

L'évolution souhaitable des institutions européennes

Intervention de Gaëtane Ricard Nihoul, secrétaire générale adjointe pour les Consultations générales sur l'Europe (Ministère des Affaires étrangères), auteur de « Pour une fédération européenne d'Etats-nations. La vision de Jacques Delors revisitée (2012) »

Gaëtane Ricard Nihoul se propose de creuser ce concept proposé par Jacques Delors au début des années 1990. Quelles sont ses implications, d'un point de vue théorique et pratique, si on le pousse plus loin ? Ce concept est intéressant car il pose que la création d'une Europe unie et plus efficace ne signifie pas l'abandon d'une identité nationale. Il s'agit au contraire de protéger la diversité et de redonner une deuxième vie aux nations européennes dans un monde globalisé. Actualité de la question car à la veille des élections européennes de 2019 on se retrouve avec cette dichotomie Europe-nations. Or cette fédération est une forme politique à part entière. Aujourd'hui on pose la question dans une dichotomie Etat fédéral ou confédération, alors que l'Union Européenne est une forme fédérative qui pourrait être poussée plus loin ; question de l'équilibre entre forces centrifuges et forces centripètes. Comment imaginer l'avenir de l'Union Européenne à travers cette idée de fédération d'Etats nations ? Et comment cela peut-il aider à défaire les derniers nœuds de la construction européenne :

- la répartition des compétences (exclusive, partagée ou complémentaire) et la subsidiarité ; la situation actuelle ne changerait pas beaucoup dans le cadre de cette fédération. Nécessité en revanche d'approfondir et d'éclaircir la zone des compétences partagées qui recouvre aujourd'hui des domaines très différents (cf. agriculture et énergie) ; ainsi en matière d'éducation, l'Europe pourrait proposer un socle commun sur les notions de citoyenneté européenne. L'ambiguïté qui règne aujourd'hui constitue un frein.

- le gouvernement européen ; il y a en fait plusieurs questions : qui est le pilote ? (question de l'éventuelle fusion des deux présidences – du conseil et de la commission) ; quelle légitimité ? (tendance vers l'élection du président de la commission par les représentants démocratiquement élus) ; comment agir ? (question de l'efficacité ; vote à la majorité ou vote à l'unanimité ?) ; l'aspect démocratique : aujourd'hui il y a 2 chambres (conseil des ministres et parlement) avec inégalité du mode de scrutin (majoritaire au parlement et unanimité au conseil). Enfin la question du budget. Impossible de prétendre à une quelconque efficacité avec un budget qui représente 1 % du PIB. Donc deux questions cruciales : majorité et budget.

- la démocratisation : dans une fédération il doit y avoir à la fois européanisation et reconnaissance de la diversité des langues et des cultures nationales ; une partie de l'expression démocratique se fera tout naturellement au niveau national ; il faut réfléchir à une meilleure articulation de ces deux niveaux. Importance de la question du caractère humain de cette démocratie : créer une citoyenneté européenne vivante et active : la priorité en matière budgétaire doit revenir à ce qui encourage la diversité et qui en même temps crée des ponts entre cultures et nations ; se fixer des objectifs ambitieux.

Intervention de Thierry Chopin, directeur des études à la fondation Schumann, auteur de « La fraction politique de l'Europe. Crise de légitimité et déficit politique (2015) »

Centre son propos sur la forme de gouvernement et la question de la démocratie.

- La forme actuelle est mise en cause dans plusieurs pays de l'Union Européenne. Tirer les leçons de dix années de crise qui ont révélé les limites du régime politique de l'Union Européenne, en particulier l'absence d'un véritable exécutif avec l'impossibilité de prendre des décisions dans des circonstances exceptionnelles (zone euro, migrants, attentats terroristes, etc.) et la dégradation des conditions de sécurité à l'Est et au Sud. Beaucoup de décisions sont prises sous la contrainte de l'urgence ; difficultés pour parvenir à un accord ; coûts de cette situation, en particulier économiques et politiques (cf. la crise grecque). Donc limites de la gouvernance européenne qui révèle ses faiblesses par temps de crise. Ces crises ont renforcé la prééminence des gouvernements nationaux et de l'intergouvernementalisme. Avec des effets négatifs (lenteur de la négociation diplomatique, incertitude quant à la capacité d'accord, incertitude quant à la mise en œuvre des décisions) ; donc efficacité très relative. Effets négatifs aussi en termes de légitimité (pas de débats sur les enjeux européens lors des élections des dirigeants au niveau national). Thierry Chopin ne pense pas que la juxtaposition/addition de mandats nationaux produise un mandat politique qui puisse légitimer les décisions prises. Exercice d'une forme de leadership national au niveau européen et absence de leadership européen ; ce type de gouvernement nourrit l'euroscpticisme.

- La question de la légitimité démocratique : la légitimité fonctionnaliste - les résultats obtenus, l'efficacité justifient les choix – en est une composante nécessaire mais pas suffisante. Ce n'est plus possible parce que la nature des compétences exercées par l'Union Européenne a beaucoup changé. La question de la démocratisation se pose depuis le début des années 90.

Plusieurs présupposés à discuter : 1- la question de la démocratisation a été posée dans le cadre de l'union économique et monétaire comme si cela ne concernait pas l'Union Européenne de façon plus générale. 2- le renforcement de la responsabilité prôné dans les rapports des présidents est une composante nécessaire mais pas suffisante. 3- la démocratie suppose un critère de concurrence, de compétition politique et d'alternance (élections sur objectifs, après débats, et sanction par les citoyens selon la satisfaction), donc le pluralisme. Cette alternance, cette réversibilité politique est difficile à percevoir au niveau européen. Ce système institutionnel ne parvient pas à faire vivre suffisamment une vie politique à cette échelle de l'UE.

- Quelle évolution souhaitable pour les institutions ? L'alternative : soit reformer le système actuel en conservant la logique de la séparation et de l'équilibre des intérêts selon laquelle il fonctionne en l'améliorant selon des critères démocratiques, soit le transformer en substituant à cette logique celle de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs, ce qui implique une clarification des pouvoirs européens, donc l'identification d'un véritable pouvoir exécutif. Aujourd'hui il y a une ambiguïté ; il faut un débat sur l'orientation du système. Si l'on s'oriente vers la deuxième logique, cela a des conséquences très importantes sur la transformation de la compétence de chacune des institutions. Ainsi la commission exerce à la fois des fonctions exécutives et des fonctions judiciaires (gardienne des traités, régulation en matière de concurrence), ce qui deviendrait impossible si choix de la logique de séparation des pouvoirs. La clarification des rapports entre les différents pouvoirs est essentielle. La question du gouvernement européen se pose avec acuité. Qui décide et agit en cas de circonstances exceptionnelles ? Aujourd'hui, les crises deviennent le mode de fonctionnement ordinaire.

Questions/interventions :

Une question : peut-on vraiment sortir l'Europe de la logique fonctionnaliste dans la mesure où elle est au cœur du fonctionnement institutionnel qui a été voulu comme tel dès l'origine par défiance vis à vis du politique ?

Une intervention : comment dépasser le clivage actuel qui est très fort entre l'expression d'une souveraineté européenne partagée et l'expression d'une souveraineté nationale ? Il en va de la survie de l'Europe. La question du partage des responsabilités : la crise actuelle tient à la façon dont sont organisés ces partages, cf. entre l'économique et le social. Il est vital d'y remédier. D'accord pour considérer que la légitimité des dirigeants nationaux qui forment le Conseil est limitée (car élus sur la base de problèmes strictement nationaux), mais qui d'autre aurait cette légitimité ? A propos de la crise de la démocratie, deux questions n'ont pas été abordées : la question de la légitimité des partis et leaders politiques et la question de la participation. Il n'y a pas d'avenir au fonctionnement descendant actuel de l'Union Européenne. Nécessaire d'inclure dans les démocraties nationales une part de décision montante, un nouveau fonctionnement qui pourra se répercuter au niveau européen. Trop de cloisonnement entre la technique des institutions, le politique et la vie quotidienne des citoyens. Si l'on veut faire communauté européenne, il faut les articuler en partant des citoyens.

Une intervention : la situation internationale actuelle (remise en cause du multilatéralisme, question migratoire, le jeu des états-continent, etc.) est tout à fait différente de celle qui a permis à la réalité européenne de fonctionner jusqu'ici, ce qui pose la question de nouvelles modalités de fonctionnement de la gouvernance européenne. La crise de la démocratie est d'abord vécue dans les Etats nationaux ; c'est à ce niveau-là qu'il faut commencer en adoptant de nouvelles pratiques (retour au local, à l'initiative citoyenne, etc.), en espérant un impact au niveau européen ?

Une intervention : n'y a-t-il pas au départ un déficit d'information ? On se perd dans les institutions européennes. Un effort d'information est nécessaire et encore plus urgent dans la perspective des prochaines élections européennes. Comment faire pour que les enjeux européens soient au moins exposés et débattus ?

Une intervention : pourquoi ne regarde-t-on pas davantage du côté du modèle confédéral qui marche très bien en Suisse, avec une bonne articulation du régalién, du cantonal et du local et des degrés d'implication citoyenne diversifiée au niveau démocratique ? Pourrait-il être une source d'inspiration ?

Une question : le manque de réversibilité est-il bien réel ? On parle d'une démocratie de l'abstention : comment donner cette appétence de l'Europe ?

Une intervention : pour quoi va-t-on voter lors des prochaines élections ? Choisir des députés mais sur quels objectifs ? On ne votera pas sur l'évaluation des politiques menées par le Conseil...

Une question : le seul but de la politique européenne serait-il aujourd'hui de faire tourner les institutions ? Quel idéal politique aujourd'hui pour l'Europe ?

Une intervention : la question de l'éducation de la presse et des politiques concernant le discours sur l'Europe. Faire connaître les réalisations concrètes de l'Europe aux citoyens.... c'est une gageure.

Une intervention : demande une clarification sur la forme fédérative évoquée. Doit-elle se priver du concept d'Etat ? Pour la clarification des compétences, la culture peut-elle être un exemple ? De quelle compétence relève-t-elle : les Etats ou les institutions européennes ? Quel serait le bon partage des compétences sur cette question cruciale pour l'avenir de l'Europe ?

Réponse de Gaëtane Ricard-Nihoul

- la question de la légitimité démocratique a changé en nature depuis la création de l'Union Européenne. Montée en puissance du Parlement européen. Les deux logiques fonctionnaliste et fédérale ont coexisté dès le départ. Cela n'a pas été vraiment assumé, d'où la désorientation actuelle.

Certains pays comme la France et le Royaume Uni qui ont une vision centralisatrice du fédéralisme ont réussi à imposer dans le débat que « fédéral » équivaut à plus de centralisation pour plus d'eupéanisation. Le concept de fédération d'Etats nations établit que l'évolution va se fonder sur une double légitimité : les Etats et les citoyens. Le défaut du système actuel tient au déséquilibre avec la démocratie directe. La fédération des Etats nations est une forme politique qui trouve son équilibre entre le niveau central, le niveau fédéral et les entités fédérées sans qu'il soit question d'un Etat central.

- la répartition des compétences : elle pose la question du projet commun et des modalités de sa réalisation. Faut-il modifier les traités ? Renoncer à l'unanimité ? (cf les questions fiscales)

La Confédération suisse ou l'Allemagne peuvent être des modèles intéressants. La démocratie participative est indispensable, il faut trouver des formules innovantes qui correspondent à la nouvelle société numérique.

Réponse de Thierry Chopin

Importance de la question du leadership européen. Il y a eu plusieurs étapes dans le processus de démocratisation. Maastricht a marqué une rupture : la question européenne est entrée dans le droit commun du débat démocratique. Elle est aujourd'hui centrale et à l'origine de l'un des plus grands clivages dans la vie politique des Etats membres. Il est vital de sortir de la logique fonctionnaliste malgré les difficultés ; l'existence – a minima - d'un espace politique européen peut permettre à terme d'en sortir ; le lien qui existe aujourd'hui entre les élections politiques et le choix du président de la Commission est une première rupture (définitive?). Il est nécessaire de repenser la question de la répartition des compétences en dehors des cadres traditionnels. Certaines questions comme le contrôle des frontières ou la lutte anti-terroriste doivent être traitées au niveau national et au niveau européen. Thierry Chopin considère la construction européenne comme la rencontre d'un contexte international et d'un projet ; de nombreuses crises ont permis d'avancer dans cette construction et ont été des facteurs d'unification. Le contexte international actuel peut-il être favorable à la poursuite de cette unification ? En sommes-nous capables ?