



Le défi de la démocratie européenne

Maxime Lefebvre

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2018/4 Hiver**, PAGES 73 À 85

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365678193

DOI 10.3917/pe.184.0073

Date de mise en ligne : 04/12/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2018-4-page-73?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Le défi de la démocratie européenne

Par **Maxime Lefebvre**

Maxime Lefebvre est diplomate et professeur à ESCP Europe. Il a notamment publié *La Construction de l'Europe et l'avenir des nations*, Paris, Armand Colin, 2013¹.

L'affirmation du rôle du Parlement européen est une réponse au reproche de déficit démocratique dans l'Union. Cette affirmation reste inachevée, du fait de la nature même de l'Union européenne. On doit concevoir cette Union comme une « fédération en devenir », équilibrant la légitimité des démocraties nationales et celle du Parlement européen. La procédure de désignation des *Spitzenkandidaten*, candidats têtes de liste des partis européens, permet de renforcer l'espace du débat public européen.

politique étrangère

Le Parlement européen, élu au suffrage universel depuis 1979, est la principale réponse à la problématique du « déficit démocratique » que crée la construction européenne en dessaisissant les démocraties nationales d'une part de leurs compétences.

Cette élection a incarné une double refondation démocratique : en conférant une légitimité démocratique directe à l'assemblée européenne, et en contribuant à démocratiser la désignation de la Commission. La procédure des *Spitzenkandidaten*, « candidats têtes de liste » des partis européens à la présidence de la Commission, a été utilisée une première fois avec succès en 2014, pour être rééditée en 2019. Mais ces efforts pour démocratiser la vie politique européenne sont inaboutis, et risquent d'être fragilisés par la poussée des partis critiques, ou hostiles à la construction européenne.

Le Parlement européen : une réponse au « déficit démocratique » de l'Union

Depuis la Révolution britannique à la fin du xvii^e siècle et la Révolution française, la démocratie est associée à la souveraineté. « Le principe

1. Les opinions exprimées par l'auteur dans cet article le sont à titre personnel.

de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément². »

Lorsque des décisions internationales sont prises à l'unanimité, dans le cadre de la coopération intergouvernementale, les États se lient sur une base d'égalité juridique. L'acceptation de décisions supranationales à la majorité ne se justifie qu'au nom du bien commun : la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales, avec la soumission aux décisions du Conseil de sécurité ; ou la soumission à une juridiction chargée de faire prévaloir le droit dans les échanges mondiaux, pour l'Organisation mondiale du commerce (rôle de l'Organe de règlement des différends).

La construction européenne est un processus différent par nature : il s'agit de construire une fédération européenne, de transférer une part du processus législatif du niveau national vers le niveau européen, dans des matières de plus en plus étendues : depuis la constitution d'une zone de libre-échange et d'une union douanière, jusqu'à la mise en place de politiques communes en matière d'agriculture, de transport, d'environnement, d'énergie, d'économie et de finances, de justice et d'affaires intérieures, etc. La légitimité des décisions supranationales majoritaires fut refusée par le général de Gaulle lors de la « crise de la chaise vide » en 1965-1966, puis acceptée 20 ans plus tard par le président Mitterrand lors de la mise en place du Marché unique.

La thématique du « déficit démocratique » est apparue dès la fin des années 1970³, alors que l'Europe, investie de pouvoirs croissants, s'immisçait par ses décisions dans la vie des nations. On pense par exemple à la directive de protection des oiseaux sauvages en 1979, où la Commission européenne régulaît les périodes de chasse. Avant même que les États n'acceptent d'appliquer les décisions majoritaires (comme le préoyaient les traités), le besoin s'est fait sentir, du fait de l'étendue des compétences transférées, d'assurer – comme dans un État – un fonctionnement démocratique des institutions européennes.

D'où la montée en puissance du Parlement européen, qui a deux fonctions. La première est d'établir une séparation des pouvoirs européens : d'associer, pour la fabrique législative, au Conseil et aux technocrates de la Commission, des parlementaires, et pas seulement les gouvernements.

2. Article 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

3. D'après P. Magnette, *Le Régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003. L'expression « déficit démocratique » serait apparue en 1979 sous la plume de D. Marquand, *Parliament for Europe*, Londres, Cape, 1979.

C'est ainsi que le Parlement européen a été associé à la décision et investi de pouvoirs croissants : purement budgétaires dans les années 1970, puis législatifs avec la procédure de coopération (Acte unique, 1986), et enfin la procédure de codécision (Maastricht, 1992). Le Parlement européen est aujourd'hui un co-législateur à part entière sur la quasi-totalité des matières « communautarisées » – celles où le pouvoir d'initiative appartient à la Commission européenne, et où le Conseil vote à la majorité qualifiée. Il n'a cependant pas de pouvoir d'initiative, comme dans une démocratie nationale, et ses pouvoirs sont réduits dans des domaines essentiels comme la fiscalité, le financement de l'Union (les cadres financiers pluriannuels), la politique étrangère et de défense, et bien sûr dans toutes les attributions qui restent aux mains des États.

Sa deuxième fonction est de faire émerger, à côté du Conseil – organe intergouvernemental –, et de la Commission – organe technocratique –, une assemblée représentant directement les citoyens européens. Avant 1979, le Parlement européen (qui prit l'initiative de se désigner par ce nom en 1962) se composait de délégations des Parlements nationaux. Mais dès l'assemblée de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), les députés décidèrent de siéger non par formations nationales, mais par affinités politiques, ce qui lui donna une dimension supranationale. L'élection au suffrage universel, en 1979, accentua cette dimension transnationale. Même si les députés sont élus dans un cadre national, ils le sont quasi simultanément (en 2019, entre le 26 et le 29 mai). Les partis nationaux se regroupent en partis européens, nés dans les années 1970 pour les plus importants d'entre eux (Parti populaire européen, Parti socialiste européen), qui « contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union » (article 10-4 du Traité sur l'Union européenne – TUE, introduit par le traité de Maastricht). Le lien direct entre les citoyens européens et l'assemblée politique qui les représente permet de parler de l'Union européenne non pas seulement comme d'une union d'États, mais comme d'une union d'États et de citoyens.

Une vision d'États et de citoyens

L'affirmation inachevée du Parlement européen

La politologue américaine Vivien Schmidt⁴ a brillamment résumé la problématique du « déficit démocratique ». L'Europe ne fonctionne pas comme une démocratie classique souveraine et centralisée, qui prévoit le gouvernement « du peuple et par le peuple », et se légitime par une gouvernance « pour le peuple » (au service du bien collectif) et « avec le peuple » (en consultant

4. V. A. Schmidt, *La Démocratie en Europe*, Paris, La Découverte/PACTE, 2010.

et en prenant en compte tous les intérêts). L'Europe dotée de compétences croissantes se retrouve à conduire «les politiques sans la politique» (*policies without politics*), les nations restant le lieu naturel de la démocratie et se retrouvant avec «la politique sans les politiques» (*politics without policies*).

L'affirmation du Parlement européen n'a pas complètement démocratisé la prise de décision en Europe. Bien qu'éluë directement par les citoyens, l'assemblée de Strasbourg et Bruxelles n'incarne pas un *demos* européen, peuple qui n'est d'ailleurs même pas défini (les Anglais vont en sortir, il est prévu que les populations balkaniques et les Turcs le rejoignent, les Ukrainiens ou les Moldaves veulent en faire partie, etc.). La Cour constitutionnelle de Karlsruhe l'a reconnu dans sa décision de 2009 sur le traité de Lisbonne, ce qui est important pour un pays qui a été depuis 1949 un pionnier

L'assemblée européenne est perçue comme lointaine, compliquée

de la construction européenne. «Le Parlement européen n'est pas un organe représentatif d'un peuple européen souverain», et les droits du Parlement allemand doivent être préservés sur ce que la Cour appelle «l'autodétermination démocratique d'un État constitutionnel» – une sorte de souveraineté protégée, qui ne comprend pas moins, selon la Cour, que le droit pénal, la force publique avec la police et la défense, la fiscalité et les dépenses publiques et sociales, les particularités culturelles liées au droit de la famille, au système scolaire et aux religions, de manière à ce que les États gardent la marge de manœuvre nécessaire pour modeler leurs conditions de vie économiques, culturelles et sociales. La Cour de Karlsruhe rejoint ici la jurisprudence du Conseil constitutionnel français, qui protège aussi les «conditions essentielles de la souveraineté nationale» (décision de 1985).

Alors que l'assemblée européenne reste perçue comme lointaine et compliquée, la légitimité démocratique est portée par les gouvernements nationaux, premiers responsables aux yeux des citoyens et qui conservent des compétences nationales fortes (politique économique et budgétaire, politique étrangère, défense, police, politique migratoire et contrôle des frontières, etc.). C'est pourquoi le Conseil européen reste une instance de décision fondamentale, en particulier en temps de crise, pour faire bouger les États membres, de concert avec le système européen qu'incarnent la Commission et le Parlement : on l'a vu dans la réponse aux crises à répétition de la zone euro après 2010, à la crise migratoire en 2015, au Brexit en 2016.

De plus, l'assemblée européenne n'a pas par elle-même fait émerger un fonctionnement démocratique. Elle incarne une gouvernance «avec le peuple», et non «du peuple et par le peuple». Il n'y a pas de majorité politique claire au Parlement européen, mais plutôt des compromis

permanents, fluctuants, entre les formations politiques, négociés dans les commissions parlementaires à travers le rôle des « rapporteurs », dans les « trilogues » entre Commission, Conseil et Parlement. En outre, partis et groupes parlementaires restent traversés par des clivages nationaux (les socialistes français, par exemple, expriment souvent des positions plus à gauche que les sociaux-démocrates européens). Le jeu consiste à bâtir des compromis consensuels entre la Commission (représentant « l'intérêt européen »), les États (au sein du Conseil) et le Parlement (représentant théoriquement les citoyens), plutôt qu'à polariser la prise de décision, comme c'est le cas dans une démocratie nationale classique. Le processus est long, compliqué, technocratique, peu transparent, et peu accessible aux citoyens ; une fois les décisions adoptées, il est long et difficile de changer de cap.

Paul Magnette a justement caractérisé la démocratie européenne comme une « démocratie de consensus », qui n'a pas véritablement comblé un « déficit démocratique » perçu comme « un sentiment de dépossession face à un processus politique dont on ne perçoit clairement ni les orientations idéologiques ni la manière dont elles se forment⁵ ». Il n'y a d'ailleurs pas d'alternance d'une élection européenne à l'autre, comme c'est le cas dans la plupart des démocraties nationales : plutôt une inertie dans la composition du Parlement européen, avec des inflexions se neutralisant d'un pays à l'autre du fait du cloisonnement des scrutins nationaux (succès des conservateurs ici, des socialistes ailleurs, ou des populistes, etc.).

Il serait pourtant injuste de conclure que le Parlement européen n'a rien changé à la vie démocratique européenne. Les élections et les débats au Parlement concourent à l'émergence d'un « espace public européen » qui n'a cessé de se développer depuis les débuts de la construction européenne. Les discours annuels sur l'état de l'union des présidents de la Commission (depuis 2010), les interventions régulières des chefs d'État et de gouvernement invités (Emmanuel Macron en avril 2018, Angela Merkel en novembre), les personnalités charismatiques qui ont présidé et incarné le Parlement européen (Simone Veil, première présidente du Parlement élu au suffrage universel ; Nicole Fontaine, autre femme française ; les Allemands Hans-Gert Pöttering et Martin Schulz ; l'Espagnol Josep Borrell ; actuellement l'Italien Antonio Tajani), et même les interventions polémiques des populistes (Nigel Farage parlant du « charisme d'une serpillière humide » à propos du premier président du Conseil européen Herman van Rompuy, Marine Le Pen traitant François Hollande de « vice-chancelier » d'Angela Merkel), ou les décisions récurrentes de levée des immunités, donnent vie au débat européen.

5. P. Magnette, *Le Régime politique de l'Union européenne*, op. cit.

Sur le fond, dans l'ombre des commissions comme dans la lumière des débats, le Parlement européen affirme des « préférences européennes », pour défendre l'environnement, le principe de précaution (sur les organismes génétiquement modifiés par exemple), l'aide au développement, les droits de l'homme et les valeurs démocratiques (cf. le vote récent déclenchant une procédure de non-respect de l'état de droit contre la Hongrie). Valéry Giscard d'Estaing jugeait récemment que le Parlement européen « n'est pas très important ». Il a pourtant trouvé sa place dans un système d'équilibre des pouvoirs, de *checks and balances* comme on dit aux États-Unis, et évite la « tyrannie de la majorité », critiquée par Alexis de Tocqueville. Il peut même, parfois, incarner une opposition idéologique et faire prévaloir une orientation contre l'autre : par exemple en 2007, dans la discussion sur la directive du commissaire Bolkenstein pour libéraliser les services, il a fait supprimer le « principe du pays d'origine », qui permettait à des pays moins-disants socialement d'exporter leurs services en pratiquant une forme de *dumping* social.

Le verre est-il à moitié plein, ou à moitié vide ? Le Parlement européen est une tribune de la vie publique européenne, plus que l'expression d'une souveraineté populaire européenne. Il a contribué à démocratiser la prise de décision en Europe, mais n'a pas accouché d'une démocratie européenne. La politisation et la démocratisation des décisions doivent passer par lui, mais aussi par le Conseil et la Commission.

Une fédération en devenir ?

La Commission européenne est censée travailler « en pleine indépendance » et incarner « l'intérêt général de l'Union » (article 17 du TUE). Sa légitimité était au départ technocratique, dans la logique « fonctionnaliste » de la méthode Monnet. Mais la définition de « l'intérêt général » ne peut s'abstraire de toute coloration politique et idéologique ; c'est pourquoi il est devenu important de conférer une légitimité démocratique à la Commission, et qu'elle ne soit pas le produit d'une simple transaction intergouvernementale, et dépende du suffrage universel apporté par le Parlement. L'enjeu est ici de donner une légitimité démocratique accrue aux décisions du système européen, et de faire admettre cette légitimité aux gouvernements pour qu'ils « cessent de parler des choix nationaux comme si l'eupéanisation n'existait pas, et des choix européens comme si les préférences nationales étaient le facteur déterminant »⁶.

6. V. A. Schmidt, *La Démocratie en Europe*, op. cit.

La Commission pourrait ainsi, comme cela a été proposé en Allemagne, notamment dans le grand discours européen de Joschka Fischer à l'université Humboldt en 2000⁷, devenir une sorte de gouvernement, investi et responsable devant les deux chambres du pouvoir législatif : le Conseil (où siègent les États), et le Parlement. L'Union européenne pourrait tendre vers une fédération, comme la République fédérale d'Allemagne, où le chancelier est responsable devant le Bundestag, et où le Bundesrat – où sont représentés les Länder – est co-législateur dans de nombreux domaines.

Mais l'Union européenne n'est pas un État-nation préexistant, comme l'Allemagne, la Suisse ou les États-Unis : elle agrège des États-nations différents, à l'identité forte ; elle construit une forme fédérale, qui finira peut-être un jour par devenir un État mais qui pour le moment doit respecter les États-nations constitutifs. L'Europe n'est pas un État fédéral, elle n'est pas même encore une fédération, elle est une fédération d'États-nations, selon la formule inventée par Jacques Delors après le traité de Maastricht – c'est-à-dire un équilibre entre des liens de nature fédérale et le rôle toujours essentiel des gouvernements nationaux. Elle doit marcher sur les deux jambes de la méthode intergouvernementale et de la méthode communautaire, car comme l'a très justement noté Herman van Rompuy au moment de la crise de la zone euro : « Le choix n'est pas entre la méthode communautaire et l'intergouvernementale, mais entre une position européenne coordonnée et rien du tout⁸. »

Mieux combiner le communautaire et l'intergouvernemental

Dans cette fédération en devenir, les États ont une légitimité qui s'ancre dans la démocratie nationale ; mais le Parlement européen détient une légitimité démocratique en lien direct avec les citoyens européens. Depuis son élection au suffrage universel en 1979, le rôle du Parlement dans la désignation de la Commission n'a cessé de croître. Dès 1981, il s'est octroyé un pouvoir d'investiture, confirmé dans les traités au moment de Maastricht. La procédure s'est raffinée avec le traité d'Amsterdam, divisant le processus en deux étapes, le Parlement devant confirmer les choix du Conseil européen (choix du président de la Commission, puis investiture de la Commission). Le pouvoir du Parlement s'est en principe élargi avec le traité de Nice, puisque les chefs d'État et de gouvernement sont censés désigner le président à la majorité qualifiée (et non plus à

7. M. Lefebvre, « Les vues européennes de l'Allemagne », *Revue du marché commun et de l'Union européenne* n° 450, juillet-août 2001.

8. Herman van Rompuy, discours à Sciences Po du 20 septembre 2010.

l'unanimité). Corollaire de son pouvoir d'investiture, le Parlement peut aussi censurer la Commission, pouvoir dont il a fait usage contre la Commission Santer en 1999.

À la veille du grand élargissement vers l'Est, la question s'est posée de rendre les institutions plus démocratiques, plus transparentes et plus efficaces (déclaration de Laeken, 2001). La convention européenne de 2002-2003 a adopté un compromis entre tendances fédéralistes et intergouvernementales. L'Allemagne (avec le soutien d'autres pays fédéralistes comme la Belgique et l'Italie) souhaitait politiser l'élection de la Commission, alors que les pays à gouvernement fort (France, Royaume-Uni, Espagne) entendaient plutôt renforcer le pôle intergouvernemental (proposition ABC – Aznar-Blair-Chirac – débouchant sur la création du poste de président permanent du Conseil européen). L'accord franco-allemand de 2003 a incliné vers le deuxième camp : il a à peine modifié la procédure existant auparavant, maintenant les deux étapes de la désignation (président, puis Commission dans son ensemble), ainsi que la prééminence du Conseil européen à chaque étape mais il précise (les mots ont leur importance) que le Parlement « élit » le président de la Commission, que le Conseil européen « tient compte » du résultat des élections européennes en choisissant le président de la Commission, et que le Parlement peut refuser le président de la Commission soumis par le Conseil européen (un droit qui découlait implicitement du pouvoir d'approbation qu'il détenait déjà).

Le compromis franco-allemand retenu dans le projet de Constitution a été repris par le traité de Lisbonne de 2009, et a conduit les partis européens à désigner, pour la première fois en 2014, des « candidats têtes de liste » (en allemand *Spitzenkandidaten*), créant une compétition politique européenne inédite pour la présidence de la Commission européenne.

Les *Spitzenkandidaten* : une politisation inachevée pour désigner la Commission

L'élection de 2014 a vu pour la première fois s'opposer des candidats « têtes de liste » de tous les grands partis européens : le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker pour le Parti populaire européen (PPE), l'Allemand Martin Schulz pour le Parti socialiste européen (PSE), le Belge Guy Verhofstadt pour les Libéraux, un tandem homme/femme (José Bové, Franziska Keller) pour les Verts, et le Grec Alexis Tsipras (qui n'était pas encore Premier ministre) pour la Gauche unie européenne. Bien que la désignation ait été tardive (mars, pour une élection en mai), la campagne a eu une dimension européenne, les candidats ont participé à des

meetings dans toute l'Europe – même en France, Jean-Claude Juncker comme Martin Schulz maîtrisant la langue française –, et ont exprimé une pluralité de points de vue sur la politique européenne. La campagne a eu son suspense, le scrutin a été ouvert et serré : l'avance du PPE sur le PSE a été finalement confortable, mais pas écrasante (221 députés contre 191).

Au lendemain de l'élection, les partis s'accordaient sur la victoire de Jean-Claude Juncker, désormais candidat du Parlement européen, et qui commençait à travailler à un programme « gouvernemental » consensuel, acceptable par tous. Poussé notamment par Angela Merkel (membre du PPE), le Conseil européen validait la désignation de Jean-Claude Juncker fin juin, par 26 voix contre 2 (David Cameron et Viktor Orban), et le nouveau président était largement élu (plus de 60 % des suffrages exprimés) par le Parlement européen mi-juillet.

Ce fut le point de départ de la constitution de la nouvelle équipe dirigeante des institutions européennes. Il fallait respecter dans le « trio exécutif » un équilibre entre partis, entre grands et petits États, entre anciens et nouveaux États membres, entre hommes et femmes : c'est ainsi qu'à côté de Jean-Claude Juncker (homme, PPE, petit et ancien État membre) furent désignés fin août le Polonais Donald Tusk (homme, PPE, grand et nouvel État membre) comme président du Conseil européen, et l'Italienne Federica Mogherini (femme, PSE, grand et ancien État membre) comme Haute Représentante pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. Martin Schulz obtenait, en compensation, sa réélection à la tête du Parlement européen pour deux ans et demi – c'était aussi un accord interne à la grande coalition de Berlin, qui s'apprêtait à nommer un commissaire CDU (Union chrétienne-démocrate) à la Commission. Enfin, chaque État nommait son commissaire en fonction de sa propre orientation (pour la France Pierre Moscovici, choisi par le gouvernement socialiste de François Hollande), veillant malgré tout à ce qu'il y ait suffisamment de femmes (9 sur 28). Après les auditions un par un des commissaires au Parlement (qui obligèrent la Bulgarie à changer de candidate), la Commission fut investie le 22 octobre par la coalition pro-européenne (67 % des suffrages exprimés, 56 % des députés) contre le bloc eurosceptique de droite et de gauche, et prit ses fonctions le 1^{er} novembre.

Le processus de désignation des dirigeants européens est révélateur du mode de décision dans l'Union : cristallisation d'un consensus, dont l'élection européenne et la victoire d'un *Spitzenkandidat* constituent la « chique-naude initiale ». Le *Spitzenkandidat* du parti arrivé en tête bénéficie d'une prime de légitimité du suffrage universel, mais il doit réunir une majorité

au Parlement (qui «l'élite»), et au Conseil. La Commission n'est pas l'émanation d'une majorité parlementaire, comme dans un État. Elle est pluripartite, reflète la composition pluripartite du Conseil européen, puisque les commissaires sont proposés par les gouvernements, tout comme elle reflète la large coalition pro-européenne qui l'investit au Parlement.

Le processus des *Spitzenkandidaten* a-t-il fait ses preuves, sera-t-il réédité ? Emmanuel Macron a proposé que les *Spitzenkandidaten* soient placés à la tête de listes transnationales. Le Parlement européen a refusé cette innovation en février 2018, mais a réaffirmé (tout comme

L'échec de l'idée des listes transnationales

la Commission) son attachement à la procédure des *Spitzenkandidaten*, indiquant qu'il pourrait refuser un candidat non issu de cette procédure. Le Conseil européen considère de son côté qu'il n'y a aucune automaticité dans la procédure. Angela Merkel l'avait déjà dit en 2014, mais elle a apporté son soutien à la désignation de Manfred Weber comme candidat du PPE.

La procédure des *Spitzenkandidaten* a l'avantage de donner une vraie dimension transnationale à la compétition européenne. Peut-être a-t-elle contribué à stopper la baisse continue de la participation aux élections européennes, passée entre 1979 et 2009 de 63 à 43 % en moyenne (restée à ce niveau en 2014, remontant en France). En 2019, la campagne pourra d'ailleurs démarrer plus tôt qu'en 2014, puisque presque tous les partis auront désigné au début de l'année leurs *Spitzenkandidaten*. Même les partis populistes de droite envisagent de désigner des têtes de liste⁹ – comme un hommage du vice à la vertu –, pour pouvoir se faire entendre dans la campagne et dénoncer le processus de désignation supranationale du président de la Commission.

Si la procédure allait à son terme comme en 2014, il est probable que le candidat du Parti populaire européen (Manfred Weber) serait investi président de la Commission, puisque toutes les prévisions électorales montrent que le PPE restera, de loin, le premier parti. Toutefois, nombre d'obstacles peuvent surgir sur sa route. Il faut que la campagne entre les candidats à la présidence de la Commission «imprime» dans les États membres pour que le processus soit reconnu comme légitime, ce qui n'est pas acquis d'avance. Par ailleurs, le PPE ne représentera à lui seul qu'un quart des députés, et un tiers des chefs d'État et de gouvernement (8 sur 27). Une majorité, au Parlement comme au Conseil, pourrait se former

9. Le Tchèque Jan Zahradil pour les conservateurs européens, qui incluent le PiS polonais.

pour rejeter le candidat du PPE, soit que le candidat soit jugé trop à droite et n'exprimant pas le centre de la coalition pro-européenne, soit parce qu'il serait d'une nationalité suscitant des réserves (l'Allemagne pèse déjà fortement dans le système communautaire), ou parce qu'il ne serait pas jugé comme ayant l'expérience suffisante (tacitement, depuis 1999, seul un ancien Premier ministre est censé avoir l'expérience pour diriger la Commission, ce qui n'est pas le cas de Manfred Weber). Dans ce cas, le processus pourrait désigner un autre *Spitzenkandidat* (par exemple le candidat des Libéraux, plus centriste et consensuel, alors qu'il y a 7 chefs d'État et de gouvernement appartenant à ADLE (Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe) – et même 8 si « En Marche » rejoignait cette formation), ou un candidat extérieur.

Il ne faut toutefois pas négliger l'avantage de légitimité que donnera l'élection au candidat de la liste arrivée en tête, pour constituer, à partir de sa nomination, un consensus politique – d'autant que la poussée des populistes va obliger la coalition pro-européenne à resserrer les rangs.

La démocratisation de l'Europe au défi des populistes

Qu'ils soient de droite ou de gauche, les eurosceptiques ou europhobes se caractérisent par leur rejet du consensus pro-européen. Et l'insatisfaction des citoyens quant à la situation économique, au chômage, aux inégalités, à l'immigration, à l'insécurité, se traduit par une poussée continue des courants populistes de gauche et de droite, qui aboutit à un rétrécissement progressif des majorités au Parlement européen. En 2010, la Commission Barroso avait été investie par presque 500 députés contre un bloc de 127. En 2014, la Commission Juncker a reçu le soutien d'un peu plus de 400 députés, le bloc d'opposition ayant presque doublé (à 209). En 2019, il est probable que le bloc eurosceptique se maintiendra à plus de 200 députés, mais cette stagnation dissimulera une augmentation relative (de 27 à 31 %, et même 33 % des députés si l'on y incluait les députés du FIDESZ hongrois, membres du PPE), compte tenu de la diminution du nombre des députés après le Brexit (705 députés au lieu de 751). La poussée eurosceptique sera en fait masquée par le départ des députés britanniques (les députés UKIP – Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni, affiliés au groupe ELDD – Europe de la liberté et de la démocratie directe –, les députés conservateurs alliés aux Polonais du PiS – parti Droit et Justice – dans le groupe des « conservateurs et réformistes »).

Le renforcement du bloc eurosceptique au Parlement, conjugué à la présence de plusieurs de ces partis au pouvoir (Pologne, Italie, Hongrie, voire Autriche, Bulgarie, Danemark, Finlande, Belgique, où des partis populistes

de droite siègent au gouvernement)), pourrait conduire, à terme, à l'apparition d'une sorte de minorité de blocage, remettant en question l'hégémonie de la coalition pro-européenne composée des conservateurs, des socialistes, des libéraux et des Verts. Déjà, les deux partis – PPE et PSE – qui ont longtemps dominé la vie politique européenne, et avaient l'habitude de se répartir les postes (par exemple celui de président du Parlement), n'auront plus de majorité absolue à eux seuls. Certaines décisions, nécessitant une majorité absolue des suffrages (comme la désignation de la Commission, ou les amendements dans la procédure législative), ou une majorité des deux tiers des suffrages exprimés (comme la procédure d'infraction à l'état de droit contre la Hongrie), seront plus compliquées à prendre avec une coalition pro-européenne diminuée, et un bloc eurosceptique renforcé.

Le risque d'ingouvernabilité pourrait être contenu pour le prochain Parlement. Mais à terme il est possible que la coalition pro-européenne continue à s'affaïssir, comme la « grande coalition » CDU-SPD en Allemagne, passée de 65 % des voix en 2013 à 56 % en 2017, et à 40 % à peine dans les sondages actuels.

Trois scénarios apparaissent dès lors face à la montée en puissance des partis populistes. Le premier serait une explosion de l'Europe, certains partis populistes accédant au pouvoir et faisant sortir leurs pays de l'Union européenne, sur le modèle du Brexit. Un tel scénario se heurterait aux interdépendances de la construction européenne, et notamment à l'union monétaire, dont les populistes ne veulent pas sortir car ils savent qu'une telle décision ne serait pas soutenue par leurs électeurs, et au bénéfice des fonds structurels au profit des pays de l'Est. Un deuxième scénario serait que les partis « pro-européens » tentent de reconquérir les électeurs populistes en durcissant discours et politiques ; mais ces stratégies se heurteraient à l'usure et aux réalités du pouvoir, ainsi qu'à la question des valeurs. Un troisième scénario serait que les partis populistes, s'appuyant sur certains gouvernements, finissent par s'introduire dans le système européen, et tirent les majorités dans certaines directions, par exemple sur les questions migratoires ou, plus préoccupant encore, sur l'état de droit. Le fait est que, depuis l'entrée au gouvernement du Parti de la liberté d'Autriche (FPÖ) en Autriche en 2000 – qui avait alors suscité des sanctions des autres gouvernements –, les partis et dirigeants populistes se sont banalisés et sont arrivés au pouvoir dans plusieurs pays, comme Donald Trump aux États-Unis.

La solution aux difficultés politiques actuelles de l'Europe ne réside ni dans un utopique approfondissement fédéral, ni dans une renationalisation et un éclatement du projet européen. Elle doit passer d'une part

par la poursuite d'un approfondissement démocratique qui suppose un renforcement de l'espace public européen, une européanisation de la campagne électorale pour le Parlement, et une plus grande délibération pour l'adoption des décisions. Elle doit passer, d'autre part, par une bonne articulation entre les gouvernements nationaux – ils restent les principaux détenteurs de la légitimité démocratique –, et le système de décision européen. « L'Europe se fera dans les crises et sera l'addition des réponses apportées à ces crises », avait prophétisé Jean Monnet : les crises actuelles pourraient offrir l'opportunité de consolider et de refonder la gouvernance démocratique européenne.



Mots clés

Union européenne
Parlement européen
Démocratisation
Spitzenkandidaten