
Politisation : bon ou mauvais remède pour l'Union ?

Première synthèse des débats et premières pistes de réflexion

Gaëtane Ricard–Nihoul

Table des matières

Introduction	1
1 Large consensus sur le diagnostic	2
1.1 Le débat politique pour réduire l'écart entre elite et citoyens	2
1.2 Sans idealiser ni orienter la discussion politique	3
2 Divergences sur l'évolution des enjeux et l'état de la politisation	5
2.1 L'émergence du débat gauche-droite au niveau européen	5
2.2 La nécessité de poursuivre la recherche sur l'état des lieux de la politisation	6
2.3 Un complement et non une alternative à la question de l'approfondissement	8
3 Dangers d'une politisation inadaptée à la singularité du système de l'UE	10
3.1 Le préalable indispensable du débat sur la nature politique de l'Union	10
3.2 Le processus de politisation doit être plus riche qu'une simple bipolarisation	11
3.3 Une polisation en phase avec la nature et la réalité des institutions européennes	12
4 Conséquences sur le choix des instruments au service de la politisation	13
4.1 La politisation sans oublier les nécessaires réformes des institutions	13
4.2 Les partis européens : la poule et l'œuf de la politisation	14
5 Quelques conclusions et pistes de recherche	16

Introduction

Il est des débats dont la maturité est inversement proportionnelle à leur importance pour l'avenir de l'intégration européenne. Celui sur la « politisation » de l'Union en est un. Les tenants de la thèse de la nécessaire politisation du fonctionnement des institutions de l'UE, inquiets de l'écart grandissant entre les citoyens et les élites sur le projet d'intégration, plaident pour l'ouverture progressive des débats politiques européens à une compétition partisane selon l'axe gauche-droite traditionnel et pour l'application du principe majoritaire dans le processus de prise de décision. Beaucoup voient là, au contraire, la transposition hâtive d'un modèle de fonctionnement démocratique stato-national qui ne prend pas assez en compte les spécificités du système politique de l'UE, voire comporte un certain nombre de dangers dont les conséquences pourrait bien aller à rebours des effets de démocratisation escomptés.

Mais ces deux points de vue se sont jusqu'ici essentiellement opposés au sein de la sphère académique sans vraiment s'inviter à la table des praticiens. Notre Europe a donc souhaité contribuer à l'animation de ce débat en tentant de faire le lien entre le travail scientifique et la pratique. Nous avons choisi, pour ce faire, de démarrer par un échange contradictoire entre deux académiques de renom : Simon Hix et Stefano Bartolini. Nous avons ensuite demandé à d'autres académiques ou praticiens de réagir à ces deux contributions. L'ensemble de ces intervenants se sont rencontrés lors du séminaire du 4 mai 2006, organisé en partenariat avec l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles. La richesse de ces dialogues croisés a dépassé nos espérances : derrière ce qui peut apparaître comme un débat sur des pratiques institutionnelles se cache des enjeux fondamentaux liés à la nature de l'Union européenne et l'avenir de son intégration politique.

La politisation de l'Union : bon ou mauvais remède ? C'est à cette question que le texte ci-dessous tente d'apporter des éléments de réponse, en faisant une première synthèse des débats tels qu'ils ont été façonnés par le face à face (écrit puis oral lors du séminaire du 4 mai) entre S. Hix et S. Bartolini et enrichis des commentaires (à nouveau écrits ou oraux) des Professeurs P. Magnette et J-L Quermonne, de l'ancien Ambassadeur P. De Schoutheete et du Député européen J-L Bourlanges. Cette synthèse n'est pas neutre : les conclusions préliminaires qu'elle propose sont inspirées de la réflexion plus générale menée à Notre Europe sur l'avenir politique de l'Union. Beaucoup de points, cependant, méritent d'être approfondis et l'objet de cette synthèse est aussi d'identifier les pistes de recherche qui devraient être poursuivies.

I. Large consensus sur le diagnostic

LE DEBAT POLITIQUE POUR REDUIRE L'ECART ENTRE ELITES ET CITOYENS

Personne ne semble contester le constat inquiétant par lequel Simon Hix a ouvert sa contribution écrite ainsi que sa présentation lors du séminaire du 4 mai. La dernière décennie a été marquée par une désaffection croissante des populations au projet européen. Les indicateurs Eurobaromètres indiquent que le soutien à l'appartenance à l'UE, en recul depuis le début des années 90, stagne aujourd'hui autour de 50%. Les « non » aux référendums français et néerlandais sur le Traité constitutionnel ont donné le signal tangible d'un malaise latent. Or l'Union européenne ne peut plus se contenter de ce qu'on a appelé le « consensus permissif » de ses peuples pour faire le saut qualitatif d'intégration dont elle a plus que jamais besoin dans un monde globalisé. Les citoyens doivent se sentir partie prenante au projet européen et la perception de déficit démocratique du fonctionnement de l'UE qu'ils continuent d'avoir ne peut se prolonger.

Beaucoup rejoignent dès lors Simon Hix dans son plaidoyer pour un mécanisme capable d'impliquer les citoyens européens, de leur permettre de déterminer les options politiques et de prendre parti dans un débat. Pour Simon Hix, il faut aussi que ce mécanisme leur permette d'accepter la défaite dans l'espoir de se retrouver dans le camp des gagnants dans un avenir proche. En effet, comme il le souligne, 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. C'est effectivement ce que l'on a pu observer en France lors du référendum du 29 mai 2005. La plupart des partisans du « non » ont eu en effet l'impression que la Constitution européenne figeait les orientations politiques de l'Union pour une longue période et ont préféré rejeter l'ensemble du texte et par là freiner la dynamique d'intégration que beaucoup disaient pourtant vouloir soutenir.

Pour Simon Hix, ce mécanisme d'association plus active du citoyen réside essentiellement dans un accroissement graduel de la contestation politique au sein de l'EU, qui devrait permettre de renforcer la responsabilité et la légitimité. En effet, le système de concurrence et de lutte propre au processus politique forcerait les protagonistes à dévoiler leurs positions et à répondre à leurs opposants dans les médias voire en dehors de la sphère politique traditionnelle. Cette lutte plus transparente pour contrôler le processus politique aiderait les citoyens à identifier les acteurs et à comprendre à quelles conséquences éventuelles ils s'exposent si un camp ou l'autre parvient à mettre en œuvre son agenda. Les camps rivaux seraient tenus de développer des ensembles cohérents de mesures politiques sous la forme de

manifestes et les vainqueurs se verraient octroyer un mandat, sans lequel toute modification politique est considérée comme obscure et donc illégitime.

Introduire une contestation politique plus ouverte au sein des institutions européennes aurait certainement des vertus pour éclairer les citoyens sur les termes et les acteurs du processus de prise de décision. Et comme le souligne Stefano Bartolini, le mérite du travail de S. Hix est de changer la nature du débat sur le déficit démocratique de l'UE, en mettant l'accent sur sa dimension politique (« *mass politics* ») plutôt que sur la réforme institutionnelle. Et cette approche, ajoute Paul Magnette, a le grand avantage de rappeler que la légitimité de l'Union ne dépend pas seulement des politiques qu'elle produit mais de la manière dont elle les produit. Pour Philippe de Schoutheete, l'idée que l'affrontement idéologique pourrait combler la distance qui sépare les élites (généralement pro-européennes) de l'opinion publique (plus euro-sceptique) mérite que l'on s'y attarde car le problème soulevé est fondamental. Nos intervenants divergent cependant sur la manière voire dans certains cas l'opportunité d'organiser cette contestation politique.

SANS IDEALISER NI ORIENTER LA DISCUSSION POLITIQUE

Bien sûr, il ne s'agit pas d'attribuer toutes les vertus au débat politique. Comme le souligne Paul Magnette, il faut éviter de tomber dans une vision un peu aérienne de la discussion politique où d'honnêtes élus s'opposeraient à de méchants intérêts corporatistes. Il convient aussi de relativiser, ajoute Philippe de Schoutheete, la force des idéologies et leur capacité à revigorer le débat politique européen, alors que ces idéologies sont en déclin au niveau national. On peut ajouter à cela toutes les difficultés supplémentaires pour qu'une délibération politique se fasse dans les meilleures conditions à un niveau supranational : multilinguisme, variété des traditions politiques dont le rapport à l'élu, éloignement géographique, relais d'informations moins accessibles etc.

Stefano Bartolini va jusqu'à affirmer que la politisation pourrait élargir plutôt que diminuer l'écart entre élites et électeurs, du fait du problème de la représentativité des partis. Partout et de manière croissante les partis sont perçus comme plus favorables à l'intégration que l'électorat. Par ailleurs, les études montrent, ajoute-t-il, que les attitudes des électeurs vis-à-vis de l'intégration européenne ne recoupent pas sensiblement les philosophies droite-gauche mais se cristallisent plutôt sur l'axe « perception de possibilités nouvelles et de mobilité accrue versus la perception des coûts de celles-ci ».

Autre précaution lorsque l'on envisage l'introduction d'une plus grande contestation politique : viser un débat politique véritablement ouvert. La mise en garde de Stefano Bartolini à cet égard est utile. Il n'est pas rare, en effet, souligne-t-il, que les hauts fonctionnaires européens ou les supporters de l'intégration *cum* démocratisation croient fermement que si les gens en savaient plus, étaient plus compétents et mieux informés et participaient d'avantage, ils

verraient que l'UE est une bonne chose et dans leur intérêt. Simon Hix lui-même déforce d'ailleurs un peu son argumentation lorsqu'il affirme que si un débat politique plus ouvert avait lieu sur la directive services, les électeurs apprendraient que la libéralisation du secteur des services a plus de chances de créer des emplois que d'en supprimer. On ne peut préjuger de l'issue d'un débat. Le processus de politisation n'aura de valeur que si ses partisans sont prêts à assumer le risque que ce processus transforme l'indifférence voire le soutien originel en opposition informée et nuancée.

II. Divergences sur l'évolution des enjeux et l'état de la politisation

L'EMERGENCE DU DEBAT GAUCHE-DROITE AU NIVEAU EUROPEEN

On doit, avec Simon Hix, reconnaître que le contenu des débats politiques européens a évolué. A mesure que l'intégration se poursuit, on voit de plus en plus apparaître, à côté des débats traditionnels pour « plus ou moins d'Europe », ou « plus ou moins d'approfondissement », des enjeux de type « plus ou moins de régulation du marché » ou « plus ou moins de lien entre l'économique et le social » pour lesquels la grille d'analyse renvoie à des clivages « gauche-droite » familiers de la scène politique nationale. L'évolution de la nature des confrontations politiques au sein des institutions européennes a sans doute été particulièrement bien illustrée par les discussions autour de la « directive services », dite « Bolkestein », qui, au-delà des conflits habituels liés aux appartenances nationales et de la persistance du mode de décision consensuel, a mis à jour la complexité de l'arène politique européenne et dans une certaine mesure la politisation croissante des institutions européennes où un débat classique gauche-droite pouvait être identifié.¹

Ces évolutions nous conduisent, comme Simon Hix nous le propose, à remettre en question les théories de l'UE comme « Etat régulateur » (« regulatory State ») dont Giandomenico Majone est le principal protagoniste. Ce dernier oppose les politiques de l'UE dites « de réglementation » qui visent à corriger les déficiences du marché et bénéficient à la société dans son ensemble et les politiques « redistributives » qui visent à transférer les ressources d'un groupe à l'autre et désignent donc des vainqueurs et des perdants. Selon G. Majone, les politiques de régulation doivent être conçues par des institutions indépendantes car les institutions majoritaires, telles que des parlements ou des gouvernements élus, seront incitées à les utiliser au bénéfice de leurs partisans. On peut se demander, en effet, si cette dichotomie a encore du sens pour décrire le fonctionnement de l'UE. Comme le dit Simon Hix, la majorité des politiques de régulations européennes a en réalité des conséquences redistributives significatives et, par ailleurs, les défis auxquels l'UE est confrontée aujourd'hui sont bien différents qu'à ses origines. Avec un marché unique en place et une structure institutionnelle établie (même si encore déficiente comme nous le verrons ci-dessous), il est vrai que les questions d'orientations politiques font plus nettement surface. Simon Hix énoncent le type de questions devenues saillantes selon lui : le marché unique européen doit-il être plus libéral ou plus réglementé ? Les politiques monétaires et macro-économiques doivent-elles être plus

¹ Pour une analyse plus détaillée de ce cas d'étude, voir le Bref de Notre Europe par F. Marchi

orthodoxes ou keynésiennes ? L'UE doit-elle se doter d'une politique d'immigration plus libérale ou plus restreinte ? Un ensemble de choix politiques qui, ajoute-t-il, désigneront très probablement des vainqueurs ou des perdants clairement identifiables, du moins à court terme.

LA NECESSITE DE POURSUIVRE LA RECHERCHE SUR L'ETAT DES LIEUX DE LA POLITISATION

Une bonne partie de la thèse de S. Hix repose sur l'analyse de l'état des lieux de la politisation des institutions européennes. Il soutient, en effet, que l'UE est prête pour une plus grande politisation parce que celle-ci, notamment sous l'effet de certaines réformes institutionnelles, est déjà en cours et en augmentation constante dans le fonctionnement actuel du Parlement européen, du Conseil des Ministres et de la Commission.

Selon lui, la procédure de nomination de la Commission (modifiée par le Traité de Maastricht, puis d'Amsterdam mais surtout par le Traité de Nice qui a introduit la majorité qualifiée au Conseil) 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. Il y voit la porte ouverte à ce qu'une même majorité au Conseil et au PE puisse élire le Président de la Commission et à ce que cette confrontation politique pour le poste de Président puisse créer un mandat pour lui et son équipe. L'extension de la co-décision et du vote à la majorité qualifiée ainsi que la présence d'un seul Commissaire par Etat-membre participent aussi à cette évolution vers une plus grande politisation.

Simon Hix présente d'ailleurs un certain nombre de données montrant que les conflits idéologiques ont émergé dans les trois institutions européennes. Le Parlement européen voit, selon lui, l'émergence d'un véritable régime de partis. Une étude de tous les votes par appel nominal entre 1979 et 2004 montre que ceux-ci se font de plus en plus fonction des lignes des partis gauche-droite et de moins en moins conformément aux principes nationaux. Les données montrent aussi que les coalitions au PE se constituent de plus en plus selon le pôle gauche-droite et moins selon l'axe des pro- et anti-européens. Des analyses sur le vote au Conseil depuis les années 90 mettent également en évidence, selon S. Hix, une plus grande politisation. Il explique, par exemple, qu'entre 1995 et 2000, ce sont surtout l'Allemagne et le Royaume Uni qui se sont retrouvés les deux pays qui se sont le plus opposés ou abstenus, essentiellement sur les questions sociales et de manière divergente. Une étude de Miko Mattila a également montré que le principal facteur déterminant pour qu'un pays soit perdant ou gagnant à la fin des années 90 était le positionnement sur un axe gauche-droite. A cette époque, 13 gouvernements sur 15 étaient de gauche et ceux-ci avaient tendance à se retrouver parmi les vainqueurs. La Commission s'est aussi politisée, selon S. Hix, en particulier depuis l'introduction de la nouvelle procédure de désignation du Président et d'un commissaire par Etat membre. Un classement des commissaires selon le positionnement du parti auquel ils

appartiennent montre que le centre de gravité de la Commission Barroso s'est fortement déplacé à droite des deux Commissions précédentes.

Pour d'autres intervenants comme Stefano Bartolini, s'il est clair que le clivage gauche-droite existe et s'exprime au sein du Parlement européen, la preuve n'est pas faite qu'une structuration gauche-droite est en train de poindre au Conseil et à la Commission. Philippe de Schoutheete n'est pas convaincu non plus qu'une telle évolution est déjà perceptible dans ces deux institutions. Comme il le fait remarquer, l'analyse des votes négatifs et des abstentions au Conseil ne peut pas permettre de tirer des conclusions car elle porte sur une petite minorité de décisions, obtenues, pour la plupart, par consensus. Par ailleurs, il n'y a pas de vote au Coreper, l'instance qui prépare les Conseils des Ministres et aboutit à des décisions (soumises en « point A » au Conseil c'est-à-dire ne nécessitant plus de débat). Enfin, il se peut qu'un vote négatif ou une abstention exprime autre chose qu'un désaccord avec le contenu de la proposition. Des pays comme l'Allemagne ou la Belgique, en particulier, peuvent s'abstenir ou être mis en minorité parce que leur structure fédérale ne leur a pas permis de trouver un accord en interne. P. de Schoutheete doute aussi du fait que les Commissaires agiraient sur base de leurs convictions politiques. Son expérience personnelle l'amène à contester le classement fait par les politologues et présenté par S. Hix à la fois sur le principe (on ne peut pas échelonner les positions idéologiques individuelles comme s'il était question de températures ou de poids corporel) et sur son application concrète. Il note notamment que K. Van Miert et M. Monti sont à l'antithèse l'un de l'autre sur le tableau de classement alors qu'ils ont mené une politique de concurrence assez similaire.

On le voit, l'analyse de l'état de la politisation est loin de faire l'unanimité et les recherches portant sur le Conseil et la Commission méritent sans doute d'être affinées et approfondies. On ne peut nier cependant que le paysage institutionnel de l'UE a connu de multiples évolutions. Le système de gouvernance imaginé par les Pères fondateurs de l'intégration européenne devait être préservé des conflits idéologiques, considérés comme responsables du passé belliqueux dont ils étaient déterminés à faire table rase. L'idée d'une Haute Autorité (aujourd'hui la Commission) composé de hauts fonctionnaires indépendants chargés de dégager l'intérêt général européen et privilégiant le mode consensuel de prise de décision relevait de cette logique. L'établissement des premiers Traités appelait aussi une action essentiellement d'ordre diplomatique. La situation aujourd'hui est très différente. Le Parlement européen, élu directement par les peuples, a vu ses pouvoirs considérablement renforcés. Par l'extension de la co-décision et du vote à la majorité qualifiée, le Conseil des Ministres s'établit de plus en plus comme « la Chambre des Etats », rendant de plus en plus pressant la précision des contours de la fonction exécutive au sein de l'Union. Une synergie de tâches exécutives entre le Conseil et la Commission se dessinait d'ailleurs dans le projet de Traité Constitutionnel, qui prévoyait de fusionner celles relatives aux relations extérieures en créant un poste de Ministre des Affaires étrangères. Il ne semble pas abusif de penser que de la complexité croissante des sujets traités par l'UE et de la fédéralisation progressive du mode de

décision émergent de plus en plus des clivages politiques qui s'ajoutent à la dimension territoriale.

UN COMPLEMENT ET NON UNE ALTERNATIVE A LA QUESTION DE L'APPROFONDISSEMENT

Comme nous le verrons ci-dessous, l'idée de lier le renforcement de la politisation avec une réflexion sur la fédéralisation progressive de l'UE est peut-être la clé du compromis entre ces différents auteurs. Car la plus grande ambiguïté de la thèse de la politisation est sans doute son lien avec la question de l'approfondissement. D'après S. Hix, l'accroissement de la contestation politique au sein de l'UE ne nécessite pas de réformes institutionnelles. Puisque qu'une architecture quasi-constitutionnelle et un marché uniques sont en place, la question qui se pose aujourd'hui serait plutôt de savoir ce qu'il convient de faire avec ceux-ci. Ceci amène Jean-Louis Quermonne à s'inquiéter de ce qui ne serait autre chose que la résurgence d'une vision thatchérienne de la construction européenne, à savoir qu'il convient de gérer les politiques de réglementation/déréglementation, sans aller plus loin sur la voie de l'intégration.

Pour J-L Quermonne, le clivage politique dominant reste celui qui oppose les Etats partisans du statu quo à ceux qui entendent poursuivre et développer le processus d'intégration, et celui-ci relève de la haute politique mais pas d'un débat gauche-droite. Il cite pour étayer son propos l'action du couple franco-allemand qui ne marche jamais si bien que lorsque les deux partenaires sont de tendance politique différente. Cette réaction du Professeur Quermonne a le mérite de nous rappeler que les questions « constitutives » (questions liées à l'appartenance à l'UE, à ses frontières, aux compétences et au processus décisionnel), pour utiliser l'expression de Stefano Bartolini, sont loin d'être épuisées au sein de l'Union. Le clivage « plus ou moins d'intégration européenne » reste pertinent et ce d'autant plus que l'on voit surgir des thèses, comme celle de Gordon Brown, défendant l'idée que le niveau européen n'a plus la même raison d'être dans un monde où les effets de la globalisation sont prédominants.

Cette immaturité du débat constitutif au sein de l'Union fait craindre à Stefano Bartolini qu'une politisation volontairement encouragée ne touche autant ces questions fondamentales que les enjeux « isomorphes » (ceux qui ont la même forme et la même substance que la problématique nationale correspondante, par exemple les niveaux et types de réglementation des marchés, les droits de citoyenneté, la politique d'immigration etc.). Or Stefano Bartolini pense également que jusqu'à présent les partis et électeurs nationaux ont été plus souvent divisés sur des questions constitutives européennes que sur des questions isomorphes. Il en déduit que la politisation des questions constitutives serait catastrophique et qu'il faudra des assurances plus solides sur qui seront les acteurs et organismes chargés d'inoculer cette nouvelle politique et de quel pouvoir ils disposeront, d'où la question qu'il soulève sur les partis européens abordée ci-dessous.

La frontière entre enjeux constitutifs et isomorphes est effectivement poreuse et c'est également en ayant cela à l'esprit, que S. Bartolini doute de la possibilité de développer de véritables « mandats » politiques - issus de l'exposition publique et disputée via différents programmes et plates-formes - dans le système européen, comme le souhaiterait S. Hix. Pour lui un candidat au poste de Président de la Commission, par exemple, verrait vite sa marge de manœuvre limitée par un certain nombre d'objectifs pré-établis dans les Traités européens, comme l'autonomie de la BCE. De même la jurisprudence de la Cour ou les vetos au Conseil entraveraient le développement de certaines politiques. Pour lui, les tenants de la thèse de la politisation devraient clarifier leur propos en précisant que ces mandats devront être des ajustements mineurs confinés aux limites étroites de l'ensemble des objectifs préétablis par l'UE.

Si d'autres, comme Paul Magnette, sont moins rétifs à l'idée que les débats constitutifs soient aussi politisés (il cite notamment le cas de la Belgique), il ressort clairement de ces échanges que la politisation, si elle a lieu, ne peut pas être une alternative mais un complément à la confrontation – peut-être plus que jamais nécessaire – sur la pertinence du processus d'intégration lui-même. Si la politisation peut contribuer à faciliter la prise de décision et à la rendre plus lisible pour le citoyen, l'approfondissement par la poursuite de l'extension du vote à la majorité qualifiée ou de la co-décision reste un outil indispensable pour atteindre ces objectifs. La formation de coalitions transversales aux trois institutions européennes ou la définition de mandat peuvent permettre d'éviter un blocage législatif. Mais, comme P. de Schoutheete le formule, il serait vraisemblablement plus efficace de résoudre un blocage par un changement institutionnel comprenant un accroissement des votes à la majorité qualifiée au Conseil.

III. Dangers d'une politisation inadaptée à la singularité du système de l'UE

LE PREALABLE INDISPENSABLE DU DEBAT SUR LA NATURE POLITIQUE DE L'UNION

Si la politisation doit aller de pair avec un approfondissement de l'Union, il paraît indispensable de réfléchir au système politique de l'UE tel qu'il s'est dessiné au cours des cinquante dernières années, tel qu'il est susceptible d'évoluer et tel qu'il serait souhaitable de le développer. A cet égard, le « placage » d'une politisation qui ne prendrait en compte ni la complexité ni la singularité de ce système serait contre-productive. Pour arriver à cela, la priorité est certainement de se dégager de toute transposition de tel ou tel modèle national ou même international à l'UE. Comme le souligne P. Magnette, il faut une attention plus aigüe aux effets pervers de l'isomorphisme et identifier avec plus de rigueur les homologies et différences structurelle entre l'Union et les systèmes auxquels on la compare. C'est la même idée que défend J-L Quermonne lorsqu'il met en garde contre une tendance marquée au mimétisme qui revient à transposer au niveau de l'Union européenne une approche sans doute adaptée à un Etat-nation mais qui néglige la singularité de l'objet étudié. Tous deux reprochent à S. Hix de s'inspirer essentiellement du modèle bipartisan et très majoritaire de Westminster alors que celui-ci n'est sans doute pas le plus adapté à l'UE.

P. Magnette cite à cet égard les travaux exemplaires de Yannis Papadopoulos et notamment une étude qu'il a réalisé pour Notre Europe dans laquelle il démontre avec finesse qu'il y a entre l'Union et la Suisse des homologies structurales fortes (système de clivages croisés, exécutif trans-partisan, parlement bicaméral, multilinguisme, logique de décision consociative...) et conclut que l'UE est une démocratie de type consociatif.² De manière générale, les systèmes politiques fédéraux sont des sources d'inspiration plus utile pour imaginer la politisation de l'Union parce qu'ils se fondent sur l'articulation entre unité et diversité et entre dimensions politique et territoriale (ou constitutive). La pratique des gouvernements de coalition plutôt que majoritaire est sans doute également plus éclairante pour imaginer la politisation de l'UE.

² Les travaux d'Arend Lijphart sur les démocraties consociatives sont une référence utile pour comprendre l'UE. Ceux-ci s'intéressent aux manières par lesquelles les sociétés segmentées parviennent à établir des modes de fonctionnement démocratique en partageant le pouvoir.

Simon Hix reconnaît d'ailleurs lui-même que les systèmes politiques se situent sur un continuum entre le modèle majoritaire classique (centralisation du pouvoir d'élaboration de l'agenda et du droit de veto, gouvernement reposant sur un parti unique et faiblesse de la seconde chambre) et les systèmes de consensus (nombreux acteurs de veto, représentation proportionnelle, gouvernement de coalition...). Il reconnaît aussi, en faisant référence à A. Lijphart, que dans les régimes politiques pluralistes sur le plan géographique, culturel ou social, tel que l'UE, un concept reposant sur le consensus est préférable à un concept majoritaire. Mais selon lui, l'Union européenne fonctionne de manière exagérée sur le mode consensuel, ce qui permet à des intérêts minoritaires de bloquer une réforme, entraîne le verrouillage des politiques une fois qu'elles sont adoptées et crée un manque de leadership. Son objectif est donc d'instiller un peu plus de principe majoritaire dans la mécanique européenne. Mais pour savoir où mettre le curseur sur ce continuum entre majorité et consensus, il est indispensable de s'attarder, de la même manière que l'a fait Y. Papadopoulos sur non seulement la description de la nature politique de l'Union mais aussi l'évolution souhaitable de celle-ci. Ceci passe par l'approfondissement de la compréhension du fédéralisme européen dans sa forme actuelle et peut-être future.

LE PROCESSUS DE POLITISATION DOIT ETRE PLUS RICHE QU'UNE SIMPLE BIPOLARISATION

Ce préalable sur la nature politique de l'Union amène automatiquement une seconde réserve sur la thèse de la politisation exposée par Simon Hix : politisation signifie-t-elle nécessairement bipolarisation ? Jean-Louis Quermonne considère qu'il s'agit là d'une confusion regrettable qui ravale la politisation au clivage droite-gauche alors qu'elle est beaucoup plus riche que cela.

Pour Jean-Louis Bourlanges, les clivages politiques existent mais ils ne sont pas bipolarisés et appliquer la bipolarisation à l'UE n'aurait pas de sens. Les clivages européens sont multiples. Le clivage droite-gauche est présent sur le plan économique mais d'autres sont tout aussi importants : l'axe traditionalisme et libéralisme culturel (cf. conflits sur affaire Buttiglione) ; pour ou contre l'intégration à caractère fédéral, travaillisme et naturalisme... Pour lui, la progression du PPE et du PSE s'est en fait accompagnée d'un appauvrissement idéologique et d'une renationalisation et c'est à cause de cela que des partis comme le sien (UDF) ont quitté le PPE. C'est aussi pour cela que le Président Barroso a dû revoir sa première proposition de programme législatif et accepter le compromis.

La notion de compromis est intéressante car comme le souligne Paul Magnette, elle prouve que l'absence d'une confrontation frontale et politisation sont compatibles. Pour lui, la culture civique proportionnelle peut fonctionner.

UNE POLITISATION EN PHASE AVEC LA NATURE ET LA REALITE DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

On l'a vu, les données sur l'apparition du débat gauche-droite au sein du Conseil et de la Commission posent question. Mais quelque soit le degré réel de politisation de ces institutions, la question est aussi de savoir si le renforcement de ce clivage est souhaitable et réaliste. Pour Philippe de Schoutheete, le caractère souhaitable est pour le moins douteux. L'objet du Conseil est de défendre les intérêts des Etats et celui de la Commission est de promouvoir l'intérêt européen commun or ceux-ci, selon lui, ne se définissent pas essentiellement par l'idéologie.

Pour S. Hix, d'avantage de politisation devrait augmenter l'enjeu et contraindre les dirigeants à travailler de concert avec les protagonistes ayant une même optique et à créer des alliances à travers les institutions. Une concurrence plus ouverte empêcherait un dirigeant politique de revenir sur un accord de parti transnational. Ceci aurait pour effet de surmonter un éventuel engorgement institutionnel et augmenter la capacité de l'Union à entreprendre des réformes politiques.

Cette affirmation de S. Hix amène certains intervenants à mettre en doute le caractère réaliste de cette politisation. Stefano Bartolini évoque le problème des changements continuels 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 en déduit que la possibilité d'avoir le trio Commission-Parlement-Conseil de la même couleur politique pour une certaine durée relève de la fantaisie pure. De la même manière, P. Magnette souligne que faire converger les majorités du Parlement et du Conseil paraît hautement improbable puisque la couleur du Conseil dépend de rythmes électoraux nationaux sur lesquels les enjeux européens ont peu de prise. La Commission, selon lui, sera toujours une coalition transversale plutôt qu'une majorité homogène et politiser le choix du Président de la Commission risque donc de créer des attentes qui seront forcément déçues.

IV. Conséquences sur le choix des instruments au service de la politisation

LA POLITIQUE SANS OUBLIER LES NECESSAIRES REFORMES INSTITUTIONNELLES

Pour Simon Hix, comme nous l'avons évoqué plus haut, la politisation de l'UE est en cours et les changements institutionnels à apporter pour qu'elle joue pleinement sont marginaux. Il propose dès lors une réforme graduelle du fonctionnement des institutions qui ne nécessite pas de révision du Traité. Il souhaite :

- rendre le fonctionnement du PE un peu plus « majoritaire » en modifiant le système d'affectation des positions pour les commissions et les rapporteurs, aujourd'hui purement proportionnel, vers un système dans lequel le parti le plus important du PE voire une coalition majoritaire de partis se verrait octroyer d'avantage de pouvoirs pour contrôler l'agenda législatif.
- prévoir une élection du Président du PE pour cinq ans, 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.
- rendre les délibérations législatives du Conseil 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
- que soit consigné l'ensemble des votes du Conseil, même lorsqu'une proposition n'obtient pas l'unanimité ou une majorité qualifiée et non pas simplement lorsqu'une majorité requise est atteinte
- instaurer 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 PE mais imposant (1) aux candidats rivaux d'exposer leurs idées pour leur mandat dans un manifeste, (2) un débat public entre les principaux candidats (par exemple devant le PE et la presse) et (3) des déclarations de soutien ouvertes pour un candidat ou un autre par l'ensemble des premiers ministres et chefs de parti du PE
- qu'une fois la Commission mise en place, elle établisse un programme de travail pluriannuel s'inspirant de promesses électorales du Président mais reposant aussi sur un accord de coalition au sein de la majorité politique de la nouvelle Commission.

De la synthèse faite jusqu'ici, on voit bien les mesures – bien que celles-ci n'aient pas fait l'objet d'un débat spécifique ni dans les interventions ni lors du séminaire – qui seraient plus controversées. Elles ne sont d'ailleurs pas de même nature. Le Conseil a beaucoup à faire en termes de transparence pour rattraper la Commission et le Parlement européen. L'ouverture des débats du Conseil et la consignation plus systématique de ses votes est une étape qui paraît effectivement indispensable. Même si la « Chambre des Etats » gardera sans doute un mode de fonctionnement plutôt axé sur la négociation, il n'y a aucune raison que sa pratique législative diffère toujours autant de celle du Parlement européen. La transparence des délibérations du Conseil était d'ailleurs prévue dans le projet de Traité constitutionnel et le Conseil européen de juin a posé la première pierre.

Pour ce qui concerne la Commission, Notre Europe a proposé depuis plusieurs années que la nomination du Président de la Commission soit liée aux résultats des élections européennes. Philippe de Schoutheete et Jean-Louis Bourlanges rappellent d'ailleurs qu'ils sont d'accord avec cette proposition lancée par Jacques Delors. Instaurer une confrontation plus ouverte pour la présidence de la Commission paraît aller dans le même sens. La question du mandat de cette Commission est plus délicate et discutable. Nous avons vu les réserves de S. Bartolini sur la marge de manœuvre réelle qu'aurait un Président de Commission, dans le cadre des Traités existants. L'acquis communautaire doit lui aussi être préservé. Mais la question est plus profonde que cela et renvoie à la difficulté d'envisager cette fonction exécutive sans avoir résolu la question du « gouvernement européen ». Un enjeu important des réformes institutionnelles futures, comme évoqué plus haut, est en effet la clarification des contours des tâches exécutives de l'UE, aujourd'hui partagée entre le Conseil et la Commission. On rejoint donc là les commentaires développés ci-dessus sur la nécessité de ne pas perdre de vue l'approfondissement de l'intégration ni la nature politique de l'Union.

De même les réformes du fonctionnement du Parlement européen semblent s'inspirer directement d'un système majoritaire classique qui ne tient sans doute pas assez compte ni de la richesse de ses clivages ni des vertus de la culture du compromis.

LES PARTIS EUROPEENS : LA POULE ET L'ŒUF DE LA POLITISATION

La construction de Simon Hix repose beaucoup sur la capacité des parties européennes à créer une discipline interne, à s'organiser comme de vraies entités européennes et à être porteurs de coalitions transversales entre les institutions. S. Bartolini ne croit pas en la capacité des partis européens à jouer ce rôle. Pour lui, leur environnement institutionnel ne se prête pas à leur consolidation : manque de cohésion idéologique, absence de demande et de pression venant de la base pour une représentation et institutionnalisation descendante des partis européens, transformés en institutions de soutien de l'Union par le financement européens. Les partis européens se regroupent et s'alignent sans problème, selon lui, parce qu'ils ne sont pas tenus

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

P. de Schoutheete pense également que les deux principaux partis du PE (PPE et PSE) ne sont pas de véritables regroupements idéologiques (nombre de démocrates chrétiens du PPE sont, selon lui, plus à gauche que certains MEP du New Labour) mais des coalitions rassemblées en vue de s'assurer une part importante des postes, du pouvoir et du patronage au sein du PE. Il pense donc, comme S. Bartolini, que l'introduction du débat idéologique pourrait bien les fragmenter. Cette évolution ne serait pas pour lui déplaire car elle clarifierait les positions des partis, notamment sur la question de leur engagement ou non vers une plus grande fédéralisation de l'Union, mais cela, ajoute-t-il, ne favoriserait pas la sorte de politique contradictoire bipartisane chère à Simon Hix. Il considère cependant que les partis européens ont un rôle important à jouer et qu'il conviendrait de les ouvrir à l'adhésion individuelle et les faire évoluer vers d'authentiques partis européens (plutôt que les conglomerats de partis nationaux actuels), qui à long terme, pourraient sélectionner leurs candidats dans différents pays et ouvrir un vrai débat européen.

Paul Magnette est lui plus positif sur le potentiel des partis européens. Pour lui, ceux-ci parviennent à créer de la discipline et de la cohérence en dépit du fait qu'ils ne peuvent distribuer ni sanctions ni rétributions à leurs membres. Il s'agit, selon lui, d'une singularité européenne qui devrait être prise au sérieux plutôt qu'à nouveau se rabattre sur l'archétype stato-national.

Mais quelle que soit l'analyse faite sur la capacité actuelle des partis européens à être les acteurs de la politisation de l'UE, il est difficile de ne pas reconnaître que le rôle qu'ils devront jouer est central. Le débat qui entoure la réflexion sur les partis européens et la politisation fait beaucoup penser à celui de la poule et de l'œuf. Simon Hix pense en effet que l'injection d'un débat gauche-droite et d'un mode de décision plus majoritaire au sein des institutions européennes forcera les protagonistes de ces débats et en particulier les partis européens à s'organiser. S. Bartolini craint, lui, qu'une politisation sans que les partis européens soient suffisamment armés pour la gérer et la contenir ne soit néfaste. Les deux ont sans doute raison et la thérapie de choc qu'induit la vision de Simon Hix pourrait effectivement, comme le notait P. de Schoutheete, avoir un effet positif de clarification du débat et du positionnement des acteurs. La prudence commande cependant d'approfondir la recherche sur les partis européens et la manière de poursuivre leur véritable « européanisation », sans que celle-ci se fasse au détriment du maintien de la dynamique communautaire.

V. Quelques conclusions et pistes de recherche

En lançant ce débat contradictoire sur la politisation de l'Union, Notre Europe voulait faire avancer la réflexion sur ce thème en montrant son importance comme son immaturité. Vouloir accroître la lisibilité de la confrontation politique au sein de l'Union, la rendre plus transparente et plus familière pour le citoyen européen est un objectif louable et crucial pour l'avenir du projet européen. Les citoyens doivent avoir l'impression qu'ils peuvent non seulement influencer le rythme de l'intégration mais aussi son contenu et qu'ils ont pour cela accès à des voies démocratiques dans lesquelles ils peuvent se reconnaître. Simon Hix a raison de souligner que, dans le cas contraire, le risque est de les voir rejeter le système en bloc. Mais essayer d'atteindre cet objectif en appliquant un modèle de politisation inadapté aux spécificités de l'architecture institutionnelle et de la nature du projet politique de l'Union - d'aujourd'hui et de demain - serait contre-productif.

Nous avons vu que les données sur l'état de la politisation des trois institutions européennes étaient sujettes à controverse. Poursuivre la recherche est donc indispensable. Les acteurs au cœur de cette politisation doivent aussi être l'objet d'analyses plus approfondies : les partis européens en premier mais d'autres intermédiaires comme les médias, les parlements nationaux, ou les méthodes de participation directe des citoyens joueront un rôle essentiel. Cette synthèse a également suggéré de s'inspirer plutôt des systèmes fédéraux et des modes « consociatifs » de démocratie pour penser la manière dont l'Union pourrait se politiser. Appliquer les principes d'un système majoritaire bipartisan classique pourrait s'avérer dangereux pour le maintien des équilibres institutionnels actuels. La singularité du mode fédéral appliqué à l'Union et ses perspectives de développement sont donc plus que jamais à explorer. L'axe « gauche-droite » ne vient pas seulement se juxtaposer au clivage « constitutif » pour « plus ou moins d'Europe », il lui est intrinsèquement lié car du second découlera la nature et les contours du premier.

Liste des publications déjà parues sur le thème

Disponibles sur le site Internet de Notre Europe

- Politiser l'UE : remède ou poison ?
Deux policy papers de Simon Hix et Stefano Bartolini (avril 2006).
- Faut-il politiser l'Union selon un axe gauche-droite ?
Réactions de Philippe de Schouhette - Disponible en français et anglais (13 avril 2006).
- Faut-il politiser l'Union selon un axe gauche-droite ?
Réactions de Paul Magnette - Disponible en français et anglais (10 avril 2006).
- Faut-il politiser l'Union selon un axe gauche-droite ?
Réactions de Jean-Louis Quermonne - Disponible en français et anglais (6 avril 2006).

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, septembre 2006