

Union européenne : le défi de la réversibilité

**Tiré à part de l'article d'Yves BERTONCINI
paru dans la revue**

RAISON PUBLIQUE Éthique, politique et société

N° 7, septembre 2007

Démocratie : la voie européenne

Avec Yves Bertoncini, Francis Cheneval, Thierry Chopin, Jean-Marc Ferry,
Paul Magnette, Jan-Werner Müller, Kalypso Nicolaïdis, Janie Pélabay, Étienne
Tassin, Loukas Tsoukalis

Questions présentes

Jean-Christophe Merle : *John Stuart Mill ou : comment se forme une nation ?*

Yannick Rumpala : *La connaissance et la praxis des réseaux comme projet politique*

Serge Champeau : *Remarques sur l'inégalité politique*

UNION EUROPEENNE : LE DEFI DE LA REVERSIBILITE

Yves Bertoncini

**Maître de conférences en questions européennes
à l'IEP Paris, au Corps des Mines et à l'ENA**

Alors que la mise en évidence du « déficit démocratique » de l'Union européenne (UE) a donné lieu à nombre d'articles et d'ouvrages¹, elle continue à susciter de multiples dénégations² de la part des praticiens des « Affaires européennes », mais aussi des observateurs académiques³. En dépit de ces dénégations, un mouvement de démocratisation des institutions communautaires est pourtant bel et bien en route depuis les années 70, dont le renforcement continu des prérogatives du Parlement Européen est l'un des symboles les plus visibles, et le « moment constitutionnel » des années 2002-2005 fut l'un des épisodes les plus éclatants. Pour permettre aux sceptiques du déficit démocratique de l'UE comme aux tenants de sa nécessaire démocratisation de mieux mesurer l'ampleur de la révolution conceptuelle et institutionnelle qui reste à accomplir, il semble cependant utile de les inviter à une commune méditation des enseignements de Karl Popper : à partir d'un concept emprunté à l'épistémologie, celui de réversibilité, le célèbre philosophe autrichien a en effet établi une définition à la fois minimaliste et exigeante de la démocratie, à l'aune de laquelle les limites politiques de l'UE apparaissent d'autant plus clairement.

Pour Karl Popper, est en effet « réversible », donc démocratique, et à ce titre caractéristique des « sociétés ouvertes » un système politique dans lequel il est possible de changer les lois et les détenteurs du pouvoir. Ne le sont pas les systèmes politiques autoritaires et totalitaires en vigueur dans les « sociétés fermées » et dans lesquels le peuple n'a pas la capacité de changer les décisions publiques ou de révoquer leurs auteurs. Même s'il n'a évidemment rien de commun avec ceux en vigueur dans les régimes fasciste et communiste que Karl Popper dénonçait, il est malheureusement douteux que le système politique communautaire puisse aujourd'hui être classé parmi les sociétés ouvertes et

¹ Voir par exemple Bertoncini Y., *Europe : le temps des fils fondateurs*, Paris, Michalon, 2005.

² Voir par exemple Moravcsik A., « *Le mythe du déficit démocratique européen* » ; trad. B. Poncharal, in *Raisons politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, n°10, mai 2003.

³ Pour une bonne présentation du débat académique sur le sujet voir <http://www.notre-europe.eu/fr/editoriaux/publication/legitimer-lue-par-la-participation-et-la-deliberation/>.

démocratiques au sens poppérien du terme : alors que les citoyens sont habitués au niveau national à une valse des lois liée à l'alternance de coalitions politiques bien identifiées, ils sont en effet confrontés à une machine communautaire qui paraît sinon imperméable, au moins très rétive, à la notion de réversibilité.

Signalons d'emblée que ce « déficit de réversibilité » de l'UE découle directement de son déficit électoral : dans le dispositif institutionnel communautaire, les plus grands pouvoirs sont en effet confiés à des institutions (Commission et Conseil des Ministres principalement) dont les membres ne sont pas élus directement par les citoyens, et dont certaines sont en outre souvent présentées comme d'essence non représentative (Commission, Banque centrale européenne, etc.). Dans ce contexte, il est logique que les alternances parfois binaires en vigueur au sein des démocraties nationales ne puissent intervenir au niveau communautaire. De même qu'il est naturel que le renforcement continu des pouvoirs du Parlement européen, dont les membres sont élus au suffrage universel direct, soit perçu comme une perspective propre à accroître le caractère réversible et démocratique de l'UE.

Au-delà de ces considérations classiques strictement institutionnelles et de moyen terme, deux autres composantes du système politique communautaire doivent être davantage mises en exergue au regard des exigences de réversibilité formulées par Popper. Composante juridique d'une part : le sacro-saint respect de « l'acquis communautaire » conduit les gouvernements nationaux à devoir honorer des engagements de plus en plus nombreux et diversifiés, que leurs prédécesseurs étaient certes tout à fait libres de contracter, mais dont le poids se fait de plus en plus lourd à assumer à des années de distance. Composante politique d'autre part : la conduite des « Affaires européennes » fait très souvent l'objet d'un consensus droite-gauche, et les vies partisanes nationales sont structurées à partir de clivages rendant très mal compte des divergences d'opinions à l'égard de l'UE.

Ces deux éléments ne renvoient pas seulement à des controverses théoriques : on se souvient par exemple que l'appel à rejeter le projet de « Constitution européenne » lors du référendum français de mai 2005 s'est pour partie nourri de l'idée selon laquelle il serait « gravé dans le marbre » sans espoir de retour, ainsi que du rejet d'un texte présenté comme une initiative commune aux partis de gouvernements de droite et de gauche. Comme on le rappellera ci-après, respect de l'acquis et pratique du consensus ont par ailleurs tous deux leur légitimité et ne sont pas nécessairement contestables dans leurs fondements. Pour autant, on s'efforcera aussi de mettre en évidence leurs conséquences politiques très dommageables au regard de la réversibilité de l'UE, et donc de son caractère démocratique. Sur cette base, on

s'efforcera d'esquisser les voies et moyens permettant d'atténuer l'actuel « déficit de réversibilité » de l'UE, dans le souci de la rendre moins « fermée » vis-à-vis de ses citoyens et, par suite, d'atténuer une partie de la défiance politique qu'elle suscite.

1. Alléger le poids de « l'acquis communautaire »

La notion d'« acquis communautaire » désigne l'ensemble des dispositions juridiques (directives et règlements) adoptées par les pays de l'UE depuis les origines de la construction européenne. En 2002, le vice-président du Conseil d'État dénombrait 15000 textes communautaires en vigueur en France, à rapprocher des 8000 lois (et 110000 décrets) d'origine nationale⁴ - voilà pour les « stocks ». La réalité des « flux » législatifs européens serait encore plus impressionnante : le Conseil d'État estime ainsi que « pour une production législative interne d'environ 50 textes par an, on compte (...) au moins trois fois plus de textes communautaires »⁵. Ces législations couvrent un très grand nombre de domaines : elles renvoient à des normes environnementales et sanitaires aussi bien qu'à des textes relatifs à la libre circulation des capitaux ou des personnes. De quoi faire écho aux prévisions dispensées par Jacques Delors lorsqu'il était président de la Commission européenne, et selon lesquelles 80% de la législation économique et sociale française serait bientôt d'origine communautaire. C'est dire qu'en soulignant le poids croissant de l'acquis communautaire, on n'évoque pas seulement une question de principe, mais bien une réalité de plus en plus tangible pour les citoyens français et européens, et d'autant plus pressante que les commentateurs et responsables politiques se livrent une surenchère permanente sur la proportion exacte des lois d'origine communautaire.

« L'acquis », une notion littéralement « anti-démocratique »

Il est normal que les États européens soient tenus de respecter les engagements qu'ils ont pris au niveau communautaire, faute de quoi l'UE perdrait toute son efficacité et sa

⁴ Cité par Priollaud F.-X., *Les Modalités du contrôle parlementaire des 15*, Paris, La Documentation Française, 2003.

⁵ *La Norme internationale en droit français*, Rapport du Conseil d'Etat, 2002, p. 21.

cohérence, puisqu'elle est d'abord une communauté de droit fondée sur des règlements et des directives. Pourtant, le caractère souvent ancien de certains textes législatifs européens devrait alerter sur le caractère régressif de la notion d'acquis communautaire d'un point de vue démocratique : si les autorités françaises respectaient les lois au seul motif qu'elles les ont elles-même votées dans un passé plus ou moins récent, elles n'auraient en effet plus une grande marge de manœuvre pour gouverner.

On ne mesure pas suffisamment que le respect de « l'acquis communautaire » entre en conflit frontal avec un principe de base de la vie démocratique, selon lequel les citoyens ont le droit élémentaire de changer d'avis s'ils le souhaitent. Autant le jeu institutionnel européen se distingue par une ouverture peu commune à la contradiction et au compromis lors de la préparation des décisions, autant il paraît ensuite hermétiquement fermé à l'égard de toute adaptation des décisions en vigueur. Les peuples européens en conçoivent le sentiment diffus qu'ils sont pris dans une série de contraintes inexpugnables et que toute avancée supplémentaire de l'intégration européenne ne fera que restreindre un peu plus leur degré d'autonomie politique.

Dans ce contexte, le moins que l'on puisse d'abord attendre de la part de tous les convaincus du bien fondé de tel ou tel élément de l'acquis communautaire est qu'ils se livrent à une inlassable pédagogie quant à son utilité et à sa pertinence. Ce n'est en effet pas en expliquant que le gouvernement français sera condamné s'il n'applique pas une directive qu'on renforcera la légitimité de l'Union : c'est en justifiant « l'acquis », directive par directive, pour donner aux citoyens le sentiment qu'ils ne subissent pas des règles extérieures et inappropriées. Ce devoir de pédagogie vaut tout particulièrement en France pour les règles du « pacte de stabilité et de croissance », la directive sur la chasse aux oiseaux migrateurs ou les directives protégeant l'environnement, qui défraient régulièrement la chronique.

Cet engagement pédagogique ne désarmera cependant pas toutes les défiances suscitées par les normes juridiques communautaires. Ce qui est en effet en cause dans l'esprit de maints citoyens, ce n'est pas seulement leur liberté d'obéir à des lois qu'ils se sont donnés. C'est aussi celle de modifier ces lois s'ils ne les jugent plus adaptées – liberté qui paraît en l'occurrence menacée par des contraintes venues de Bruxelles, de Luxembourg et d'ailleurs. Les lois votées par les parlements nationaux ont elles aussi vocation à être appliquées scrupuleusement : cela n'exclut pas qu'elles puissent subir des modifications si les circonstances l'exigent, par exemple pour faire droit aux aspirations populaires du moment. Il est normal que, comme toutes les lois, les textes communautaires suscitent des manifestations

de mécontentement ; mais il est tout aussi crucial que ces protestations ne se heurtent plus à une fin de non-recevoir juridique et qu'elles trouvent un débouché politique et institutionnel. Deux novations pourront y aider :

- d'une part l'insertion de clauses de sortie dans les traités communautaires, en partie prévue, qui montrera que l'appartenance à l'UE n'est pas une contrainte mais un choix librement assumé ;

- d'autre part, et sur un mode plus hétérodoxe, la mise en cause du monopole de l'initiative législative confié à la Commission européenne, et qui empêche que les gouvernements nationaux et les parlementaires européens puissent introduire directement les demandes populaires dans les discussions entre institutions communautaires.

L'insertion de vraies « clauses de flexibilité » dans les traités

Peut-on sortir de l'Union ou de tel ou tel volet de la coopération européenne? La question divise depuis toujours les spécialistes. La réponse des juristes est négative : l'absence de « clauses de sortie » dans les traités témoigne que la construction européenne est irréversible. L'attitude des eurocrates est sans ambiguïté : toute remise en cause de l'oeuvre communautaire est par nature suspecte. La position des politologues est plus mesurée : rien n'interdit à un pays de se soustraire à une partie de ses engagements communautaires et ne plus participer aux travaux de l'Union. Nul n'enverra demain des chars sur les Champs Élysées si la France décidait de se retirer de tel ou tel traité européen. Mais c'est précisément l'absence de clauses de sortie explicites au sein de ces traités qui rend dramatique l'expression de tout désir de désengagement de la part de la France ou des autres pays de l'UE.

Cette situation problématique d'un point de vue politique et démocratique a fait l'objet d'une première prise de conscience institutionnelle lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe, chargée de rédiger le projet de Traité constitutionnel. Il est symptomatique que les représentants des pays candidats d'Europe centrale se soient montrés les plus en pointe sur le sujet. Parce qu'ils viennent à peine de se libérer de l'emprise soviétique, ces pays ont pu être entendus lorsqu'ils ont exprimé leur crainte que l'UE soit elle aussi une « prison des peuples » s'il n'était plus possible d'en sortir une fois les traités d'adhésion signés : dans sa cruauté et dans son excès, cette comparaison a au moins eu le mérite de bien poser les termes du problème politique majeur auquel est confronté l'Union ! Cette prise de conscience a conduit

à la mise en place de clauses de sortie au sein des Traités européens, disposition appelée à être reprise par le Traité réformateur dont l'élaboration a débuté au cours de l'été 2007.

Cette liberté nouvelle accordée aux pays de l'UE devra certes être soumise à certaines conditions : on ne doit pas pouvoir entrer et sortir de l'UE « comme dans un moulin ». Chaque pays désireux de se soustraire à tel ou tel de ses engagements communautaires devra par exemple être tenu de clairement justifier les raisons de son choix. Il pourra également être précisé que, si un pays décide de ne plus participer à l'euro ou à la coopération policière et judiciaire européenne, il n'aura pas la possibilité d'y revenir avant 5 à 10 ans. Pour préserver les conditions d'une concurrence équitable au sein de l'UE, les engagements commerciaux et économiques des gouvernements européens ne pourront quant à eux donner lieu qu'à des dérogations strictement encadrées. On peut d'ailleurs noter que le Traité de Rome les autorise d'ores et déjà à adopter quelques mesures protectionnistes en cas de circonstances exceptionnelles, ou à accorder des aides financières ponctuelles à des entreprises en difficulté. On peut de même observer que le débat relatif au « pacte de stabilité et de croissance » a débouché sur une interprétation assouplie des règles budgétaires auxquelles doivent se conformer les Etats-membres, tout en préservant les principes fondamentaux de ce Pacte.

Ces conditions et limites étant prévues, elles n'atténueront cependant pas les effets politiques positifs de l'instauration de clauses de sortie au sein des traités européens. Lorsque ces clauses entreront en vigueur, maintenir sa participation à telle ou telle coopération communautaire ne découlera plus d'une obligation juridique incontournable, mais bien d'un choix politique clair et renouvelé, et qui traduira l'intérêt des pays européens autant que les souhaits de leurs peuples. C'est même sans doute parce que les textes fondateurs de l'Union autoriseront le possible désistement des pays qui les ont adoptés qu'ils auront le moins de chance d'être violemment remis en cause à l'issue d'une crise. C'est peut-être aussi parce que les futurs progrès de la construction européenne n'apparaîtront plus comme irréversibles, alors même qu'ils devraient porter sur des domaines particulièrement sensibles (social, armée, politique étrangère), que les citoyens de l'UE seront davantage enclins à les soutenir.

Pour un pluralisme de l'initiative législative

Le surcroît de flexibilité politique dont l'UE a besoin ne doit pas seulement s'appliquer à son « droit primaire » (celui des Traités) mais doit également concerner son fonctionnement

quotidien, c'est-à-dire les innombrables directives et règlements produits par les institutions européennes. En vertu du « monopole de l'initiative » que lui confèrent les traités communautaires, seule la Commission européenne a aujourd'hui le pouvoir de proposer de nouveaux textes législatifs ou la modification des textes existants. Elle peut donc seule décider qu'un règlement ou une directive déjà en vigueur doivent être revus et corrigés. Mais elle est également « gardienne des traités », et à ce titre garante du respect de l'acquis communautaire. Cette confusion des fonctions peut la conduire à faire preuve d'une rigidité quasi-instinctive lorsqu'une demande de modification de l'acquis communautaire est formulée, puisqu'elle a aussi pour mission de le sauvegarder.

C'est parce qu'elle est supposée incarner l'intérêt général communautaire que la Commission s'est vue confier le monopole de l'initiative législative. À ce titre, elle est en effet supposée apte à produire des propositions d'emblée équilibrées, et qui s'efforcent d'intégrer les préoccupations des États-membres réunis au Conseil, des parlementaires européens ainsi que des groupes d'intérêt concernés. Si ce monopole est intellectuellement séduisant, il aboutit cependant à confier l'initiative législative à une institution non élue, et qui a la liberté d'agir comme bon lui semble. Il peut être perçu comme d'autant plus choquant qu'il ne s'applique qu'aux initiatives législatives communautaires : pour tout ce qui relève de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération policière et judiciaire, les gouvernements de l'Union ont en effet le droit de soumettre à la discussion les initiatives européennes qu'ils souhaitent voir entreprises⁶.

Choquant sur le plan des principes, le monopole de l'initiative législative de la Commission génère en outre des situations difficiles à assumer sur le plan politique. Lorsque des citoyens européens souhaitent modifier tel ou tel texte communautaire, ils n'ont pas la possibilité d'en appeler formellement à leurs gouvernements ou à leurs parlementaires : ils ne sont dès lors guère enclins à estimer que leur souveraineté est toujours respectée au sein de l'UE, puisqu'il leur apparaît que leurs représentants légitimes n'ont pas le pouvoir de modifier les lois qui régissent leur vie.

⁶ L'article 22 du Traité sur l'Union européenne stipule en effet que « Chaque État-membre ou la Commission peut saisir le Conseil de toute question relative à la politique étrangère et de sécurité commune et soumettre des propositions au Conseil ». Il en va de même de l'article 34 relatif à la coopération policière et judiciaire.

Ce n'est pas seulement en leur⁷ permettant d'adresser une pétition à la Commission pour « l'inviter » à présenter telle ou telle initiative législative, y compris afin de modifier un texte communautaire en vigueur, qu'on sortira de cette impasse. Proposé par le projet de Constitution européenne et appelé à être repris par le Traité réformateur, ce « droit d'initiative citoyenne » octroierait certes aux citoyens un pouvoir de proposition qu'ils ont rarement la possibilité d'exercer dans leur pays. Tel qu'il est aujourd'hui conçu, ce « droit d'initiative » n'altérerait cependant en rien le bon vouloir de la Commission, qui resterait libre d'agir comme bon lui semble en vertu du monopole de l'initiative qu'elle détient. Il en va d'ailleurs de même lorsque le Conseil ou le Parlement européen lui demande de leur soumettre une proposition en vue de l'adoption d'un acte nouveau ou de la modification d'un acte existant.

C'est donc plutôt en confiant le pouvoir d'initiative législative aux gouvernements nationaux et aux parlementaires européens qu'on donnera aux citoyens la possibilité d'être mieux entendus, en s'adressant à ceux qui les représentent au niveau communautaire. Une fois munis de ce nouveau pouvoir, ces derniers seront confrontés à une alternative simple lorsqu'un texte communautaire viendra à être contesté. Soit ils prendront la défense de ce texte en expliquant à nouveau pourquoi il a été adopté et pourquoi il conserve toute sa pertinence. Soit ils auront la liberté de proposer les modifications qu'ils jugent nécessaires. Dans les deux cas, ils seront en tous cas incités à prendre leurs responsabilités, plutôt que de s'abriter derrière leur incapacité à faire évoluer les choses ou d'adopter une posture critique et improductive.

L'extension du droit d'initiative législative contribuera en outre à rétablir les conditions d'un authentique débat politique sur les textes communautaires en vigueur. Si un gouvernement où des parlementaires estiment nécessaire de remettre en cause un texte législatif communautaire en présentant une nouvelle proposition, ils pourront engager une véritable discussion sur le sujet avec ses homologues européens. S'il n'est pas garanti que ces derniers se prononceront en faveur de cette adaptation, au moins une telle discussion aura-t-elle pour mérite de familiariser les peuples européens avec la culture politique communautaire, faite de respect des autres et de recherche du compromis. Ce débat entre des gouvernements et des parlementaires représentatifs de leurs peuples produira un verdict davantage accepté que le simple refus exprimé par une institution perçue comme « technocratique ».

⁷ Le projet de Constitution européenne prévoyait que ce droit de pétition puisse être exercé par 1 million de citoyens.

Parce qu'elle peut s'appuyer sur une longue tradition en la matière et sur des capacités d'expertise reconnues, la Commission continuera, de fait, à produire la très grande majorité des propositions de directives et de règlements communautaires discutées à Bruxelles et à Strasbourg. Elle ne pourra même que bénéficier d'un pluralisme qui démontrera qu'elle présente ses initiatives législatives en sa qualité de promotrice de « l'intérêt général européen », et non en vertu d'un monopole de plus en plus difficile à justifier à l'heure où les compétences de l'UE s'étendent désormais à nombre de sujets politiquement « sensibles ». Il y a là de quoi donner à l'UE une image davantage flexible et ouverte, sans affecter outre mesure son efficacité et sa cohérence, et de quoi justifier aussi qu'on brise enfin le tabou du monopole de l'initiative législative confié à la Commission.

2. Sortir du « consensus droite-gauche » en matière européenne

Au même titre que « l'acquis », il est nécessaire de s'attaquer à une autre « idole » de la vie politique communautaire si l'on veut renforcer la « réversibilité » de l'UE : celle incarnée par le consensus « droite-gauche » sur les enjeux européens.

Lorsqu'un citoyen est mécontent des décisions de son gouvernement, il peut choisir de porter l'opposition au pouvoir : rien de tel ne semble possible s'agissant des « Affaires européennes », ni au niveau national, ni au niveau communautaire. Outre une modification des pratiques partisanes, par exemple en matière de « nominations », un tel diagnostic semble devoir conduire à deux types de réformes institutionnelles :

- les unes permettant de mieux mettre en évidence les clivages aussi bien internationaux qu'idéologiques dont se nourrit le processus décisionnel communautaire ;
- les autres visant à établir des règles de fonctionnement institutionnel plus favorables à l'expression de ces clivages politiques.

Le consensus droite gauche : un déni de démocratie ?

La mise en place des derniers gouvernements français a parfois illustré jusqu'à la caricature l'absence d'alternance dont peut souffrir la politique européenne. Elle a en effet donné lieu à une série de nominations en contradiction avec la préférence majoritaire que venaient d'exprimer les électeurs français.

Ainsi de la désignation de Noëlle Lenoir comme Ministre des Affaires européennes du premier Gouvernement Raffarin, alors qu'elle était classée « à gauche », notamment parce qu'elle avait été nommée membre du Conseil Constitutionnel par un gouvernement socialiste. Ainsi de la confirmation de Pierre Moscovici comme « représentant des autorités françaises » à la Convention chargée de rédiger le projet de Constitution européenne, alors qu'il fut pendant cinq ans le Ministre des Affaires européennes de Lionel Jospin. Ainsi enfin des nominations récentes de Bernard Kouchner et Jean-Pierre Jouyet aux postes de Ministre des Affaires étrangères et européennes et de Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, personnalités là aussi classées à gauche, et qui n'ont de cesse d'expliquer depuis lors que la politique étrangère et européenne de la France n'est « ni de droite, ni de gauche ».

L'un des éléments permettant d'expliquer pourquoi la politique européenne de la France peut ainsi transcender le clivage droite-gauche est le principe de « continuité de la politique étrangère ». Dominique de Villepin a fait implicitement référence à un tel principe lorsqu'il a confirmé Pierre Moscovici dans ses fonctions, en justifiant sa position d'une formule particulièrement symbolique : « Nous avons voulu privilégier une approche bipartisane, éviter les clivages politiques sur ces questions européennes qui intéressent tous les Français »⁸. Érigée en règle de bon sens dans toute école diplomatique, cette notion de continuité ne traduit pas seulement un légitime souci d'être efficace en inscrivant son action dans la durée : elle présuppose aussi que les intérêts de la France ne sont pas réductibles à ceux d'une majorité parlementaire ou d'un gouvernement, et que la politique étrangère a pour vocation de servir « tous les Français », et non une fraction d'entre eux.

Cette continuité de la politique européenne de la France a pu être utile dans les premières étapes de la construction communautaire, dont les bases désormais solides n'auraient sans doute pu être posées si elles avaient dû être remises en cause à chaque

⁸ cité par *Le Monde*, mardi 30 juillet 2002, p. 2.

changement de majorité. Sans doute une telle continuité serait-elle encore souhaitable aujourd'hui si les « questions européennes » dont parle Dominique de Villepin relevaient toujours des « Affaires étrangères ». Comme on l'a déjà constaté, le problème – mais il est de taille – est que c'est loin d'être encore le cas! Lorsqu'on est amené à se prononcer sur la libéralisation du gaz et de l'électricité, la limitation des déficits publics ou encore les dates d'ouverture de la chasse, on ne se livre pas à des débats de politique étrangère mais bel et bien à des discussions publiques qui auraient vocation à respecter la logique politique traditionnelle. Fondé sur une logique diplomatique qui n'a plus vocation à s'appliquer à de tels sujets, le principe de continuité invoqué par les responsables de la politique européenne de la France est dès lors plutôt inadapté : il entre en tous cas opposition frontale avec le principe d'alternance qui est à la base de toute vie démocratique.

Des pratiques politiques plus différenciées

L'autre élément favorisant le consensus trans-partisan sur les questions européennes tient à la nature des compétences exercées par l'UE. Ni les politiques du travail et de l'emploi, ni l'essentiel de la fiscalité, ni les retraites, ni les systèmes éducatifs, ni la sécurité publique ne font en effet l'objet d'authentiques politiques communautaires : autant de sujets et d'enjeux à l'égard desquels le clivage droite-gauche trouve d'ordinaire toute sa vigueur. Quant aux principales politiques communautaires, c'est-à-dire la politique agricole commune et la politique régionale et structurelle, leur caractère redistributif incite le plus souvent les formations politiques de gouvernement à essayer d'obtenir le maximum d'aides financières pour leur pays, avant que de faire valoir des préférences idéologiques.

Une telle situation peut cependant susciter un certain malaise chez les citoyens. Il n'est en tous cas pas surprenant qu'ils en déduisent que, quelle que soit la coalition gouvernementale à laquelle ils apportent majoritairement leurs suffrages, la politique européenne de leur pays suivra imperturbablement son cours... Si les « clivages politiques » dont Dominique de Villepin prétend s'affranchir ont sans doute quelques défauts, ils n'en fournissent pas moins depuis des décennies une grille de lecture accessible aux électeurs français, et qui leur permet d'opter, en fonction de leurs aspirations du moment, pour l'un ou l'autre des camps qui briguent leurs suffrages.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les citoyens qui souhaitent donner un débouché concret à leurs critiques et à leur volonté de changement en matière européenne n'aient d'autre choix que d'apporter leurs suffrages à des partis extrémistes, puisque ces derniers apparaissent comme les seuls à proposer une réelle alternative s'agissant de « l'Europe ». Partout dans l'UE, la montée de partis dits « populistes » est révélatrice des effets pervers engendrés par le consensus affiché par les partis de gouvernement. La montée de ces mouvements contestataires doit inciter à ne pas laisser ces mouvements détourner à leur unique profit les récriminations anti-européennes de leurs concitoyens, et à leur donner un débouché positif en restaurant les conditions de choix alternatifs en matière communautaire.

Si les « Affaires européennes » ne sont peut-être pas réductibles au bon vieux clivage droite-gauche, cela ne devrait donc pas dispenser les principales formations politiques d'éviter les signes de convergence et de connivence trop marqués – les nominations aux postes stratégiques en font sans nul doute partie. Mieux : il ne devrait pas non plus être interdit d'exalter les différences entre droite et gauche sur les sujets européens. Sur d'autres enjeux politiques majeurs, on ne sache pas que le clivage droite-gauche soit aussi net qu'il le fut jadis : il est pourtant fréquent que les partis accentuent des différences parfois plutôt mineures pour marquer leur singularité. Il n'est pas sain pour l'Union qu'une telle volonté de se distinguer du camp adverse vienne à s'estomper dès que le débat public concerne « l'Europe ».

Seule l'émergence de clivages partisans reflétant mieux les divergences idéologiques des citoyens à l'égard de la construction européenne et des décisions de l'UE contribuerait certes à leur rendre une partie de leur influence perdue. On ne peut que constater que les tentatives de réorganisation de la vie politique française autour de nouveaux clivages, qui pourraient mieux rendre compte de la nouvelle donne créée par l'intégration communautaire, n'ont pas été couronnées de succès : au-delà de quelques succès électoraux ponctuels, les mouvements « souverainistes » de droite et de gauche n'ont pas réussi à s'installer durablement et puissamment dans le champ politique national. Cette situation montre que le clivage droite-gauche garde toute sa vigueur aux yeux des électeurs s'agissant des autres enjeux offerts à leur appréciation

C'est donc plutôt au niveau européen qu'une réorganisation de la vie politique autour de clivages opératoires a le plus de chance d'intervenir. Elle passe dans l'immédiat par l'apparition de véritables partis politiques européens, qui auront pour vocation de faire vivre

la démocratie communautaire. Ces partis sont en effet appelés à prendre plus naturellement position sur les grandes décisions législatives, budgétaires et diplomatiques de l'Union, en proposant aux citoyens des alternatives claires sur chaque sujet.

En créant au printemps 2004 le parti des « Verts européens », les écologistes de l'Union auront à leur manière montrée la voie. Sur un registre plus symbolique, les groupes politiques formés au Parlement européen constituent eux aussi des embryons de partis européens. Dans les deux cas, les membres de ces partis restent cependant très largement dépendants de leur scène politique nationale, pour leur élection autant que dans leurs réflexes.

Afin d'accélérer le mouvement, il faut donc permettre le développement d'activités partisanes authentiquement européennes. Les militants doivent plus aisément pouvoir adhérer directement aux partis européens sans même être membres de partis nationaux : à défaut, ce ne seront jamais que des militants se concertant au niveau communautaire, mais qui peineront à développer une vision réellement commune de la réalité européenne. Les partis politiques européens doivent avoir la possibilité de présenter listes transnationales pour l'élection des députés européens, et que les électeurs de tous les pays de l'Union puissent soutenir : c'est à cette condition que cette élection pourra devenir vraiment européenne et ne pas se résumer à 27 élections nationales essentiellement centrées sur des enjeux domestiques. Les partis politiques européens doivent enfin être en mesure de recevoir un financement public calculé sur la base de leur représentativité européenne : quelques millions d'euros leur sont certes attribués chaque année par l'UE depuis 2004⁹, mais ils ne disposent toujours d'un statut de droit européen qui leur permettrait d'agir plus efficacement¹⁰. Ils doivent également pouvoir créer des fondations politiques affiliées dont la mission spécifique est de faire vivre le débat d'idée sur l'Europe : là encore, l'appel d'offre de faible ampleur (1 millions d'euros) récemment lancée par la Commission européenne¹¹ au bénéfice de telles fondations témoigne d'un mouvement bienvenu, même si timide et tardif.

⁹ Sur la base du règlement (CE) n° 2004/2003 du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen.

¹⁰ Sur ce sujet voir la Résolution du Parlement européen sur les partis politiques européens, (A6-0042/2006) 23.03.2006.

¹¹ Voir http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2007/c_159/c_15920070712fr00150016.pdf

Faire apparaître les clivages déjà à l'œuvre au sein des institutions représentatives

L'avènement d'une vie partisane européenne fondée sur des clivages opératoires n'étant pas pour demain, il est également nécessaire de mettre l'accent sur les clivages déjà à l'œuvre au sein des institutions communautaires, mais qui ne sont pas suffisamment perçus par les citoyens.

Cette nécessité appelle tout d'abord à l'accroissement de la transparence des décisions du Conseil des ministres : alors qu'il est l'instance décisionnelle majeure au sein de l'UE, le « Conseil » est en effet le cadre de négociations à la fois vives, opaques, et dont l'issue donne peu souvent lieu à un vote formel, de sorte que citoyens, opinions publiques et même médias ont de grandes difficultés à en saisir la genèse et la portée politique. Pour remédier à un tel déficit de sens, il convient de rendre publiques les réunions du Conseil, au moins lorsqu'il se réunit pour adopter des actes législatifs : après les expérimentations ponctuelles conduites ces dernières années, c'est ce que prévoyait le projet de Traité constitutionnel et que devrait reprendre à son compte le « Traité réformateur ». Il n'est d'ailleurs nul besoin d'attendre l'entrée en vigueur de ce Traité, puisqu'une simple modification du Règlement intérieur du Conseil suffirait à instaurer la transparence de ses réunions. Cette transparence donnera aux citoyens de l'UE la possibilité d'accéder au cœur de la vie politique communautaire et leur permettra de mieux prendre conscience des clivages à la fois nationaux et idéologiques qui y sont à l'œuvre.

Les clivages politiques à l'œuvre au sein du Parlement européen doivent eux aussi être davantage mis en exergue, notamment à l'occasion des « élections européennes ». C'est parce qu'ils seront davantage informés des votes exprimés par leurs représentants directs et les formations politiques auxquels ils appartiennent que les citoyens de l'UE pourraient mieux décrypter l'enjeu des élections de juin 2009. C'est aussi parce qu'ils auraient connaissance des programmes politiques élaborés par les principaux partis politiques européens en vue de la législature 2009-2014 qu'ils s'aviseraient que des clivages idéologiques sont d'ores et déjà à l'œuvre à Bruxelles et à Strasbourg. Ce devoir de pédagogie et de clarté incombe au Parlement européen, aux partis politiques de l'UE et à tous les acteurs désireux de mieux illustrer l'importance de ces clivages aux yeux des citoyens, et par suite de souligner la possibilité qu'ont ces derniers d'influencer le cours des décisions de l'UE.

Mettre en place des règles de vote plus « clivantes »

C'est enfin en mettant en place des règles de vote plus « clivantes » au sein des institutions européennes qu'il sera possible d'accroître la réversibilité du système politique communautaire.

Au Conseil des ministres, cela suppose de multiplier les votes à la majorité, dès lors que l'unanimité empêche par définition la formation de coalitions politiques entre Etats. Quand bien même 26 gouvernements socialistes souhaiteraient oeuvrer de concert pour soutenir telle ou telle initiative, un seul gouvernement libéral ou conservateur aurait le pouvoir d'y faire obstacle dans un système « unanime ». Même blocage potentiel s'agissant des velléités ou inspirations de gouvernements classés à droite, et auxquels un seul gouvernement de gauche pourrait s'opposer. Bien que découlant d'autres considérations (et notamment celle d'accroître l'efficacité de l'UE), l'extension continue du vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres a donc aussi des incidences positives pour la réversibilité de ses décisions, de même que l'abaissement du seuil de la majorité à réunir au Conseil, tel que prévu par le projet de Constitution européenne¹², puis par le « Traité réformateur ».

Des règles de vote plus accommodantes doivent également être mises en place au Parlement européen afin de permettre la constitution de coalitions à la fois claires et stables. Seuls les résultats des élections européennes de 1999 ont pour l'heure permis la formation d'une telle coalition, basée sur l'alliance du Parti populaire européen (PPE) et des « libéraux et démocrates », et donc orientée à droite. Le reste du temps, le Parlement européen a comme aujourd'hui été « géré » par une alliance du PPE et du Parti socialiste européen. Cette situation découle du fait que son fonctionnement (attribution des responsabilités, des rapports et des temps de paroles etc.) repose sur des règles proportionnelles. Si elle peut faire obstacle à la formation d'alliances cohérentes, elle n'est pas forcément gênante d'un point de vue politique dès lors qu'elle contribue au maintien du pluralisme. L'essentiel est cependant que, pour ses décisions, le Parlement européen puisse s'appuyer sur des règles permettant l'expression des clivages politiques.

¹² Le projet de Constitution européenne prévoyait que la majorité qualifiée était atteinte si les voix obtenues en faveur d'une décision dépassaient 55% des Etats membres représentant 65% de la population de l'UE.

Cela suppose notamment de généraliser la pratique du vote à la « majorité des suffrages exprimés », c'est-à-dire des présents, qui permet seule d'atteindre des seuils majoritaires propices au regroupement de forces politiques proches (par exemple libéraux et conservateurs ou socialistes, écologistes et démocrates). Et cela suppose à l'inverse de réduire au minimum le recours au vote à la « majorité des membres qui composent le Parlement européen : compte tenu du taux d'absentéisme lors des séances plénières (notamment lié aux distances, mais aussi au cumul des mandats), cette règle impose en effet très souvent la formation de majorités trans-partisanes et de circonstances, et brouille par la même la lisibilité politique et idéologique des décisions de l'assemblée de Strasbourg. Nombre de décisions essentielles sont concernées par une telle évolution institutionnelle : en premier lieu celles relatives au vote en deuxième lecture pour l'adoption d'un texte législatif, mais aussi celles relatives aux votes d'avis conforme sur les candidatures d'adhésion et celles relatives aux votes « d'investiture » et de censure de la Commission européenne, qui sont déterminantes pour déterminer l'orientation politique du Collège bruxellois.

Au terme de ce cursif survol du système politique communautaire, on peut constater que le recours au concept « poppérien » de réversibilité permet à la fois de bien mettre en évidence les lacunes démocratiques actuelles de l'UE et les perspectives institutionnelles et politiques à privilégier pour y porter remède.

S'il est particulièrement symbolique de la quête d'une UE plus démocratique, le renforcement de la réversibilité de l'UE ne suppose pas nécessairement la mise en place de tel ou tel type d'organisation (fédérale, intergouvernementale etc.), mais peut s'appuyer sur une série d'évolutions et de réformes de plus ou moins grande ampleur, à la fois au niveau communautaire et au niveau national. À plus long terme, il va de soi que seule la mise en place d'une authentique « communauté politique européenne », notamment fondée sur la prééminence d'institutions parlementaires et présidentielle dont les membres seront désignés au suffrage universel direct, serait de nature à redonner aux citoyens européens la possibilité de désigner et de révoquer les détenteurs du pouvoir au sein de l'UE et de changer les lois et décisions adoptées en leur nom.

On remarquera simplement que le point commun de l'ensemble de ces évolutions, au-delà même de leur dimension démocratique, et de toutes participer d'un nécessaire mouvement de politisation des « Affaires européennes ». Ce que nous rappelle aussi ce bref détour par les enseignements de Karl Popper, c'est que le fonctionnement et le devenir de

l'UE ne sauraient durablement s'inscrire dans le cadre d'une approche juridique et diplomatique, dont témoignent à la fois le respect de « l'acquis » et la pratique du « consensus ». C'est aussi parce que ce fonctionnement et ce devenir sont beaucoup trop importants pour être laissés aux seuls juristes et diplomates que l'analyse politique doit plus que jamais s'en emparer à partir de concepts aussi opératoires que celui de réversibilité (mais aussi la légitimité, la souveraineté, l'identité etc.) afin d'œuvrer à l'avènement d'une UE plus accessible aux citoyens qu'elle a vocation de servir, et qui puisse persévérer dans son être et poursuivre son chemin forte de leur plein consentement.