

1

Les défis internes

L'Europe politique : quels débats pour quels enjeux ?

Jean-Dominique GIULIANI

L'Europe politique existe-t-elle ?

On peut évidemment dresser la carte de la situation politique dans les 27 États membres et en tirer quelques premières conclusions (*Voir la carte L'Europe politique en 2009*).

Le centre-droit y domine et gouverne 14 États européens. La gauche dirige 8 gouvernements et 5 grandes coalitions rassemblent la gauche et la droite. La difficulté à constituer des majorités résultent généralement du mode de scrutin proportionnel, mais les résultats des élections sont, en réalité, de plus en plus serrés pendant que le contenu des programmes électoraux est de moins en moins discriminant. Les 10 élections législatives ou présidentielles qui se dérouleront en 2009 dans les pays de l'Union ne feront pas mentir ce constat et seront âprement disputées. Qu'en sera-t-il des 7^{es} élections européennes au suffrage universel direct qui auront lieu du 4 au 7 juin 2009 ?

Les politiques conduites à l'échelon communautaire font désormais pleinement partie du débat politique européen et ce scrutin en sera une preuve supplémentaire. Les référendums de ratification des traités portant réforme des institutions ont mis la construction européenne, une fois encore, au cœur du débat public. En 2005 en France, aux Pays-Bas et en 2008 en Irlande, ces scrutins ont été l'occasion de votes protestataires violemment exprimés. Ils ont inauguré une nouvelle vague de contestation de l'unification européenne et surtout de certaines de ses politiques.

Plusieurs autres scrutins nationaux ont permis de constater le même phénomène.

L'élection présidentielle française de mai 2007 a vu, pour la première fois depuis 1965, la construction européenne pénétrer au cœur du débat électoral. Nicolas Sarkozy y a développé une conception très « politique » du fonctionnement de l'Union européenne, qu'il a mise en œuvre au cours de la présidence française du Conseil de juillet à décembre 2008. Les crises intervenues pendant cette période lui ont permis d'exprimer pleinement ce qu'il entendait par là et ont modifié la place de l'Union sur la scène internationale.

Les élections européennes vont être l'occasion d'affrontements et d'enjeux européens nouveaux. Si les thématiques politiques préparées par les grands partis transnationaux demeurent très formatées et les débats politiques encore très nationaux, un grand nombre de sujets, notamment internationaux, vont s'imposer à la politique européenne. Cette

L'Europe politique en 2009

Couleur politique des gouvernements

- gauche
- droite
- grande coalition

Elections prévues en 2009 :

- 21 mars — 4 avril : Slovaquie, *Présidentielle*
- 22 mars — 5 avril : Macédoine, *Présidentielle*
- 22 mars : Moldavie, *Législatives*
- 29 mars : Monténégro, *Législatives*
- 25 avril : Irlande, *Législatives*
- Avril — mai : Moldavie, *Présidentielle*
- 17 mai — 4 juin : Lituanie, *Présidentielle*
- 23 mai : Allemagne, *Présidentielle* (par le Parlement)
- 4-7 juin : Union européenne, *Elections des députés européens*
- 7 juin : Luxembourg, *Législatives*
- 14 juin : Bulgarie, *Législatives*
- 28 juin : Albanie, *Législatives*
- Jun ou octobre : Portugal, *Législatives*
- Septembre — octobre : Pologne, *Législatives et sénatoriales*
- 14 septembre : Norvège, *Législatives*
- 27 septembre : Allemagne, *Législatives*
- Octobre : Ukraine, *Présidentielle*
- 28 novembre — 12 décembre : Roumanie, *Présidentielle*

Traité de Lisbonne

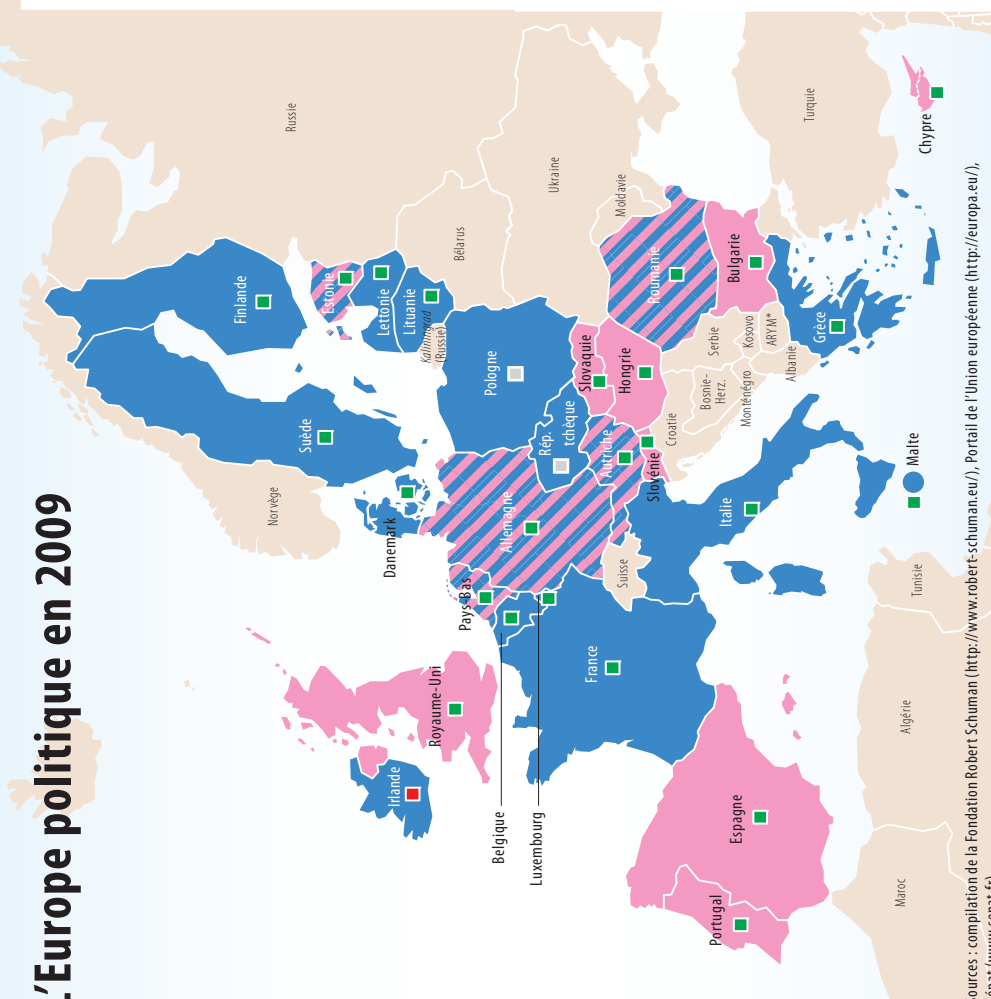
- ratifié*
- rejeté par référendum
- ratification en cours

* Au 1er janvier 2009, l'Allemagne et la Suède ont approuvé le texte mais n'ont pas encore ratifié.

Présidence tournante du Conseil de l'UE

- Rép. tchèque (1^{er} semestre 2009)
- Suède (2^e semestre 2009)

*Ancienne République yougoslave de Macédoine



Sources : compilation de la Fondation Robert Schuman (<http://www.robert-schuman.eu/>), Portail de l'Union européenne (<http://europa.eu/>), Sénat (www.senat.fr)

évolution pèsera sur l'équilibre institutionnel de l'Union et l'avenir de certaines politiques européennes.

Des débats très prévisibles

À l'occasion des élections européennes de juin 2009, les grands partis transnationaux ont annoncé leur volonté de mener campagne à l'échelle européenne sur des sujets de nature européenne. Ils n'éviteront pourtant pas une contestation eurosceptique croissante et la « nationalisation » du scrutin.

Les partis européens transnationaux

Toutes les grandes formations politiques des États membres, à l'exception des extrêmes et de quelques marginaux, sont désormais affiliées à des partis politiques européens, dont l'existence est calquée sur les sept groupes politiques du Parlement européen (*voir la carte L'UE politique*). Ces regroupements continentaux constituent une innovation majeure.

Le Parti populaire européen regroupe 47 formations politiques, 19 partis observateurs et 6 associés. Le Parti socialiste européen compte 33 partis membres, 7 observateurs et 6 associés. L'Alliance des Libéraux revendique 55 partis mais il s'agit souvent de formations politiques plus modestes de 30 pays différents. Les verts regroupent 36 membres et 9 observateurs, la Gauche européenne (communiste) 19 et 11 observateurs. L'Union pour l'Europe des Nations, eurosceptique, rassemble 13 partis. Les autres contestataires de droite se retrouvent, au sein du Parlement, soit dans le Groupe Indépendance et Démocratie, soit au groupe des Non inscrits après la dissolution en 2007 du Groupe disparate Identité, Tradition, Souveraineté.

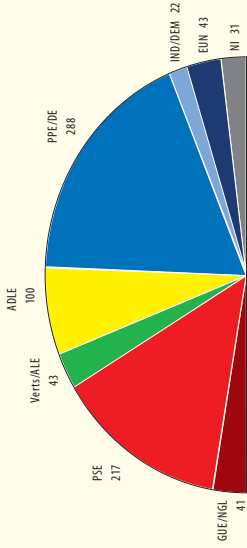
Ces partis se sont lancés dans la rédaction de programmes en vue des élections européennes. À dire le vrai, ces documents ne seront pas réellement des romans à succès ! Ils résultent souvent de compromis laborieux entre les visions nationales de leurs adhérents et l'on sait que le spectre des convictions est large entre le Parti socialiste français et le Labour britannique, de même qu'entre la CDU allemande et le parti de S. Berlusconi !

Ces programmes électoraux ne sont d'ailleurs pas tous formalisés. Ils traduisent les points d'accord et les différences entre les grandes formations européennes. Au titre des premiers, figure la revendication d'une politique étrangère européenne commune, la volonté de lutter contre le changement climatique et de développer les sources d'énergie renouvelables, ainsi que la nécessité de répondre à la crise économique et financière par des politiques à l'échelle de l'Union. Centre-droit, socialistes, libéraux et Verts sont à peu près d'accord sur ces pétitions de principe.

En revanche les Démocrates chrétiens du PPE introduisent la dimension sécuritaire dans leurs propositions ainsi que leur souhait, innovation notable, d'une politique familiale qui relève le défi démographique, pendant que les Socialistes réintroduisent, sous l'effet de la crise, des revendications sociales qui pourraient se fédérer autour de la revendication d'un salaire minimum européen. Les Libéraux, pour leur part, mettent l'accent sur les libertés civiles, contre l'intervention trop systématique de la collectivité publique et sur la protection de la personne. Ce qui caractérise ces programmes électoraux, c'est à la fois un consensus pro-européen sur la pertinence des politiques de l'Union et une revendication visant à accroître le degré d'intégration.

L'UE politique

Parlement européen



- 60E/INGL** : Gauche Unitaire Européenne / Gauche Verte Nordique
- PSE** : Parti Socialiste Européen
- Verts/ALE** : Vert/Alliance Libre Européenne
- ADLE** : Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe
- PPE/DE** : Parti Populaire Européen / Démocrates Européens
- IND/DEM** : Indépendance et Démocratie
- EUIN** : Union pour l'Europe des Nations
- NI** : Non inscrits

* Les députés bulgares et roumains siègent depuis le 1er janvier 2007 après l'adhésion de leur pays à l'UE.

Sources : Fondation Robert Schuman, Thierry Chopin, « Comprendre le traité de Lisbonne en 10 fiches » (<http://www.robert-schuman.org/doc/divers/libsonne/fr/10fiches.pdf>), Portail de la Commission européenne (http://ec.europa.eu/commission_barroso/index_fr.htm), Sénat (www.senat.fr), Portail du Parlement européen (www.europarl.europa.eu) Y. Bertondini (http://www.supportscourseonline.sciences-po.fr/2007_2008/systems_pol_vey_bertondini/seance_5/presentation1.pdf)

Conseil des ministres

Pondération des États en % (avec le traité de Nice)	Poids des États prévu par le traité de Lisbonne (%)
29	8,40
29	16,62
29	8,40
29	12,80
29	8,40
29	11,94
29	8,40
29	12,29
27	7,83
27	8,98
27	7,83
27	7,70
14	4,04
13	4,36
13	3,77
12	3,48
12	2,26
12	3,48
12	2,14
12	3,48
12	2,08
12	3,48
12	2,14
10	2,90
10	1,84
7	2,90
7	1,68
7	2,90
7	1,55
7	2,03
7	1,07
7	2,03
7	1,09
7	2,03
7	1,10
7	2,03
7	0,87
7	2,03
7	0,68
4	1,16
4	0,46
4	1,16
4	0,41
4	1,16
4	0,10
4	1,16
4	0,27
4	1,16
4	0,16
3	0,88
3	0,08
3	0,88
3	0,08

Traité de Nice :

La majorité qualifiée est définie selon un système complexe de pondération des voix selon lequel les États membres bénéficient d'un certain nombre de voix, pour une large part en fonction de leur poids démographique.

Traité de Lisbonne :

Calcul de la double majorité selon deux critères :

- État : 55% des États de l'UE (soit 27, 15 États membres)
 - Population : 65% de la population de l'UE
- Une minorité de blocage doit inclure au moins 4 États membres.

Total :	345	100	100
Majorité qualifiée :	255	73,9	65

Commission européenne

Origine politique des commissaires

- gauche
- droite
- indépendant

- Günter Verheugen (Entreprise et industrie)
- Jacques Barrot (Justice, libertés, sécurité)
- Antonio Tajani (Transport)
- Catherine Ashton (Commerce)
- Joaquín Almunia (Affaires économiques et monétaires)
- Danuta Hübner (Politique régionale)
- Leonard Orban (Multilinguisme)
- Neelie Kroes (Concurrence)
- Stavros Dimas (Environnement)
- José Manuel Barroso (Président)
- Vladimir Špidla (Emploi, affaires sociales et égalité des chances)
- László Kovács (Fiscalité et union douanière)
- Louis Michel (Développement et aide humanitaire)
- Andreas Møller (Relations institutionnelles et stratégie de communication)
- Berita Ferrero-Waldner (Relations extérieures et politique européenne de voisinage)
- Margie Kelly (Protection des consommateurs)
- Olli Rehn (Élargissement)
- Ján Figel (Éducation, formation, culture et jeunesse)
- Mariam Fischer Boer (Agriculture et développement rural)
- Charlie McCreevy (Marché intérieur et services)
- Dalia Grybauskaitė (Programmation financière et budget)
- Andris Piebalgs (Énergie)
- Janez Potočnik (Science et recherche)
- Viktor Rebling (Société de l'information et médias)
- Slim Kallas (Administration, audit et lutte antifraude)
- Androulla Vassiliou (Santé)
- Joe Borg (Affaires maritimes et pêche)

Conception : Fondation Robert Schuman, Réalisation : Pascal Orcier, Janvier 2009. © FRS

Pour les autres, la Gauche européenne a déjà fait part de son intention de mêler sa voix aux opposants au traité de Lisbonne. Ceux-ci envisagent de se regrouper, à droite, autour du milliardaire irlandais Declan Ganley pour mener une campagne résolument hostile au traité de réforme institutionnel.

En effet, ces efforts d'europanisation du débat européen, nécessaires à la constitution progressive d'un « espace public européen » consacré aux questions proprement européennes, risquent fort de se heurter à une contestation eurosceptique requinquée par la crise économique et mue par la volonté de se distinguer à tout prix du consensus européen traditionnel.

Un nouvel euroscepticisme

C'est contre la construction européenne que se sont focalisées ces dernières années des revendications radicales voire populistes. Les unes proviennent « des orphelins de la guerre idéologique », qui adhéraient au communisme totalitaire par rejet du système capitaliste occidental, les autres, par souverainisme « résiduel », rassemblent les héritiers du sentiment nationaliste que l'Europe unie a rendu caduc. Cet euroscepticisme existe toujours même s'il demeure marginal.

L'évolution des institutions communautaires a fait apparaître un nouveau type de contestation de la construction communautaire. Sous les coups de boutoir incessants des États, les institutions européennes n'ont pas su ou pas pu prendre le virage politique qu'imposaient les transformations du monde. Longtemps préoccupées d'abord d'abolir les frontières internes de l'Union, elles n'ont pas vu venir l'interpellation de la mondialisation. Son indispensable politique de concurrence, qui commençait à s'imposer au-delà de ses frontières, y compris aux entreprises américaines (Microsoft, General Electric), est remise en question par la crise financière qui a obligé les États à intervenir en urgence. L'engagement européen fondamental en faveur du libre-échange a empêché l'Union d'élaborer des réponses crédibles à l'agressivité commerciale des puissances émergentes. Les règles monétaires que l'Eurozone s'est imposée ne lui ont pas permis d'offrir une alternative rassurante à la politique de manipulation monétaire des Chinois. Le *soft power* européen, notamment à ses frontières, l'a contrainte à ne fermer la porte à aucun élargissement, suscitant des oppositions souvent justifiées. Enfin, pour certains, la gouvernance de l'Union européenne elle-même est critiquable. Son laxisme est dangereux. C'est le sens d'une nouvelle saisine de la Cour constitutionnelle allemande par un député, un économiste et l'ancien directeur général de Thyssen, qui remettent en cause le traité de Lisbonne ¹.

Des critiques eurosceptiques d'un genre nouveau sont donc apparues. Elles trouvent leur fondement dans l'incapacité de l'Union à se penser en puissance organisée et unie dans un monde plus compétitif. Le caractère inachevé de l'Europe politique justifie un nouvel euroscepticisme. L'absence d'Europe légitime un doute nouveau.

Ainsi les élections européennes pourraient-elles être l'occasion de coaliser des euroscepticistes très hétéroclites. Des mouvements opposés sont désormais à l'œuvre dans tous les États membres, où leur démarche n'est pas sans lien avec la politique intérieure.

Des débats très nationaux

L'évolution de la pratique démocratique, et notamment la volonté des électeurs de toujours contrôler davantage l'action de ceux qu'ils ont élus, confère à chaque scrutin une dimension d'approbation ou de rejet des gouvernants nationaux et des politiques qu'ils

conduisent. Le scrutin européen sera donc aussi national, comme il l'a toujours été. On peut regretter qu'il ne soit pas concentré sur la seule désignation des délégués à l'Assemblée européenne, mais il faut accepter ce fait comme une loi de la démocratie. Elle a des conséquences diverses.

D'abord, en période de crise et de difficultés économiques, les gouvernements en place risquent de devoir affronter un message de désapprobation, de protestation quasi-référendaire. La crise économique et financière, sa soudaineté, son ampleur sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale et ses effets sur l'emploi et le pouvoir d'achat, ne seront donc pas sans influence sur le vote des citoyens qui porteront aussi un jugement sur les équipes aux affaires dans les États membres.

En outre, les élections européennes s'inscrivent dans un calendrier d'élections nationales déjà bien rempli dont elles ne sauraient s'abstraire. Ainsi en Allemagne, au Portugal, au Luxembourg, en Bulgarie, mais aussi en Hongrie et au Royaume-Uni, il pourrait s'agir de véritables tests « pré-législatives ». En France, en Finlande, en Estonie, en Grèce, en Lettonie, ce seront de véritables « Mid-Term elections » qui jugeront les gouvernants en place. En Roumanie, en Autriche, en Espagne, en Lituanie, nous pourrions assister au troisième tour des élections générales qui se sont récemment tenues.

Enfin, l'action des gouvernements au niveau européen fera l'objet d'un jugement dans les urnes. On sait combien est difficile, depuis l'origine, l'articulation démocratique entre le niveau européen et l'échelon national. Longtemps la critique d'un « déficit démocratique » de la construction européenne a rencontré un écho certain et les gouvernements nationaux n'en étaient pas malheureux, tant il leur était facile de transférer ainsi une partie de leur responsabilité politique sur des institutions européennes inachevées. L'accroissement des prérogatives du Parlement européen, intervenue par la pratique mais confirmé par le traité de Lisbonne, peut réduire en partie cet argument. Mais les interrogations nouvelles sur le sens de la construction européenne, notamment sa capacité à « protéger » d'un monde plus incertain, pourraient peser sur le scrutin. La politique européenne de chaque État membre sera aussi questionnée par chacun des corps électoraux nationaux.

Des sujets qui s'imposeront au débat politique

Après avoir réussi, sans l'achever tout à fait, la suppression des frontières internes entre ses États membres, l'Union européenne est désormais interpellée par le monde. Première zone de production de richesses du monde avec 22,6 % du PIB mondial², elle ne peut rester à l'écart des principales questions de politique internationale. Son message pacifique de Soft Power est donc confronté à la réalité, ses politiques internes et son organisation elle-même sont questionnées face à ces nouvelles demandes.

L'Europe face au monde

La crise financière a constitué pour les États européens continentaux la confirmation, un peu oubliée face à la déferlante financière anglo-américaine des folles années 80-90, que les Européens étaient profondément attachés au modèle européen de développement économique et social et que ce modèle était peut-être plus adapté à une croissance harmonieuse que le capitalisme débridé. Le « modèle rhénan » mis en lumière par Michel Albert³, qui définissait l'économie sociale de marché à l'europpéenne, renaît de ses cendres après avoir été injustement démodé par la fièvre irresponsable de l'argent facile.

Deux bulles financières plus tard (1998-2001 et 2008-2009), le modèle européen est salué comme plus protecteur de la personne. Il a permis de forcer l'administration Bush à accepter deux conférences internationales (G20 le 15/11/2008 et le 2/04/2009) destinée à organiser l'économie mondiale. Cet exercice devrait conduire à une meilleure régulation et de nouvelles instances internationales de contrôle financier. Il est déterminant pour l'Union européenne. Ou elle se présente unie et elle pourra imposer certaines des caractéristiques de son modèle, assurément utile pour redresser la situation actuelle, ou, divisée, elle sera le jouet d'affrontements qui la dépassent entre les États-Unis et les nouvelles puissances émergentes, au premier rang desquelles la Chine.

Les problématiques de défense et de sécurité s'imposeront sur l'agenda d'une Union européenne qui n'y est pas suffisamment préparée. La question afghane et pakistanaise fait partie de l'interrogation lancée à l'Occident par l'Islam intégriste et son bras armé terroriste. La bataille doit être menée politiquement, mais aussi militairement sur des théâtres d'opérations lointains et l'Europe doit se donner les moyens d'y intervenir. L'avenir de l'OTAN est aussi au menu avec la nouvelle posture française et ses conséquences sur les activités de l'Alliance atlantique. Sur ces dossiers, c'est l'ensemble de la relation transatlantique qui va être questionnée et l'on sait que les Européens ne sont pas totalement prêts, pour l'instant, à apporter une réponse unitaire. Il y a pourtant urgence et les différents rendez-vous prévus (sommet de l'OTAN du 3/4/2009 par exemple) s'imposeront aux débats politiques européens avant même que les gouvernements européens n'aient adopté une vision consensuelle.

Le Proche-Orient et la question palestinienne resteront, à l'évidence, parmi les tout premiers titres de l'actualité internationale. Les efforts européens pour être présents à l'occasion des événements à Gaza à la fin de 2008, n'ont pas réduit l'importance d'un engagement américain, seul véritablement capable d'aider, par les garanties militaires, à l'adoption d'une solution durable.

L'un des sujets les plus difficiles demeure la volonté de l'Iran de se doter de l'arme nucléaire. Les prises de position très fermes du nouveau président américain prouvent la gravité de la crise qui se prépare. L'accession de l'Iran à la capacité nucléaire ne pourra pas être traitée de la même manière que les précédents indien et pakistanaise. Le régime actuel menace de bouleverser des équilibres régionaux très fragiles, se montre particulièrement déstabilisateur sur le terrain par son soutien aux extrémistes, s'en prend directement à Israël et remet en cause l'architecture de non-prolifération déjà très affaiblie. Or les opinions publiques n'ont pas encore pris la mesure de ce qui est en jeu. Une crise aiguë avec l'Iran éclipserait, pour un temps, tout autre débat politique. Les institutions européennes ne sont pas en mesure d'y intervenir. La recherche d'une solution reposera entre les mains de quelques États, marginalisant la dimension européenne. Et c'est peu dire que les opinions publiques européennes ne sont pas préparées à affronter ce genre de crises. Elles portent en elles des valeurs propres, développées depuis une époque récente dans l'attachement à la paix, au dialogue et au multilatéralisme qui s'incarne dans un message européen spécifique désormais confronté à la réalité d'un nouveau monde.

Quel message européen ?

S'il est un succès de la construction européenne, c'est bien celui d'avoir rétabli la paix, de manière durable, sur ce qui fut pendant des siècles « le continent des guerres ». L'attachement des Européens au règlement pacifique des différends, une confiance excessive dans le concept de « communauté internationale » et dans son expression institutionnelle l'ONU,

le refus de la force dans les relations internationales, marquent une vraie spécificité européenne⁴. Elle est le résultat d'un profond changement en Europe. Après un XX^e siècle au cours duquel elle a inventé les dictatures les plus achevées de l'histoire, elle aborde le XXI^e siècle avec une croyance aveugle dans le « *Soft Power* », expression inventée par Joseph Nye en 1990⁵ pour qualifier la force du droit et des valeurs.

Il en découle une véritable conception européenne de l'organisation des relations internationales, appuyée sur un « corpus juridique » extrêmement développé en termes de protection des droits de la personne, qui n'existe nulle part ailleurs dans le monde. On peut affirmer que l'Europe est aujourd'hui le paradis des droits de l'Homme, le lieu où les droits des femmes sont le mieux garantis et où les droits collectifs sont les plus codifiés.

Cette caractéristique emporte une vision multilatérale des rapports entre États, alors que nous n'en sommes qu'au stade multipolaire et que l'unilatéralisme est encore largement la règle chez les grandes puissances. Elle interdit aux Européens tout messianisme du type de celui développé par les Américains en matière de droits de l'Homme ; elle les prive aussi d'un effort de défense partagé et coordonné. Les Européens ne croient plus à l'adage « Si tu veux la paix prépare la guerre ». Or l'état du monde l'exigerait, ne serait-ce que pour garantir la survie du modèle européen. En d'autres termes, les Européens refusent viscéralement de penser l'Union comme une puissance. Ni État ni Empire, l'Europe se cherche encore une voie spécifique et, dans l'attente, s'en trouve affaiblie. Certes son *Soft Power* obtient des résultats très appréciables, par exemple à ses frontières avec les promesses d'élargissement et les contraintes qu'elles imposent à des États incapables de progresser seuls vers la démocratie pluraliste. Ou encore par ses décisions en matière de lutte contre le réchauffement climatique, pour lequel elle constitue bien un exemple. Mais, au seuil de l'Union politique, c'est-à-dire au moment de franchir le pas vers une armée et une politique étrangère communes, elle hésite à affronter le poids incontestable de l'histoire, des traditions et des identités nationales. Le message européen, dont la pureté et la vigueur rendent le vieux continent si attirant, risque d'être confronté à une réalité beaucoup plus dure, celle d'un monde très concurrentiel où la puissance militaire reste la mesure de l'influence. Cette interpellation, qui pèsera lourd dans les débats politiques à venir, représente un véritable défi pour l'Union et ses politiques. Pour l'instant, elle est trop lente à les relever. Le débat politique en Europe risque ainsi de rester au stade des invocations et des souhaits pour l'avenir jamais adaptés à la réalité du présent.

Des politiques européennes contestées ?

On savait la Politique agricole commune contestée depuis longtemps par certains États membres qui ne partageaient pas la vision française d'une Europe auto-suffisante et indépendante. D'autres politiques européennes risquent d'être désormais contestées pour les raisons exactement inverses.

Si l'Union ne sert pas à protéger les intérêts européens face à de grandes économies émergentes qui les disputent, elle sera l'objet de critiques de la part des États membres et des citoyens européens. Les principes d'ouverture qui fondaient la création de la Communauté sont d'ores et déjà remis en cause par certains acteurs, comme par les circonstances.

La question monétaire ne pourra pas être évitée. La nouvelle administration américaine a immédiatement montré ce qu'il en était en s'en prenant à la manipulation de la monnaie par les autorités chinoises⁶. L'Euro, créé grâce à l'indépendance de la Banque centrale européenne, risque de se trouver rapidement confronté à la même question. Les autorités

françaises réclament depuis des mois une « vision politique » de la politique monétaire, qui s'incarnerait dans la réunion des Chefs d'État et de gouvernement de la zone Euro. Cette position ne fait pas l'objet d'un consensus, certains des partenaires de la France gardant de mauvais souvenirs des interventions politiques en matière monétaire. Mais la zone Euro rassemble les États membres les plus engagés dans l'intégration européenne et l'on voit mal cette communauté monétaire ne pas se préoccuper des conséquences de la crise financière.

De la même manière, la question de l'endettement des États, qui connaît un accroissement considérable pour enrayer la crise, ne manquera pas d'animer les débats entre États et au sein de ceux-ci.

D'autres politiques de l'Union pourraient être revisitées, si ce n'est contestées. Il en va ainsi de la politique de concurrence et de la politique commerciale, mais aussi de la politique d'immigration. La première a permis la constitution, quasi-achevée, du plus grand marché unique de consommation du monde avec ses 496 millions de citoyens, mais ne peut plus longtemps faire l'impasse sur la nécessaire réciprocité dans les relations entretenues par l'Union avec ses grands partenaires commerciaux. Les entreprises japonaises peuvent construire des trains au Royaume-Uni pendant que les entreprises européennes n'ont pas accès au marché japonais. La seconde a parfaitement pris en compte la place de premier exportateur mondial de l'Union européenne, qui a intérêt à l'ouverture des marchés et au libre-échange. Mais un doute apparaît, avec la crise, sur les capacités de l'Union à négocier durement avec ses partenaires. Elle n'en a pas toujours les moyens. Ainsi, par exemple en matière énergétique. Si l'Union était dotée d'une centrale commune d'achat du gaz et du pétrole, elle serait le véritable prescripteur du marché, en vertu de la règle selon laquelle « le client est roi ». En l'absence d'un tel instrument, c'est plutôt la « diplomatie du pompiste » russe qui fait du chantage sur les approvisionnements européens et joue des différences d'approche entre les États membres.

Enfin, face au défi migratoire, malgré les progrès réalisés sous présidence française en 2008, l'Union, qui a besoin de palier son déficit démographique croissant, peine à définir une véritable politique commune d'immigration, ambitieuse, courageuse et assumée.

Les débats politiques européens, voulus ou imposés, sont d'une ampleur considérable. Ils concernent des éléments substantiels des compétences étatiques traditionnelles. Ils posent donc des questions fondamentales sur l'organisation future de l'Union européenne, qui ne sauraient être contournées.

Quelle influence le débat politique européen aura-t-il sur les institutions et leur fonctionnement ?

Avec ou sans le traité de Lisbonne, les institutions européennes vont connaître de profondes transformations sous la pression d'évolutions internes et des événements extérieurs. Seront-elles en mesure de répondre aux attentes ? L'unification européenne et ses modes de progression en dépendront.

Des institutions modifiées

Il est raisonnable de penser que le traité de Lisbonne sera finalement ratifié par tous les États membres, malgré les difficultés irlandaises et les quelques inévitables regimbeurs. Si tel n'était pas le cas, les évolutions ci-après décrites seraient vraisemblablement accentuées.

En effet, sous la pression des circonstances, mais aussi des pratiques communautaires, l'équilibre institutionnel du triangle Parlement-Conseil-Commission, s'est considérablement modifié.

On ne peut que se réjouir de la montée en puissance du Parlement européen. Seule institution élue au suffrage universel direct, il a longtemps fait pâle figure. Il est désormais devenu une instance législative utile et efficace, ainsi qu'une institution incontournable.

Il a démontré à l'occasion de l'examen de la directive sur la libéralisation des services qu'il était capable de créer les consensus politiques que ni le Conseil ni la Commission n'avaient cru nécessaires, apaisant en cela la polémique surréaliste apparue avec « le plombier polonais ». À de nombreuses reprises, il a su, grâce à la longueur et au sérieux de ses procédures, montrer un visage politique de maturité dans le traitement de questions de grande importance pour les politiques européennes. Ses orientations nettement favorables à une politique environnementale résolue, qui résultent de sa composition, se sont distancées de la simple addition pondérée des intérêts nationaux, pour créer une politique européenne très ambitieuse. Si cela n'a pas été sans créer parfois des difficultés et de véritables polémiques, comme pour le règlement Reach⁷, force est de constater que le Parlement existe, qu'il est de plus en plus important dans la prise de décision et qu'il pèse de plus en plus sur le contenu de la législation communautaire.

Cette maturité ne s'est pas étendue à tous les domaines. En l'absence d'une compétence législative de quasi-plein exercice, que lui donnera seul le traité de Lisbonne, il est arrivé au Parlement européen de s'égarer dans des vœux, des prises de position publiques en matière de politique étrangère, de droits de la personne, de relations internationales, qui manquent de recul ou de réalisme.

Il s'est pourtant rendu incontournable en se saisissant de ses pouvoirs de contrôle sur la Commission et a conduit le collège présidé par Jacques Santer à démissionner⁸. Lors de l'investiture de la Commission Barroso en 2004⁹, il s'est offert le luxe de refuser la confirmation de trois Commissaires, a contraint le chef de l'Exécutif européen à revoir certaines nominations et a exigé que toute nouvelle attribution de responsabilité à des Commissaires fasse l'objet d'une audition¹⁰. Il est désormais une institution incontournable pour la Commission, le Conseil et la présidence du Conseil, les lobbyistes et la presse. S'emparant de son pouvoir politique, il a incontestablement rogné à la fois sur les pouvoirs de l'Exécutif et celles du Conseil. La procédure de codécision le place à égalité avec un Conseil qui a parfois du mal à faire l'unanimité entre ses membres¹¹.

Le Conseil n'a pas été favorisé par les élargissements successifs qui ont accru le nombre de ses participants. C'est souvent en son sein que se nouent les inévitables « crises » européennes. Néanmoins, il faut constater que le Conseil prend les décisions et le traité de Lisbonne, qui ouvre certaines de ses séances à la presse, devrait le conforter.

La véritable problématique qu'il doit affronter est celle de sa présidence. L'intérêt de la présidence tournante, qui oblige un État à se mettre, pour 6 mois, dans le rôle de propagandiste et de facilitateur de l'intérêt européen plutôt que de se cantonner dans celui de défenseur de ses intérêts nationaux, a été occulté par la brièveté de sa durée, par la technicité des sujets traités, qui exige la mobilisation de moyens et de personnels qualifiés et nombreux et par la multiplication des rendez-vous internationaux. Les États de faible taille ou de peu de tradition étatique éprouvent davantage de difficultés à assumer la lourde tâche de la présidence.

Le traité de Lisbonne, en instaurant une présidence stable pour deux années et demie renouvelables, résout en partie la question. Reste néanmoins que les grandes questions

de politique internationale, comme l'Iran, le Proche-Orient, la relation transatlantique, demeurent l'apanage des grandes diplomaties. Cela peut conduire à la division, comme lors de la dernière guerre d'Irak ou à des tensions sur la participation ou non de certains aux grands sommets internationaux comme lors du G20¹².

Il est clair pourtant que les grands États ont repris la main face aux sujets importants pour les relations internationales et que cette tendance ne pourra que s'amplifier au regard des questions à affronter. L'Europe y gagnera en visibilité ; l'Union et ses institutions, sauf à choisir un grand leader charismatique pour présider le Conseil avec les institutions de Lisbonne, pourraient s'en trouver affaiblies.

Mais l'institution qui a le plus souffert des évolutions récentes est la Commission. Longtemps gardienne vigilante et efficace, non seulement des traités mais aussi de l'idéal et du souffle européens, elle est devenue, en partie du fait de son élargissement à un Commissaire par État membre, un organe très administratif, contaminé lui aussi par l'affrontement des intérêts nationaux. Les conditions de désignation de ses membres par les États ont souvent été à l'origine de choix inadéquats. L'évolution des politiques européennes elles-mêmes, ne l'a pas servie. En l'absence de budget¹³, elle s'est trouvée parfois bien en peine de répondre à des attentes pressantes. Ce fut le cas dans la crise financière. Elle s'est souvent trouvée prise en défaut, par exemple, par la flambée des prix alimentaires qu'elle n'avait pas anticipée. Disposant du monopole de l'initiative législative, elle garde un rôle déterminant dans l'architecture institutionnelle européenne, bien qu'elle ait souvent servi de bouc émissaire, qu'elle n'ait pas su développer les instruments de prospective et d'anticipation qui auraient pu, consolidés au niveau européen, pallier la défaillance des États membres et bien qu'elle ait manqué parfois de leadership politique. En interne, elle n'a pas toujours su retenir les meilleurs talents qui avaient écrit ses heures de gloire parfois en empiétant sur les compétences des États membres et de nombreux hauts fonctionnaires l'ont quittée.

Une nouvelle page s'ouvre, dans laquelle la Commission devra retrouver tout son prestige en inventant un nouveau mode de fonctionnement et d'action qui devraient lui permettre, de manière plus « politique », d'être davantage en phase aussi avec les demandes de l'opinion publique européenne.

Des attentes nouvelles

Nicolas Sarkozy, le président français, a théorisé ces nouvelles demandes adressées aux institutions européennes sous la forme « d'une Europe plus politique » et plus présente.

Un malaise s'est instauré entre les institutions européennes et l'opinion publique et le questionnement eurosceptique s'en est nourri conduisant aux échecs référendaires de 2005 et 2008.

Alors que réussissait le pari européen en donnant à l'Union le premier rang économique mondial, la redistribution des richesses de la planète et les efforts qu'elle exigeait des économies européennes ont nourri des interrogations sur le sens de la construction européenne, dans la mesure où elle apparaissait insuffisamment armée pour affronter les crises. Largement démunies, les institutions européennes n'ont pas brillé par leurs réponses.

La question de l'élargissement en est un bon exemple. Si nul ne peut contester l'intérêt de préserver la paix et de promouvoir le modèle démocratique européen à nos frontières tout en acquérant la taille pertinente sur la scène mondiale, les Européens ont le sentiment que l'agrandissement de l'Union est sans fin, au détriment d'une identité européenne qu'ils recherchent. La piètre gestion par la Commission de ce sujet difficile¹⁴ a endommagé

l'image de l'Union et de certains de ses États membres¹⁵. Son mode de communication a été inopportun, l'Exécutif européen se refusant même à définir l'Europe¹⁶.

La question de la défense européenne en est un autre. Alors que les opinions publiques sont fortement favorables¹⁷ à la création d'une véritable armée européenne, les technocrates étatiques et surtout les classes politiques nationales n'osent pas franchir le pas important de nouveaux transferts de compétence dans un domaine, il est vrai, plus que symbolique car il touche à la sécurité.

Les États eux-mêmes sont dans l'attente d'institutions européennes plus efficaces. On pourrait leur objecter qu'ils ont trop longtemps refusé à l'échelon européen de vrais moyens, un vrai budget, pour critiquer aujourd'hui la faiblesse des réponses européennes à la crise financière ou l'inadéquation des réponses politiques à la situation internationale. Les plans de sauvetage bancaire et de relance économique ont, de fait, légitimé de nouveau l'échelon national, mettant en évidence la faiblesse de la réflexion et de l'anticipation du niveau européen. Au point que certains n'hésitent pas à reparler d'une renationalisation des certaines politiques.

La difficulté à surmonter réside dans les différences d'appréciation entre États membres et dans la capacité d'entraînement en vue de forger des accords, voire simplement des consensus au niveau européen. La véritable innovation de la présidence française de l'Union vient de la pratique présidentielle de Nicolas Sarkozy, qui a pris le risque de parler et d'agir au nom des 27 avant de recueillir l'avis formel de chacun. Dans la crise russo-géorgienne comme pour la constitution du G20, ce pari a été gagnant et a propulsé l'Europe au rang qui doit être le sien, le premier. Il est donc urgent pour l'Union d'assouplir les conditions dans lesquelles elle prend ses décisions et le traité de Lisbonne qui étend le champ des décisions à la majorité devrait y aider. Il ne saurait pourtant suffire à l'affirmation d'une véritable volonté politique européenne qui a toute sa place et son rôle dans le nouveau paysage des relations internationales. Sans doute de nouvelles initiatives seraient-elles nécessaires pour cela. Elles sont indispensables pour que le débat politique européen retrouve les faveurs de l'opinion.

Quelles initiatives ?

Comme souvent en matière européenne, les circonstances joueront un grand rôle dans la poursuite de l'intégration et la détermination des orientations politiques.

En l'absence de projet politique européen spectaculaire, qui serait porté par un ou plusieurs visionnaires engagés, ce seront plutôt les nécessités politiques qui pousseront à agir. Et les opinions publiques pourraient inciter les décideurs à agir.

Il est probable que les événements internationaux, de nature économique ou concernant la sécurité, seront l'occasion de questionner de nouveau l'évidence européenne. Elle s'est imposée en un temps très court au regard de l'histoire. Elle doit refaire ses preuves dans l'urgence.

À n'en pas douter l'élaboration d'un nouvel ordre économique mondial poussera l'Europe à unifier ses positions. Nul n'est à l'abri, du mieux doté au plus pauvre, des effets systémiques de la crise financière et deux États membres de l'Union sont déjà bénéficiaires d'un plan d'aide du Fonds monétaire international¹⁸ et de la Commission européenne. La solidarité entre États membres devra vraisemblablement s'exercer de nouveau. Elle pourrait trouver des prolongements dans des actions communes relevant davantage de la coopération entre États que d'actions purement communautaires.

En revanche, dans les discussions qui vont s'engager autour de la table du G20, l'Union devrait pouvoir s'exprimer d'une seule voix, dans la mesure où seuls certains États y seront présents. Ces réunions pourraient légitimer une préparation entre Chefs d'État et de gouvernement de la zone Euro. La concrétisation politique de cette instance pourrait s'imposer après les rumeurs injustifiées de défaillance financière de certains États partageant l'Euro¹⁹. La question de l'endettement croissant des États face à la crise économique et aux risques financiers, qui pourrait devenir majeure dans les années qui viennent, ne peut être réglée qu'au plus haut niveau et ne saurait se résumer à des considérations techniques. La revendication française de capitaliser politiquement sur la zone Euro, pourrait ainsi trouver à être satisfaite du fait des circonstances.

Les événements de politique internationale devraient accélérer l'Europe de la Défense qui, sous présidence allemande en 2007, puis sous présidence française en 2008, s'est préparée à de nouvelles avancées. L'implication du Royaume-Uni est ici déterminante et le commandement qu'il assume, de la première intervention maritime de l'Union au large des côtes somaliennes pour faire échec aux pirates²⁰ est un signe positif qui pourrait en annoncer d'autres. En cas de grave crise sécuritaire, d'origine terroriste ou non, de problème majeur de politique de défense, une fois encore sous l'empire pragmatique de la nécessité, les États membres de l'Union pourraient vouloir franchir un pas important vers la création de forces militaires communes plus significatives.

Ces progrès dépendront de la volonté de leaders européens déterminés. Seront-ils à la hauteur des rendez-vous historiques qui leur seront fixés, alors que les difficultés économiques les conduisent à privilégier la résolution des problèmes intérieurs? Rien ne remplace à ce niveau la vision engagée et la volonté politique.

Peut-être l'opinion publique européenne sera-t-elle, pour une fois, la meilleure conseillère? En toute hypothèse, les débats politiques ne peuvent plus faire l'économie de la dimension européenne. L'Union est d'ores et déjà passée au stade politique. Elle appartient désormais à chaque Européen. Il lui reste à l'exprimer dans les urnes.

Notes de fin

L'Europe politique : quels débats pour quel enjeux ?

1. *Handelsblatt*, 27 janvier 2009.
2. L'Union européenne est le principal ensemble économique mondial, concentrant 22,6% de la richesse de la planète. Elle devance les États-Unis (21.4%), la Chine (10.8%), le Japon (6.6 %) et l'Inde (4.6 %).
3. Michel Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Seuil, 1991.
4. German Marshall Fund, *Transatlantic Trends. Key findings 2007*, http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/TT07Topline_FINAL.pdf
5. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books.
6. Déclaration du nouveau Secrétaire au Trésor lors de son audition de confirmation au Sénat.
7. REACH est le nouveau Règlement sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques. Il est entré en vigueur le 1er juin 2007 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:396:0001:0849:FR:PDF>
8. Contestée au Parlement européen qui menaçait de la censurer, suite à des allégations de mauvaise gestion visant certains de ses membres, la Commission Santer fut amenée à démissionner le 15 mars 1999.
9. Initialement, la Commission Barroso aurait dû entrer en fonction le 1er novembre 2004. Devant le risque de se voir refuser la confiance par le Parlement, le président désigné a préféré retarder la présentation du Collège. Une nouvelle liste a été présentée au Conseil européen le 4 novembre 2004, après la démission de Rocco Buttiglione et son remplacement avec Franco Frattini au portefeuille Justice, liberté et sécurité. La Commissaire lettone a dû céder sa place à son compatriote Andris Piebalgs. Le Hongrois Laszlo Kovacs, proposé pour le portefeuille de l'Énergie, contesté, a hérité des compétences relatives à la fiscalité et l'union douanière. La néerlandaise Neelie Kroes a également été contestée par le Parlement européen à cause de ses nombreuses fonctions dans de grandes entreprises.
10. Le 8 mai 2008, Franco Frattini présente sa démission au président de la Commission, José Manuel Barroso. Son successeur, Antonio Tajani, qui s'est vu attribué les Transports a dû être auditionné par la commission parlementaire compétente le 16 juin. Jacques Barrot, ancien commissaire aux Transports et nouveau vice-président et commissaire à la Justice, liberté et sécurité a été aussi auditionné le même jour.
11. Par exemple sur le paquet « Energie-Climat » ou la réforme de la PAC.
12. Le président du Conseil en exercice avait pris sur lui d'ajouter l'Espagne et les Pays-Bas à la liste des pays invités à Washington.
13. Le budget européen annuel s'élève en 2009 à 128 milliards € soit 0,89 % du PIB européen.
14. Communications de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 11 novembre 2008, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/strategy_paper_incl_country_conclu_en.pdf
15. Eurobaromètre spécial « Attitudes envers l'élargissement de l'Union européenne », 2006, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_255_en.pdf
16. Communications de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM (2006) 649-SEC 1383 à 1390, 8 novembre 2006.
17. Eurobaromètre sur la politique étrangère et de sécurité commune, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/notes/csf_pesc_papr03_fr.pdf
18. La Hongrie s'est vu attribuer un prêt de 12,3 milliards € en novembre 2008 et la Lettonie une facilité de 2,4 milliards € à la fin de la même année.
19. La Grèce, l'Espagne et le Portugal ont vu les notes attribuées par des agences de notation financière à leurs émissions d'emprunt, abaissées au début 2009.
20. L'opération Atalante a été lancée le 8 décembre 2008 pour prévenir les actes de piraterie au large de la Somalie, http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1518&lang=fr