

L'action de L'Union répond-elle aux préférences des citoyens ?



Renaud Dehousse

Renaud Dehousse est Professeur Jean Monnet à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Il dirige le Centre européen de Sciences Po. Après des études de droit à l'Université de Liège (Belgique) et à l'Institut universitaire européen de Florence, il a enseigné à l'Institut universitaire européen et à l'Université de Pise (Italie). Il a également été Professeur visiteur à l'Université du Michigan et à l'Université de Florence. Il a en outre exercé des activités de conseil auprès de différents services de la Commission européenne.

Il est conseiller scientifique pour *Notre Europe*.

A en croire les sondages, à quelques semaines du scrutin, seul un tiers des électeurs seraient disposés à se rendre aux urnes aux prochaines élections européennes. A dire vrai, ce résultat dérangeant est à l'enseigne de la continuité, puisque le taux de participation tend à baisser à chaque scrutin.

Comment l'expliquer ? Jusqu'à présent, les analyses ont surtout mis l'accent sur le caractère tronqué de ces élections : les candidats étant désignés par les partis nationaux et le lien avec la désignation de l'exécutif européen étant ténu, le débat, lorsqu'il a lieu, porte plutôt sur des enjeux nationaux. A cela s'ajoute un manque d'information quant au fonctionnement de la « machine » européenne, qui n'est évidemment pas de nature à mobiliser les électeurs. Mais on voudrait ici mettre en lumière un

autre élément qui pèse sans doute sur ce résultat, à savoir le décalage qui existe entre les attentes et les intérêts des citoyens, d'une part, et les choix politiques des institutions européennes, d'autre part.

Un des buts de l'élection est en effet de permettre à ceux qui y prennent part de se prononcer sur l'orientation qu'ils souhaitent voir donner à l'action politique. Dans tout système qui se veut démocratique, l'action des dirigeants est censée répondre – en partie au moins – aux attentes de leurs citoyens. Du jugement que ces derniers portent sur la qualité de cette action dépend en partie la légitimité du système. En revanche, un manque d'attention aux préoccupations des électeurs ne peut qu'avoir un effet délégitimant.

Les principales attentes des européens

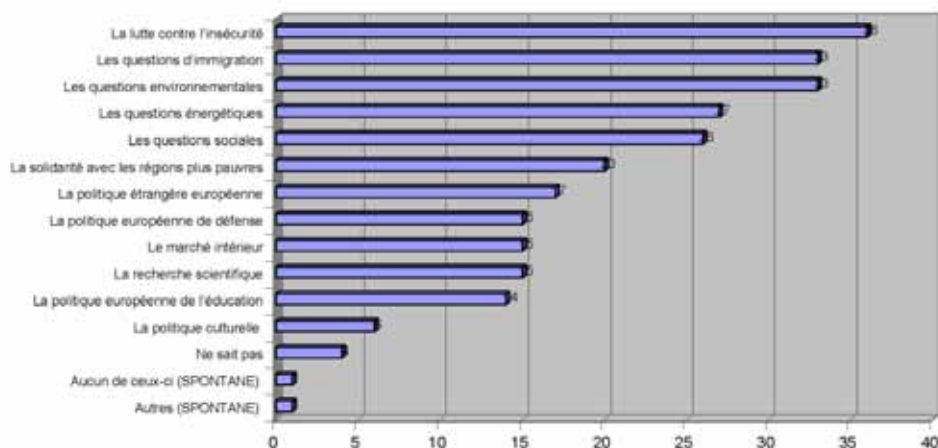
La perception des priorités à privilégier pour l'action de l'UE est mesurée régulièrement par les Eurobaromètres (EB) depuis le début des années 2000. Cependant, la formulation de la question, qui vise à mesurer la hiérarchie des priorités selon les Européens a évolué à plusieurs reprises.

Dans les années 2001 et 2002, les actions jugées les plus prioritaires s'inscrivent dans les dimensions sécuritaire et économique-sociale : la préservation de la paix et de la sécurité en Europe, la lutte contre le trafic de drogue et le crime organisé, la lutte contre le terrorisme d'un côté ; la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la lutte contre le chômage, de l'autre. Les autres aspects - élargisse-

ment, réforme des institutions - ne sont pas considérés comme des priorités de l'action de l'UE par les Européens, alors même que s'engage, avec la Convention sur l'Avenir de l'Europe, un grand débat sur les changements qui doivent être apportés à la structure institutionnelle en vue de l'élargissement qui s'annonce.

A partir du printemps 2007, le changement de la formulation de la question correspondante conduit à des résultats sensiblement différents. De nouveaux thèmes - immigration, environnement - font leur apparition parmi la perception des priorités de l'UE selon les Européens, comme le montre le graphique 1.

GRAPHIQUE 1: LES PRIORITÉS DES EUROPÉENS CONCERNANT L'ACTION DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES (UE27, EN MOYENNE AGRÉGÉE)



SOURCE : EB 68. TERRAIN : SEPTEMBRE-NOVEMBRE 2007

Près d'un tiers des Européens considèrent que la lutte contre l'insécurité (36%), les questions d'immigration (33%) et l'environnement (33%) sont les dimensions prioritaires sur lesquelles les institutions européennes devraient mettre l'accent. Elles sont suivies par les questions énergétiques (27%), les questions sociales (26%) et la solidarité avec les régions les plus pauvres (20%). La politique étrangère européenne (17%) et la politique européenne de défense (16%), souvent considérées comme des enjeux majeurs pour l'avenir de la construction européenne, semblent susciter moins d'intérêt. Les questions d'ordre économique, qui constituent pourtant le socle sur lequel a été construite l'Europe, ne recueillent qu'un faible soutien : le taux des personnes qui manifestent un intérêt pour une mise en place réussie de la monnaie unique oscille autour de

10% en 2004-2006, tandis que le marché intérieur n'est un objectif important que pour 16% des personnes interrogées à l'automne 2007. Ceci semble confirmer la maxime delorienne selon laquelle on tombe difficilement amoureux d'un marché.

De façon plus générale, les attentes formulées à l'endroit de l'UE ne semblent pas fortement conditionnées par les compétences qui lui sont reconnues par les traités : tant en matière de lutte contre le chômage que de sécurité, elle ne dispose que de pouvoirs relativement réduits. D'autre part, les thèmes privilégiés par les personnes interrogées semblent plus liés à leur quotidien qu'à la vision qu'ils se font de l'Europe. « Parlez-nous de nous » serait un bon résumé du message que les Européens adressent aux institutions.

L'offre de politiques européennes

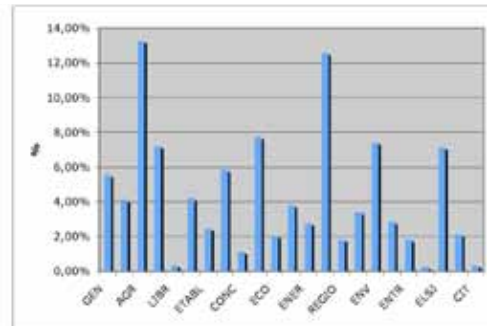
Face à ces attentes, quelle est la réponse des institutions européennes ? Pour analyser celle-ci, nous avons étudié la production législative sur une période de plus de 5 ans (2002-2007). L'intervention législative est en effet l'instrument par excellence de l'intervention communautaire : lorsque « Bruxelles » intervient, c'est dans la plupart des cas en définissant des règles, sous la forme d'une directive ou d'un règlement.

Les données dont nous disposons montrent qu'en termes quantitatifs, il existe un décalage entre l'offre et la demande de politiques européennes. Au cours de la période étudiée, la production législative est caractérisée par une nette domination de deux secteurs, l'agriculture et la pêche

d'une part (21 % du total à eux deux) et l'intégration économique (marché intérieur et fiscalité) de l'autre (plus de 20 %). Les domaines qui répondent plus directement aux attentes que nous avons identifiées, comme l'environnement ou l'espace de liberté, de sécurité et de justice (dominés par les préoccupations sécuritaires), n'occupent qu'une place moindre (respectivement 7 et 9 %). Au total, les questions relatives à l'intégration économique représentent plus de 60 % de l'activité législative. Quant au volet social, qui figure en bonne place dans les préoccupations des Européens au cours de la même période, il ne représente que 4% de la législation adoptée, sans variations significatives d'une année à l'autre.

GRAPHIQUE 2 : VENTILATION PAR SECTEURS DE LA PRODUCTION LÉGISLATIVE

LÉGENDE : GEN : QUESTIONS GÉNÉRALES, FINANCIÈRES ET INSTITUTIONNELLES ; DOUA : UNION DOUANIÈRE ET LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES ; AGR : AGRICULTURE ; PECH : PÊCHE ; LIBR : LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS ; EMPL : POLITIQUE SOCIALE ; ETABL : DROIT D'ÉTABLISSEMENT ET LIBRE PRESTATION DES SERVICES ; TRANSP : POLITIQUE DES TRANSPORTS ; CONC : POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ; FISC : FISCALITÉ ; ECO : POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE, LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX ; RELEX : RELATIONS EXTÉRIEURES ; ENER : ENERGIE ; MKT : POLITIQUE INDUSTRIELLE ET MARCHÉ INTÉRIEUR ; REGIO : POLITIQUE RÉGIONALE ET COORDINATION INSTRUMENTS STRUCTURELS ; SANCO : CONSOMMATEUR ET PROTECTION DE LA SANTÉ ; ENV : ENVIRONNEMENT ; EDUC : SCIENCE, INFORMATION, ÉDUCATION, CULTURE ; ENTR : DROITS DES ENTREPRISES ; PESG : POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE ; ELSJ : ESPACE DE LIBERTÉ, SÉCURITÉ, JUSTICE (HORS IMMIGRATION) ; IMM : IMMIGRATION ; CIT : EUROPE DES CITOYENS.



SOURCE : BASE DE DONNÉES OIE. VOIR R.DEHOUSSE, F. DELOCHE-GAUDEZ ET S. JACQUOT (DIR.), QUE FAIT L'EUROPE ?, PARIS, PRESSES DE SCIENCES PO, 2009.

En d'autres termes, une nette majorité de la production législative se concentre dans des secteurs pour lesquels les enquêtes Eurobaromètres n'identifient pas une demande forte. Un écart de même ampleur est relevé par un autre instrument de mesure de l'activité communautaire, à savoir le budget. Celui-ci montre en effet une prédominance de la politique agricole, qui reste le premier poste de dépense. Bien que son importance diminue de façon régulière depuis le début des années 90, la PAC représente aujourd'hui encore 45% des dépenses. Il est vrai qu'elle est désormais talonnée par les fonds structurels, qui sont destinés à la dépasser en 2010, si l'on en croit les perspectives financières 2007-2013. Quel que soit l'instrument de mesure que l'on utilise, l'activité européenne ne reflète que très imparfaitement les priorités des citoyens.

Quelques éléments peuvent toutefois être avancés pour atténuer l'ampleur du phénomène. Tout d'abord, le décalage observé est peut-être en partie artificiel. La formulation des questions détermine en partie les réponses. Pour des raisons que nous ignorons, par exemple, l'Eurobaromètre ne teste pas l'intérêt des citoyens pour la politique agricole, ce qui contribue clairement au déséquilibre que nous avons relevé¹. Ensuite, les données quantitatives ne nous donnent qu'une image sommaire de la réalité : une seule mesure novatrice, comme le règlement Reach, peut avoir plus d'écho dans l'opinion que les dizaines de textes que produisent chaque année les institutions européennes en matière agricole.

Il n'empêche que le décalage entre l'offre et la demande est suffisamment prononcé pour que l'on s'y intéresse. Quelles peuvent en être les causes ?

Certaines sont d'ordre institutionnel. Rappelons tout d'abord que l'Union européenne ne jouit pas de pouvoirs illimités : elle ne peut intervenir que dans les domaines où les traités lui donnent compétence pour agir. Or les maîtres des traités que sont les gouvernements des Etats membres ne souhaitent pas toujours voir se développer une action européenne

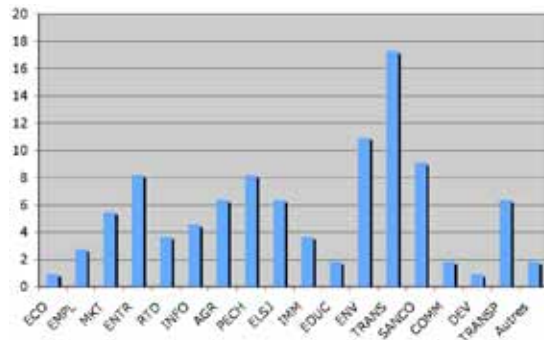
autonome. Dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi, objet de fortes attentes, les gouvernements acceptent difficilement plus qu'un encadrement souple de leur action par des lignes directrices européennes. Ensuite, l'Union européenne est un système de « gouvernement mixte » au sein duquel des institutions représentant des intérêts distincts doivent composer ; même si les préférences des citoyens sont relayées par leurs représentants au sein du Parlement, ceux-ci n'auront au mieux qu'une emprise partielle sur les décisions qui y seront prises ; ils ne disposent même pas d'un pouvoir d'initiative en matière législative.

Par ailleurs, on l'a vu, les élections, dominées par les enjeux et les partis nationaux, n'ont pas au niveau européen l'effet structurant qu'elles peuvent avoir dans le cadre national : vingt-sept scrutins nationaux peuvent difficilement déboucher sur un mandat politique clair. Enfin, une partie importante de l'activité législative est soumise à des contraintes importantes, qui résultent de la nécessité de mettre en œuvre les accords internationaux conclus par l'Union ou d'adapter la législation antérieure au progrès technique. L'activité législative est parfois de nature routinière : chaque année, des prix d'intervention et des restitutions à l'exportation doivent être fixés pour de nombreux produits agricoles, par exemple.

Si l'on veut mesurer la partie « vive » de l'activité législative, il faut donc se concentrer sur les nouvelles initiatives mises en chantier par la Commission. Or, à ce niveau, les données dont nous disposons révèlent une convergence plus grande avec les attentes des citoyens. L'Eurobaromètre 68, basé sur une enquête menée à l'automne 2007, identifie cinq grandes priorités, qui recueillent chacune plus de 25 % des suffrages. Ce sont (en ordre décroissant) les questions de sécurité, l'immigration, l'environnement, les questions énergétiques et les politiques sociales. Si ces dernières n'ont pas fait l'objet de nombreuses initiatives, les autres secteurs occupent une place non négligeable dans l'activité de la Commission, avec 42 propositions sur un total de 110.

1. D'après une enquête spéciale menée à l'automne 2007, 89 % des personnes interrogées indiquaient penser que l'agriculture et les zones rurales étaient importantes pour l'avenir du continent. Les Européens, l'agriculture et la politique agricole commune en 2007, mars 2008.

GRAPHIQUE 3. VENTILATION SECTORIELLE DES PROPOSITIONS « NOUVELLES » DE LA COMMISSION (2003-2008)



SOURCES : CALCULS OIE

LÉGENDE : ECO : POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ; EMPL : EMPLOI ET POLITIQUE SOCIALE ; MKT : MARCHÉ INTÉRIEUR ; ENTR : ENTREPRISE ; RTD : RECHERCHE ET TECHNOLOGIE ; INFO : SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION ; AGR : AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL ; PECH : PÊCHE, ELSJ : ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE (HORS IMMIGRATION) ; IMM : IMMIGRATION ; EDUC : ÉDUCATION ET CULTURE ; ENV : ENVIRONNEMENT ; TRANS : ÉNERGIE ET TRANSPORT ; SANCO : SANTÉ ET PROTECTION DES CONSOMMATEURS ; COMM : POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE ET UNION DOUANIÈRE ; DEV : COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET AIDE HUMANITAIRE ; TRANSP : TRANSPARENCE, RELATIONS AVEC LE PUBLIC, INFORMATION, COMMUNICATION.

Ainsi, bien que non-élue, la Commission semble se montrer (un peu) plus sensible aux préférences de l'opinion que la machine institutionnelle dans son ensemble. Il n'en demeure pas moins que l'es-

sentiel de ses propositions législatives demeure largement orienté vers la production de règles relatives à la mise en place et au fonctionnement du marché européen.

Conclusion

Que retirer de cette analyse ? Il existe bel et bien une « demande d'Europe ». Si son étude est entravée par les changements à répétition des enquêtes Eurobaromètre menées pour la Commission, elle n'en révèle pas moins des tendances stables. Globalement, les Européens s'y montrent plus soucieux d'encadrer le marché que de mettre en place les règles relatives à la libre circulation, même si un examen pays par pays révèle des variations parfois sensibles à ce propos². La crise économique et financière actuelle devrait logiquement accentuer cette tendance. En revanche, la production législative, reflétant les missions attribuées à l'Union par les traités, est plus centrée sur l'intégration économique.

Certes, la mesure de l'écart entre l'offre et la demande que met en évidence notre analyse demande à être affinée. Il faudrait notamment pouvoir mesurer le contenu des actions entreprises au niveau européen, leur visibilité dans les médias, l'opinion que peuvent en avoir les citoyens. Mais l'argument peut être renversé : si les priorités des institutions ne cadrent pas avec celles des citoyens, comment espérer que les seconds se reconnaissent dans l'action des premières ? A supposer même que rien dans les mesures qui sont prises ne leur déplaît (ce qui, reconnaissons-le, constitue une hypothèse

optimiste), on peut difficilement s'attendre à ce qu'ils éprouvent de la reconnaissance envers ceux qui sont responsables des mesures en question. Il est tout aussi difficile d'escompter que l'Europe puisse tirer parti des « résultats » que son action a permis d'atteindre. Dans le meilleur des cas, ceux-ci ne seront portés à son crédit qu'à plus long terme.

Dans ces conditions, la baisse régulière du taux de participation aux élections européennes n'a rien pour surprendre. Pourquoi les électeurs se passionneraient-ils pour une consultation qui ne leur permet pas de peser sur la désignation de l'exécutif, ou pour un système politique dont les priorités leur paraissent éloignées des leurs ? Pour redonner du sens au vote européen, il faut trouver une façon de donner plus de poids aux préférences des citoyens, que ce soit en leur permettant d'exprimer leurs préférences quant au choix du président de la Commission, comme l'a proposé *Notre Europe*³, ou en réfléchissant à une réforme des dispositions qui réservent à la Commission l'initiative en matière législative. Et les électeurs eux-mêmes peuvent s'ériger en acteurs du changement en apportant leur voix à des candidats qui s'engageraient à utiliser la panoplie des pouvoirs dont disposent les parlementaires pour défendre la vision de l'Europe à laquelle ils adhèrent. ■

2. Voir à ce propos R. Dehousse, F. Deloche-Gaudez et S. Jacquot (dir.), *Que fait l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, pp. 35-37.

3. Tommaso Padoa-Schioppa, "Give Citizens a Voice", in G. Bonvicini (ed.), *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament*, Rome, Quaderni IAI, 2009, pp. 7-8.