

L'Europe après les “non”

*Renaud Dehousse
(Sciences Po, Paris)*

Contribution au symposium organisé par la commission
constitutionnelle du Parlement européen
Bruxelles, 13 et 14 octobre 2005

1. *Constitution : il est urgent d'attendre*

Bien que la constitution ait été conçue comme une façon de rompre avec les erreurs du passé, elle est à bien des égards la fille de ce traité de Nice qu'elle était appelée à réformer. Comme celui-ci, elle s'est concentrée pour l'essentiel sur les questions de réformes institutionnelles. Or, pour les Européens, les questions institutionnelles sont secondaires. A la différence de la plupart des Etats qui la composent, l'Europe, avec ses 25 membres et ses 19 langues officielles, ne peut pas s'attendre à faire l'objet de l'adhésion émotionnelle qui dérive du sentiment d'appartenance à une communauté fondée sur des liens ethniques ou linguistiques. On ne doit pas non plus surestimer le pouvoir de légitimation des institutions. À l'exception peut-être d'un pays comme les États-Unis, où la croyance en la supériorité des institutions nationales semble largement répandue, l'adhésion populaire à une forme particulière d'architecture institutionnelle reste un phénomène rare. Le changement institutionnel peut donc difficilement constituer une source de légitimité. Suffirait-il que l'Union Européenne adopte le modèle britannique de gouvernement pour que l'euro-scepticisme disparaisse ? Cela paraît peu probable.

En définitive, la légitimité de l'Europe est largement tributaire de sa capacité à démontrer son utilité au quotidien. Ceci nous ramène au fonctionnalisme. Bien que cette méthode soit associée à l'idée d'arrangements entre les élites, elle a l'immense avantage de fournir des réponses simples à la question : à quoi sert l'Europe ? La Communauté du charbon et de l'acier servait la cause de la paix et de la liberté ; le marché commun avait pour but que de renforcer la prospérité économique de l'Europe occidentale, tout comme le marché unique des années 80. L'identification d'objectifs précis permettait aux citoyens de donner du sens à la construction européenne, tout en fournissant des paramètres simples pour en apprécier l'efficacité. En d'autres termes, c'est surtout sur la base des politiques qu'elle poursuit et des résultats qu'elle atteint que l'Union Européenne est jugée.

Sans doute le même constat pourrait-il être fait à propos des Etats, au sein desquels le désenchantement à l'égard de la chose publique s'est singulièrement accru au cours des dernières années. Mais le phénomène est plus marqué encore au niveau européen, en raison de la faiblesse des autres formes de légitimation. Parce qu'à la différence des États-nations, elle ne peut pas créer de « communauté imaginée », l'Europe n'a pas le choix : elle a besoin de projets pour donner un sens à son existence, et sa légitimité est tributaire de sa capacité à atteindre des résultats positifs.¹

¹ Fritz Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

Cela ne signifie pas que les réformes institutionnelles soient dépourvues de pertinence, car l'efficacité des politiques est naturellement déterminée par des contraintes d'ordre institutionnel. À l'évidence, ne fût-ce que parce qu'il alourdit la prise de décision au niveau européen, l'élargissement risque d'amoindrir l'efficacité de l'Union. Néanmoins, ces problèmes d'ingénierie institutionnelle ne sont pas mobilisateurs.² Cela a posé un réel problème aux partisans de la constitution. Comment « vendre » à l'opinion un texte dont les ambitions premières sont de nature institutionnelle ? Nombre de traités antérieurs avaient pour objet la réalisation de grands projets aisés à expliquer : le marché unique pour l'Acte unique européen, la monnaie unique pour Maastricht. Mais quelles sont les grandes ambitions auxquelles la constitution était censée répondre ? L'élargissement, qui en constituait le point de départ, a été traité comme un problème technique, alors qu'il soulevait une question politique majeure, celle des ambitions de l'Union élargie. Faute d'avoir été expliqué, il est aujourd'hui source de craintes diffuses, que l'on a retrouvé à foison dans l'argumentaire des partisans du Non (délocalisations, dumping fiscal, nivellement par le bas de la protection sociale,...).

Bien plus que la technicité du traité, c'est l'absence de projets en phase avec les attentes des Européens qui en a rendu difficile l'explication et la défense devant l'opinion.

2. *Institutions*

Pour les raisons qui viennent d'être dites, je ne pense pas que les réformes institutionnelles constituent la priorité des priorités. Je ne pense pas non plus qu'il soit utile d'en discuter *in abstracto*, car les institutions sont des moyens, dont l'utilisation dépend des fins que l'on poursuit.

En dépit de ces réserves, deux thèmes devront certainement être abordés le moment venu.

Le premier thème à mériter notre attention est la *place du citoyen dans le système politique européen*. Les campagnes référendaires ont en effet mis en évidence une nette volonté d'appropriation politique de l'Europe. Les enquêtes Eurobaromètre montrent depuis longtemps que l'Union européenne – « Bruxelles » -- est souvent perçue comme une entité lointaine, insensible aux préoccupations du commun des mortels, parfois même arrogante. Une majorité d'Européens estiment que leur voix y compte peu.³ La revendication d'un plus grand poids des citoyens figurait en bonne place dans les argumentaires des deux camps. Le vote a montré que lorsqu'ils sont interpellés sur des enjeux précis (ce qui n'est pas le cas lors des élections européennes), les citoyens européens manifestent clairement leur volonté de peser sur les choix qui sont faits. Partisans et adversaires du traité constitutionnel s'entendaient pour dire que le poids des citoyens devait être renforcé ; leur désaccord portait essentiellement sur la meilleure façon d'y parvenir. En somme, personne ne paraissait se satisfaire du statu quo. Il faut donc définir la façon dont les citoyens peuvent être associés aux choix politiques européens.

Le second thème a trait à *la fonction exécutive* dans le système européen. On connaît la place essentielle qu'y occupe la Commission ; on sait aussi qu'elle est l'objet de toutes les

² Le fait que les institutions ne soient pas en elles-mêmes porteuses de légitimité est d'ailleurs un élément positif pour l'Union Européenne, qui réunit des pays à la culture politique très différente et où l'on ne peut donc pas se contenter de reproduire on ne sait quel modèle national.

³ Eurobaromètre N° 63, juillet 2005.

méfiances depuis Maastricht, ce qui a conduit à la multiplication des contre-pouvoirs, d'abord avec la structure en piliers de Maastricht, ensuite avec la création d'organes exécutifs en dehors de la Commission – hier M. PESC, puis le président de l'Euro-groupe.

L'Union peut-elle se passer d'organes d'impulsion et de contrôle ? A l'évidence, non : le besoin en est plus clair encore dans une union élargie qu'il ne l'était auparavant, car les décisions seront plus dures à prendre et leur application plus incertaine. A leur façon (indirecte), les gouvernements nationaux l'ont admis, en créant les structures *ad hoc* qui viennent d'être évoquées, et dont le ministre des affaires étrangères constitue l'ultime avatar.

S'ensuit-il nécessairement ces tâches doivent nécessairement être dévolues à un organe comme la Commission ? C'est évidemment *la* question centrale, étant donné la méfiance dont la Commission fait l'objet.

Examinons l'alternative. La mode, on l'a dit, est à la création d'agents spécialisés en dehors de la Commission. Laissons de côté la question de la coordination de l'action de ces hauts personnages, pour nous concentrer sur un autre aspect : quels pourront être leurs rapports avec leurs mandants ? L'autorité de la Commission, on l'a vu, repose en large mesure sur son caractère plurinationnel et pluripartisan, qui assure la prise en compte d'une pluralité de points de vue, tout en évitant de se laisser « capturer » par l'un ou l'autre gouvernement. Une personne seule offrira-t-elle les mêmes garanties ? On voit mal comment : il lui sera difficile de prétendre représenter l'éventail des sensibilités qui co-existent au sein de l'Union. A l'inverse, elle risque fort d'apparaître comme l'incarnation de positions nationales ou partisans dans lesquelles tous ne se reconnaîtront pas. A tort ou à raison, un Britannique qui se fera l'avocat d'un rapprochement avec les Etats-Unis, un Français qui plaidera en faveur de l'assouplissement du pacte de stabilité ou un Espagnol, pour le maintien des fonds structurels, apparaîtront plus soucieux de défendre des positions nationales que des intérêts communs. Dans un ensemble composite comme l'Union européenne, le *leadership* doit être pluraliste. A leur façon, les Chefs d'Etat et de gouvernement l'ont implicitement admis au Conseil européen de Laeken : la proposition de nommer Valéry Giscard d'Estaing à la tête de la convention n'a été acceptée qu'à condition qu'il soit encadré par deux vice-présidents, et par un présidium, dont le caractère composite était perçu comme une garantie de neutralité.

Autonomie, neutralité, crédibilité : on retrouve là les éléments de base de l'équation qui a conduit, voici plus de cinquante ans, à la mise en place de la Haute Autorité de la CECA. Si ces principes ont gardé leur actualité, c'est qu'ils répondent à des nécessités fondamentales dans le domaine des relations interétatiques, où la confiance ne va pas de soi.

Il ne s'agit pas en l'occurrence de défendre le statu quo. Bien au contraire, des réformes sont indispensables si l'on entend préserver ce qui a constitué la force du modèle européen d'intégration. Le fonctionnement actuel de l'institution devrait être revu en profondeur, de façon à préserver son caractère collégial, qui semble s'être affaibli depuis une dizaine d'années. Les décisions de Nice – que la constitution ne remettait pas en cause -- sont lourdes de menaces pour l'exécutif européen. La renonciation par les grands Etats à leur deuxième commissaire et le principe d'une « rotation égalitaire » entre les Etats pour un siège de commissaire prennent des allures de cadeau empoisonné : une Commission dans laquelle la Slovaquie, Chypre, Malte seraient représentées, mais dont la France ou l'Allemagne pourraient être absentes, sera aisée à dépeindre comme un organe peu légitime, et l'on ne se privera pas

de le faire lorsque ses décisions heurteront des intérêts établis.⁴ Par ailleurs, il faut repenser les rapports entre la Commission avec les Etats membres et le Parlement. Une Commission soumise aux sautes d'humeur d'une assemblée hétérogène ne sera pas en mesure d'assurer la fonction de pilotage qui lui incombe dans le système communautaire. Il est devenu urgent de rétablir un équilibre entre l'autonomie de la Commission — élément-clef de sa crédibilité — et sa responsabilité — devant ses mandants et surtout devant l'opinion publique.

3. *Répondre aux peurs des citoyens*

Depuis plusieurs années, l'intégration européenne, longtemps associée à l'espoir d'un avenir meilleur, est devenue une source d'inquiétude pour un nombre grandissant de citoyens. Au moment du référendum français, 52 % des personnes interrogées, et plus des trois quarts des partisans du Non, se déclaraient inquiètes ou hostiles à l'égard de l'Europe.

Ce sentiment s'explique aisément. Dans un monde en proie à des mutations rapides et radicales, les sentiments d'insécurité tendent à s'accroître et à se diversifier, et l'on attend des pouvoirs publics une protection contre des risques variés. Cette insécurité revêt plusieurs formes. Economique et sociale, elle englobe les incertitudes qui pèsent sur l'emploi (chômage, précarité, nouvelles formes de travail) ; sur les retraites, menacées par l'évolution démographique ; voire même sur les systèmes de santé. Identitaire, aussi, car nombre des mutations qui affectent les sociétés européennes remettent en cause les repères qui ont structuré la vie sociale de plusieurs générations.

Dans ce contexte, la tentation du repli, alimentée par les discours xénophobes de certains mouvements, devient naturellement forte. Or l'Europe reste avant tout perçue comme un grand marché, dans lequel les ambitions en matière de sécurité ne sont pas nécessairement à la hauteur des attentes du public. La mise en place d'un espace européen semble d'autant plus porteuse de risques nouveaux que cet espace tend à s'étendre sans limites précises. La libre circulation des personnes ne profite pas seulement qu'aux étudiants, mais aussi aux immigrants, et l'exposition à la concurrence, si elle est pour certains source de richesse accrue, peut aussi amener des fermetures d'entreprises. Par ailleurs, l'Europe impose aux gouvernements nationaux des contraintes qui peuvent amoindrir leurs moyens d'action. L'élimination des contrôles aux frontières et l'austérité budgétaire imposée par le pacte de stabilité limitent les possibilités pour l'Etat d'assurer les fonctions de garant de la sécurité qui lui sont traditionnellement dévolues, sans pour autant que l'Europe ne les reprenne pleinement à son compte. On voit bien les dangers qui peuvent découler de ce décalage. L'impression – justifiée ou non – que les attentes de la population en la matière ne sont pas adéquatement prises en compte a clairement joué un rôle dans les votes " anti-système " que l'on a enregistrés au cours des dernières années dans plusieurs pays européens. Les référendums européens leur ont donné un nouveau souffle.

La demande de sécurité est manifeste. Si elle entend répondre aux craintes qui ont été manifestées avec éclat lors des campagnes référendaires, l'Union doit afficher clairement son ambition de constituer un espace au sein duquel il sera répondu aux multiples attentes de ses citoyens en la matière. Cela ne sera possible que si elle-même fait de la lutte contre les multiples formes d'insécurité un objectif central de ses activités. Pour cela, elle doit afficher clairement son intention d'offrir un niveau de protection élevé dans des domaines aussi divers

⁴ Voir par exemple Jacques Nikonoff, « La fin programmée de l'Union européenne », *Le Monde*, 23 mai 2005.

que la lutte contre l'exclusion sociale, la politique de l'immigration, la santé publique. Cette protection élevée n'implique pas nécessairement une centralisation de toute prise de décision. N'étant pas un Etat, l'Union ne doit pas donner l'impression de vouloir se substituer à ceux-ci dans certaines de leurs fonctions essentielles si elle ne veut pas servir de bouc émissaire à toutes les mesures impopulaires. En revanche, la priorité accordée aux considérations de sécurité implique que, dans les domaines qui restent aux mains des Etats, elles puissent justifier des dérogations aux principes généraux de libre circulation ou de concurrence.⁵

L'ampleur de la tâche est telle que l'action de l'Union devra nécessairement revêtir des formes multiples. Une distinction paraît importante à ce niveau : celle qui sépare les politiques dans lesquelles la recherche de l'efficacité domine, et celle qui visent à assurer une meilleure répartition des richesses.⁶ Dans les premières, l'Europe pourra souvent se limiter à mettre en place les règles et les structures régissant la coopération entre Etats au niveau européen. La situation sur le front de l'insécurité sociale est autrement plus complexe, car il est difficile de s'entendre à la quasi-unanimité sur le partage de la richesse. La faiblesse des liens qui unissent les peuples européens et l'étroitesse des marges de manœuvre budgétaires rendent illusoire tout programme de solidarité de grande ampleur à l'échelle européenne. L'hétérogénéité des modèles sociaux freine toute velléité d'harmonisation. Et pourtant, l'Europe ne peut plus se contenter d'être le formidable levier de modernisation qu'elle a représenté pour tant de pays depuis le début, faute de quoi elle fera l'objet d'un rejet de plus en plus fort.

4. *Démocratie : la porte étroite*

Les référendums ont été porteurs d'un message sans équivoque : les citoyens souhaitent se réapproprier le pouvoir de peser sur des décisions qui les concernent directement. Mais comment ?

Le remède le plus fréquemment invoqué, à savoir l'extension des pouvoirs de contrôle des assemblées parlementaires, paraît insuffisant. Le renforcement régulier des pouvoirs du Parlement européen au cours des vingt dernières années n'a pas enrayer la croissance de l'abstention aux élections européennes. Le rôle des parlements nationaux s'est quelque peu accru, mais sans conséquences radicales. Et comment pourrait-il en aller autrement ? A supposer même que chaque parlement contrôle efficacement la politique européenne de « son » gouvernement, il ne pourrait peser que sur un des vingt-cinq membres du Conseil, pas sur l'institution elle-même.

Pour sortir de l'impasse, une solution a souvent été évoquée au cours des dernières années : politiser les débats européens. Si un exécutif homogène pouvait émerger des joutes électorales, le citoyen pourrait par son vote exprimer sa préférence pour un projet politique et donner à une majorité le pouvoir de le traduire dans les faits. On aurait ainsi un jeu politique plus simple, avec une ligne gouvernementale claire et une opposition elle-même plus visible, ce qui serait un puissant facteur de structuration de l'espace politique européen. Cette vision sous-tendait notamment plusieurs propositions avancées par ceux qui, au sein de la convention européenne, suggéraient l'élection du Président de la Commission par le Parlement. Ce schéma institutionnel souffre toutefois d'un défaut majeur : il ignore

⁵ Cette question fait l'objet d'un traitement plus poussé dans mon ouvrage, *La fin de l'Europe*, Flammarion, 2005, pp. 163-68.

⁶ Sur la distinction entre politiques de « régulation sociale », dominées par des considérations d'efficacité, et politiques sociales, redistributives, voir G. Majone, *Regulating Europe*, Londres, Routledge, 1996.

complètement la spécificité du système politique européen. L'Union européenne n'est pas un Etat, avec à sa tête un gouvernement ; c'est une union d'Etats, dans laquelle l'exécutif tient un rôle atypique.

Non seulement l'absence d'un espace public transnational rend assez illusoire l'émergence d'une majorité politique cohérente, mais on peut se demander si ce genre de polarisation est vraiment souhaitable. La commission présidée par M. Barroso comporte une majorité de membres de centre-droit. En cela, elle reflète la couleur politique dominante parmi les gouvernements qui l'ont nommée. Imagine-t-on quelle serait la position des gouvernements de centre-gauche, si demain elle devait exhumer une version particulièrement libérale de la « directive Bolkestein » sur les services ou si, en matière de services publics, elle s'opposait de façon systématique à toute forme d'intervention publique en matière économique, fût-ce au niveau local ? On entend déjà les protestations contre le « parti de l'étranger », coupable d'ultra-libéralisme, que pousseraient certains. A l'inverse, une commission de centre-gauche, qui présenterait un programme ambitieux en matière de développement durable ou de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, se verrait accuser de brider la compétitivité des entreprises par les gouvernements de droite.

Ces tensions qui, dans un système plus homogène, relèveraient du jeu politique normal, se traduiraient au niveau européen par de violentes réactions « anti-Bruxelles ». Elles déboucheraient vraisemblablement sur une remise en cause des prérogatives de la Commission. Au nom de quoi justifier les pouvoirs de contrôle d'une commission en matière de politique de la concurrence, si elle se montre partisane ? Pourquoi un parlementaire européen affilié à un parti minoritaire devrait-il accepter d'être dépossédé pendant tout la législature du moindre pouvoir d'initiative législative au profit d'un exécutif qui, par hypothèse, pourrait difficilement prétendre incarner l'intérêt général ? En d'autres termes le surcroît de clarté qui résulterait d'une politisation de la commission aurait un prix exorbitant - au mieux, la fin de la méthode communautaire ; au pire, une déstabilisation complète du système, en raison des tensions qu'elle créerait entre la Commission et les Etats membres. On rejoint là les enseignements que l'on peut tirer de l'étude des systèmes fédéraux : plus un système politique est hétérogène, plus la recherche de larges majorités est nécessaire à sa stabilité.⁷ Dans ces conditions, on voit mal comment l'Europe pourrait à brève échéance se soustraire à la logique du « gouvernement par consensus ». D'aucuns le déploieront, mais le respect de l'autre et la culture du compromis ne sont-ils pas partie intégrante du projet européen ? La volonté de se réappropriier l'Europe qu'ont exprimé les citoyens devra donc trouver d'autres façons de s'exprimer.

Au niveau national tout d'abord : dans un système où les Etats entendent garder un rôle pivot, la démocratisation passe inévitablement par une transformation radicale de la façon dont sont gérées les politiques européennes. Les choix qui sont arrêtés au niveau européen ont une telle influence sur la politique nationale que l'on ne peut plus les traiter comme des questions de politique étrangère. Il doit être possible d'en débattre au niveau national avant qu'une décision soit prise. S'opposer un débat parlementaire sur l'adhésion de la Turquie au nom des prérogatives constitutionnelles du chef de l'Etat, comme on l'a fait en France à l'automne 2004, c'est témoigner d'une incapacité à comprendre – ou à accepter ? – que l'Europe, par l'étendue et la fréquence de ses interventions, dépasse de beaucoup la sphère ordinaire des relations internationales.

⁷ Le fédéralisme est par nature anti-majoritaire, puisqu'il vise à soustraire un nombre plus ou moins grand de décisions à la volonté de la majorité. J'ai développé cette analyse dans « Constitutional Reform in the EC : Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue », *West European Politics*, vol. 18, n° 3, 1995, 118-136.

Mais l'effort de démocratisation doit porter bien au-delà du niveau institutionnel auquel il a été jusqu'à présent confiné. Renforcer le droit de regard des parlements nationaux est sans doute nécessaire, mais nous devons nous rendre à l'évidence : dans la plupart des démocraties européennes, les assemblées parlementaires n'ont souvent qu'un rôle de second plan, et elles ne jouissent pas nécessairement d'un crédit considérable. Une démocratisation effective implique un changement de comportement de l'ensemble des acteurs du jeu politique national. La « directive Bolkestein », dont on a tant parlé au moment de la campagne référendaire, a fait l'objet de discussions pendant un an sans que l'on s'en émeuve. Pourquoi ? Pas en raison d'une quelconque règle du secret : les débats parlementaires étaient publics. Mais on voit rarement un responsable politique ou un syndicat prendre position au niveau national sur un projet de directive, et la presse s'en faire l'écho : cela n'est pas assez rentable auprès de leurs « clients » traditionnels. Il faut une période exceptionnelle comme la campagne référendaire pour que cela devienne intéressant.

Reflète d'une conception surannée de l'intégration, cette césure entre les systèmes politiques nationaux et le niveau européen doit être dépassée si l'on veut donner une vie nouvelle aux débats sur l'Europe. Un projet de réglementation du temps de travail ne doit pas pouvoir être débattu à Bruxelles ou à Strasbourg sans que les partenaires sociaux ne prennent position à Paris, Londres et Berlin. Les partis politiques doivent se saisir des grandes orientations de politique économique lorsqu'elles sont élaborées au niveau européen, s'ils ne veulent pas être condamnés à faire de la figuration le jour où leur sera rappelé à l'ordre. Les candidats aux plus hautes fonctions nationales ne doivent pas se contenter de professions de foi européenne ou de réflexions générales sur l'architecture institutionnelle ; ils doivent expliquer comment ils entendent se positionner sur les grands dossiers européens du moment. Sans doute la plupart d'entre eux ne le feront-ils pas spontanément, car ils n'y sont pas préparés. Mais la tâche de la presse, de la société civile, de l'ensemble des corps intermédiaires, est alors de les y contraindre. En clair, la démocratisation demande un effort d'adaptation de l'ensemble des acteurs du jeu politique national.

Cette tâche, considérable en soi, se heurtera de toute façon à des limites structurelles. Dès lors qu'un certain nombre de décisions sont prises à la majorité au niveau européen, contrôler, même de la façon la plus démocratique qui soit, la politique d'un pays ne suffit pas. Il faut donc s'intéresser à la façon dont les citoyens pourraient peser de façon plus directe sur les choix européens. On peut ainsi espérer que les efforts de structuration de l'espace politique européen se poursuivent, avec l'émergence progressive de formations politiques plus homogènes. Néanmoins, tant que subsistera le système communautaire, ceux-ci ne pourront pas s'appuyer sur la perspective de conquérir le pouvoir ou de le conserver pour imposer une discipline à leurs membres. Les réflexions sur la démocratisation du système politique européen doivent emprunter un autre voie, incontestablement plus étroite et moins familière. Il faut par exemple explorer les formes de démocratie directe qui pourraient être compatibles avec la logique anti-majoritaire du système. L'« initiative citoyenne » prévue par le projet de constitution, qui permettrait à un million de citoyens « issus d'un nombre significatif d'Etats membres » d'inviter la Commission à présenter une proposition législative,⁸ va dans ce sens. L'expérience suisse montre également que le référendum abrogatif, par lequel les citoyens peuvent décider la suppression d'un texte législatif, n'a rien d'incompatible avec le caractère consensuel de la prise de décision, les plus faibles pouvant utiliser la menace d'un référendum pour inciter les autres à accepter un compromis. Et parler de référendum abrogatif aurait un

⁸ Article I-47 du Projet de Constitution européenne.

sens dans un système où le pouvoir central se voit souvent reprocher un interventionnisme tatillon... Quoiqu'il en soit, une chose est claire : sur ce terrain comme sur bien d'autres, l'Europe est condamnée à innover.