretiennent des relations avec des partis nationaux et ont des préférences politiques bien ancrées. Cependant, le mode d'organisation de la Commission - par lequel chaque gouvernement désigne un commissaire individuel - garantit un équilibre des opinions parmi l'éventail des partis politiques. Le Traité ne peut dès lors pas assurer l'indépendance de la Commission, mais le commissaire moyen a des chances d'être un centriste.

Néanmoins, compte tenu des changements apportés au Traité de Nice, ce commissaire sera plus clairement du centre-droit ou du centre-gauche. Depuis le Traité de Nice, il y a un commissaire par État membre. Auparavant, chaque État membre important comptait deux commissaires et, dans la plupart des cas, l'un était de gauche et l'autre de droite. Cependant, avec un commissaire par État membre, lorsque chaque gouvernement choisit un commissaire du parti majoritaire au pouvoir, la composition de la Commission reflète simplement celle du Conseil lors de la désignation de la Commission. Par conséquent, si le Conseil est représenté majoritairement par des gouvernements de gauche (droite), la Commission comptera également majoritairement des hommes politiques de gauche (droite).

Si l'on conjugue les changements apportés à la structure de représentation de la Commission et l'instauration d'un vote à la majorité qualifiée pour élire le Président de la Commission (comme expliqué), cette dernière devrait être sensiblement plus partisane. Le Président de la Commission peut désormais être élu par une majorité politique moins importante ; il pourra alors diriger une Commission dans laquelle ses alliés politiques feront probablement partie de la majorité.

Le tableau 2 illustre les répercussions de cette modification du caractère politique de la Commission. La position renseignée pour chaque commissaire est supposée similaire à la position gauche/droite de son parti national. La position de chaque parti national est déterminée par des « experts », chaque parti se trouvant sur une dimension générique gauche-droite indiquant les positions politiques à la fois sur des questions socio-économiques et des libertés sociopolitiques. Cette mesure n'indique pas précisément les préférences de chaque commissaire (ainsi, Barnier n'est probablement pas à droite de Bolkestein ou de Loyola de Palacio, en tout cas sur des questions économiques). Elle constitue toutefois une approximation raisonnable du type de politique européenne que chaque commissaire serait enclin à défendre.

Comme l'illustre le tableau, le centre de gravité politique des Commissions Santer et Prodi était proche du centre. Par ailleurs, Santer et Prodi, élus à l'unanimité au Conseil européen, étaient eux-mêmes plutôt modérés. Par contre, suite au Traité de Nice, le centre de gravité de la Commission Barroso s'est fortement déplacé à droite des deux Commissions précédentes.

Et Barroso – élu uniquement par une majorité qualifiée au Conseil européen - était beaucoup moins centriste que les deux précédents Présidents. Il n'est donc pas étonnant que les politiques de la commission Barroso soient perçues comme étant plus libérales sur le plan économique que celles des administrations Santer et Prodi.

En d'autres termes, il est erroné de penser que l'Union européenne est actuellement un projet néolibéral, car ce n'est pas en soi le modèle de l'UE qui crée l'agenda politique actuel de l'Union. Cet agenda est le fruit de la composition politique particulière de la Commission ainsi que des majorités du centre-droit au sein du Conseil et du Parlement européen.

Tableau 2. Rapports de force politiques à la Commission (de la Gauche à la Droite)

Commission Santer		Commission Prodi		Commission Barroso	
Commissaire (État membre, parti)	Position gauche-droite	Commissaire (État membre, parti)	Position gauche-droite	Commissaire (État membre, parti)	Position gauche-droite
		Michaele Schreyer (All, G)	.30		
Monika Wulf-Mathies (All, SPD)	.31	Philippe Busquin (Bel, PS)	.31		
Manuel Marin (Esp, PSOE)	.33	Pascal Lamy (Fra, PS)	.34		
Edith Cresson (Fra, PS)	.34	Erkki Liikanen (Fin, SDP)	.34		
Anita Gradin (Suède, SAP)	.34	Margot Wallström (Suède, SAP)	.34	Andris Piebalgs (Let, LC)	.31
Karel Van Miert (Bel, SP)	.36	Antonio Vitorino (Por, PS)	.36	László Kovács (Hon, MSzP)	.32
Ritt Bjerregaard (Dan, SD)	.36	Poul Nielson (Dan, SD)	.37	Vladimir Spidla (Tch, CSSD)	.34
Erkki Liikanen (Fin, SDP)	.38	Günter Verheugen (All, SPD)	.40	Joaquin Almunia (Esp, PSOE)	.38
Neil Kinnock (RU, Lab)	.38	Pedro Solbes Mira (Esp, PSOE)	.41	Margot Wallström (Suède, SAP)	.38
Christos Papoutsis (All, PASOK)	.40	Romano Prodi (Ita, Dem)	.43	Günter Verheugen (All, SPD)	.39
Emma Bonino (Ita, Rad)	.46	Neil Kinnock (RU, Lab)	.47	Danuta Hübner (Pol, ind/Left)	.40
Martin Bangemann (All, FDP)	.51	Anna Diamantopoulou (All, PASOK)	.50	Markos Kyprianou (Chy, DIKO)	.51
Padraig Flynn (Irl, FF)	.53	Viviane Reding (Lux, PCS)	.61	Peter Mandelson (RU, Lab)	.52
Jacques Santer (Lux, PCS)	.56	Franz Fischler (Aut, OVP)	.62	Joe Borg (Mal, PN)	.57
Hans van den Broek (NLD, CDA)	.59	David Byrne (Irl, FF)	.65	Dalia Grybauskaitė (Lit, ind/centre)	.57
João de Deus Pinheiro (Por, PSD)	.60	Loyola de Palacio (Esp, PP)	.66	Olli Rehn (Fin, KESK)	.58
Franz Fischler (Aut, ÖVP)	.61	Mario Monti (Ita, FI)	.68	Louis Michel (Bel, MR)	.62
Mario Monti (Ita, FI)	.68	Frits Bolkestein (NLD, VVD)	.69	Viviane Reding (Lux, PCS)	.64

Marcelino Oreja (Esp, PP)	.72	Chris Patten (RU, Con)	.69	Charlie McCreevy (Irl, FF)	.65
Leon Brittan (RU, Con)	.74	Michel Barnier (Fra, RPR)	.72	Janez Potocnik (Slv, ind/centre)	.65
Yves-Thibault de Silguy (Fra, RPR)	.77			José Manuel Barroso (Por, PSD)	.68
				Benita Ferrero, Waldner (Aut, ÖVP)	.70
				Jacques Barrot (Fra, UMP)	.70
				Mariann Fischer Boel (Dan, V)	.74
				Stavros Dimas (Grèce, ND)	.77
				Franco Frattini (Ita, FI)	.77
				Neelie Kroes, Smit (NLD, VVD)	.81
				Ján Figel (Slq, KDH)	.85
				Siim Kallas (Est, Ref)	.96

Remarque : La position gauche-droite de chaque commissaire correspond à la position de son parti national au cours de chaque période telle que déterminée par des spécialistes des sciences politiques de chaque État membre, sur une échelle de 0 (extrême gauche) à 1 (extrême droite) (cf. Benoit et Laver, 2005). Les commissaires 'médians' apparaissent en gras.

1.5. UNE REFORME GRADUELLE

La politique *au sein* des institutions européennes devient de plus en plus idéologique. Cela s'explique en partie par les conflits inévitables sur la nécessité de réglementer ou libéraliser davantage le marché européen. Cela résulte également en partie des nouvelles possibilités de contestation issues des réformes du Traité, notamment le pouvoir accru du Parlement dans le processus législatif, l'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil et la modification du mode d'élection du président de la Commission.

En d'autres termes, l'UE est en passe de se doter d'une véritable politique démocratique. Cependant, deux éléments clés font défaut. Premièrement, les positions politiques au sein des trois institutions européennes manquent de coordination. Des partis transnationaux existent mais peu de mesures incitent les hommes politiques à adopter des positions politiques transnationales. Les principales préférences politiques chères aux hommes politiques européens, que ce soit au Parlement, au Conseil ou à la Commission, sont celles de leurs partis politiques nationaux.

Deuxièmement, il existe peu de liens entre cette structure politique émergente au niveau européen et les comportements ainsi que les identités des citoyens de l'UE. Les citoyens européens disposent de peu d'informations sur la politique émergente au sein des institutions européennes et ils ne peuvent donc identifier ni les protagonistes ni leurs positions. En outre, les espaces actuels dans lesquels les citoyens européens peuvent faire part de leurs opinions sur la politique de l'UE sont inadéquats. Les élections nationales sont menées sur des questions nationales et les élections du Parlement européen consistent essentiellement en des élections nationales à mi-mandat ; leur issue dépend donc de la performance des partis nationaux et non des positions et des pouvoirs des partis du Parlement européen.

Toutefois, après le rejet du Traité constitutionnel et le faible soutien à l'intégration européenne, l'heure n'est pas venue de proposer une réforme radicale des institutions européennes dans l'espoir qu'elle débouche sur une meilleure coordination politique à travers les institutions ou un meilleur rapport entre électeurs et politique européenne. Dieu merci, aucune réforme radicale ne s'impose. Ce sont des réformes modérées permettant d'accroître les mesures encourageant les hommes politiques européens à coordonner leurs positions et à répondre aux préférences des citoyens qui sont nécessaires.

Les changements suivants n'exigeraient par exemple pas de modification du Traité, mais rehausseraient les enjeux de la politique européenne, rendraient les conflits et les positions politiques plus transparents, permettraient aux médias d'expliquer plus clairement la politique européenne aux citoyens et inciteraient ces derniers à s'intéresser à la politique au niveau européen :

Au Parlement européen,

- Le système actuel d'affectation des positions des commissions (et *bureaux de rapporteur*), sur une base purement proportionnelle, pourrait être remplacé par un système dans lequel le parti le plus important du Parlement voire une coalition majoritaire de partis se verrait octroyer davantage de pouvoirs pour contrôler l'agenda législatif (en autorisant par exemple le groupe politique prédominant à choisir les cinq premières commissions et à attribuer les commissions restantes sur base du système d'Hondt ; et
- le Président du Parlement européen devrait être élu pour un mandat complet de cinq ans et non de deux ans et demi, ce qui permettrait de se débarrasser des « compromis » sur ce poste entre les deux principaux groupes et encouragerait la formation de coalitions majoritaires pour décrocher ce poste.

Une majorité au sein du Parlement européen aurait ainsi davantage de pouvoir pour définir l'agenda et le Parlement serait un peu plus « majoritaire ». Cela rehausserait d'autant plus les enjeux des élections européennes et encouragerait ainsi les partis nationaux et les électeurs à participer à ces élections en les considérant comme des confrontations européennes et non nationales. Cela contribuerait également au renforcement de la coopération et de la coordination entre la coalition majoritaire au Parlement européen et les hommes politiques du Conseil et de la Commission émanant des partis membres de cette coalition.

Au Conseil,

- Les délibérations législatives doivent être plus transparentes, les amendements proposés par la présidence et d'autres gouvernements devant pouvoir faire l'objet d'un examen public avant les délibérations au COREPER et le public ainsi que les médias devant pouvoir accéder aux délibérations du Conseil lorsqu'il se prononce sur des questions législatives (« en séance plénière ») ; et
- l'ensemble des votes législatifs au Conseil doit être consigné, même lorsqu'une proposition n'obtient pas l'unanimité ou une majorité qualifiée, et non pas simplement lorsqu'une majorité requise est atteinte (comme c'est le cas actuellement).

Ces changements permettraient aux acteurs extérieurs d'autres institutions européennes, des parlements nationaux et de la presse, de suivre précisément les positions et les alignements au sein du Conseil. Cela inciterait les gouvernements à tenter de coordonner leurs positions avec les acteurs des autres institutions européennes et permettrait aux médias ainsi qu'aux citoyens d'étudier scrupuleusement le comportement de leurs gouvernements lorsqu'ils élaborent une législation.

À la Commission,

- il devrait y avoir une confrontation plus ouverte pour la présidence de la Commission, n'exigeant pas une élection de grande envergure de la Commission par la population ou même par le Parlement européen, mais imposant (a) aux candidats rivaux briguant le plus prestigieux poste de l'UE d'exposer leurs idées pour leur mandat (dans un manifeste), (b) un débat public entre les principaux candidats (par exemple devant le Parlement européen et la presse), et (c) des déclarations de soutien ouvertes pour un candidat ou un autre par l'ensemble des premiers ministres et des chefs de parti du Parlement européen (de préférence avant les élections européennes) ; et
- une fois la Commission en place, elle devrait établir un programme de travail pluriannuel s'inspirant essentiellement des promesses préélectorales du Président, mais reposant également sur un « accord de coalition » au sein de la majorité politique de la nouvelle Commission.

Ces changements permettraient au public de comprendre ce pourquoi militent le Président de la Commission et la Commission. Toujours grâce à ces réformes, les citoyens pourraient récompenser (ou sanctionner) ces acteurs (au Conseil et au Parlement européen) pour apporter un soutien à une bonne (ou mauvaise) Commission. De plus, elles permettraient aux « perdants » d'une bataille pour le poste de Président de la Commission de dégager un candidat pour les prochaines élections et de constituer une série de propositions politiques plus attrayante, susceptible d'obtenir l'adhésion de la majorité au Conseil et au Parlement européen.

Ces réformes n'exigeraient aucun changement des Traités européens parce qu'il s'agit simplement de modifications apportées aux règles de procédures internes des institutions (comme pour le Parlement européen et le Conseil) ou de modifications pouvant être apportées dans le cadre des dispositions actuelles du Traité (comme dans le cas d'une compétition plus ouverte pour le poste de Président de la Commission). Pour effectuer ces changements, il faut toutefois un engagement de la part des principaux acteurs politiques des institutions européennes : les chefs de gouvernement et les responsables des principaux groupes politiques au sein du Parlement européen.

Conclusion

L'Europe est à un tournant critique de son histoire. Les cinquante années de construction d'une nouvelle superstructure continentale ont pris fin. Plutôt que de considérer le rejet du Traité constitutionnel comme une crise pour cette structure, j'entrevois celui-ci comme une confirmation de l'équilibre parfaitement stable de la politique et de la conception institutionnelle de l'Acte unique européen.

À présent, le défi ne porte plus sur une intensification ou un ralentissement de l'intégration politique, mais plutôt ce qu'il faut faire de la structure politique déjà mise en place au niveau européen : quel devrait être le mode de fonctionnement des gouvernements et de la politique au niveau européen ? Quel agenda politique l'UE devrait-elle suivre ? Comment les préférences des citoyens européens peuvent-elles filtrer à travers ce nouvel ensemble d'institutions pour déboucher sur des résultats politiques en leur faveur ? La seule solution pour l'UE est de permettre à la politique démocratique de jouer petit à petit un rôle plus central dans le mode de fonctionnement de l'UE. Cela renforcera non seulement l'efficacité de la coordination des politiques au sein du système européen d'équilibre des pouvoirs, mais encouragera également un débat plus ouvert sur les options politiques pour l'UE, lesquelles permettront à leur tour aux citoyens de formuler des préférences sur les questions politiques complexes auxquelles est confronté notre continent.

La crainte d'une « politisation » de l'UE, exprimée par d'éminents théoriciens tels que Giandomenico Majone (2002) et Andrew Moravcsik (2002), est excessive. Le système européen compte tant de poids et contrepoids pour protéger les intérêts des minorités et veiller à la construction de grandes coalitions qu'un soupçon de contestation politique ne risque pas de perturber le cadre institutionnel de base. Un surcroît de politique au sein de l'UE a peu de chances de se produire ; cependant, en ne permettant pas davantage de politique au sein de l'Union, les conséquences risquent d'être graves étant donné que les citoyens se retourneront de plus en plus contre ce qu'ils considèrent comme une forme de « despotisme » bureaucratique.

Références

Anderson, Christopher J., André Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan et Ola Listhaug (2005) *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford: Oxford University Press.

Benoit, Kenneth R. et Michael J. Laver (2005) *Party Policy in Modern Democracies*, Londres: Routledge.

Dehousse, Renaud (1995) 'Constitutional Reform in the European Community: Are There Alternatives to the Majoritarian Avenue?', in Jack Hayward (ed.) *The Crisis of Representation in Europe*, Londres: Frank Cass.

Frieden, Jeffrey A. et Ronald Rogowski (1996) 'The Impact of the International Political Economy on National Policies: An Overview', in Robert O. Keohane et Helen V. Milner (eds) *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hayes-Renshaw, Fiona, Wim van Aken et Helen Wallace (2005) 'When and Why the Council of Ministers of the EU Votes Explicitly', documents de travail 2005/25, Florence: European University Institute.

Hix, Simon (2002) 'Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam', *British Journal of Political Science*, vol. 32, no. 2, pp. 259-280.

Hix, Simon et Christopher Lord (1995) 'The Making of a President: The European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission', *Government and Opposition*, vol. 31, no. 1, pp. 62-76.

Hix, Simon, Abdul Noury et Gérard Roland (1995) 'Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001', *British Journal of Political Science*, vol. 35, no. 2, pp. 209-234.

Hix, Simon, Abdul Noury et Gérard Roland (1996, forthcoming) *Democracy in the European Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press.

Majone, Giandomenico (1996) *Regulating Europe*, Londres: Routledge.

Majone, Giandomenico (2002) 'The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization', *Governance*, vol. 15, no. 3, pp. 375-392.

Mattila, Miko (2004) 'Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the EU Council of Ministers', *European Journal of Political Research*, vol. 43, no. 1, pp. 29-50.

Mattila, Miko et Jan-Eric Lane (2001) 'Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting', *European Union Politics*, vol. 2, no. 1, pp. 31-52.

Lijphart, Arend (1977) *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, CT: Yale University Press.

Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT: Yale University Press.

Moravcsik, Andrew (2002) 'In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing the Legitimacy of the European Union', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 4, pp. 603-634.

Scharpf, Fritz (1988) 'The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration', *Public Administration*, vol. 66, no. 3, pp. 277-304.

Schumpeter, Joseph (1943) *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres: Allen et Unwin.

Tsebelis, George (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tsebelis, George et Xenophon A. Yataganas (2002) 'Veto Players and Decision-making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, pp. 283-307.

2 –Faut–il “politiser” l’Union européenne ? Perspectives et Risques

Stefano Bartolini

Né en 1952, il est diplômé de Science Politique de l’Université de Florence. Il a été assistant à l’Université de Bologne (1976), professeur à l’Institut Universitaire européen (1979), professeur associé à l’Université de Florence (1985), et professeur à temps plein de l’Université de Trieste (1990) et de l’Université de Genève (1991). Rédacteur de la *Rivista Italiana di Scienza Politica* et membre du Bureau de Rédaction du *West European Politics and Electoral Studies*. En 1990, il obtient le Prix Stein Rokkan de l’UNESCO en Sciences sociales. Ses sujets de recherches portent sur le développement politique en Europe de l’Ouest et la méthodologie comparative. Il a publié notamment sur les parties politiques Françaises et italiennes, la réforme institutionnelle et présidentielle, la réforme des parties politiques dans l’histoire européenne et sur les comportements électoraux. Il a pris la Chaire de Politique Comparée de l’Université de Bologne.

Résumé

- La politisation de l'UE est proposée postulant qu'une injection de système majoritaire dans ses procédures consensuelles favorisera le développement d'alignements partisans dans ses institutions principales, clarifiera les mandats politiques, résoudra les difficultés de coordination institutionnelle, et établira le lien entre les intérêts et préférences des citoyens et les débats internes de l'Union.
- Il faut éviter à tout prix que la politisation s'étende aux questions 'constitutionnelles' : cela créerait des tensions difficiles à maîtriser. On ne saurait se contenter de présumer ou d'espérer que cela ne se produira pas.
- Les partis politiques européens ne semblent ni assez forts ni assez considérés pour être les gardiens du processus de politisation.
- Strictement confinés aux buts définis dans le Traité, les mandats politiques de réforme sont difficiles à élaborer ; il vaut donc mieux ne pas compter contenir la politisation par ce biais.
- Des alignements partisans parallèles au sein du Conseil, de la Commission, et du Parlement, s'ils sont possibles, entraîneraient une division permanente et instable du gouvernement, étant donné la différence des calendriers pour la formation et la composition de ces organismes. Les problèmes de coordination partisane risquent de s'ajouter à ceux de la coordination inter-institutionnelle, plutôt que de les résoudre.
- Le mouvement vers un axe de politisation 'gauche-droite' n'établira le lien entre les intérêts et préférences des citoyens et la 'politique' européenne que si les vastes poches de méfiance et d'hostilité envers l'Union rencontrées parmi les citoyens européens et les classes moyennes peuvent se résorber en douceur dans l'acceptation de versions subtilement modifiées du processus d'intégration. Rien ne prouve que le clivage droite-gauche s'y prête.
- La politisation pourrait, en tout état de cause, susciter des espoirs et des attentes qui, frustrées par la suite élargirait encore l'écart entre les attentes normatives et la réalité.
- L'UE ne dispose pas actuellement des structures politiques solides (représentation d'intérêt et partis) susceptibles d'assurer que la politisation sera conduite de manière à éviter des tensions et conflits incontrôlables. La politisation pourrait disloquer ces structures fragiles plutôt que de les conforter.

Introduction

Le grand débat sur la présence ou non d'un 'déficit démocratique' dans l'UE et l'opportunité de sa démocratisation dérive généralement des 'orientations' et 'institutions' de l'Union et porte sur elles. Il est braqué sur la nécessité et/ou l'opportunité de la démocratisation étant donné la nature des 'orientations' (régulatrices ou redistributrices) (Majone 2000, 2002), du dessin institutionnel (intergouvernemental ou supranational) (Héritier 1999; Moravcsik 2002, 2004), du régime envisagé (avec ou sans *demos*) (Grimm 1995; Offe 1998). Chose curieuse : 'Orientations et Institutions de l'UE' se trouve être le titre de presque tous les livres, manuels et cours universitaires sur l'Union.

Cet article n'entend pas contribuer à ce débat, mais plutôt à en discuter une nouvelle variante : l'idée que le déficit démocratique de l'UE pourrait et devrait être comblé par une *'politisation' progressive de ses procédures internes sans réformes institutionnelles majeures*. Nombre d'universitaires ont récemment monté avec vigueur, cohérence et force détails la défense de la 'politisation' de l'UE, déplaçant l'attention des 'orientations' et 'institutions' de l'UE à la 'politique' européenne (Follesdal et Hix 2005; Hix 2006).

On a tendance à identifier les 'politiques' de l'UE, le train-train des négociations journalières et les échanges qui se font dans les nombreux sièges des rouages décisionnels de l'UE avec la 'Politique' au sens noble. Structures de représentation, élaboration de l'ordre du jour politique, rivalité politique, formation d'un système de partis, etc., elle était, dans une certaine mesure, restée en marge des premiers débats sur le déficit démocratique. Cette politique-là était réservée aux forums nationaux dont elle était caractéristique. Après l'échec du TCE, les perspectives de réformes même mineures du Traité ne sont pas encourageantes. Cette situation a revigoré, chez les théoriciens du 'déficit démocratique,' le courant qui met en avant la 'politique' de l'UE plutôt que sa réforme institutionnelle.

La thèse de la politisation fait miroiter les nombreux avantages à tirer de sa mise en place, mais ne fait pas une place suffisante aux risques que représente un tel projet ni aux impondérables moins souhaitables qu'il implique. Cet article se concentre sur ce dernier point, s'interrogeant sur la compatibilité d'une 'politisation' de l'UE avec sa structure institutionnelle.

J'avance qu'on sous-estime grandement les risques des projets de politisation, que l'incertitude reste considérable quant à leur fondement dans les faits et aux résultats à attendre de leur développement, créant des aspirations qu'on ne pourra satisfaire au sein de l'UE et des tensions que celle-ci ne saura maîtriser.

Dans le papier qui suit, je discuterai, après une brève présentation de la thèse de la 'politisation' et des résultats à en attendre, six problèmes/questions qu'à mon avis les apologistes de la politisation non pas résolus de manière satisfaisante ou convaincante. Je souligne les risques si 'ça tourne mal' dans ces six cas de figures :

- La politisation éludera-t-elle les questions 'constitutionnelles' ou 'constitutives' de l'UE ?
- Les partis européens seront-ils capables d'offrir un alignement et une opposition droite-gauche cohérents et considérés ?
- Peut-on élaborer des mandats politiques de réforme sans outrepasser les strictes limites politiques établies dans les traités ?
- Les mandats politiques coordonneront-ils les orientations politiques dans toutes les institutions européennes de manière à surmonter les blocages institutionnels ?
- Le mouvement vers un axe de politisation droite-gauche fera-t-il le lien entre les intérêts et préférences des citoyens et la politique européenne ?
- La politisation ne risque-t-elle pas de susciter des espoirs qui, frustrés par la suite, creuseraient encore le fossé entre les attentes normatives et la réalité ?

2.1 LA DEMOCRATISATION COMME 'POLITISATION'

Dans des articles récents Hix et Follesdal montent une vigoureuse et solide défense de la politisation des questions européennes qu'ils considèrent comme favorable aux perspectives d'intégration. La politisation y est présentée comme une dose de contradiction, débat, et lutte pour le programme politique de l'UE et les postes de commandement. Ils affirment en outre que cela peut se faire sans modifications majeures aux traités et institutions. Plus qu'une réforme fondamentale des traités, ce qu'il faut c'est que 'les élites politiques s'engagent à ouvrir la porte à plus de politisation du programme de l'UE' (Follesdal et Hix 2005, 23).

Hix et Follesdal inversent en cela l'argument principal du 'déficit démocratique'. Celui-ci envisage la plupart du temps le besoin d'un traité et de réforme institutionnelle d'envergure de manière à forger, faciliter et susciter un mandat politique plus clair, un débat politique plus ouvert, une responsabilité politique plus importante. En conséquence directe de quoi, l'attention, l'information, et l'intérêt des citoyens de l'UE pour la construction européenne devrait croître. La thèse de la 'politisation' innove, en ce qu'elle avance qu'on peut obtenir les mêmes résultats avec plus de contradiction politique et des réformes institutionnelles mineures. Follesdal et Hix mettent l'accent sur la dimension politique du déficit, plutôt que sur la dimension institutionnelle.

Essentiellement 'un régime démocratique présuppose la lutte pour le pouvoir politique et un débat sur l'orientation du programme politique. Cet aspect, (...), est un élément essentiel des théories sur la démocratie, si 'minces' soient-elles, pourtant il brille par son absence dans l'UE'. 'Telle qu'elle est conçue actuellement, l'UE n'offre pas la possibilité de présenter un bloc rival de candidats au pouvoir (un gouvernement 'en attente') et un programme politique rival'.

‘Sans concurrence électorale, la Commission ou les gouvernements ne sont pas motivés pour changer ces politiques en réponse aux changements dans les préférences des citoyens.’ Dans une démocratie ‘normale’, les groupes d’élites rivales auraient de bonnes raisons pour développer et faire valoir des orientations politiques opposées, une majorité se formerait en faveur d’un ensemble spécifique de mesures, et un mandat serait mis en place pour les exécuter. Sans ce débat démocratique, la capacité de l’UE à évaluer et à répondre à une des questions centrales que se posent les stratèges européens est réduite. ‘La concurrence politique est un vecteur essentiel de la formation d’opinion’ (Follesdal et Hix 2005, 4, 16, 17).

Selon ces auteurs, de récents changements ont introduit de nouveaux terrains de débat politique (le système de partis au PE) et plus de votes répartis selon un axe droite-gauche et d’orientation partisane au Conseil et à la Commission, mais leurs procédures opaques ne permettent pas au public de voir, d’évaluer et à terme de punir ou récompenser les différentes positions. ‘Les gouvernements devront former des alliances transnationales, et la base principale de ces alliances est l’orientation politique droite-gauche d’un gouvernement par rapport à un autre. Ainsi, avec le temps, le Conseil est-il susceptible de ressembler davantage au Parlement européen, agissant en législature plus ouverte et plus conflictuelle et avec ‘des divisions et coalitions droite-gauche mouvantes’ (Hix 2006, 21). À la suite du Traité de Nice, la composition de la Commission reflète celle du Conseil et les tendances du Parlement au moment de la nomination de son équipe. En ce qui concerne le Parlement, ces auteurs évaluent positivement le développement des partis européens, aussi bien en tant que groupes parlementaires que fédérations. On fait valoir que leur conduite législative atteint des niveaux de cohésion plus élevés que ceux des partis du Congrès aux USA, et qu’ils ont de plus en plus tendance à voter selon un alignement de type ‘droite-gauche’ de préférence aux lignes nationales. (Hix, Noury, et Roland 2006).

La fréquence de ces oppositions droite-gauche est ‘inévitabile’ car l’objectif est passé de la ‘création du marché’ à ‘combien il convient de le réglementer ou déréglementer’. La politique au sein de l’UE se fait de plus en plus idéologique, et l’Union est de ce fait tout au bord d’une authentique politique démocratique. Il faut motiver les hommes politiques européens pour qu’ils coordonnent leurs positions politiques en réponses aux attentes des citoyens.

Par ailleurs, ces luttes plus politisées sont ‘désirables’. Elles font monter les enjeux politiques en permettant au Parlement de fixer son ordre du jour, en rendant plus visibles les alignements politiques au Conseil, en rendant l’élection du Président de la Commission plus compétitive. Ceci aura pour effet combiné de a) produire un mandat politique plus clair pour la réforme, laquelle b) contribuera à ‘coordonner les positions d’orientation et les alliances sur les trois institutions de l’UE et à résoudre les blocages institutionnels ; c) entraînera des changements d’orientation; et d) établira le ‘lien entre les formules naissantes de politique européenne et les intérêts et préférences des citoyens’, leur permettant ‘d’identifier les choix d’orientations, de prendre parti dans le débat, pour finalement accepter d’être du côté des perdants à un moment donné dans l’attente de se retrouver avec les gagnants dans un futur proche’ (Hix 2006, 5).

Follesdal et Hix concluent que ces changements n'exigent pas de révision constitutionnelle lourde, mais peuvent s'effectuer progressivement en injectant la règle de la majorité à petites doses dans la présente architecture consensuelle de l'UE. À cette fin, la liste de propositions concrètes comprend l'élection du Président du Parlement européen pour une législature et une sélection plus partisane des présidents de commissions parlementaires du PE, des comptes-rendus des délibérations du Conseil et de la Commission plus transparents et plus publics, une nomination du président de la Commission et des commissaires plus 'majoritaire', un renforcement de la tendance selon laquelle les trois derniers Présidents ont été formellement 'investis' à la majorité des membres du Parlement européen et, depuis Nice, nommés à la majorité qualifiée du Conseil, la séparation et attribution à des agences indépendantes les opérations d'amélioration parétienne de la Commission (p.ex., l'autorité de concurrence).

Un intérêt considérable s'est investi dans une lutte plus ouverte pour le poste de Président de la Commission, qui permettrait aux différents candidats de déclarer leur programme avant les élections au PE, de publier un manifeste pour leur mandat, ce qui forcerait les partis à déclarer leur soutien pour l'un ou l'autre candidat. 'À plus long terme la réforme de la procédure d'élection du Président de la Commission offre la possibilité pour la même majorité politique (au Conseil et au Parlement européen) d'élire le Président de la Commission et la Commission, et finalement d'adopter la législation qu'elle propose'. 'Si le poste de Président de la Commission en venait à être disputé politiquement, il en résulterait un mandat, qui permettrait à une large coalition de gouverner pour une période donnée.

Ce bloc de mini-réformes 'représentera une [...] transformation l'architecture politique de base de l'UE, passant d'un système hyper-consensuel à une forme de gouvernement modérément plus majoritaire.' Cela permettrait au 'public, par le biais des media, de voir qui a proposé quoi, quelles coalitions se sont formées, quels amendements ont été rejetés et donc qui étaient les gagnants et les perdants'. Cela nourrira le débat et la remise en cause politique dans, pas seulement de, l'UE (Follesdal et Hix 2005, 20-21; Hix, 2006, 18, 24-26).

Cet argument repose sur une somme d'exposés des faits et de conjectures sur les résultats probables qui restent discutables. Les six sections qui suivent sont consacrées à une étude approfondie de ces hypothèses.

2.2 POLITISER, MAIS QUOI ? ASPECTS CONSTITUTIFS ET ISOMORPHES DE L'ENTITE EUROPEENNE

Clarifions d'abord avec plus de précision ce que sont les 'questions européennes' et 'l'ordre du jour' européen à 'politiser'. Les 'questions' européennes sont de deux types fort différents. Certaines questions clés sont *constitutives*, i.e. liées à 'l'appartenance' (l'Union telle qu'en ses frontières géographiques), aux 'compétences' (ce qu'il convient de faire au niveau de l'UE plutôt qu'aux autres niveaux de gouvernement), et au 'processus décisionnel' (comment les décisions devraient être prises). Une autre problématique européenne reflète les problématiques nationales correspondantes (niveaux et types de réglementation des marchés, aide sociale, droits de citoyenneté, politique d'immigration, questions d'ordre public, etc.). Ces questions sont *isomorphes*. C'est à dire qu'elles ont la même forme et la même substance que la problématique nationale correspondante.

Quels types de questions faut-il politiser ? La thèse de la politisation postule que les questions isomorphes seront politisées mais pas les questions constitutives. Si la problématique isomorphe qui s'impose a des parallèles nationales, la politique européenne pourra alors se construire sur des lignes similaires à celles du niveau national et compatible avec elles. Si les questions constitutives devaient être politisées, les problèmes pourraient être fort différents et plus compliqués.

Cependant, il demeure que jusqu'à présent, les partis et électorats nationaux sont plus souvent divisés sur des questions constitutives européennes que sur des questions isomorphes (Bartolini 2005, 313-326). Qui plus est, ils sont plus souvent divisés sur des questions constitutives lors des élections au Parlement européen que des scrutins nationaux, alors même que le PE n'a aucun pouvoir sur ces questions constitutives (Mair 2005).

Les mouvements anti-UE au Danemark et en France, les positions critiques de nombreux Verts (en Autriche, Finlande, France, Irlande, Suède, aux Pays-Bas, au Luxembourg, Portugal et au Royaume Uni), de la gauche non-communiste (en Finlande, Irlande, Suède et aux Pays-Bas,) des partis néo-communistes (en France, Grèce, Allemagne et au Portugal), des partis de droite et des nationalistes (en Autriche, Belgique, France, Allemagne, Irlande, Italie et au Danemark,), et de partis protestants orthodoxes (en Finlande et aux Pays-Bas) font porter leur attention davantage sur les questions constitutives d'appartenance, de compétence et de processus décisionnel que sur les questions isomorphes débattues selon l'axe droite-gauche (Taggart 1998; Christensen 1996).

De même, la politisation de questions européennes qui déchire certains importants partis européens établis de longue date (tels les partis conservateur et travailliste au R-U, les Sociaux Démocrates en Suède, le Parti Centriste en Finlande, le Centre Démocratique Social au Portugal, l'Alliance Nationale en Italie, tous les partis en Norvège) tient à la problématique constitutive d'appartenance et des pouvoirs de l'UE plutôt qu'à des questions isomorphes de politique politicienne. Finalement, les divisions profondes au sein des directions de partis et entre ces directions et leur électorat que révèlent les 36 référendums tenus entre 1972 et 2003 dans les pays membres et les pays candidats (particulièrement saillantes au Danemark, en Norvège, France, Suède, Finlande, Irlande et Autriche) ont atteint les partis de droite comme de gauche. Elles résultent toutes de la politisation de questions constitutives d'appartenance et de la ratification de nouveaux traités. (Garry 1995; Fizmaurice 1995; Bjugan 1999; Haahr 1992; Qvortrup 2002; Aylott 1997; Bjørklund 1996; Johansson et Raunio 2001; Stone 1993).

La thèse de la politisation avance que l'opposition s'exprime sur des questions constitutives parce que les questions isomorphes de nature droite-gauche ne sont pas convenablement ou suffisamment politisées dans les forums de l'UE. En l'absence de politisation droite-gauche, la seule politisation qui s'offre prend la forme d'opposition 'à' l'UE plutôt qu'à une politique particulière. On nous suggère que cela sera évité ou au moins atténué si la dynamique droite-gauche du réflexe partisan prend de l'ampleur dans le champ institutionnel de l'UE.

Cependant si nous convenons que la politisation des questions constitutives serait catastrophique, il nous faut des assurances plus solides que les spéculations du paragraphe

précédent. Si des doses de politique, débat, rivalité sont prescrites, on est en droit de savoir au moins qui seront les acteurs et organismes chargés d'inoculer cette nouvelle politique et de quel pouvoir ils disposent, pour s'assurer que la politisation s'appliquera aux bénéfiques questions droite-gauche plutôt qu'à de préjudiciables questions constitutives. À qui confier manquement, contrôle, élaboration et pilotage de cette nouvelle dimension politique ? Les partis européens semblent tout désignés. Il devient donc essentiel d'étudier leur nature et l'état actuel de leur consolidation.

2.3 LES PARTIS EUROPEENS PEUVENT-ILS ETRE LES GARDIENS DE LA POLITISATION DE UE ?

Les partis européens (groupes et fédérations parlementaires) sont-ils assez puissants pour assumer le délicat rôle de gardiens que la thèse de la politisation leur assigne ? La réponse positive donnée à cette question par les tenants de la politisation repose sur des preuves quelque peu embrouillées.

Les partis nationaux se regroupent au sein du Parlement européen dans un petit nombre de structures moins fragmenté que les systèmes de parti nationaux en général. Même avec l'élargissement, le nombre de groupes est resté assez stable, le nombre de 'groupes monopartites' n'a pas crû au fil des ans, et le pourcentage de MPE adhérent à de tels groupes est en baisse. La difficulté d'une co-opération internationale pour les partis nationalistes a rendu aléatoire la stabilité d'un groupe parlementaire à l'extrême droite (Fennema, et Pollmann 1998), toutefois cette tendance est palpable au centre-gauche et centre-droite.

À gauche, la transformation des partis communistes a estompé un clivage historique, en voyant plusieurs graviter vers le groupe socialiste. Au centre-droite, le groupe du Parti populaire européen (PPE) a intégré un nombre incroyablement élevé de nouveaux partis, surmontant des différences apparemment vertigineuses sur presque toutes les questions clés : le profile non confessionnel (et protestant) des partis conservateurs contre les valeurs religieuses des partis Catholiques; la théorie de l'économie sociale de marché contre l'idéologie neo-libérale du marché libre; les différences en politiques sociales et agricoles; les tendances intégrationnistes de nombreux partis fondateurs chrétiens et les traditions anti-intégrationnistes et sceptiques des *Tories* et autres conservateurs. On dirait que la compétition entre le Parti populaire européen et le Groupe socialiste au Parlement européen (PSE) entraîne une logique extensible d'absorption des petits partis nationaux indépendants dans les groupes principaux, même si ceux-là représentent plutôt des alliances de convenance dénuées de toute convergence idéologique.

De plus, plusieurs études arrivent à la conclusion que les partis parlementaires font montre d'un degré croissant d'homogénéité des votes. En dépit d'un esprit de groupe et d'une stabilité précaire, de scissions et de fusions, on estime que les groupes parlementaires européens atteignent un niveau d'homogénéité de vote similaire à celles des partis du Congrès aux USA. La recherche basée sur les analyses pluriannuelles de vote par appel nominal suggère que cette homogénéité souligne un affermissement de l'alignement droite-gauche des coalitions et des tendances de votes (Hix, 2001; Hix, Kreppel, et A. Noury 2003; Hix et Kreppel 2003; Hix, Noury, et Roland 2006, à paraître).

Ces indications constituent le fondement dans les faits de la thèse de la 'politisation', mais elles restent troublantes si on se souvient combien difficiles s'avèrent les alliances et la cohésion entre partis au niveau domestique, dans des institutions électorales et parlementaires qui récompensent tangiblement le poids électoral (contrôle de l'exécutif et de la législation). On ne peut qu'être surpris de la facilité avec laquelle les groupes se sont développés dans le PE malgré un environnement institutionnel adverse, son manque relatif de pouvoir et de visibilité. De fait, l'environnement institutionnel des partis européens ne se prête pas à leur consolidation. Il est vrai que les compétences accrues du PE, la généralisation des élections proportionnelles, le rôle acquis dans la sélection du président de la Commission, et les ressources matérielles et avantages politiques de l'adhésion à un des groupes principaux du PE sont des incitations institutionnelles qui les confortent. Mais le nombre d'éléments dissuasifs est plus grand : 1) les partis européens ne sont pas soumis aux exigences de la discipline parlementaire dans la formation, composition et fonction de leur exécutif; 2) les pouvoirs limités du parlement font du ralliement et de la discipline un exercice sans valeur pour déterminer les orientations; 3) la nécessité de majorité absolue de membres pour emporter la décision oblige les groupes principaux à se regrouper, or l'importance de la coalition limite la différenciation des choix de votes; 4) le besoin de soutenir l'influence institutionnelle du PE comme partie intégrante de l'architecture institutionnelle de l'UE rend souvent les alignements partisans accessoires; 5) leur absence de contrôle sur la sélection des candidats prive les partis européens du moyen de sanctionner et discipliner leurs membres et/ou sous-groupes nationaux; 7) les défections de délégations nationales exerçant leur influence par le jeu des institutions inter-gouvernementales sont fréquentes.

Soutenir une thèse annonçant l'affermissement graduel mais soutenu des partis européens est singulier si on considère le manque de cohésion idéologique, l'absence de demande et de pression venant de la base pour une représentation, et l'environnement institutionnel adverse. Deux éléments expliquent selon moi cette énigme, qui tous deux en disent plus sur la faiblesse endémique des partis européens que sur leur consolidation : 1) le manque de contrainte électorale/idéologique et 2) le soutien pour une institutionnalisation descendante du 'système de parti européen' par la Commission et le Conseil.

La formation de larges groupes s'explique par le rôle atténué au PE des contraintes partisans/idéologiques, si puissantes en politique nationale. Les délégations nationales passent sur les divergences sur les questions économiques, religieuses et européennes précisément parce que les activités du PE sont invisibles pour l'opinion publique, sans conséquence pour les alignements domestiques, et sans effet sur les récompenses et punitions électorales. La faible intensité idéologique au PE, due à son éloignement de la politique partisane et des luttes électorales, permet la création de compromis et d'alliances qui n'auront pas de répercussions politiques et/ou électorales au pays. Leurs électors respectifs restent dans l'ignorance et l'indifférence en ce qui concerne ces nouvelles alliances, et ne sont pas invités à les ratifier. En conséquence, il n'y a pas de coût politique ou électoral à anticiper que ce soit aux élections européennes ou nationales en échange des avantages de l'unification en larges groupes. Les partis européens se regroupent et s'alignent sans problème parce qu'ils ne

sont pas tenus par la politique partisane et idéologique. Si c'est le cas, la 'politisation', plutôt que de renforcer les partis européens pourrait leur rendre la vie beaucoup plus difficile.

Qui plus est, le PE et les partis européens sont compris par la Commission et le Conseil comme des mécanismes essentiels à leur légitimation, tous deux sont protégés par l'institution dont ils dépendent. De la reconnaissance progressive par traité, de Maastricht à Nice (Johansson et Zervakis 2002), au Statut des partis approuvé en novembre 2003, il y a une forte impulsion vers une institutionnalisation descendante des partis européens. Leur Statut institutionnalise les activités et le rôle des partis dans des conditions strictes et rigoureuses, qui les définissent ainsi que leurs devoirs et les conditions dans lesquelles ils peuvent *co-opérer avec* les institutions européennes et *recevoir leur soutien* (Statut des Partis Politiques Européens 2000; Parlement européen 2000; Commission Européenne 2001; Règlement No 2004/2003). Les conditions de reconnaissance délimitent considérablement le rôle des partis et sont si rigoureuses que les partis s'en trouvent transformés en institution de support de l'Union. Les partis offrent leur rôle légitimateur vis-à-vis des citoyens en échange d'un soutien économique. Plutôt que de prétendre à 'représenter' quelque chose ou quelqu'un, ils proposent d'utiliser l'argent et le statut pour informer les citoyens et encourager leur participation et soutien.

Dans l'ensemble, la tendance des groupes parlementaires européens et des fédérations de partis à devenir plus intégratrice et unificatrice et à se construire selon l'alignement droite-gauche est le résultat du soutien déterminant des institutions européennes et du peu de visibilité et d'importance de leurs activités conduites dans un climat idéologique neutre – autrement dit de leur faiblesse et non de leur force. On peut douter que ce fragile équilibre résiste longtemps ou survive à une forte politisation du programme européen. Ce type de parti européen, loin de devoir être envisagé comme agent clé de la politisation de l'UE, pourrait en être la première victime.

2.4 UN 'MANDAT POLITIQUE' PEUT-IL VOIR LE JOUR AU SEIN DES INSTITUTIONS DE L'UE ?

Un troisième point majeur de la thèse de la 'politisation' est que davantage de délibération et de rivalité politiques peuvent 'fournir au gagnant son mandat' et qu'un tel mandat légitime le changement de politique (Follesdal et Hix 2005, 10, 12). Les mandats politiques sont la musique d'accompagnement de la théorie démocratique. Un mandat c'est le fondement de la reddition de comptes et de la réactivité des élites entre élections. Il suppose que les perdants acceptent de perdre la main dans l'attente du jour à venir où ils pourront être avec les gagnants. S'il y avait politisation, serait-il possible de poursuivre un mandat au sommet des institutions de l'UE si d'autres candidats appuyaient publiquement des programmes et des trains de mesures différents ?

Je pense que la confusion règne en ce qui concerne la possibilité d'un 'mandat' politique de la Commission, amorcé par le succès rhétorique des mots 'constitution' et 'constitutionnalisation' dans les media, les sphères politique et administrative de l'Union et, malheureusement, dans les cercles universitaires et de recherche. Les mots ont leur pouvoir propre, et à parler sans cesse de 'constitution' et 'constitutionnalisation' de nombreux observateurs ont acquis la

conviction que l'UE a 'une sorte de constitution, et que des mandats politiques 'différents' peuvent être entrepris aux termes de ces procédures constitutionnelles.

D'abord, de part et d'autre de l'Atlantique, le constitutionnalisme est lié à l'idée de 'limitation du gouvernement', en vue de contenir et continger des pouvoirs illimités et de 'verrouiller' le pouvoir dans un cadre légal qui garantisse certaines libertés spécifiques des gouvernés (Sartori 1962). On est arrivé au constitutionnalisme en tant que limitation des pouvoirs en combinant trois techniques de base : séparation verticale et horizontale des pouvoirs; déclaration des droits, et révision et contrôle judiciaires (et constitutionnel) (Fabbrini 2004).

Ensuite, les constitutions définissent les droits et devoirs de base, les procédures de sélection de ceux qui auront pouvoir de décisions, et les procédures permettant la prise de décisions. En ce qui concerne les objectifs de fond de ces décisions, les constitutions n'ont, en règle générale rien à dire ou pas grand chose. Outre les domaines où la liberté de décision politique est soumise à des principes supérieurs, les constitutions en disent peu sur le contenu de fait, sur ce qu'il faut faire. Autrement dit, les constitutions définissent certains domaines réservés, et, dans les autres, s'en tiennent aux procédures sans s'attacher aux buts.

Si l'on soumet le processus dit de constitutionnalisation européen à ces critères, on trouvera le titre bien ambitieux et peut-être un peu trompeur. Un trait particulier de l'architecture institutionnelle de l'UE est le manque de séparation nette des pouvoirs et compétences entre l'Union et les États Membres et entre les institutions centrales de l'Union : Conseil, Parlement, et Commission (Bartolini 2005, 148-160). Une déclaration des droits est singulièrement absente des traités et la Charte de Droits Fondamentaux, solennellement 'proclamée' et signée au sommet de Nice du 7 décembre 2000 par les présidents du PE, de la Commission, et du Conseil, est, à ce jour, dénuée de force exécutoire (Engel 2001). La révision judiciaire est la procédure par laquelle les traités de l'UE (et plus particulièrement le Traité CE) ont évolué d'un arrangement exécutoire seulement pour les États en un régime de droits et obligations réalisables en droit sur toute personne, physique ou morale (Jupille et Caporaso 1999). Cela a eu pour effet que ce qui avait originellement été conçu comme un traité pluraliste s'est transformé progressivement en autre chose. Les traités font maintenant partie de l'ordre juridique de chaque État membre et sont mis en application dans les tribunaux nationaux, ce qui implique, affirme-t-on, que l'Union s'est transformée en un ordre juridique 'constitutionnel' légal (Craig 2001).

Les traités européens définissent les institutions et les procédures de prise de décisions, mais sont essentiellement consacrés à une liste d'objectifs de fond dans des domaines politiques précis, dont l'exécution est 'constitutionnellement' défendue par la CJE. Les domaines où l'Union n'a pas compétence ne sont pas protégés ou exclus par un encadrement constitutionnel, mais définis négativement par simple omission. Paradoxalement, la définition originelle des Communautés – dont l'objectif était de créer un marché commun supposait une vue très large (et non très étroite) des activités communautaires. Tout dépendait de ce qu'on définissait comme un 'marché commun', et cela n'était pas spécifié dans les traités. La définition en était ainsi laissée aux accords politiques et inter-gouvernementaux et il n'existait

pas d'autres moyens de protéger les autres institutions ou acteurs des décisions prises à l'unanimité par les gouvernements nationaux.

En un mot, le processus dit de 'constitutionnalisation de l'UE' est limité à la révision; la visée de la révision est limitée et se cantonne à un sous-ensemble d'aspects du traité; or la révision constitutionnelle dans de tels domaines est limitée à un ensemble de buts préétablis. Dans ce sens, 'constitutionaliser' les traités a signifié le 'figeage' d'objectifs spécifiques qui les a *protégés de toute redéfinition politique*. Les acteurs publics et privés en sortent constitutionnellement habilités, mais seulement au regard d'un ensemble d'objectifs préétablis.

Cette particularité du cadre 'constitutionnel' de l'UE n'est pas sans conséquence pour les efforts de politisation appuyant les mandats politiques transférables. Comment combiner le concept de mandat politique issu de l'exposition publique et disputée de différents programmes et plate-formes avec les objectifs préétablis de l'UE ? Si un mandat politique résultait de débats plus ouverts et plus partisans au Conseil, à la Commission et au Parlement – disons, par exemple, un mandat appelant à une politique monétaire expansionniste, des minima européens de sécurité sociale, la mise en vigueur d'une politique du travail ou fiscale, ou une transformation radicale de la politique agricole, pourrait-il se réaliser ? La réponse est NON. Ce mandat politique serait entravé par l'autonomie de la Banque Centrale Européenne, par la jurisprudence de la CJCE, bloqué par le veto au Conseil. Ces entraves politiques empêcheraient la réalisation du mandat politique. Les conflits entre 'politique' et 'institutions' deviendraient de plus en plus intenses, créant des tensions difficiles à maîtriser.

L'argument selon lequel le mandat politique sera accepté par les perdants dans l'attente du jour où ils seront les gagnants est stérile. Cette vision pourrait en fait s'avérer tragiquement dangereuse si elle suscitait des attentes qui, dans les faits, ne pouvaient être réalisées.

Les tenants de la démocratisation par politisation devraient donc clarifier leur thèse en précisant que les 'mandats' dont ils parlent devront être des *ajustements mineurs confinés aux limites étroites de l'ensemble d'objectifs préétablis de l'UE*. En attendant, on ne sait toujours pas comment les débats publics, la rivalité politique, et les alignements partisans pourront à la fin du compte, par quelque formule miraculeuse, amener l'opinion publique et les forces politiques à trouver un accord exact sur les termes compatibles avec les Traités.

2.5 LA 'POLITISATION' DE L'UE PEUT-ELLE ENCOURAGER LES ALLIANCES ET COORDONNER LES POSITIONS POLITIQUES DANS TOUTES LES INSTITUTIONS EUROPEENNES EVITANT PAR LA LE BLOCAGE INSTITUTIONNEL ?

La thèse de la politisation avance que davantage de politique et de lutte politique au sein de l'UE permettrait de surmonter les blocages institutionnels causés par l'interaction institutionnelle complexe entre le Conseil, la Commission et le Parlement au terme de la procédure de co-décision. On nous assure que les débats et rivalités politiques au cours des processus d'orientation politique susciteront la création d'alliances partisans parallèles dans toutes les institutions, assurant que les mêmes questions et alliances s'y répandent. A son tour, cette lutte ouverte entre camps politiques dans toutes les institutions permettra aux

citoyens d'identifier les acteurs avec les orientations et permettra la 'coordination' des orientations dans toutes les institutions européennes. Le principe de base est que si les alignements partisans droite-gauche prévalent au Conseil, à la Commission et au Parlement, cet alignement représentera un principe d'organisation supérieur, et permettra une meilleure coordination des activités des différentes institutions. La thèse ne propose rien moins que la transformation de conflits circonscrits en conflits partisans et élargis.

La preuve n'est pas faite qu'une structuration droite-gauche est en train de poindre au Conseil/Commission (Hayes-Renshaw, van Aken, et Wallace 2005; Mattila et Lane 2001; Mattila 2004). Mais à supposer qu'elle fût possible, cette hypothèse devra envisager des solutions au problème des changements continus de composition et d'orientation politique au sein du Conseil au gré des élections nationales et, dans une moindre mesure, des choix de Commissaires par les gouvernements nationaux.

Il est peu probable qu'un gouvernement national social-démocrate choisisse ou accepte un commissaire conservateur au nom de l'existence d'une majorité conservatrice au Parlement européen. La coordination des orientations politiques grâce aux alignements partisans devra prendre en compte le facteur déstabilisant de commissionnaires choisis par des gouvernements caducs et de gouvernements changeant d'orientation politique pendant la vie de la Commission et du Parlement européen. La possibilité d'avoir le trio Commission-Parlement-Conseil de la même couleur politique pour une certaine durée relève de la fantaisie pure et on ne voit pas comment la thèse de la politisation résout ce problème.

Tel qu'il se présente actuellement, l'argument des alignements partisans clairs et nets ne résoudra pas les problèmes de coordination institutionnelle, il ne fera qu'ajouter des problèmes de coordination politique et partisane aux problèmes déjà manifestes de coordination institutionnelle. Un gouvernement divisé par un axe d'orientations partisanes différentes au Conseil de celles en présence à la Commission/Parlement sera une réalité permanente. Plus problématique : ce gouvernement divisé sera hautement instable, changeant de direction et de dynamique de manière imprévisible et relativement anarchique.

2.6 POLITISATION ET POLITIQUE EUROPEENNES SUR DES LIGNES PARTISANES PERMETTRONT-ELLES DE FAIRE LE LIEN ENTRE LES INTERETS ET PREFERENCES DES CITOYENS ET L'UE ?

Un autre postulat non moins essentiel de la thèse de la 'politisation' est que si l'ensemble des questions européennes épineuses devenaient ouvertement politiques, cela créerait un lien plus fort entre les intérêts et préférences des citoyens et le débat politique interne de l'UE. Argument puissant : s'il est correct, ses aboutissements pourraient justifier à eux seuls certains des risques qu'implique le projet de 'politisation'. Cependant, je pense que des doutes sérieux, pour ne pas dire plus, planent toujours sur l'éventualité de lien authentique s'établissant entre les partis européens et les élites politiques et les préférences et intérêt des citoyens vis-à-vis de l'Union par intensification de la politisation.

Dans quelle mesure les préférences des électeurs en matière européenne sont-elles en harmonie ou en conflit avec celles du parti auquel ils sont traditionnellement loyaux ? Où est la

preuve qu'un débat de plus en plus politisé et partisan entre les chefs de parti et les commissionnaires européens représentera l'opinion publique européenne et sera en phase avec elle ? Il faut reconnaître que les preuves n'abondent pas et qu'elles restent entièrement discutables.

Les études entreprises à la fin des années 1980 et au début des années 1990 (Eijk et Franklin 1991; Schmitt 1994) concluaient que l'électorat suivait les positions de son parti. Dix ans plus tard, les recherches indiquent qu'une proportion considérable de l'électorat européen a sur des questions européennes clés des vues qui ne sont pas représentées par ses partis respectifs (Eijk et Franklin 2004). D'autres études montrent que l'accord masse-élite est solide sur les grandes lignes idéologiques droite-gauche, alors que sur des politiques spécifiques de l'UE (telles le contrôle des frontières et la monnaie commune), les divergences entre les électeurs et leurs représentants du même parti sont telles qu'on se demande ce qu'ils peuvent avoir en commun. Les électeurs et leurs représentants vivent dans des mondes différents, et la position des votants sceptiques ou opposés à l'intégration est presque entièrement ignorée (Thomassen et Schmitt 1997; Schmitt et Thomassen. 2000). Il semble que partout, et de manière croissante, les partis sont perçus comme plus favorables à l'intégration que l'électorat.

Toutes les observations accumulées sur le terrain par des enquêtes nationales et internationales sur les attitudes des électeurs sur les questions constitutives de l'UE indiquent que ces attitudes sont liées à de nombreuses questions qui diffèrent et sont déterminantes dans différents pays, mais que nulle part elles ne recourent sensiblement les philosophies droite-gauche (voir rapport *in* Bartolini 2005, 340-354). Il est difficile de trouver dans l'attitude des citoyens envers l'UE une quelconque ressemblance avec la combinaison historique d'alignements par classe et religion typique des démarches droite-gauche. Presque sans exception les attitudes envers l'intégration européenne se cristallisent le long de la ligne de faille sur perception de possibilités nouvelles et de mobilité accrue / perception de leur prix. Ceux dont les options de mobilité sont moindres ont tendance à s'opposer au processus d'intégration de leur pays.

Cette situation relève peut-être d'un problème général de représentation, et une politisation par orientation pourrait élargir, plutôt que diminuer, l'écart entre élites, partis et électeurs. L'hypothèse pro politisation argue que plus de politique aboutira à la prépondérance de l'alignement droite-gauche des partis européens en parallèle avec l'alignement national droite-gauche de l'électorat. Elle repose sur la supposition que les données conflictuelles nationalisme/supranationalisme, ou intégration/indépendance resteront dormantes ou secondaires pendant le processus de politisation. J'ai fait valoir qu'on peut pour le moins en douter. Toute politisation des questions intégration/indépendance risque d'élargir l'écart entre partis et électeurs, et de déchirer les partis européens. Je partage la conclusion selon laquelle, si les questions constitutives européennes étaient politisées même modestement, 'le remède serait pire que le mal' (Thomassen, Noury, et Voeten 2004, 164).

La conclusion qui s'impose est que les partis européens n'ont d'espoir de créer un système de partis européen et de modeler l'opinion publique que si 1) Ils s'organisent sur des questions isomorphes au plan national, 2) Ils conviennent d'exclure la question constitutive de

l'intégration européenne du programme politique du PE, et 3) ils empêchent les électeurs européens de s'exprimer sur de telles questions. Les chances d'une telle issue sont difficiles à estimer dans un contexte plus politisé et partisan.

2.7 CHANGEMENT DE PREFERENCE ET VUE 'ECLAIREE' DU 'DEBAT PUBLIC'

Les théoriciens de la politisation affirment encore que le débat ouvert, la rivalité politique et la politisation favoriseront la transparence et une information capable de changer les perceptions et les préférences du public et plus généralement de tous les acteurs ayant partie prenante. 'Sans débats politiques transparents, il est facile pour les ténors politiques – rédacteurs, chefs de partis minoritaires, activistes ou groupes de pression – de manipuler l'opinion des citoyens' (Hix 2006,10). Avec un débat plus transparent entre dirigeants politiques il existe un processus de prise de connaissance des politiques au cours duquel les positions peuvent changer. Voici un exemple intéressant de cette attente :

'Maintenant imaginons la situation dans l'UE avec la directive dite 'sur les services'. Actuellement, l'opposition à la libéralisation du secteur des services est très répandue en Europe. L'opinion des citoyens sur ce sujet est vague et facile à manipuler par ceux qui y ont intérêt – entreprises publiques et journaux nationalistes. Cependant, si le débat politique de cette question était plus général, les électeurs découvrirait que la directive en question n'est pas aussi radicale que certains de ses adversaires le prétendent et aussi que la libéralisation du secteur des services est plus susceptible de créer des emplois que d'en supprimer. Il en résulterait un débat plus mesuré et les chances d'un compromis sur cette politique' (Hix 2006, 11; mes italiques).

L'opinion de ce passage sur la directive sur les services est sans importance en soi, et il serait difficile de disputer l'idée que des débats publics et politisés pourraient changer l'opinion d'audiences informées et d'acteurs impliqués. Cependant, ce changement de préférences s'opère dans une direction bien précise et révélatrice : 'l'opposition originelle à une proposition politique peut se transformer en soutien conditionnel '. Ce point est important car il trahit les présuppositions plutôt partiales des défenseurs de cette perspective. L'idée implicite ici est que les débats, la discussion, la joute verbale, etc. ont des chances de surmonter les oppositions excessives ou instrumentales, d'éliminer la 'manipulation', de supplanter les petits intérêts' les tendances négatives, et, en fin de compte, de faire avancer la cause de l'UE.

Cela suppose une conception éclairée donc optimiste du débat politique. Il n'est pas rare pour les haut-fonctionnaires européens ou les supporters de l'intégration/plus/démocratisation de croire fermement que si les gens en savaient plus, étaient plus compétents et mieux informés et participaient d'avantage, alors ils verraient que ce que fait l'UE est bon et dans leur intérêt futur.

Le débat, au lieu d'être organisé par des groupes présumés différents ayant des opinions, intérêts et ressources différents, est conçu comme un moyen de persuader les citoyens. Ils y apprendront que ce qui se fait est fait dans leur intérêt : 'Le seul moyen de ramener les gens à la cause de l'Europe est 'de (les) persuader que leurs intérêts et valeurs propres seront défendus par l'UE, sinon maintenant, au moins dans un avenir proche' (Hix 2006, 13). Mais il faut au moins envisager l'hypothèse où ce qui est appris ne correspond pas aux projets et

attentes originelles et où le processus de politisation se trouve transformé l'indifférence voire le soutien originel en opposition informée et nuancée.

Conclusion : la politique de masse à l'UE : bénéfique ?

La thèse de la politisation discutée dans cet article tire clairement ses implications et ses présuppositions de l'expérience historique de l'État nation. Sa vision positive de la délibération, des engagements publics, du mandat politique et de la rivalité trahit une perception 'majoritaire' de la démocratie. Cette thèse recommande une politisation 'modérée' qui minimiserait le changement et réduirait les risques. Sa proposition de politisation modérée excluant la réforme institutionnelle n'est pas sans attrait au vu de la déprime actuelle des milieux européens et du manque de réalisme des perspectives de réforme institutionnelle. J'ai fait porter cet article sur les risques que comporte une telle démarche. La chaîne de présuppositions improbables et de choix hasardeux que cette stratégie implique est si longue que les impondérables ne pourraient manquer, et que beaucoup d'entre eux risquent de ne pas être bénéfiques.

Le risque premier est que le processus de politisation ne déborde de son cadre politique droite-gauche vers les questions constitutives d'appartenance, compétences, et règles de décision.

Si le débat public, la remise en cause et la rivalité partisane s'intensifient au sein de l'UE, quelle chance y a-t-il que cette politisation évite ou contourne miraculeusement les conflits concernant la création, consolidation, et portée territoriale des institutions politiques au niveau supranational quand dans les faits c'est là le type de questions qui agite le plus les citoyens européens ? La politique de masse est incapable de résoudre les questions d'appartenance, compétence, et procédures de décision. Reste la possibilité qu'elle contribue à les radicaliser et les rendre impossible à gérer par des élites politiquement responsables et sous l'obligation des engagements publics qu'ils ont dû prendre. Ce risque est si grave qu'il faudrait être presque certain de l'éviter.

1. La thèse de la politisation présuppose que les questions constitutives ne seront pas politisées mais omet de spécifier de manière convaincante les conditions permettant d'éviter ce résultat néfaste.

A supposer que les avancées de la politisation épargnent les questions constitutives, Quelles chances y a-t-il que les partis européens organisent un système de parti opérant et crédible aligné sur un axe droite-gauche ? J'ai suggéré que la perspective de partis européens devenant une structure authentique de représentation est incertaine et problématique, en dépit de l'assistance institutionnelle considérable dont ils ont bénéficié. Leur capacité à absorber des délégations nationales disparates et leur cohésion croissante peuvent se lire comme un signe de leur relatif manque d'importance, plutôt que de leur force. Les partis européens restent étrangers aux mécanismes servant à exprimer, canaliser et soulever les demandes des citoyens et des groupes. Les signes de leur rivalité naissante se manifestent dans des différences d'attitudes politiques et législatives, mais rien de ce qui se fait au PE n'a

d'implications sur les chances électorales des partis nationaux ou européens. La thèse de la politisation avance que les partis européens seront les gardiens du processus de politisation et que ce même processus de politisation qu'ils sont supposés canaliser et piloter les renforcera et les rendra plus cohérents et crédibles

2. LA THESE DE LA POLITISATION REPOSE SUR UNE PERCEPTION EXCESSIVEMENT POSITIVE ET OPTIMISTE DES PARTIS EUROPEENS ET DE LEUR ESSOR. MISER SUR LEUR ROLE ET CAPACITES EST AUSSI FORT RISQUE À CE STADE.

A supposer que la politique épargne les questions constitutives et que les partis européens réussissent à garder leur cohésion dans un espace politique essentiellement axé droite-gauche, quelle chance y a-t-il que d'authentiques 'mandats politiques' émergent du processus de politisation ? J'ai fait valoir que les traités réduisent considérablement les objectifs qu'on peut imposer et poursuivre. En politique, il est bien rare qu'on puisse à son gré plus ou moins politiser un programme déjà fixé. Au contraire, c'est la politisation qui normalement définit le programme. L'idée que davantage de délibération publique arrosée de politisation et d'opposition peut éviter une redéfinition majeure des orientations politiques est illusoire. En même temps, d'autres mandats concernant des politiques déterminées (compétition, libre circulation, agriculture, etc.) ou exclues (taxation, sécurité sociale, marché du travail, etc.) ne sont pas envisageables.

3. LES MANDATS POLITIQUES DEVRAIENT SE CANTONNER A LA VOIE ETROITE FIXEE PAR LES TRAITES FAUTE DE QUOI LES MANDATS POLITIQUES SOUMETTRONT LES TRAITES/INSTITUTIONS A DE TERRIBLES TENSIONS CHAQUE FOIS QUE CES DERNIERS SERONT PERÇUS COMME LIMITANT LE PROGRAMME POLITISE.

Si les trois conditions ci-dessus sont satisfaites, quelle perspective y a-t-il qu'un tel mandat politique favorise les alliances et coordonne les positions politiques dans toutes les institutions européennes et permette de surmonter les blocages institutionnels ? C'est là une des conjectures les plus audacieuses de la thèse de la politisation. S'il est raisonnable de supposer que des alignements partisans parallèles à la Commission, au Conseil et au Parlement aideront à surmonter les blocages institutionnels, on ne voit toujours pas comment y parvenir étant donnée une composition différente selon des calendriers différents pour la formation de ces trois institutions. Ceci étant, l'assertion des tenants de la politisation que ce résultat peut être obtenu sans réformes institutionnelles majeures semble manquer de réalisme.

4. LES TRAITES SIC STANTIBUS – UN ALIGNEMENT PARTISAN FORT POURRAIT COMPLIQUER LES PROBLEMES DE COORDINATION INTER-INSTITUTIONNELLE AU SEIN DE L'UE, PLUTOT QUE DE LES RESOUDRE.

Autres problèmes : même en faisant exclusion des problèmes ci-dessus, ce modèle partisan de politique européenne établira-t-il le lien entre les intérêts et préférences des citoyens et l'UE ? Sur la base des données obtenues sur les réactions du grand public au processus d'intégration, j'ai exprimé des doutes sur l'obtention de ce résultat par le biais d'oppositions politiciennes droite-gauche. Tout dépend de la possibilité de transformer le détachement, le manque d'intérêt et le scepticisme des citoyens *vis à vis* de l'Europe en soutien pour des visions différentes de l'Europe. Il s'agit de savoir si les vastes poches de méfiance et de sentiment

anti-Union peuvent être résorbées et canalisées vers des versions gentiment revues du processus d'intégration; si les classes moyennes éloquemment anti-UE peuvent être neutralisées par le processus de politisation. À ce stade, nul ne le sait, et c'est là tout le problème.

5. MEME DANS DES CIRCONSTANCES FAVORABLES, PLUS DE POLITIQUE AXEE DROITE-GAUCHE ET DE « PARTISANERIE » INSTITUTIONNELLE POURRAIENT NE PAS SUFFIRE À EMPORTER L'APPUI DU PUBLIC POUR L'UNION.

Finalement, à supposer – et non pas assumer – tout ce qui précède, il reste un dernier risque : cette politisation pourrait créer des attentes plus grandes qu'elle ne peut satisfaire en réalité, ce qui approfondirait à long terme le fossé entre l'UE et ses citoyens.

On avance que le processus de politisation envisagé devrait être 'modéré' pour en diminuer les risques, ce qui justifie la stratégie par tâtonnements. Au vu des risques envisagés ci-dessus, une politisation modérée est rassurante. Mais il n'est pas simple de déterminer la dose correcte de politisation partisane. D'autant plus que même une dose infime de politisation est susceptible de réveiller des attentes et des promesses qu'on ne saura satisfaire. Le public informé, les media, les organisations et mouvements, lobbies, sous- et contre-élites peuvent être amenés à prendre part à des discussions politiques publiques sur l'UE. Ça leur plaira d'être mis en présence de programmes différents, de suivre la lutte pour la présidence de la Commission, d'écouter les visions et buts divers. Mais après la musique douce, il faudra vivre avec la cacophonie de vingt-cinq pays en lutte pendant six mois pour trouver un compromis sur quelque 0,030 % du budget. Il y a risque à envisager la politique de masse essentiellement comme un énorme exercice d'apprentissage en même temps qu'un processus de légitimation

6. MEME UNE POLITISATION CONTROLEE POURRAIT ACCROITRE LE DESEQUILIBRE ENTRE PERSPECTIVES ET REUSSITES, CAUSER LA DESILLUSION, LE MECONTENTEMENT, ET LA FRUSTRATION A UN NIVEAU PLUS ELEVE QU'A PRESENT.

En résumé,

- Il n'est pas certain que la politisation épargnera les questions constitutives;
- On est en droit de douter que les partis européens soient capables d'offrir un alignement et une opposition droite-gauche cohérents;
- Il est difficile d'imaginer qu'on pourra élaborer divers mandats politiques pour la réforme et les confiner aux strictes limites politiques établies par les traités;
- Il est douteux que de tels mandats puissent encourager les alliances et coordonner les positions politiques dans toutes les institutions européennes de manière à surmonter les blocages institutionnels;
- Il reste à prouver que des mandats politiques de ce type établiront le lien entre les formules naissantes de politique européenne et les intérêts et préférences des citoyens;
- Et le risque qu'il en résulte des frustrations n'est pas exclu.

Voici une longue liste d'incertitudes. Il est fort peu probable que les six résultats positifs seront obtenus et les impondérables guettent à chaque pas.

À n'en pas douter, l'injection de rivalité/délibération/politisation dans le processus décisionnel de l'Union est un moyen possible de renforcement des structures politiques intermédiaires de représentation. Mais pour arriver à ce but, les risques sont trop grands. Les structures représentatives sont les vecteurs des divers points de vue, intérêts et identités, et leur contenu spécifique ne saurait être prescrit. La politisation est risquée car si elle échoue, il est peu probable que les choses restent inchangées. Un échec mettra le processus d'intégration à telle épreuve qu'il compromettra son avance. L'UE est dépourvue des structures institutionnelles et politiques capables d'assurer que la politisation sera canalisée de manière à éviter la création de tensions et conflits incontrôlables.

Dans tout système politique, les élites dirigeantes doivent traiter les problèmes concrets - conditions économiques, relations internationales, etc. - comme les problèmes de mobilisation du support politique. Le lien entre la résolution des problèmes et le support politique était mince dans les Etats européens pré-libéralisés et pré-démocratisés, mais il est devenu plus fort dans l'État nation démocratisé. Il est de nouveau mince et relâché dans le processus d'intégration européenne, au cours duquel la solution des problèmes de coordination s'est trouvée détachée de la mobilisation d'un soutien. Cela résulte de la mise en commun de la fonction de solution des problèmes au niveau européen. Grâce à la séparation des critères de rationalité économique (réservés à l'UE) des autres objectifs, politique, culturel et social (réservés à l'État nation), l'UE a joui d'une position privilégiée, choisissant de laisser ces derniers problèmes hors de sa compétence. Avec le temps, cependant, cette option semble s'être amenuisée. Les élites politiques euro-nationales sont sous le coup de tensions renouvelées entre leur gestion des problèmes - pour lesquels elles concentrent leurs efforts et souveraineté au niveau supranational- et l'entretien de la source de leur autorité - qui repose sur les processus de légitimation nationaux.

Cette situation est nouvelle et ardue, mais une poussée décisive pour réintroduire des problèmes de mobilisation du soutien politique au sein de l'UE pourrait s'avérer un remède pire que le mal.

Références

- Aylott, N. (1997), 'Between Europe and Unity : The Case of the Swedish Social Democrats', *West European Politics*, 20 : 119-136.
- Bartolini, S. (2005), *Restructuring Europe. Centre formation, system building and political structuring between the nation state and the EU*, Oxford, Oxford University Press.
- Bjørklund, T. (1996), 'The Nordic Referendums Concerning Membership in the EU', *Cooperation and Conflict*, 31 : 11-36.
- Bjugan, K. (1999), 'The 1998 Danish Parliamentary Election : Social Democrats muddle through to Victory', *West European Politics*, 22 : 172-178.
- Christensen, D. A. (1996), 'The Left-Wing Opposition in Denmark, Norway and Sweden : Cases of Euro-phobia ?', *West European Politics*, 19 : 525-546.
- Commission Européenne (2001), *Proposition de règlement du Conseil sur le statut et le financement des partis politiques européens*, Bruxelles, 13 February.
- Craig, P. (2001), 'Constitutions, Constitutionalism, and the European Union', *European Law Journal*, 7 : 125-50.
- Eijk, C. van der and M. Franklin (1991), 'European Community Politics and Electoral Representation : evidence from the 1989 European Elections Study', *European Journal of Political Research*, 19 : 105-127.
- Eijk, Cees van der and M. N. Franklin (2004), *Potential for Contestation on European matters at national elections in Europe*, in Marks, G. and M. R. Steenbergen (eds.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 32-50.
- Engel, C. (2001), 'The European Chart of Fundamental Rights', *European Law Journal*, 7 : 151-70.
- European Party Statute (2000), *Working Document of European Political Parties*, by the secretary-generals of the parties and parliamentary groups of the EPP, ED, PES, ELDRP, Group of Greens/Europe Free Alliance and the Federation of the Green party, Democratic Party of the Peoples of Europe- European Free Alliance, 15 February.
- European Parliament (2000), *Committee on Constitutional Affairs, Final report (A5-0058/2000) on the preparation of the reform of the Treaties and the next Intergovernmental Conference*, Reporters Giorgios Dimitrakopoulos and Jo Leinen, 27 March.
- Fabbrini, S. (2004), 'Transatlantic Constitutionalism : Comparing the United States and the European Union', *European Journal of Political Research*, 43 : 547-69.
- Fennema, M. and C. Pollmann (1998), 'Ideology of Anti-Immigrant Parties in the European Parliament', *Acta Politica* 33 : 111-133.
- Fizmaurice J. (1995), 'The 1994 Referenda on EU Membership in Austria and Scandinavia : A Comparative Analysis', *Electoral Studies*, 14 : 226-232, 230;
- Follesdal, A. and S. Hix (2005), 'Why there is a Democratic Deficit in the EU : A Response to Majone and Moravcsik', European Governance Papers (EUROGOV) No. C-05-02, (<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf>).
- Garry, J. (1995), 'The British Conservative Party : Divisions Over European Policy', *West European Politics*, 18 : 170-189.
- Grimm, D. (1995), 'Does Europe need a constitution ?', *European Law Journal*, 1 : 282-302.

Haahr, J. H. (1992), 'European Integration and the Left in Britain and Denmark', *Journal of Common Market Studies*, 30 : 77-100;

Hayes-Renshaw, F., W. van Aken, and H. Wallace (2005), 'When and Why the Council of Ministers of the EU Votes Explicitly', Working Papers 2005/25, Florence : European University Institute.

Héritier A. (1999), 'Elements of democratic legitimation in Europe : an alternative perspective', *Journal of European Public Policy*, 6 : 269-282.

Hix S. (2006), Why the EU Needs (Left-Right) Politics : Policy reform and Accountability are impossible without it. Paper written for Notre Europe, Paris (<http://www.notre-europe.asso.fr>)

Hix, S. (2001), 'Legislative Behaviour and Party Competition in European Parliament : An Application of Nominat to the EU', *Journal of Common Market Studies*, 39 : 663-688.

Hix, S., A. Kreppel and A. Noury (2003), 'The Party System in the European Parliament : Collusive or Competitive ?', *Journal of Common Market Studies* 41 : 309-331.

Hix, S. and A. Kreppel (2003), 'From Grand Coalition to Left-Right Confrontation : Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament', *Comparative Political Studies*, 36 : 75-96.

Hix, S., A. Noury, and G. Roland (2006, forthcoming) *Democracy in the European Parliament*, Cambridge : Cambridge University Press.

Johansson, K. M. and T. Raunio (2001), 'Partisan responses to Europe : Comparing Finnish and Swedish political parties', *European Journal of Political Research*, 39 : 225-249.

Johansson, K. M. and P. Zervakis (2002), *Historical Institutional Framework*, in Johansson, K.M. and P Zervakis (eds.), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, Baden-Baden, Nomos. 11-28.

Jupille, J. and J.A. Caporaso(1999), 'Institutionalism and the European Union : Beyond Comparative Politics and International Relations', *International Review of Political Science*, 2 : 429- 44, 440.

Mair, P. (2005), 'Popular Democracy and the European Union Polity', European Governance papers (EUROGOV) No. C-05-03 <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-03.pdf>

Majone, G. (2000), 'Europe's 'Democratic Deficit' : The Question of Standards', *European Law Journal*, 4 : 5-28.

Majone, G. (2002), 'The European Commission : The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization', *Governance*, 15 : 375-392.

Mattila, M. and Jan-Eric Lane (2001) 'Why Unanimity in the Council ? A Roll Call Analysis of Council Voting', *European Union Politics*, 2 : 31-52.

Mattila, M. (2004), 'Contested Decisions : Empirical Analysis of Voting in the EU Council of Ministers', *European Journal of Political Research*, 43 : 29-50.

Moravcsik, A. (2002), 'In Defense of the "Democratic Deficit" : Reassessing the Legitimacy of the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 40 : 603-634.

Moravcsik, A.(2004), 'Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics ? A Framework for Analysis', *Government and Opposition*, 39 : 336-363.

Offe, C. (1998), *Demokratie und Wohlfahrtsstaat : Eine europäische Regimenform unter dem Streß der europäischen Integration*, in W. Streek (ed.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie*, Frankfurt, Campus Verlag, 99-136.

Qvortrup, M. (2002), 'The Danish Referendum on Euro Entry, September 2000', *Electoral Studies*, 21 : 493-498.

Regulation (EC) No 2004/2003 on the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulation governing political parties at European level and the rules regarding their funding, *Official Journal of the European Union*, 15.11.2003, L 297/1.

Sartori, G. (1962), 'Constitutionalism. A preliminary Discussion', *American Political Science Review*, 56 : 853-64.

Schmitt, H. (1994), *National Party Systems and the Policies of the European Union. First Results from the 1994 European Election Study*, XVIth World Congress of IPSA, Berlin, August 21-25.

Schmitt, H. and J. Thomassen. (2000), 'Dynamic Representation : The Case of European Integration', *European Union Politics*, 1 : 318-339.

Stone, A. (1993), 'Ratifying Maastricht : France Debates European Union', *French Politics and Society*, 11 : 70-88.

Taggart, P. (1998), 'A touchstone of dissent : Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems', *European Journal of Political Research*, 33 : 363-388.

Thomassen J. and H. Schmitt (1997), 'Policy representation', *European Journal of Political Research*, 32 : 165-184, 181.

Thomassen, J. A., G. Noury and E. Voeten (2004), *Political Competition in the European Parliament. Evidence from Roll Call and Survey Analyses*, in Marks, G. and M. R. Steenbergen (eds.), *European Integration and Political Conflict*. Cit., 141-164.

Liste des Etudes et Recherches déjà parues

Disponibles sur le site Internet de Notre Europe

- L'UE a-t-elle besoin d'être politisée selon un axe gauche-droite ?
Simon Hix – Disponible en français et anglais (mars 2006)
- La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ?
Catherine Palpant – Disponible en français et anglais (janvier 2006)
- Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ?
Stephen Boucher – Disponible en français et anglais (décembre 2005).
- La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ?
Morgan Larhant – Disponible en français (août 2005).
- L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement
Marjorie Jouen et Catherine Palpant – Disponible en français et anglais (juin 2005).
- Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin
Arjen Nijeboer – Disponible en anglais (mai 2005).
- Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais
Brigid Laffan et Adrian Langan – Disponible en français et anglais (mai 2005).
- La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace
Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa – Disponible en français et anglais (mars 2005).
- La Commission européenne « élargie »
John Peterson – Disponible en anglais (février 2005).
- La Turquie aux portes de l'Europe
Jean Marcou – Disponible en français (octobre 2004).
- L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques
Hugo Zsolt de Sousa – Disponible en anglais (avril 2004).

- Une stratégie de sécurité globale pour l'Union
Sven Biscop et Rik Coolsaet – Disponible en anglais (décembre 2003).
- Sant Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD
Jolyon Howorth – Disponible en anglais (décembre 2003).
- 9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique
Monica den Boer – Disponible en anglais (septembre 2003).
- L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ?
Daniel Vaughan-Whitehead – Disponible en français (septembre 2003).
- Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage
William Wallace – Disponible en anglais (juillet 2003).
- La Banque Centrale européenne et la politique monétaire
Hugo Zsolt de Sousa – Disponible anglais (juin 2003).
- Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ?
Yannis Papadopoulos – Disponible en français (novembre 2002).
- Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001
Jolyon Howorth – Disponible en anglais (mars 2002).

Etude disponible en français et Anglais sur le site <http://www.notre-europe.asso.fr>



Education et culture

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

© Notre Europe, mars 2006