

Le traité réformateur : vers une Union européenne politique ?

Thierry Chopin – Directeur des études de la Fondation Robert Schuman. Professeur au Collège d'Europe (Bruges), il enseigne au Corps des Mines et à l'Institut d'études politiques de Paris.

Lukáš Macek – Directeur du 1^{er} cycle européen (Europe centrale et orientale) de l'Institut d'études politiques de Paris à Dijon ; ancien secrétaire de la délégation du Sénat du Parlement tchèque à la Convention sur l'avenir de l'Europe.

Résumé -

L'accord des 27 chefs d'Etat et de gouvernement sur le Traité réformateur a permis à l'Union européenne de sortir de l'impasse institutionnelle dans laquelle elle se trouvait. Désormais, une « politisation » de l'Union est nécessaire, c'est-à-dire une évolution vers un système qui donne plus de place aux processus politiques et à l'arbitrage des citoyens européens. Cette politisation doit répondre à un double changement de nature de l'Union : l'extension de l'intégration européenne à des domaines plus politiques et les élargissements de 2004-07. Ce double changement implique un changement de méthode, notamment en politisant les règles du fonctionnement institutionnel de l'Union. De nouvelles procédures doivent être mises en œuvre : renforcement des prérogatives du Parlement européen, Commission européenne plus restreinte, droit d'initiative populaire, mise en place de nouveaux postes à forte dimension politique comme ceux du Président du Conseil ou du Haut représentant pour la politique étrangère. Autant de mesures qui figurent dans le Traité réformateur et qui marquent indubitablement le début d'un processus de politisation ne demandant qu'à se poursuivre.

Introduction

Les référendums français et néerlandais sur le projet de Constitution européenne au printemps 2005 ont mis en évidence la persistance de la légitimation par les résultats faisant l'économie du recours à des formes de légitimité plus politiques. Or, la logique de ce mode de légitimation produit des effets qui sont loin d'être négligeables sur la capacité du système politique de l'Union européenne à convaincre les citoyens du bien-fondé et de la validité des décisions prises et des actions conduites. Si ces formes de légitimation fonctionnalistes pouvaient être justifiées dans la période initiale de la construction européenne, il semble que le changement de nature de l'Union implique de changer de méthode et de renouer le fil de la figure oubliée de la légitimité démocratique¹. Ce seul constat est pourtant insuffisant et répondre à cette crise de légitimité suppose aussi de réunir les conditions permettant de mettre en place et rendre disponibles les moyens du débat politique sur les orientations qu'il convient de prendre et sur lesquelles les citoyens doivent avoir au moins le sentiment de pouvoir peser. Ici se pose précisément la question de la « politisation » de l'Union².

¹ Voir L. Siedentop, « A Crisis of Legitimacy », in *Prospect*, n°112, 2005 et T. Chopin, « Europe : relever le défi de la légitimité démocratique », in *L'état de l'Union 2007. Rapport Schuman sur l'Europe*, Lignes de Repères, 2007.

² La politisation de l'Union fait l'objet d'un débat académique, dont on trouvera une présentation exemplaire dans le dossier « La politisation de l'UE : remède ou poison ? », publié par Notre Europe (2006) et dans la

Dans le droit fil de certains travaux récents, quoique minoritaires³, il nous semble que l'une des leçons à tirer de la réforme institutionnelle de ces dernières années réside précisément dans le besoin de politiser le système de l'Union européenne afin de l'adapter au changement de nature que cette dernière connaît depuis le début des années 90, sous le double effet de l'élargissement à de nouveaux Etats membres et de nouveaux objectifs qui sont de manière croissante de nature politique, au moins depuis le traité de Maastricht. Nous entendons par « politisation de l'Union européenne » l'évolution de celle-ci vers un système qui donne plus de place aux processus politiques, un système dans lequel l'idée des choix ouverts et évoluant dans le temps l'emporte sur celle d'un consensus inévitable ; où le débat politique, arbitré par les électeurs, l'emporte à la gestion technocratique impulsée et légitimée par des experts ; enfin, un système dans lequel un fil direct relie la ligne politique de l'Union à la volonté des électeurs exprimée lors des élections européennes.

C'est dans cette perspective qu'il est intéressant de comprendre le sens des tentatives de réforme des institutions communautaires que connaît l'Union depuis plus de 10 ans avant même d'évaluer le « traité réformateur », sur lequel un accord vient d'être obtenu au Conseil européen de Lisbonne, à l'aune de l'exigence de politisation du système institutionnel communautaire.

I - Politisation de l'enjeu et de la méthode

a - Enjeux de la réforme institutionnelle – mise en perspective politique

Avec le traité de Maastricht, l'intégration européenne a changé de nature ; plus précisément, elle a passé un cap dans le développement de certains de ses aspects, présents dès le traité de Paris sur la CECA, mais assez largement marginalisés au cours des années 60 et 70, sous l'influence de la France gaulliste. En effet, l'ambition d'une intégration politique, présente chez les « pères fondateurs »⁴, est réaffirmée à Maastricht, notamment à travers trois éléments nouveaux : l'instauration d'une citoyenneté européenne, la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune, et le lancement du projet d'une Union monétaire.

Le double changement de nature de l'Union européenne

La citoyenneté, la politique étrangère et la défense, la monnaie : voilà des concepts et des réalités intimement liés à la notion de souveraineté et donc, par définition, essentiellement politiques. On a pu prétendre que la mise en place d'un marché unique ou d'une politique agricole commune relevaient de décisions techniques que l'on peut confier aux experts et aux diplomates. Ce qui est déjà discutable ! En tout état de cause, personne ne peut raisonnablement prétendre que les trois apports fondamentaux du traité de Maastricht puissent être considérés comme des matières techniques, propices à une gestion technocratique. Les peuples ne s'y sont pas trompés : le processus de ratification du traité de Maastricht constitue le moment historique où le débat politique sur les enjeux européens fait irruption dans de nombreux espaces publics nationaux.

Deux séries de raisons sont à l'origine de cette transformation. La première relève des symboles : en étendant l'intégration européenne sur les domaines précités, on touche à des symboles facilement identifiables et importants aux yeux des citoyens. Dire aux ressortissants des Etats membres qu'ils sont tous des concitoyens européens, dotés de

contribution de Andrew Moravcsik, "What can we learn from the Collapse of the European Constitutional Project?", *Politische Vierteljahresschrift* 47-2, 2006.

³ Voir les travaux de Simon Hix ou ceux de Loukas Tsoukalis, dont « Pour une Europe plus politique », in T. Chopin et J. Lacroix (dir.), « Démocratie : la voie européenne », *Raison publique*, n°7, Presses universitaires de la Sorbonne, 2007.

⁴ Cf. par exemple cet extrait de la déclaration Schuman du 9 mai 1950 : « Par la mise en commun de production de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix ».

certains droits, n'a pas la même valeur symbolique ni la même capacité mobilisatrice que la fixation d'un quota laitier. Afficher l'ambition d'une politique étrangère européenne risque de parler davantage au commun des Européens qu'un débat sur l'harmonisation de telle norme technique. Le poids symbolique de la monnaie et son omniprésence dans la vie quotidienne ne sont pas à démontrer.

Mais ceci entraîne d'autres conséquences directes : ces sujets font entrer l'Union dans des domaines politiques, donc complexes et conflictuels. L'essence même de la politique, c'est la compétition permanente et ouverte entre des choix, fondés sur des systèmes de valeurs différents. Il n'y a pas de réponses définitives et uniques. Or, de ce point de vue, la construction européenne a été construite comme une entité essentiellement apolitique, pour ne pas dire antipolitique. La culture du consensus, le rôle de la Commission, dont les membres tirent leur légitimité essentiellement de leur expertise et de leur stature européenne, la dimension intergouvernementale, la logique d'une irréversible marche en avant qu'exprime bien le terme « acquis communautaire » - tout cela démarque les processus communautaires du fonctionnement politique, propre à la culture démocratique des Etats membres. Il n'est pas déraisonnable de supposer qu'il peut y avoir une position de tel ou tel Etat membre, stable et durable, sur un enjeu relativement technique, comme des normes concernant tel ou tel produit industriel. Mais peut-on faire le même postulat en politique étrangère, où *in fine* l'enjeu peut être celui d'un choix entre la paix et la guerre ? Est-il possible de donner aux Européens le titre de « citoyens de l'Union », sans les impliquer dans les choix que cette dernière doit faire, ce qui entraîne à son tour un fonctionnement de nature politique ? La question de la légitimité démocratique est inévitablement posée.

Parallèlement à cette extension de l'intégration européenne sur les domaines politiques, un autre processus a rendu nécessaire une réforme institutionnelle : l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale. A la question de la légitimité démocratique s'ajoute celle de l'efficacité d'une Union européenne plus vaste et moins homogène.

L'effet de l'élargissement de 2004-07 ne saurait pas d'ailleurs se réduire à une simple question quantitative : l'analyse de la pratique institutionnelle de la période 2004-07 démontre la fragilité du raisonnement simpliste qui consiste à dire que ce qui fonctionnait bien à 6 et encore à peu près bien à 12 ou 15, ne peut plus fonctionner à 25 ou 27. Il s'avère que l'Union à 27 ne fonctionne pas forcément moins bien que l'UE à 15⁵. Un exemple révélateur est fourni par la comparaison des résultats des Conférences Intergouvernementales (CIG) de 2000 (à 15) et de 2004 (à 25).

L'élargissement à 12 nouveaux Etats membres apporte un changement qualitatif qui renforce la politisation des enjeux. Les différences entre les cultures politiques ou encore entre les mémoires collectives des pays « occidentaux » et les pays « postcommunistes » lancent de nouveaux défis à l'Union. Les compromis techniques ne suffisent pas : il est nécessaire de chercher d'abord de nouvelles synthèses politiques. Les débats actuels autour des questions énergétiques et des relations avec la Russie illustrent bien cette transformation.

Le changement de nature de l'intégration européenne au cours des années 90 est double, conséquence à la fois du choix de l'approfondissement et de l'élargissement. Or, il est à la fois révélateur et regrettable que ces deux évolutions n'aient pas été prises en compte avec la même intensité et lucidité. L'impératif de l'efficacité a trouvé de nombreux avocats et il a constitué un leitmotiv des CIG de 1996, 2000, 2004 ou encore 2007. Par contre, l'impératif de mise en adéquation des méthodes (apolitiques) et des enjeux (de plus en plus politiques) est en général contourné ou traité de manière subsidiaire.

Qu'est ce que la politisation de l'Union européenne ?

Le changement de nature de l'intégration européenne implique un changement de méthode. La « méthode Monnet », la logique du « spill over », a été efficace et

⁵ Cf. R. Dehousse, F. Deloche-Gaudez, O. Duhamel (dir.) : *Elargissement. Comment l'Europe s'adapte*, Les Presses de Sciences Po, 2006 ; T. Chopin et L. Macek, « Après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie : en finir avec l'opposition entre élargissement et approfondissement », *Questions d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n°49, 8 janvier 2007.

nécessaire pour lancer le processus d'intégration. Sa légitimité n'a guère été interrogée avant la politisation des enjeux suite au traité de Maastricht. Or, elle devient inefficace, voire contre-productive, lorsqu'elle s'attaque à des questions fondamentalement politiques.

Nous préconisons une politisation progressive du fonctionnement de l'Union européenne qui permette d'assumer une fois pour toutes le caractère politique des choix qui doivent être faits au sein de l'Union. Cette politisation nous apparaît comme le chemin le plus sûr pour rapprocher l'Union de ses citoyens et pour en finir avec l'Europe bouc émissaire de ces mêmes gouvernements qui la façonnent.

Le terme de « politisation » est à mettre en relation avec celui de « démocratisation ». Même s'ils sont distincts, ils se rejoignent largement. Si les institutions communautaires bénéficient d'une légitimité institutionnelle de type démocratique, quoique sous des formes différentes⁶, cette légitimité s'avère néanmoins insuffisante.

Elle est d'abord insuffisante en raison de la disproportion flagrante entre les choix éminemment politiques que les institutions communautaires doivent désormais assumer et la faiblesse du lien direct entre celles-ci et les choix électoraux des citoyens. Les institutions communautaires ne sont pas soumises à l'obligation de rendre compte directement aux citoyens à travers le mécanisme démocratique par excellence que sont les élections. Or, l'un des éléments majeurs du fonctionnement des démocraties modernes est la possibilité pour les citoyens de sanctionner directement le pouvoir au moment des élections, en imposant une alternance politique. Ce mécanisme n'existe guère au niveau communautaire, en raison du caractère indirect de la légitimité démocratique de la Commission et de l'acteur prépondérant que reste le Conseil des ministres.

Cette disproportion implique aussi un manque d'efficacité. Un pouvoir qui doute de sa légitimité peut-il être efficace ? L'action de l'Union européenne est constamment fragilisée par la méfiance croissante des citoyens, habitués au discours des élites nationales consistant à charger l'Union européenne de tous les maux. L'incapacité de ceux qui représentent le niveau communautaire – la Commission européenne notamment – à se défendre face à ce phénomène très répandu tient en grande partie au fait que le jeu est inégal entre les élites politiques nationales sûres de leur légitimité et les représentants du niveau communautaire qui le sont moins. En effet, leur légitimité est principalement déduite de celle des élites nationales – il y a donc une certaine logique de subordination qui n'existe pas, par exemple, au niveau des Etats membres entre un député et un maire, tous les deux dotés d'une légitimité démocratique directe. L'anecdote sur le président de la République qui empêche l'intervention à la télévision française du Président de la Commission européenne lors de la période pré-référendaire en France en 2005 est révélatrice à ce sujet.

Nous entendons par « politisation de l'Union européenne » l'évolution de celle-ci vers un fonctionnement où les processus politiques deviennent essentiels, voire prépondérants : il s'agit de sortir de la logique du consensus, fruit de la nécessité⁷, pour accepter celle des choix sans cesse renouvelés parmi des alternatives d'inspirations idéologiques diverses, arrêtés et assumés à l'issue d'un débat démocratique par l'expression d'une volonté majoritaire à travers les élections et le travail parlementaire. Notre conception de la politisation de l'Union est à distinguer de quatre visions parfois formulées dans le débat politique et académique.

- D'abord, de l'approche qui considère que la politisation est nécessaire, mais qu'elle doit passer par un renforcement de la logique intergouvernementale. Cette vision, typiquement gaulliste⁸, part du présupposé que les seuls « producteurs du politique »

⁶ Par exemple, la légitimité démocratique des ministres qui siègent au Conseil, ainsi que des membres de la Commission européenne, désignés par des gouvernements issus d'un processus démocratique et, de surcroît, investis par les députés du Parlement européen, élus au suffrage universel.

⁷ « Le fédérateur ne porterait pas le nom d'un homme, c'était toujours la même puissance abstraite, multiforme, qui s'impose à tous les hommes : la nécessité. » Jean Monnet, *Mémoires*, Fayard, 1976, p. 495.

⁸ Elle s'exprime bien dans la logique des plans Fouchet ou encore dans de nombreuses citations du général de Gaulle : « des Etats qui sont les seules entités qui aient le droit d'ordonner et l'autorité pour agir. Se figurer qu'on peut bâtir quelque chose qui soit efficace pour l'action et qui soit approuvé par les peuples en dehors et au-dessus des Etats, c'est une chimère. Assurément, (...) il est vrai qu'on a pu instituer certains organismes plus ou moins extra-nationaux. Ces organismes ont leur valeur technique, mais ils n'ont pas, ils ne peuvent pas avoir,

sont les élites politiques nationales. La politisation de l'intégration européenne passerait donc par le renforcement de l'intergouvernemental, les institutions communautaires étant par définition technocratiques. Or, nous considérons que cette approche est intrinsèquement contradictoire : au lieu de permettre la mise en place d'une politique européenne (au sens de *politics* en anglais), elle l'empêche en affirmant un monopole des politiques (*politics*) nationales sur la formulation des politiques (*policies*) européennes. Or, nous préconisons justement l'émergence d'un véritable niveau politique européen, d'une politique (*politics*) européenne comme espace de formation des politiques (*policies*) communautaires.

- Pour autant, nous ne sommes pas convaincus que cette politisation débouche nécessairement sur une fédéralisation de l'Union européenne, peut-être souhaitable, mais non envisageable ni à court ni à moyen terme. En effet, il est possible et nécessaire de penser une politique (*politics*) européenne sans pour autant postuler une évolution de l'Union européenne vers un Etat européen. Un raisonnement par analogie permet de mieux saisir cette nuance : ce n'est pas parce que la France a accepté la politisation de l'échelon régional qu'elle est devenue un Etat fédéral. Nul ne songerait à nier la réalité de l'existence d'un espace politique régional en France. Et pourtant, les régions françaises sont bien loin du statut des Länder allemands. Ainsi, la politisation de l'Union européenne peut s'apparenter à sa transformation en un Etat fédéral, mais elle peut aussi emprunter un autre chemin. Il est essentiel d'éviter la confusion entre ces deux concepts et débats. Si nous pouvons préconiser une Union européenne politisée, dotée d'une représentation politique autonome et sûre de sa légitimité démocratique, il nous semble que cette évolution restera, au moins à moyen terme, éloignée du modèle fédéral en raison de la définition actuelle des compétences de l'Union, de la faiblesse relative de son budget et de la persistance d'une dimension intergouvernementale forte dans les processus de décision touchant à des domaines régaliens et à des consensus nationaux.

- Par ailleurs, il y a une façon très française de penser la politisation de l'Union européenne. En effet, il est fréquent dans le langage politique ou journalistique d'opposer une « Europe politique », qui serait souhaitée par la France, à une « Europe du marché », qui serait défendue par le Royaume-Uni ou la plupart des nouveaux Etats membres. Or, la définition de cette « Europe politique » à la française⁹ se réduit à l'idée d'une Europe puissance pratiquant une politique étrangère indépendante des Etats-Unis et défendant un type particulier de modèle social¹⁰. Cette approche est très insuffisante : là encore, on retrouve une confusion entre la politique-*politics* et les politiques-*policies*. Ce n'est pas le contenu d'une *policy* qui détermine le caractère politique ou non d'une entité : ce n'est pas parce qu'un Etat aligne complètement sa politique étrangère sur un autre ou parce qu'il pratique une politique sociale minimaliste qu'il cesse d'être une entité politique. Une véritable Europe politique ne saurait l'être uniquement par ses objectifs ou par le contenu des politiques qu'elle mènera. Elle le sera, ou non, surtout par la logique de son fonctionnement. C'est en créant une politique (*politics*) européenne que l'Union européenne deviendra une Union politique.

d'autorité et, par conséquent, d'efficacité politique » (conférence de presse du 5/9/1960 citée in, *L'Union politique de l'Europe. Jalons et textes*, Paris, Documentation française, 1998, p. 112). « C'est sur des éléments d'action, d'autorité, de responsabilité qu'on peut construire l'Europe. Quels éléments ? Eh bien, les Etats ! Car il n'y a que les Etats qui soient à cet égard valables, légitimes et capables de réaliser. J'ai déjà dit et je répète, qu'à l'heure qu'il est, il ne peut pas y avoir d'autre Europe que celle des Etats, en dehors naturellement des mythes, des fictions, des parades. » (Conférence de presse du 15 mai 1962, citée in *op. cit.* p. 136).

⁹ Cf. par exemple la tribune de l'ancien ministre des Affaires étrangères Ph. Douste-Blazy « Europe : l'heure de vérité » au Monde du 22 juin 2005 : « Entre la conception d'un grand marché laissé à lui-même et le projet d'une Europe politique dotée de vrais moyens, entre une Europe qui se limiterait à s'aligner sur les exigences de la mondialisation sans y rien changer et celle qui serait décidée à défendre nos intérêts et à concilier justice sociale et économie de marché, il existe un choix à faire, que nous éludons depuis trop longtemps. » Une autre citation révélatrice : « Pour eux [les pays du Benelux], l'Europe constitue un rempart contre les débordements des puissances française et allemande. Ils préférèrent sans contester la tutelle américaine, lointaine, peu menaçante et protectrice, plutôt que celle de la France et de l'Allemagne au sein d'une Europe politique. La France est donc le seul pays pour lequel l'Europe représente un vecteur de concurrence face à la super-puissance américaine. Ces ambiguïtés et ces méfiances expliquent en grande partie l'échec de l'Europe politique jusqu'à nos jours » (extrait de l'article « L'Union européenne est-elle une grande puissance ? » du site d'information de La Documentation française www.vie-politique.fr).

¹⁰ Cf. par exemple les revendications en faveur de l' « Europe puissance » ou encore de l' « Europe sociale ».

- Enfin, une lecture majoritaire dans le débat académique présente la politisation de l'Union comme étant incompatible avec ce qui serait le « modèle communautaire »¹¹, au motif que la politisation impliquerait *ipso facto* le recours au système majoritaire. Dans cette perspective, la Commission deviendrait « politisée » et soutenue par une majorité parlementaire ; dès lors, comment pourrait-elle continuer d'incarner l'intérêt général de l'Union et de remplir sa fonction de « gardienne des traités » ? Le problème de cet argument est qu'il résiste difficilement à la réalité des faits. Tout d'abord, le pouvoir de désignation de la Commission par le Parlement européen prévu par le traité réformateur, et qui entérine une évolution perceptible depuis plusieurs années, ouvre la voie à la politisation des élections européennes ; on peut s'en réjouir ou le regretter, mais c'est là une réalité qui doit conduire à réexaminer le rôle à venir de la Commission européenne. Par ailleurs, si nous adhérons à l'idée d'une Commission qui doit chercher à représenter l'intérêt général européen qui dépasse, voire sublime, les intérêts nationaux, nous n'en critiquons pas moins l'idée qu'il n'y ait qu'une vision possible de cet intérêt général de l'Union. La politisation, c'est aussi la mise en concurrence des différentes visions de cet intérêt général. D'ailleurs, le renforcement de la légitimité démocratique de la Commission lui procurera plus d'efficacité dans sa défense de l'intérêt européen face aux élites politiques nationales. De ce point de vue, la politisation de la Commission ne correspond donc pas à une renonciation à l'ambition d'incarner l'intérêt général de l'Union, bien au contraire. Enfin, le postulat selon lequel la politisation signifierait le recours au système majoritaire est discutable, comme le montre l'exemple des pays de l'Union qui connaissent des systèmes politiques fonctionnant sur le consensus et des gouvernements de coalition (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, pays scandinaves en particulier) et qui connaissent une vie politique et démocratique aussi riche que les pays au système politique majoritaire (France et Royaume-Uni, en particulier).

b - Flux et reflux de la politisation de la méthode de l'élaboration des traités fondateurs

Après l'échec relatif de la CIG de 2000, avec un traité de Nice insuffisant à plusieurs égards, la déclaration de Laeken de 2001 lance un nouveau chantier de réformes. Ce processus devrait toucher à sa fin dans les prochains mois. On peut distinguer quatre étapes : les travaux de la Convention, la CIG 2004, l'échec du processus de ratification et la pause de réflexion suite aux « non » français et néerlandais et, enfin, la relance du processus avec l'accord sur le traité réformateur et une brève CIG entre juillet et octobre 2007. La tension entre le contenu très politique de l'intégration européenne et son organisation institutionnelle d'essence technocratique-diplomatique a bien été l'un des fils rouges de ce processus de réforme, même si en France et dans d'autres Etats membres c'est le discours sur la nécessité d'adapter les institutions à la nouvelle donne de l'Union à 27 qui a surtout primé dans le débat public.

2002-2005 : la tentative de politisation par la méthode et par la mobilisation des symboles

En convoquant la Convention pour l'avenir de l'Europe, le Conseil européen de Laeken a fait un choix fort au profit de la politisation. En effet, la méthode de la Convention correspond à l'approche que nous préconisons, dans la mesure où elle se différencie fondamentalement de la pure méthode intergouvernementale traditionnelle (une CIG), tout en restant éloignée d'une méthode fédéraliste (une assemblée constituante). Il s'agit bien d'une méthode hybride, mêlant l'intergouvernemental et le supranational, ce qui correspond bien à la nature hybride de l'Union – mais d'une méthode qui fait une large place aux processus politiques.

¹¹ Voir R. Dehousse, "Constitutional Reforms in the European Community : Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue?", in *West European Politics*, 18/3, 1995, p. 118-136 et Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration* (Oxford University Press, 2005)

La Convention a été une « anti-CIG » précisément parce que les diplomates et leurs méthodes ont dû céder la place à un processus politique : la Convention a été majoritairement composée d'élus (parlementaires nationaux et européens représentaient plus de 68% de cette assemblée), ses travaux étaient publics, son fonctionnement quasi-parlementaire, avec un rôle incontournable des groupes politiques qui s'y sont immédiatement constitués¹². Le monolithisme des positions nationales, typique d'un processus diplomatique classique, a été remplacé par la diversification politique. C'est grâce à tous ces éléments, grâce à un sentiment fort de sa propre légitimité démocratique, que la Convention a pu se lancer dans une entreprise ambitieuse, fondée sur une interprétation extensive de son mandat. C'est aussi grâce à ces éléments et à « l'esprit de la Convention » qui s'en est dégagé, que cette assemblée a pu réussir d'une manière qu'à peu près personne ne prévoyait au moment de sa convocation. La Convention s'est comportée comme une quasi-assemblée constituante, mais elle n'en pas été une et les conventionnels en ont été conscients. D'où la phase finale de la Convention où les représentants des gouvernements ont joué un rôle primordial malgré leur faiblesse numérique. Néanmoins, un rapport de force politique a bien été instauré et les gouvernements au sein de la CIG, qui a suivi la conclusion des travaux de la Convention, ont dû en tenir compte. Il est paradoxal que cette évolution, incontestablement positive du point de vue des exigences démocratiques, ait été arrêtée et en partie effacée par l'irruption de la démocratie directe, à travers les référendums en France et aux Pays-Bas. A cette politisation forte et efficace de la méthode de révision des traités, la Convention a ajouté un élément de politisation supplémentaire, en procédant à une forte mobilisation des symboles, profondément politiques. En premier lieu, il s'agit évidemment du choix du terme « Constitution » qui renvoie à une symbolique démocratique alors que le terme « traité » consacre l'exclusivité de l'approche intergouvernementale et diplomatique. Cet aspect a été renforcé par l'inclusion de la Charte des droits fondamentaux. Enfin, l'affirmation explicite des symboles à haute valeur politique corrobore ce point : le drapeau, l'hymne, la devise Autant d'éléments qui permettent une plus grande identification des citoyens à une entité qui devient une véritable communauté politique, pas un simple groupement technocratique. Mais là encore, l'expression de la démocratie directe dans deux pays fondateurs de l'Union a eu pour effet de revenir sur ces avancées vers une Union davantage politisée.

2007 : le retour des gouvernements et de la méthode diplomatique

En effet, du point de vue de la méthode et des symboles, on assiste actuellement à un reflux indéniable de la politisation de l'Union européenne. D'abord à cause du malentendu profond que constituent les deux référendums négatifs. Dans une variation européenne sur le « paradoxe de Tocqueville »¹³, alors que la Constitution européenne prévoyait d'améliorer le fonctionnement démocratique de l'Union, le recours à la démocratie directe a brisé cette évolution au nom, en partie au moins, du rejet d'une Europe jugée trop technocratique. Il n'est pas étonnant que les gouvernements se soient saisis de cette opportunité pour reprendre la main et pour s'affranchir du rapport de force politique que la Convention a su instaurer. Toute la différence entre les CIG de 2004 et de 2007 est là : toutes les deux sont assez brèves et ne donnent lieu qu'à des négociations limitées ; mais la première entérinait le résultat des travaux d'une assemblée à fonctionnement démocratique. L'autre n'entérine qu'un compromis diplomatique peu transparent et hâtif, conclu entre 27 chefs d'Etat et de gouvernement.

Pourtant, ni le Conseil européen de Bruxelles et le mandat pour la CIG 2007, ni le Conseil européen de Lisbonne débouchant sur le « traité réformateur » ne conduisent à des reculs quant au caractère politique du contenu de l'intégration. Il n'y a pas de renoncement à tel ou tel domaine politique dans les compétences de l'Union. On a renoncé néanmoins à tous les symboles qui renforçaient l'identification de l'Union en tant

¹² Chaque séance plénière de la Convention a été précédée et accompagnée par des réunions des groupes politiques, constitués sur la base de la structure politique du Parlement européen (PPE-DE, PSE, ALDE, etc.).

¹³ « L'expérience apprend que le moment le plus dangereux pour un mauvais gouvernement est d'ordinaire celui où il commence à se réformer. » Alexis de Tocqueville, *L'Ancien régime et la Révolution*, livre III, chap. IV.

que communauté politique : en biffant le terme « Constitution », en enlevant toute référence explicite à la double légitimité de l'Union provenant à la fois des Etats et des citoyens qui la composent, en supprimant les références explicites aux symboles de l'Union. On conserve donc une entité qui doit formuler et mettre en œuvre de nombreuses *politics* très politiques, mais qui ne doit pas avoir les signes extérieurs d'un champ de *politics* et qui doit continuer à ne bénéficier que d'une légitimité démocratique insuffisante.

Néanmoins, ce reflux n'a pas annihilé tout de ce qui a été accompli depuis 2001. Même sur le plan de la méthode, l'idée d'une convention est maintenue dans les procédures de révision à venir. Les symboles vont continuer d'exister. Et qui sait, peut-être cette volonté farouche de ne pas « appeler un chat un chat », dont les gouvernements ont fait preuve, aura-t-elle des effets inverses ? Certains termes de l'ancien traité constitutionnel s'imposeront-ils sans doute ? Imagine-t-on les médias et les citoyens préférer l'appellation « Haut représentant de l'UE pour la politique étrangère et la politique de sécurité » à celle d'un « ministre européen des Affaires étrangères » ? Le terme de « Constitution » risque de rester une référence durable pour désigner les traités fondateurs.

Mais surtout, au-delà de la méthode et des symboles, c'est bien au niveau des règles du fonctionnement institutionnel que se trouvent les clés d'une véritable politisation durable de l'Union européenne. Par définition, la politisation est un processus de long terme, sujet à des variations de conjoncture, à l'influence de telle ou telle personnalité concrète, et qui ne saurait par conséquent être décrétée. C'est dans une rencontre fructueuse entre des opportunités créées par les textes (re)fondateurs et la pratique institutionnelle des acteurs qui feront vivre les institutions, que la politisation de l'Union européenne pourra se faire et se développer progressivement. Le traité réformateur offre-t-il de telles opportunités ?

II – Politisation du fonctionnement de l'Union européenne

a- La politisation par de nouvelles procédures

Le renforcement des prérogatives du Parlement européen

C'est d'abord en confirmant et en amplifiant la montée en puissance des parlementaires européens que le Traité réformateur contribue le plus à l'approfondissement démocratique de l'Union. Les parlementaires européens sont les seuls représentants communautaires à être élus au suffrage universel direct, et ce depuis 1979 : l'accroissement de leurs pouvoirs législatif, budgétaire et de contrôle doit donner aux citoyens le sentiment qu'ils sont plus étroitement impliqués dans les décisions et les interventions de l'Union. Le nouveau traité prévoit l'extension de la procédure de codécision législative à une trentaine de nouveaux domaines. Cette procédure, qui donne au Parlement européen des pouvoirs législatifs comparables à ceux du Conseil des ministres, sera principalement appliquée aux domaines de compétences actuels de l'Union (marché intérieur et gouvernance économique en particulier), et plus marginalement sur les quelques compétences nouvelles attribuées à l'Union. Dans ce dernier cas, on peut noter que les pouvoirs législatifs du Parlement européen porteront sur le contrôle des personnes aux frontières, aux dispositions régissant l'accueil et le traitement des demandeurs d'asile, ainsi qu'à la lutte contre l'immigration clandestine¹⁴.

¹⁴ Articles 69, 69 A-C du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne selon l'article 2-65 du traité réformateur.

Le pouvoir de désignation de la Commission par le Parlement européen : la voie ouverte à la politisation des élections européennes

« En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure ».¹⁵ Il reviendra au Parlement européen d'élire le Président de la Commission européenne, sur proposition des chefs d'Etat et de gouvernement, puis le collège de commissaires qu'il aura formé. Pour obtenir l'aval du Parlement européen, ces derniers devront se concerter préalablement avec lui et tenir compte des résultats des élections européennes et de la majorité sortie des urnes. Cette nouvelle logique est soulignée par le fait que le traité prévoit la possibilité que le Parlement puisse rejeter la proposition du Conseil européen. Désormais inscrit dans les traités, ce dispositif conduira à politiser les élections européennes et à donner du poids au vote des citoyens européens, qui pourront dès lors influencer directement l'orientation politique de la future Commission. La clé de la politisation de la vie institutionnelle de l'Union se trouve là.

En effet, au-delà de la simple question du choix du Président de la Commission, cette évolution du pouvoir de désignation et de contrôle du Parlement européen à l'égard de la Commission, prévue par le traité réformateur, ne peut que renforcer l'influence de celui-ci, et par là des électeurs européens, sur la ligne politique de la Commission tout au long de la législature. Cette nouvelle donne procure ainsi un véritable enjeu politique de dimension européenne aux élections au Parlement européen. Il y a d'ailleurs déjà un précédent : c'est en anticipant la mise en place de ce dispositif que cette institution a, d'ores et déjà, joué un rôle majeur dans la désignation de la Commission à l'automne 2004, qu'il a dans un premier temps refusé d'investir en juin 2004. Et notons que, à la différence de 1994 et 1999, le Président de la Commission européenne est issue de la majorité politique victorieuse issue des élections.

Même si les Etats membres exerceront un poids toujours important sur la composition du collège bruxellois, et si les Commissaires qu'ils auront désignés reflèteront, dans une certaine mesure, la couleur politique des différents gouvernements nationaux, l'influence politique du Parlement européen est réelle et ira en s'affirmant, comme en témoigne ce que prévoit le traité réformateur. Cela implique que les citoyens pourront peser sur le cours politique de la construction européenne : il serait plus difficile de confier la Concurrence ou le Marché intérieur à un Commissaire trop libéral si la majorité au Parlement issue des élections européennes était de gauche ; inversement, il serait délicat de confier l'Emploi et les Affaires sociales à un Commissaire trop marqué à gauche si la majorité parlementaire est à droite. Les électeurs pourront peser directement sur la coloration politique du Président de la Commission et de son équipe. Et il en ira de même en ce qui concerne les choix politiques du collège.

Ce renversement du rapport de forces, ou tout du moins son rééquilibrage, entre les Etats membres et le Parlement européen aura une influence directe sur les ressources de légitimité politique dont dispose le Président de la Commission. En effet, les conditions semblent réunies pour que ce dernier gagne en autonomie par rapport aux Etats membres et pour qu'il (elle) commence à s'imposer comme un véritable *leader* politique, sûr de sa propre légitimité. Une telle évolution pourrait renforcer la capacité des citoyens à s'orienter dans la matière communautaire (selon leur propre adhésion ou rejet de la personnalité du Président de la Commission en fonction de leurs valeurs et convictions politiques personnelles). Elle devrait aussi progressivement rendre plus difficile le rejet de toutes les difficultés sur « Bruxelles » : les élites politiques nationales devront

¹⁵ Article 9 D.7 du traité sur l'Union européenne selon l'article 1-18 du traité réformateur.

s'habituer à coexister avec un partenaire politique européen plus affirmé, plus sûr de sa légitimité démocratique.

Une Commission européenne plus restreinte : vers un gouvernement européen ?

Le traité réformateur prévoit de revoir la composition de la Commission européenne¹⁶, sujet de négociations longues et infructueuses dans les années 90. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Nice, les Etats membres disposent tous d'un représentant au sein du collège. Les conséquences d'un tel système sont évidentes : risque de nationalisation de la Commission européenne, qui est pourtant chargée de définir et d'exprimer l'intérêt commun européen ; difficulté pour les membres de la Commission de fonctionner de manière collégiale en raison de leur nombre élevé ; sur-représentation des petits Etats au regard du poids démographique et économique des pays plus influents : à titre d'exemple, la France et l'Allemagne, qui représentent plus de 30% de la population de l'Union et un peu plus de 50% du PIB des pays de la zone euro ne disposent que d'un commissaire chacun, comme Malte ou le Luxembourg.

Le nouveau texte prévoit de pérenniser à court terme un tel dispositif : il satisfait ainsi la revendication des petits et des moyens pays, qui souhaitent continuer à être représentés dans la Commission. Il prévoit cependant que, à partir de 2014, le nombre de membres de la Commission correspondra aux 2/3 de celui des Etats membres. Les Etats membres désigneront « leur » commissaire à tour de rôle. Cette modification de la composition de la Commission contribuera à éviter qu'elle ne devienne une institution « intergouvernementale » en charge de la défense des intérêts nationaux et lui permettra de renouer avec le fonctionnement de la Commission comme « collège à responsabilité collective »¹⁷.

Ce changement ouvrira la voie à des formes de politisation inédites pour la Commission. En effet, et indépendamment de la formule qui sera retenue, la réduction du nombre de Commissaire tendra à transformer graduellement le Collège en une institution de type « gouvernemental » que ce soit sous la forme d'un modèle « présidentiel » selon lequel le président de la Commission compose librement son Collège ou bien d'un modèle « ministériel » avec une hiérarchisation des commissaires avec ou sans portefeuille. Cette évolution, couplée aux effets produits par le pouvoir d'investiture de la Commission par le Parlement européen, conduira à une plus forte politisation du Collège. En effet, en vue d'obtenir l'investiture du Parlement européen, c'est principalement sur un contenu politique que le Président de la Commission devra convaincre les députés européens issus des Etats membres qui n'auront pas « leur » commissaire national au sein du collège.

La publicité des séances du Conseil des ministres

L'invocation commode et récurrente des décisions de « Bruxelles » est largement permise par l'opacité qui caractérise l'Union européenne aux yeux de ses citoyens. Cette opacité résulte, en partie, de la complexité inhérente à une communauté de 27 pays. Elle n'est cependant pas fatale, et le grand mérite du traité réformateur est de s'efforcer de lui porter remède.

Le traité réformateur impose la publicité des réunions du Conseil des ministres, lorsque celui-ci se réunit pour prendre des décisions législatives. Alors que le débat et le vote publics des lois sont au fondement même de la démocratie, on ne peut que se réjouir d'une novation qui rompra avec des décennies d'opacité. Il est anormal que le Conseil des ministres puisse se réunir à huis clos pour prendre des décisions législatives dont l'impact est de plus en plus important pour les citoyens européens. En effet, le Conseil continue de délibérer et de voter à huis clos les directives et les règlements proposés par

¹⁶ Article 9D du traité sur l'Union européenne selon l'article 1-18 du traité réformateur.

¹⁷ L'expression est empruntée à Stefan Collignon, *Vive la République européenne !* (Editions de La Martinière, 2004)

la Commission européenne, et ce en dépit des appels répétés à une plus grande ouverture et transparence des institutions communautaires et, en particulier, du Conseil des ministres, notamment au Conseil européen d'Edimbourg (décembre 1992) et au Conseil européen de Séville (juin 2002), qui proposait d'ouvrir au public les sessions du Conseil dans le cadre des phases initiale et finale de la procédure de « codécision » quand le Conseil vote les « lois » européennes avec le Parlement européen. Le traité réformateur reprend la proposition retenue par la Convention et dispose que le Conseil « siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif »¹⁸. Une telle mesure permettra aux journalistes de faire leur travail d'information des citoyens sur les sujets et les textes qui sont en débat au Conseil des ministres et de combler, dans une certaine mesure, le « déficit d'information » souvent évoqué et de mettre à portée des citoyens les débats politiques qui ont lieu. De manière corrélative, cela permettrait enfin de lutter contre le discours du « transfert de responsabilité » du niveau national vers le niveau européen qui prospère grâce au maintien d'un tel fonctionnement opaque¹⁹, discours qui produit tant de dégâts, la critique de « Bruxelles » comme bouc émissaire permettant à maints gouvernements nationaux de ne pas assumer leurs propres responsabilités. En bref, la publicité des réunions du Conseil des ministres permettra aux citoyens et, plus directement, aux médias d'accéder à ce qui est le cœur même de la vie politique communautaire ; nul doute qu'elle contribuera aussi à atténuer en partie la défiance populaire suscitée par les décisions prises.

Le droit d'initiative populaire

Le Traité réformateur s'efforce de favoriser la participation des citoyens à la vie politique communautaire. Il reconnaît, par exemple, l'importance du dialogue entre les citoyens, les associations de la société civile et les institutions de l'Union²⁰, notamment la Commission européenne. Au-delà de ces déclarations d'intention bienvenues, le traité réformateur reprend les dispositions du projet de Constitution européenne sur une forme de droit d'initiative populaire²¹. Cette mobilisation citoyenne aura pour seul effet « d'inviter la Commission à soumettre une proposition appropriée » au Conseil des Ministres et au Parlement européen – de sorte qu'on est encore loin d'un référendum d'initiative populaire. Reste que, dans son esprit, cette innovation institutionnelle organise, pour la première fois, l'accès des citoyens au cœur du processus décisionnel communautaire, et qu'elle marque un authentique progrès.

Cette disposition crée une incitation forte pour les divers acteurs de la vie publique européenne à déployer des actions politiques à l'échelle européenne. En cela, elle peut contribuer à l'émergence d'un véritable espace public européen, d'une véritable conscience de citoyenneté politique européenne. Il s'agit donc d'une autre « brèche » permettant une politisation progressive de l'Union européenne.

Toutefois, la politisation ne saurait passer uniquement par des modifications du fonctionnement des institutions. Un vecteur puissant de ce processus tient aussi à l'incarnation des politiques. Les « visages » que l'on donne à un système politique comptent !

¹⁸ Article 9 C.8 du traité sur l'Union européenne selon l'article 1-17 du traité réformateur.

¹⁹ On pourrait nous objecter que, depuis le Conseil européen de Séville, les sessions doivent être publiques lorsque le Conseil agit dans le cadre de la procédure de codécision en phases initiale et finale du processus législatif. Il est néanmoins frappant de constater que, en « phase finale de codécision » par exemple, en ce qui concerne le nombre de délibérations publiques qui se sont déroulées au sein du Conseil, aucune statistique n'a été disponible en 2005 (cf. IVe Rapport réalisé par le secrétariat de la COSAC pour la réunion de Londres des 10 et 11 octobre 2005, consultable à l'adresse: <http://www.cosac.eu/>). Par ailleurs, il reste toujours des domaines où le Conseil légifère hors codécision.

²⁰ Article 8 B.2 du traité sur l'Union européenne selon l'article 1-12 du traité réformateur.

²¹ Article 8 B.4 du traité sur l'Union européenne selon l'article 1-12 du traité réformateur

b – La politisation par la mise en place de nouveaux postes à forte dimension politique

Un Président du Conseil européen : un « visage » pour l'Union

Le traité réformateur propose tout d'abord de donner un nouveau visage à l'Union, en prévoyant la désignation d'un Président du Conseil européen²² qui pourra personnifier « l'Europe » aux yeux de ses peuples. Le Conseil européen comprend les 27 Chefs d'Etat et de gouvernement à raison de deux à quatre réunions annuelles : cette intermittence empêche les citoyens de se familiariser avec l'un des lieux de pouvoir européens majeurs. La désignation d'un Président stable à plein temps, et qui ne pourra pas exercer de mandat national, donnera chair au Conseil européen. Désigné par ses pairs pour un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois, ce Président coordonnera les travaux du Conseil européen et sera chargé de donner les impulsions et les orientations nécessaires à l'Union. Il constituera un interlocuteur identifiable pour les citoyens européens, qui pourront lui adresser leurs critiques et leurs suggestions.

On crée ainsi, aux côtés du Président de la Commission européenne et celui du Parlement européen, un troisième personnage au niveau politique européen. En effet, jusqu'ici, le Président du Conseil européen étant par définition en même temps le chef d'Etat ou de gouvernement d'un Etat membre, c'est son identité politique nationale qui primait sur celle relevant du niveau communautaire. Une personnalité politique expérimentée (on imagine mal qu'il s'agisse de quelqu'un qui n'ait pas exercé préalablement la fonction de chef d'Etat ou de gouvernement dans son pays) se trouvera ainsi désignée afin d'exercer une fonction où elle devra raisonner à l'échelle européenne et « faire » de la politique européenne. Le président du Conseil européen ne sera plus soumis aux échéances électorales de son propre pays, il devra chercher à construire sa majorité qualifiée au sein du Conseil européen et à s'imposer aux côtés d'un Parlement européen renforcé et d'une Commission européenne politisée. Là encore, une brèche s'ouvre pour la transformation de l'échelon communautaire en un véritable espace politique.

La création d'un haut représentant pour la politique étrangère

Le traité réformateur prévoit aussi la création d'un Haut représentant pour la politique étrangère et la politique de sécurité, qui sera habilité à représenter l'Union au niveau international. Il s'agit d'une reprise pure et simple des dispositions du projet de Constitution européenne concernant le ministre européen des Affaires étrangères, avec un changement d'intitulé du poste.

Le Haut représentant exercera les fonctions jusqu'ici dévolues au Haut représentant du Conseil pour la politique étrangère et de sécurité commune et au Commissaire européen chargé des relations extérieures, avec une valeur ajoutée non-négligeable. Il présidera le Conseil des ministres des Affaires étrangères et sera, en même temps, l'un des vice-présidents de la Commission européenne. Ce regroupement des responsabilités aura pour effet de renforcer la cohérence de la politique extérieure européenne. Il permettra aussi au ministre européen des Affaires étrangères de donner à la fois un « visage » et un « numéro de téléphone » à l'Union sur la scène internationale, et de personnifier ainsi « l'Europe » aux yeux du monde – fonction que le futur Président du Conseil européen ne devrait pas être en mesure de lui contester (l'article concernant les prérogatives de ce dernier étant explicite à ce sujet)²³.

Nous pourrions développer le même raisonnement que pour le Président du Conseil européen. La politisation passe par la capacité des citoyens de s'identifier ou de rejeter les personnalités concrètes qui incarnent des options politiques à tel ou tel niveau. Or, le

²² Article 9 B.5-6 du traité sur l'Union européenne selon l'article 1-16 du traité réformateur.

²³ « Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. » Article 9 B.6 du traité sur l'Union européenne selon l'article 1-16 du traité réformateur.

Haut représentant, même dépourvu du titre de « ministre » sera une incarnation de la PESC de l'Union. Il s'agira d'une fonction politique influente (à cause de la prérogative de présider le conseil des ministres relatif à la PESC) qui, à l'instar du Président du Conseil européen, sera « déconnectée » de la vie politique nationale pour être obligée de s'imposer dans le jeu politique européen. Actuellement, le ministre qui préside le Conseil Affaires étrangères (c'est-à-dire le ministre des Affaires étrangères du pays qui préside l'Union) est préoccupé par la vie politique nationale de son pays. En effet, son avenir dépend, dans la plupart des cas, des élections nationales. Par contre, l'avenir du futur Haut représentant de l'Union dépendra du jeu politique au sein du Conseil européen. En créant ce poste, le traité réformateur crée donc une autre incitation pour animer un véritable jeu politique à l'échelle européenne.

Conclusion : un processus de politisation qui n'en est qu'à ses débuts

Le débat auquel a donné lieu la ratification du projet de Traité constitutionnel aura montré que la nécessité de faire évoluer l'Union européenne ne saurait se limiter aux dispositions pourtant positives que contenait ce projet, et qui seront toutes reprises dans le Traité réformateur. C'est aussi parce qu'ils ont le sentiment d'avoir trop peu d'occasions d'exercer une influence directe sur la conduite des Affaires européennes que nombre de Français ou de Néerlandais (et sans doute d'autres Européens s'ils avaient été consultés par voie référendaire) ont utilisé le vote référendaire comme un moyen rare de s'exprimer sur le cours de l'Union européenne.

Le prochain horizon de l'évolution de l'Union doit être celui de sa politisation au sens fort du terme. Le traité réformateur ouvre des brèches dans ce processus, mais en même temps, les conditions de sa naissance, par contraste avec l'élaboration du projet du Traité constitutionnel, et certains des reculs qu'il présente par rapport à ce dernier, constituent autant de freins à cette évolution. Et ceci d'autant plus que l'objectif de politisation n'est pas clairement énoncé et assumé par les auteurs de ce projet.

Le nouveau texte n'étant *a priori* pas susceptible de donner lieu à un nouveau débat référendaire, il est probable que le sentiment de dépossession ne diminuera pas dans les prochaines années, y compris après l'entrée en vigueur des dispositions démocratiques de ce Traité. De ce point de vue, on peut indiquer sans trop de risques de se tromper, que le cycle politique ouvert en 1979 par la première élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct n'est pas encore clos, et que la question de la démocratisation et de la politisation de l'Union se posera avec d'autant plus de vigueur que les interventions de cette dernière iront en s'approfondissant, comme c'est le cas depuis le Traité de Maastricht.

Parce qu'il est peu probable que la nécessité de démocratiser davantage l'Union puisse justifier, à elle seule, l'ouverture de nouvelles négociations institutionnelles au cours des prochaines années, c'est hors Traité que des réponses devront lui être apportées, sauf à vouloir en rester à une situation de semi-défiance civique susceptible de conduire à une paralysie de la machine communautaire.

Sans rentrer dans le détail des avancées souhaitables, point n'est besoin d'un nouveau Traité européen pour engager nombre d'initiatives démocratiques susceptibles de favoriser la politisation de l'Union, parmi lesquelles la mise en place d'un mode de scrutin aux élections européennes permettant d'établir un lien plus direct entre les eurodéputés et leurs électeurs ; l'attribution d'authentiques pouvoirs de contrôle aux parlementaires nationaux vis-à-vis de leur gouvernement lorsque ces derniers négocient à Bruxelles ; le renforcement du soutien politique et financier accordé aux partis européens, afin qu'ils donnent une dimension transnationale au débat public sur l'Europe, notamment à l'approche des élections européennes de 2009 ; la capacité du Parlement européen à s'affirmer comme un véritable Parlement, sûr de sa légitimité démocratique, en s'imposant dans le débat avec les Etats membres sur des sujets aussi essentiels et symboliques à la fois que le choix du Président de la Commission (si le Conseil européen tente de lui imposer un candidat politiquement incompatible avec la majorité politique du Parlement) ou de son propre siège.

En effet, la politisation est un processus. Si on peut regretter la frilosité du traité réformateur de ce point de vue, il convient cependant de souligner que ce traité ouvre de nouvelles perspectives et qu'il appartiendra désormais aux différents acteurs de la vie de l'Union – citoyens, parlementaires européens et nationaux, ministres, commissaires, magistrats. – d'en tirer le maximum pour rendre le fonctionnement de l'Union plus politisé, donc plus démocratique et plus compréhensible pour les citoyens. Cette évolution ne se fera pas sans heurts, elle sera progressive et variable dans le temps, mais plusieurs conditions sont désormais réunies pour la rendre viable. Si le traité réformateur est ratifié, ce seront les élections européennes de 2009 qui détermineront quels seront les premiers pas de cette politisation de la démocratie européenne.

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.