

Question d'Europe
n°463
19 Février 2018

Réformer l'Union européenne : un impératif politique et démocratique

Thierry CHOPIN
Lukáš MACEK

Au-delà des crises diverses qui sont survenues ces dix dernières années (crise de la zone euro avec son lot de conséquences économiques et sociales, Brexit, crise migratoire, etc.) qui, dans une certaine mesure, peuvent être considérées comme conjoncturelles, l'Union européenne fait face, avant tout, à un défi politique structurel [1]. Et l'Union ne sera pas en mesure de garantir une sortie durable des crises récentes (et des chocs potentiels à venir) si elle ne règle pas ce problème. Le besoin est d'autant plus urgent que l'Union fait face à des défis géopolitiques de première importance, avec notamment des défis de sécurité à ses voisinages oriental et méridional ; là encore, l'Union, minée par son problème de déficit de légitimité et par sa faiblesse politique, risque de passer à côté de ses responsabilités historiques.

Les développements qui suivent suggèrent une série de mesures concrètes visant à renforcer la dimension politique et démocratique de l'Union, à la fois audacieuses sur le fond et minimalistes sur la forme car réalisables à traités constants.

1. DIAGNOSTIC ET MÉTHODE

Les principaux problèmes structurels de l'Union européenne, liés aux questions d'efficacité, de transparence, de démocratie et plus généralement à la faible confiance que lui accordent ses citoyens, s'articulent autour des points suivants :

- La faible identification des citoyens avec une identité politique européenne supranationale ;
- Le lien très faible entre la volonté des citoyens exprimée lors des élections et les orientations politiques de l'Union ;
- Le sentiment d'une certaine « inéluctabilité » ou « irréversibilité » ;
- Le déficit de *leadership* politique.

Ces quatre éléments sont étroitement liés : les citoyens s'identifient politiquement à l'Union d'autant plus difficilement qu'ils ont le sentiment qu'elle est une machine technocratique, très lointaine, qui « avance » sans que leur vote puisse y changer quoi que ce soit. En outre, les progrès de l'intégration européenne leur sont présentés comme le fruit d'une « nécessité[2] » et ses différents « acquis[3] » comme pratiquement irréversibles. Ce sentiment est d'autant plus frustrant que la responsabilité politique n'est guère perceptible, l'Union restant assez largement désincarnée,

dépourvue d'une représentation politique propre, audible et communément perçue comme légitime. Cela se traduit par un manque de véritable leadership politique qui en est à la fois la conséquence et la cause. L'Union est prise dans un cercle vicieux : le citoyen ne perçoit pas la représentation politique responsable de l'Union ce qui renforce son sentiment de défiance et son incapacité à s'y identifier politiquement. Or ce manque de soutien de la part des citoyens mine la légitimité de cette même représentation et la rend encore plus fragile et donc encore moins visible.

C'est donc à la question du *leadership* politique - et par là du mandat politique - qu'il convient de s'attaquer en premier lieu. Une Union de 511 millions d'habitants ne peut pas évoluer sans leadership. Une Union qui dispose de compétences aussi vastes et variées, incluant même des pans entiers de domaines régaliens, ne peut pas se passer d'un leadership politique, s'appuyant sur une légitimité démocratique. Or une Union de 28 ou 27 Etats ne peut pas durablement puiser un tel leadership du seul niveau national. S'il est possible qu'une poignée de leaders nationaux (ou même un(e) seul(e) d'entre eux) assume provisoirement le leadership pour toute l'Union au plus aigu d'une crise, une telle situation ne saurait durer. Un demi-milliard de citoyens ne peut pas durablement accepter le leadership d'une personnalité politique qui ne rend compte, électoralement parlant,

1. Ce texte est la version fortement remaniée d'un article initialement paru dans A. Laquièze, P. Perrineau et Y.-C. Zarka (dir.), *L'Union européenne entre implosion et refondation*, Editions Mimesis, 2016. Les propos qui suivent n'engagent que leurs auteurs.

2. Cf. le thème de la « nécessité » dans les *Mémoires de Jean Monnet*.

3. L'usage courant du terme « acquis communautaire » pour désigner le droit de l'Union est révélateur.

Réformer l'Union européenne : un impératif politique et démocratique

qu'à quelques dizaines de millions d'entre eux. Un mandat issu des élections nationales ne peut jamais constituer un véritable mandat européen. Et il en est de même d'une simple addition des mandats nationaux : si la légitimité de l'action nationale des leaders des Etats membres ne saurait être contestée, il en est tout autrement de leur action collective au niveau européen[4]. Pour le dire autrement, l'addition de légitimités politiques nationales ne produit pas une légitimité politique européenne et l'addition de mandats politiques nationaux ne crée pas un mandat politique européen.

Pour sortir de cette impasse, il faut permettre l'émergence d'une véritable représentation politique de l'Union européenne, capable de s'affirmer non pas contre mais aux côtés des Etats membres et en autonomie par rapport à eux. Une représentation politique sûre de sa légitimité et donc à même de définir et de déployer un agenda politique propre, qui ne se réduise pas au plus petit dénominateur commun des agendas politiques nationaux. Bien entendu, cet agenda politique ne pourra pas ignorer ou nier la volonté des Etats membres. Mais il doit créer une nouvelle dynamique, instaurer une tension constructive entre les niveaux européen et national.

Cela implique de « politiser » davantage l'Union. Depuis plus de 20 ans, on la présente non comme un espace politique de choix mais comme un espace technocratique de régulation dont la légitimité reposerait sur les résultats produits. On laisse penser que le choix politique se résume à deux options : d'un côté, le populisme nationaliste et de l'autre une technocratie européenne composée d'experts dépolitisés - entre les deux, la vie politique européenne serait réduite aux jeux de la négociation diplomatique entre les chefs d'Etat et de gouvernement, dont on connaît les conséquences négatives qui en résulte en termes de responsabilité et de légitimité. Or, dans les deux cas, l'idée véhiculée est qu'il n'y a pas de système de représentation politique qui fonctionne, ce qui est dangereux ! Une telle situation doit conduire à prendre en considération la souveraineté populaire à l'échelle de l'Union laquelle peut s'exprimer à travers un cadre parlementaire. Ce qui importe, c'est de

mettre en place et de rendre visibles les modalités institutionnelles permettant aux peuples de participer au jeu démocratique européen de manière directe, à travers un système de représentation politique clair et lisible, et d'avoir ainsi le sentiment légitime d'exercer leur influence politique.

Une telle politisation accrue des institutions européennes doit permettre à ces dernières de s'appuyer davantage sur un mandat démocratique, et à son fonctionnement d'obéir davantage à des logiques partisanes. C'est un virage délicat à prendre, mais à vouloir l'éviter, la sortie de route risque de devenir inévitable. Cela implique un rééquilibrage substantiel avec la culture du consensus, dominante au niveau européen, l'introduction d'une polarisation majorité/opposition et la descente du piédestal de l'expertise dans l'arène de la politique et ce sans pour autant entraîner nécessairement le passage au fédéralisme. En effet, politiser le niveau décisionnel européen n'équivaut pas à lui conférer la souveraineté au détriment des Etats[5].

Du point de vue de la méthode, il est frappant de constater que, depuis le début de la crise, les réflexions portant sur les réformes à mettre en œuvre à l'échelle européenne se limitent le plus souvent au cadre de la zone euro. Or, limiter une réforme de l'Union à la seule zone euro (ce qui pose une série de problèmes), ne devrait pas être un préalable, mais un éventuel « plan B ». Dès lors, le débat sur ce point devrait être guidé par les principes suivants :

- Il convient de partir toujours d'une tentative sincère d'évoluer à 28 (à 27, après le Brexit).
- Lorsque cette tentative débouche sur un blocage insurmontable, il convient d'essayer de mettre en œuvre la mesure en question pour le périmètre d'Etats membres le plus large possible ; de ce point de vue, l'échelle de la zone euro n'est qu'une possibilité parmi d'autres.

C'est ainsi que l'Union a avancé sur le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, avec 25 Etats sur 27[6]. Un repli automatique à la zone euro aurait débouché sur une solution sous-optimale, créant de surcroît des tensions et des frustrations

4. Par définition, sur tout sujet grave, l'action européenne oblige une partie ou même la totalité des leaders nationaux à s'écarter plus ou moins de leur strict mandat national. Or, une fois sortie du champ du mandat national, quelle est la légitimité démocratique de leur action ? Si un « déficit démocratique » de l'UE existe, c'est là qu'il se situe.

5. Cf. l'évolution interne du nombre d'Etats membres (France, Pologne, République tchèque, Slovaquie, par exemple) qui ont procédé à une régionalisation à travers la mise en place de régions dotées d'assemblées élues et disposant désormais d'une représentation à caractère indubitablement politique ; sans pour autant déboucher à sur une fédéralisation du pays, les régions restant des entités certes politiques, mais très éloignées - du fait de leur compétences notamment - de ce que sont les entités fédérées, telles que les Länder allemands ou les communautés belges.

6. Les deux Etats ayant refusé de signer le TSCG étant le Royaume-Uni et la République tchèque.

supplémentaires au sein de l'Union. C'est également dans cette perspective que la coopération structurée permanente en matière de défense l'a été à l'initiative de quelques Etats pour compter finalement 25 Etats membres.

C'est pour cette raison que ce texte préconise des mesures à adopter au niveau de l'Union. La mise en œuvre à l'échelle de la seule zone euro (ou à travers de coopérations renforcées portées par un groupe d'Etats membres défini différemment) ne devrait intervenir que si la solidarité spécifique des Etats membres concernés permet d'avancer là où les autres Etats membres ne le souhaitent pas.

Enfin, toutes les propositions qui suivent sont ambitieuses et a priori difficiles à accepter par les Etats membres ou au moins par un bon nombre d'entre eux. Mais elles n'en constituent pas moins un agenda cohérent et réaliste, dans la mesure où :

- Elles ne nécessitent pas de changements de traités : là, où les traités restent suffisamment vagues, ces propositions visent à imposer une pratique institutionnelle mise en œuvre par le plus grand nombre possible d'Etats en attendant une éventuelle modification des traités qui codifierait cette pratique. Il s'agit donc de faire émerger une sorte de « coutume constitutionnelle » ;
- La méthode de leur mise en œuvre repose sur deux éléments : initier le mouvement avec au moins une partie des Etats membres ; compter sur la peer pressure entre Etats membres pour augmenter progressivement le nombre de ceux qui s'y conforment jusqu'à – dans le meilleur des cas – atteindre la généralisation de la coutume à l'échelle de l'Union ;
- Leur mise en œuvre peut être très progressive et elle peut démarrer avec un nombre plus ou moins limité d'Etats membres ;
- Elles constituent un agenda clair et concret pour les partisans de l'approfondissement politique de l'Union au niveau national : il est possible d'exercer la pression sur chaque gouvernement individuellement, car l'excuse habituelle « De toute façon tel autre Etat membre n'en veut pas ! » ne fonctionne plus.

2. QUE FAIRE ?

Proposition 0 : le président de la Commission doit être le leader d'une majorité parlementaire et le représentant (désigné à l'avance) du groupe politique ayant obtenu le plus grand nombre de sièges au Parlement européen lors des élections européennes

Nous désignons cette proposition par le chiffre « 0 », car cette interprétation de l'article 17.7 TUE, semble s'être imposée – avec l'élection de Jean-Claude Juncker à la tête de la Commission européenne en 2014. Ceci dit, il faudra attendre 2019 pour voir si cette façon de procéder sera devenue un précédent qui sera respecté par tous les acteurs du jeu institutionnel et des signaux se multiplient que cela pourrait ne pas être le cas.

Or, le maintien de ce principe ainsi que l'amélioration des modalités de sa mise en œuvre, afin de favoriser son appropriation par les électeurs européens, constituent l'inévitable point de départ de tout agenda visant à politiser le fonctionnement de l'Union européenne. Toutefois, les traités restant ambigus sur ce point, cet acquis reste fragile. En effet, il faut que les partis politiques européens jouent le jeu et que le Parlement européen soit en mesure de s'imposer face aux chefs d'Etat et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen, qui risquent d'avoir – comme c'était déjà le cas en 2014 – les velléités de s'en tenir à une interprétation minimaliste de l'article précité[7] selon laquelle le choix du Président de la Commission doit être le résultat d'une négociation diplomatique entre les chefs d'Etat et de gouvernement « en tenant compte des élections au Parlement européen ».

Toutefois, même si cette disposition devient la norme, elle ne sera pas suffisante.

Nombre d'Etats requis pour rendre la mesure possible : la majorité qualifiée au Conseil européen.

Proposition n° 1 : fusion du poste de Président de la Commission et de Président du Conseil européen

Le traité de Lisbonne n'écarte pas ce scénario pour l'avenir : il suffirait que le Conseil européen décide de

7. Comme l'a dit Jean-Claude Juncker dans son discours de l'état de l'Union, 13 septembre 2017 : « Qui veut renforcer la démocratie européenne ne peut pas accepter que le progrès démocratique que constitua l'innovation des têtes de liste – « Spitzenkandidaten » - ne soit pas renouvelée ».

Réformer l'Union européenne : un impératif politique et démocratique

nommer la même personne pour les deux fonctions, ce qui permettrait de substituer au risque de concurrence actuel une cohérence plus forte du système. C'est pour ouvrir la voie dans cette direction que l'interdiction du cumul avec un mandat national, mais pas avec un autre mandat européen, a été prévue par la Convention sur l'avenir de l'Europe dans le projet du traité constitutionnel – et cette disposition a été conservée dans le traité de Lisbonne. Cette évolution présenterait les avantages suivants :

- Elle éviterait une rivalité potentiellement dommageable à l'efficacité et à la lisibilité de l'action de l'Union ;
- Elle permettrait à l'Union de parler d'une seule voix ;
- Elle créerait un poste doté d'une forte double légitimité, à la fois démocratique et intergouvernementale ;
- Elle simplifierait le schéma institutionnel européen et la personifierait davantage, ce qui est sans doute un préalable nécessaire à une plus grande identification (qu'elle soit positive ou négative) entre les citoyens et l'Union.

Utiliser cette possibilité reviendrait à conférer définitivement un rôle politique majeur au Président de la Commission, qui cumulerait ainsi les légitimités communautaire et intergouvernementale et qui serait responsable politiquement devant le Parlement européen.

Une telle modification ne nécessite pas de modifier les traités. Un accord interinstitutionnel suffirait[8].

Ce Président unique pourrait être élu au suffrage universel indirect sur le modèle en vigueur dans la grande majorité des Etats membres de l'Union européenne (désignation par le parlement).

A traités constants, le Conseil européen peut prendre l'engagement de proposer comme président de la Commission le candidat présenté par le parti qui sort vainqueur des élections européennes (cf. la proposition 0), et d'élire ensuite comme président du Conseil le président de la Commission européenne[9].

Nombre d'Etats requis pour rendre la mesure possible :

la majorité qualifiée au Conseil européen (+ accord avec le Parlement européen).

Proposition n° 2 : imposer une logique de « ticket » pour la désignation du Président de la Commission/ du Conseil européen, le Président de l'Eurogroupe et le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Actuellement, la logique de l'équilibre politique (et donc du consensus) est privilégiée, au détriment de la cohérence de la ligne politique des institutions européennes, de leur lisibilité et de la logique des choix alternatifs.

Il conviendrait que les acteurs majeurs du jeu institutionnel (Etats membres, groupes politiques du Parlement européen, partis politiques nationaux et européens) s'entendent sur le fait que, lors des élections européennes et lors des procédures de nomination aux postes concernés, ils s'autolimitent dans leur choix, en respectant une logique de « tickets » politiquement cohérents qui s'affrontent lors de la campagne électorale européenne.

Nombre d'Etats requis pour rendre la mesure possible : la majorité qualifiée (+ accord avec les partis politiques au niveau national et européen).

Proposition n° 3 : permettre au président de la Commission européenne désigné de construire une équipe politiquement cohérente

Afin de renforcer la responsabilité démocratique de la Commission, la lisibilité politique de son action pour les citoyens et l'émergence d'une véritable logique d'alternance au sommet de l'Union, base nécessaire du processus démocratique, il convient de donner au futur président de la Commission la possibilité de choisir un collègue qui soit politiquement le plus cohérent.

Il s'agit de convaincre les Etats membres de ne pas proposer au président de la Commission un seul nom, mais par exemple une liste de trois personnalités, chacune étant choisie par l'un des trois principaux groupes parlementaires au niveau national, d'un

8. Un accord interinstitutionnel est un acte adopté conjointement par les institutions de l'Union européenne dans leur domaine de compétences, par lequel celles-ci règlent les modalités de leur coopération ou s'engagent à respecter des règles de fond. Les accords interinstitutionnels sont nés de la nécessité pratique éprouvée par les institutions de préciser certaines dispositions des traités les concernant afin d'éviter les conflits et d'ajuster leurs compétences respectives. Non prévus à l'origine par les traités, ils ont été formellement introduits par le traité de Lisbonne, à l'article 295 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

9. Le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a soutenu récemment cette proposition ; cf. discours sur l'état de l'Union 2017, op. cit.

commun accord avec le chef du gouvernement, de sorte que ce dernier ne se retrouve pas obligé à proposer des noms qui pourraient lui apparaître comme inacceptables.

Nombre d'Etats requis pour rendre la mesure possible : même un Etat seul peut commencer à recourir à cette pratique

Proposition n° 4 : en attendant la mise en œuvre de la proposition n°1, réformer la procédure de désignation du président du Conseil européen

La nomination de H. van Rompuy, comme celle de D. Tusk se sont déroulées d'une manière totalement opaque et sans le moindre débat public accessible aux citoyens. Tant que la désignation du titulaire de ce poste n'évolue pas vers une fusion avec la présidence de la Commission, il faut évoluer vers une procédure qui en fasse un moment fort du débat politique européen :

- En exigeant un véritable acte de candidature, incluant un programme politique clair de chaque candidat et en excluant la possibilité qu'une personnalité puissent être portée à cette fonction sans ce préalable ;
- En organisant une audition publique des candidats et un débat public entre eux ;
- En rendant publics le débat et le vote du Conseil européen à ce sujet.

Nombre d'Etats requis pour rendre la mesure possible : majorité qualifiée au Conseil européen (voire majorité simple, compte tenu du fait qu'il s'agit d'une décision de procédure). Par ailleurs, une simple minorité de blocage peut imposer l'exigence d'un acte de candidature, en déclarant clairement qu'elle s'opposera automatiquement à tout candidat qui ne s'y plie pas.

Proposition n° 5 : synchronisation des cycles électoraux nationaux pour favoriser des dynamiques politiques européennes au niveau des institutions intergouvernementales

Le Conseil restant un acteur majeur du processus de décision européen, l'effort visant à accroître la lisibilité et la responsabilité politique des décisions de l'Union

est fortement affaibli par l'instabilité relative de la composition du Conseil, au gré des renouvellements des exécutifs nationaux. Sans postuler pour une synchronisation parfaite des élections nationales (ce qui impliquerait par exemple la renonciation des Etats membres à la possibilité de provoquer des élections anticipées, ce qui est évidemment inacceptable), il est possible d'avancer dans cette direction et de favoriser une plus grande stabilité politique du Conseil, donc une meilleure prévisibilité de l'action de l'Union. Si la date des élections législatives dans un nombre significatif d'Etats membres correspondait - à peu près - au milieu du mandat du Parlement européen, cela introduirait une possibilité de consolidation ou de sanction de la majorité européenne en place, ce qui renforcerait la responsabilité politique et l'accountability des instances européennes. Qui plus est, une telle évolution favoriserait le renforcement des thèmes européens dans les campagnes électorales nationales et l'émergence des dynamiques politiques transnationales, contribuant ainsi à l'émergence d'une véritable citoyenneté européenne.

Notons qu'une évolution dans ce sens correspondrait bien à la tendance de plus en plus perceptible depuis une dizaine d'années, à savoir l'intérêt croissant pour les élections dans un Etat membre de la part non seulement des responsables politiques, mais aussi plus généralement des opinions publiques des autres Etats. Cette évolution est un reflet logique de l'interdépendance croissante des Etats membres. De ce point de vue, l'un des effets des crises à répétition depuis 10 ans est d'avoir favorisé une forme d'euphémisation des espaces publics nationaux comme le montrent notamment la visibilité croissante des enjeux européens dans les espaces politiques nationaux et la présence d'acteurs politiques européens dans les espaces politiques nationaux. En France, en Allemagne ou en Slovaquie, on n'a jamais autant suivi les élections grecques, car jamais avant leurs conséquences n'étaient aussi clairement non seulement nationales, mais aussi européennes, l'enjeu majeur étant la survie même de la zone euro. Dès lors, la vie politique de l'Union devient une sorte d'attente permanente à la prochaine élection nationale: l'Union tournait au ralenti en attendant l'élection présidentielle

Réformer l'Union européenne : un impératif politique et démocratique

française, mais aussitôt cette dernière achevée, on s'est mis à attendre les législatives allemandes, puis celles en Italie. Cela débouche sur une forte déperdition de temps et d'énergie politique, voire condamne l'Union à une sorte de demi-paralysie permanente.

Nombre d'Etats requis pour rendre la mesure possible : au moins deux ; bien évidemment, si par exemple l'Allemagne et la France optaient pour ce rapprochement de leurs vies politiques nationales, il s'agirait d'un signal très fort.

Proposition n° 6 : réformer le système électoral pour l'élection du Parlement européen

Il s'agit sans doute de la mesure la plus difficile à appliquer, car elle exige l'unanimité des Etats membres (et une majorité au Parlement). Nous ne développerons donc pas ici ce point. Toutefois, il est évident que, pour renforcer la dynamique de politisation de l'Union européenne, il faudrait un mode de scrutin qui renforcerait le fait majoritaire (tout en gardant la forte représentativité du Parlement européen – la voie à explorer étant sans doute celle d'une « prime de majorité » au groupe politique victorieux) et qui rendrait possible, voire favoriserait, la constitution des listes supranationales.

Le débat sur le devenir des sièges libérés par les eurodéputés britanniques ouvre une voie très intéressante à cet égard. L'approche sous forme d'une prime de majorité répond à l'un des arguments principaux des adversaires de l'affectation d'une partie ou de la totalité de ce quota de 73 sièges à un système de listes transnationales. En effet, si seuls certains députés d'une liste transnationale sont élus, le système avantagerait sans doute les Etats les plus peuplés. En revanche, si l'intégralité des candidats de la liste majoritaire est élue, il suffit de garantir une représentation équitable de tous les Etats sur chaque liste.

En outre, l'idée d'élire, aux côtés des 27 listes nationales, une liste transnationale est susceptible de résoudre plusieurs problèmes :

- Elle ne risque pas de bouleverser d'une manière imprévisible la répartition des sièges au sein du Parlement européen fixée par le Conseil européen en vertu de l'article 14.2TUE.
- Elle permet d'introduire le « Spitzenkandidat » dans le jeu électoral (c'est problématique s'il est candidat simplement dans un Etat).
- Elle augmente la gouvernabilité de l'Union en facilitant la création d'une majorité au Parlement européen.
- Il ne serait pas nécessaire de recourir au système de deux voix : chaque liste nationale déclarerait préalablement quelle liste transnationale elle soutient ; en additionnant le nombre de voix obtenues par toutes les listes nationales soutenant la même liste transnationale, on obtiendrait le score global de cette dernière.

Nombre d'Etats requis pour rendre la mesure possible : unanimité (cf. art. 14 TUE et 223 TFUE).

Proposition n° 7 : définir un statut de l'opposition au sein du Parlement européen

Il faudrait que, face au président de la Commission, leader d'une majorité parlementaire, un leader de l'opposition émerge, d'une manière perceptible et compréhensible pour les citoyens. Ainsi, tout député européen pourrait soumettre au vote du Parlement une motion alternative au programme politique présenté par le président de la Commission – et celui dont la motion recueillerait le plus grand nombre de voix deviendrait le leader de l'opposition, doté d'un certain nombre de droits, en matière de temps de parole, de moyens mis à sa disposition, etc., faisant de cette personnalité une sorte de contradicteur privilégié du président de la Commission et le probable challenger n°1 pour les élections suivantes.

Face à l'éventuelle mise en œuvre de la proposition n° 2, il serait judicieux d'adopter la coutume qui voudrait que le poste du président du Parlement soit dévolu à l'opposition (sans que ce dernier soit la même personne que le leader de l'opposition).

Nombre d'Etats requis pour rendre la mesure possible : cela ne dépend pas des Etats membres. Il faut agir sur

les partis politiques nationaux et européens et sur les groupes politiques au sein du Parlement européen.

Proposition n° 8 : tant que les listes sont définies au niveau national, inciter les partis politiques nationaux à adopter des règles contraignantes au niveau de la sélection des candidats

Ce qui nuit à l'efficacité et à la légitimité du Parlement européen, c'est aussi le peu de considération que certains députés (dans certains Etats membres en particulier) semblent avoir pour le mandat européen. Il serait donc hautement souhaitable que les partis nationaux qui composent les listes exigent de chaque candidat un certain nombre d'engagements sur l'honneur, exprimés publiquement :

- Adopter une clé de répartition entre les postulants au premier, deuxième ou troisième mandat européen consécutif, de sorte à ce qu'il y ait un bon équilibre entre continuité et renouvellement au sein du Parlement européen ;
- Non-cumul du mandat européen avec un quelconque autre mandat électif ;
- Un code de bonne conduite concernant la participation effective aux travaux du Parlement ;
- Engagement à ne pas briguer de mandat national au cours de la législature européenne (et de démissionner immédiatement du mandat européen au cas où le député passerait outre cet engagement, en se présentant à une élection nationale, avant de connaître le verdict des urnes) ;

Les partis pourraient s'engager publiquement à ne pas représenter lors de prochaines élections un candidat qui aurait enfreint l'un de ces engagements.

Nombre d'Etats requis pour rendre la mesure possible : cela ne dépend pas des Etats membres. Il faut agir sur les partis politiques nationaux et européens.

Proposition n° 9 : créer un système de financement des partis politiques européens incitatif pour promouvoir de véritables dynamiques politiques européennes, contribuant à faire émerger un espace

public européen

L'essentiel de la communication politique reste entre les mains des partis politiques nationaux, qui concentrent le gros des moyens financiers, qu'il s'agisse des financements publics et privés ou, dans certains pays, à travers des fondations politiques. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les campagnes restent profondément nationales et les partis politiques européens restent inconnus du grand public.

Il faut concevoir un système de financement des partis politiques et surtout des campagnes électorales européennes qui alloue des moyens sur la base d'une stricte conditionnalité exigeant un caractère indubitablement transnational et européen des actions financées. Le développement des fondations politiques européennes, dotées d'une base financière solide, seraient plus que bienvenu.

Nombre d'Etats requis pour rendre la mesure possible : majorité qualifiée au Conseil en accord avec la majorité du Parlement européen (cf. art. 224 TFUE).

Proposition n° 10 : commencer à faire de la politique, tout simplement

Toutes les mesures précitées ne serviront qu'à peu de choses, si elles ne sont pas accompagnées d'un changement radical d'attitude du personnel politique européen qui doit commencer à faire de la politique au sens le plus large et le plus basique du terme, en rendant l'espace politique européen visible et en investissant avec dynamisme les espaces politiques nationaux. Les commissaires et les députés européens doivent devenir des acteurs incontournables dans les débats nationaux, en s'imposant dans les médias, en s'invitant dans les débats parlementaires, en répondant avec force à ceux qui prennent l'Union pour cible.

Cela nécessite de repenser l'organisation de leurs équipes, de définir des stratégies politiques européennes, de revoir le travail avec les médias. La mise en œuvre de la proposition n°6 y contribuerait: les députés élus sur la liste transnationale constitueraient naturellement la garde rapprochée du président de la Commission et ses porte-parole politiques, dotés

Réformer l'Union européenne : un impératif politique et démocratique

d'une visibilité médiatique très forte, dans les 27 arènes politiques nationales.

La mise en œuvre de ces 10 propositions signifierait une rupture définitive avec le fonctionnalisme consistant à réduire la légitimité de l'Union à la seule évaluation a posteriori des résultats produits, ouvrant la voie à la naissance d'une véritable Union politique dont la légitimité reposerait sur le fait que les décisions prises et l'orientation des politiques publiques seraient le résultat de choix majoritaires effectués par les citoyens. Il serait vain de s'attendre à ce qu'il s'agisse d'une transformation linéaire et rapide : elle ne saurait

être que progressive et risque de connaître plus d'un soubresaut, mais la solution durable à la crise de confiance à laquelle l'Union européenne est confrontée est à ce prix.

Thierry Chopin

directeur des études de la Fondation Robert Schuman, professeur associé à l'Université catholique de Lille (ESPOL)

Lukáš Macek

directeur du campus centre et est-européen à Dijon (Collège universitaire) de Sciences Po

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.