

## Centro Studi sul Federalismo

Centre d'études visant à la promotion et la coordination des recherches scientifiques, des échanges d'information et de documentation dans le domaine du fédéralisme.

## Istituto Affari Internazionali

Il a pour vocation la promotion et la compréhension des questions de politiques internationales à travers des recherches et la publication d'études.

## Institut für Europäische Politik

Organisation dédiée à l'étude de l'intégration européenne.

## Notre Europe

Laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne.

## The Federal Trust

Think tank ayant pour vocation l'étude des interactions entre les niveaux de gouvernance régionale, nationale, européenne et globale.

# démocratie européenne en action

## La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen

A l'initiative de l'Istituto Affari Internazionali, *Notre Europe* et trois autres think tanks européens se sont réunis pour réfléchir aux moyens de renforcer les liens entre les citoyens et les institutions européennes. Dans la perspective des élections de juin 2009, cette étude porte une attention particulière au rôle du Parlement et des partis politiques européens dans ce processus.

*Notre Europe* publie la version française de l'étude publiée par l'Istituto Affari Internazionali.

[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)  
e-mail : [info@notre-europe.eu](mailto:info@notre-europe.eu)

## La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen

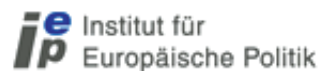
Centro Studi sul Federalismo, Institut für Europäische Politik, Istituto Affari Internazionali, Notre Europe et The Federal Trust

Our Europe Unser Europa  
La nostra Europa A nossa Europe  
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας  
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastră Europa  
Vores Europa A mi Európánk Naše  
Evropa Nasza Europa Наша Европа Meie Euroopa  
Mūsų Europa Mūsų Eiropa Waša Eurōpa  
Nasa Evrópa Meidan Eurooppamme  
Notre Europe



## La démocratie au sein de l'UE et le rôle du parlement européen

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO, INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK, ISTITUTO  
AFFARI INTERNAZIONALI, NOTRE EUROPE ET THE FEDERAL TRUST



#### Auteurs :

**Francisco Roa Bastos**, Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines

**Gianni Bonvicini**, Istituto Affari Internazionali (IAI), Rome

**Brendan Donnelly**, The Federal Trust, Londres

**Mathias Jopp**, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

**Raffaello Matarazzo**, Istituto Affari Internazionali (IAI), Rome

**Franco Mosconi**, Université de Pavie

**Antonio Padoa-Schioppa**, Centro Studi sul Federalismo et Université de Milan

**Tommaso Padoa-Schioppa**, Notre Europe, Paris

**Gian Luigi Tosato**, Université de Rome « La Sapienza »

## Notre Europe

**N**otre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- **Visions d'Europe** : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

*Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu).*

## Liste des acronymes

ADIE : Alliance des Démocrates indépendants en Europe  
 ADLE : Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe  
 AEN : Alliance pour l'Europe des Nations  
 ALE : Alliance Libre européenne  
 CEEA : Communauté européenne du charbon et de l'acier  
 CIG : Conférence inter-gouvernementale  
 DGA : Déi Gréng Alternativ (L'Alternative Verte, Luxembourg)  
 ELDR : Parti européen des Libéraux, Démocrates et Réformateurs  
 EUD : EU-Democrats Alliance  
 FI : Forza Italia  
 GUE-NGL : Gauche unitaire européenne-Gauche verte nordique  
 ID : Indépendance Démocratie  
 LIIA : Latvian Institute of International Affairs  
 MLP : Parti Laburista (Parti social, Malte)  
 MpF : Mouvement pour la France  
 MZES : Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung  
 OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord  
 PDE : Parti Démocrate européen

**PE** : Parlement européen  
**PESC** : Politique étrangère et de sécurité commune  
**PESD** : Politique étrangère de sécurité et de défense  
**PGE** : Parti de la Gauche européenne  
**PPE** : Parti Populaire européen  
**PPE-DE** : Parti Populaire européen-Démocrates européen  
**PSE** : Parti Socialiste européen  
**PVE** : Parti des Verts européens  
**SZDSZ** : Szabad Demokraták Szövetsége (Alliance des Démocrates Libres, Hongrie)  
**TCE** : Traité établissant une Constitution européenne  
**TUE** : Traité sur l'Union européenne  
**UE** : Union européenne  
**UEN** : Union pour l'Europe des Nations  
**UMP** : Union pour un mouvement populaire  
**VVD** : Volkspartij voor Vrijheid en Democratie ( Parti Populaire pour la Liberté et la Démocratie, Pays-Bas)

## Préface

**D**ans la perspective des élections du Parlement européen de 2009, cinq instituts, l'*Istituto Affari Internazionali* (coordinateur, Rome), le *Centro Studi sul Federalismo* (Turin), l'*Institut für Europäische Politik* (Berlin), *Notre Europe* (Paris) et *The Federal Trust* (Londres), en collaboration avec Tepsa et EU-CONSENT, deux réseaux de centres de recherches européens, ont uni leurs forces pour mener une étude consacrée à un thème essentiel : comment renforcer la légitimité du processus d'intégration européenne ? En d'autres termes, comment combler le vide politique/institutionnel laissé par le processus de ratification du Traité de Lisbonne et comment rétablir un lien politique fort entre les électeurs et les institutions européennes ?

L'approche imminente des élections place manifestement le Parlement européen et ses partis politiques transnationaux sous les feux des projecteurs. Les quatre chapitres qui composent le présent ouvrage s'efforcent de répondre à différentes questions :

- Comment exploiter au mieux les compétences du Parlement européen afin de consolider son rôle de garant des valeurs démocratiques dans

le processus décisionnel européen (Franco Mosconi, Antonio Padoa Schioppa) ?

- Quel rôle les partis politiques européens doivent-ils endosser afin de soutenir les processus démocratiques (Brendan Donnelly, Mathias Jopp) ?
- Quelles devraient être les priorités programmatiques de la prochaine législature dans l'optique de mobiliser les électeurs autour des politiques européennes (Francisco Roa Bastos) ?
- Enfin, comment présenter les noms des candidats à la présidence de la Commission lors de la campagne électorale, en anticipant en partie ce que prévoit le Traité de Lisbonne (Gianni Bonvicini, Gianluigi Tosato, Raffaello Matarazzo) ?

Le principal objectif de la présente initiative ne se résume pas uniquement à lancer une (énième) proposition qui vise les partis politiques européens, et plaide pour que ceux-ci désignent des candidats à la présidence de la Commission – à ce stade, une telle démarche arriverait probablement trop tard. Il s'agit également de plaider en faveur d'un rôle plus significatif et plus central au Parlement européen, tant en termes d'exercice du pouvoir que de dialogue interinstitutionnel. Partant de la nécessité première pour le PE de donner un nouvel élan aux relations politiques qu'il entretient avec la Commission européenne (notamment en désignant un candidat à la présidence de la Commission), nous nous sommes efforcés d'analyser les liens existants avec le fonctionnement du Conseil. Sur un plan plus politique, nous souhaitons également nous pencher sur les connexions entre le Parlement européen d'une part, et les partis politiques européens et les groupes politiques internes au PE, leurs programmes et leurs priorités politiques d'autre part. Enfin, nous avons jugé nécessaire d'inclure dans le tableau les relations politiques/institutionnelles présentes et futures avec les parlements nationaux. Les auteurs, les directeurs des instituts concernés et d'autres experts se sont réunis à l'occasion d'un séminaire organisé à Turin le 23 janvier dans les locaux du *Collegio Carlo Alberto*.

Les quatre études de fond ont fourni les évaluations et les contributions nécessaires à la rédaction d'un « appel » destiné aux forces politiques, nationales et européennes. L'objectif est de présenter le rôle du Parlement et des autres institu-

le processus décisionnel européen (Franco Mosconi, Antonio Padoa Schioppa) ?

- Quel rôle les partis politiques européens doivent-ils endosser afin de soutenir les processus démocratiques (Brendan Donnelly, Mathias Jopp) ?
- Quelles devraient être les priorités programmatiques de la prochaine législature dans l'optique de mobiliser les électeurs autour des politiques européennes (Francisco Roa Bastos) ?
- Enfin, comment présenter les noms des candidats à la présidence de la Commission lors de la campagne électorale, en anticipant en partie ce que prévoit le Traité de Lisbonne (Gianni Bonvicini, Gianluigi Tosato, Raffaello Matarazzo) ?

Le principal objectif de la présente initiative ne se résume pas uniquement à lancer une (énième) proposition qui vise les partis politiques européens, et plaide pour que ceux-ci désignent des candidats à la présidence de la Commission – à ce stade, une telle démarche arriverait probablement trop tard. Il s'agit également de plaider en faveur d'un rôle plus significatif et plus central au Parlement européen, tant en termes d'exercice du pouvoir que de dialogue interinstitutionnel. Partant de la nécessité première pour le PE de donner un nouvel élan aux relations politiques qu'il entretient avec la Commission européenne (notamment en désignant un candidat à la présidence de la Commission), nous nous sommes efforcés d'analyser les liens existants avec le fonctionnement du Conseil. Sur un plan plus politique, nous souhaitons également nous pencher sur les connexions entre le Parlement européen d'une part, et les partis politiques européens et les groupes politiques internes au PE, leurs programmes et leurs priorités politiques d'autre part. Enfin, nous avons jugé nécessaire d'inclure dans le tableau les relations politiques/institutionnelles présentes et futures avec les parlements nationaux. Les auteurs, les directeurs des instituts concernés et d'autres experts se sont réunis à l'occasion d'un séminaire organisé à Turin le 23 janvier dans les locaux du *Collegio Carlo Alberto*.

Les quatre études de fond ont fourni les évaluations et les contributions nécessaires à la rédaction d'un « appel » destiné aux forces politiques, nationales et européennes. L'objectif est de présenter le rôle du Parlement et des autres institu-

## Table des matières

<b>Donner la parole aux citoyens européens</b>	<b>P. 1</b>	<b>3.3 Les partis nationaux et les Euromanifestes lors de la campagne électorale de 2004</b>	<b>P. 40</b>
<b>I - Exploiter pleinement les compétences du Parlement européen</b>	<b>P. 5</b>	<b>3.4 La coordination parlementaire et le travail législatif, outils de définition concrète des programmes politiques</b>	<b>P. 43</b>
1.1 L'évolution du PE (1957-2000)	P. 5	<b>3.5 Vers des Euromanifestes plus efficaces ?</b>	<b>P. 44</b>
1.2 Le Traité de Lisbonne - toujours plus de pouvoirs	P. 9		
1.3 Vers une utilisation plus efficace des pouvoirs conférés par les traités	P. 10	<b>IV - Les partis doivent-ils proposer un candidat à la présidence de la Commission européenne ?</b>	<b>P. 53</b>
1.4 Réformes futures	P. 12	4.1 La crise du processus de réforme institutionnelle	P. 53
<b>II – Les partis politiques européens et la démocratie dans l'UE</b>	<b>P. 15</b>	4.2 Les origines de la crise	P. 55
2.1 La nature et le rôle des partis politiques européens	P. 16	4.3 Le renforcement de la «responsabilité politique» du président de la Commission	P. 58
2.2 Le renforcement progressif des partis politiques européens par le droit primaire et dérivé avant le Traité de Lisbonne	P. 19	4.4 L'objectif de la proposition	P. 59
2.3 Les partis politiques, le Traité de Lisbonne et la Constitution	P. 22	4.5 La position centrale du citoyen européen	P. 61
2.4 Le rôle essentiel des partis politiques européens	P. 29	4.6 Les obstacles à surmonter	P. 63
<b>III - Le rôle des programmes électoraux européens</b>	<b>P. 35</b>	4.7 La nécessité de renforcer la légitimité démocratique de l'Union	P. 64
3.1 Qu'est-ce qu'un Euromanifeste et quelle est son importance ?	P. 36		
3.2 La définition imparfaite des Euromanifestes	P. 37		

## Donnez la parole aux citoyens européens

---

### Appel aux partis politiques, aux candidats aux élections européennes et aux futurs députés européens

Les citoyens européens s'apprêtent à élire leurs députés alors même que l'Europe et le reste du monde traversent une période trouble: effondrement de la production et des échanges commerciaux; montée du chômage et risque d'importants troubles sociaux; aggravation significative des crises en matière d'approvisionnement énergétique et des urgences climatiques. L'Europe s'expose à une marginalisation progressive sur la scène internationale et à l'effondrement de son vaste marché intérieur, celui-là même qui a favorisé la croissance et l'expansion géographique de la prospérité pendant soixante ans. Au niveau mondial, d'importantes menaces pèsent sur la capacité à assurer la croissance du bien-être économique et à endiguer la pauvreté extrême. Les répercussions en termes de sécurité et d'équilibre social et politique pourraient s'avérer désastreuses.

Aussi judicieusement conçues soient-elles, les politiques nationales ne sont pas, à elles seules, en mesure d'éviter de tels risques. Les défis mondiaux actuels sont tels qu'ils dépassent de loin le pouvoir d'intervention des Etats, même des plus puissants.



L'Union européenne a les moyens d'exercer une influence décisive afin de mettre un terme à la logique du « chacun pour soi » qui mine les relations internationales et de favoriser la recherche de solutions véritablement communes, basées sur des institutions internationales solides. Elle a les moyens d'inciter la nouvelle administration américaine à adopter une approche ouverte et constructive face aux enjeux mondiaux, que ce soit sur le plan de la sécurité, de la gouvernance économique ou du changement climatique. L'Union en a les moyens, à condition de surmonter sa propre paralysie. Pour contrecarrer les menaces qui pèsent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières, l'Europe doit agir comme un acteur politique capable de prendre et de mettre en œuvre les décisions qui s'imposent. C'est la seule issue possible pour regagner le respect et le soutien de ses citoyens et de l'opinion publique en général.

Le **Parlement européen** dispose à cet égard d'instruments uniques pour débloquent la situation et ouvrir la voie à une nouvelle ère politique en Europe. Contrairement à d'autres institutions de l'UE, le Parlement jouit d'une légitimité démocratique directe, d'une indépendance absolue et d'un accès institutionnel à l'opinion publique par l'intermédiaire des partis qui le composent. Fort de ces atouts, le Parlement dispose de toutes les cartes nécessaires – s'il est déterminé à exploiter tous les pouvoirs qui lui sont conférés – pour réorienter la dynamique des institutions européennes avant même l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Il en va de même pour l'élaboration d'un programme guidant les institutions pour la prochaine législature, de la formation de la nouvelle Commission et de l'utilisation du budget de l'Union comme un réel levier des politiques communautaires. Même sous l'actuel traité, il est possible de lier les prochaines élections à la nomination du nouveau président de la Commission. Une telle opportunité doit être saisie.

Nous appelons les partis politiques et les candidats aux élections de juin, ainsi que les futurs députés européens et leurs groupes politiques respectifs, à s'engager à :

- tout mettre en œuvre pour impliquer les citoyens dans un véritable débat public sur l'avenir de l'Europe;
- désigner des candidats disposant des compétences et de la volonté nécessaires pour bâtir une Europe forte;
- concevoir des programmes politiques paneuropéens en lieu et place de

plates-formes nationales fragmentées;

- s'opposer à toute volonté de réduire l'élection à un simple affrontement national;
- exploiter pleinement les compétences du Parlement européen;
- jouer un rôle de premier plan dans la formation de la nouvelle Commission, dans la désignation de son président et dans l'élaboration de ses programmes;
- réviser en profondeur le budget européen afin de faire de ce dernier un véritable instrument de politique.

En cette période de crise, l'Europe peut sombrer ou sortir grandie. Elle ne peut en aucun cas négliger ses citoyens. Donnez-leur la parole à travers un Parlement européen fort.

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA

## I - Exploiter pleinement les compétences du Parlement européen

---

### 1.1 L'évolution du PE (1957-2000)

**F**ormé des « représentants des peuples des États réunis dans la Communauté » et élu au suffrage universel direct par les citoyens des États membres, le Parlement européen constitue l'une des composantes les plus remarquables de la structure institutionnelle communautaire et a largement influencé le processus d'intégration européenne.

Dans sa fonction normative, tant sur le plan de l'adoption d'actes internes que de la conclusion d'accords internationaux (procédure d'avis conforme), le rôle du PE a progressivement évolué, passant d'un statut de simple consultant à une fonction semblable, par certains aspects tout du moins, à celle d'un législateur national. Sur le plan des actes internes, la procédure d'avis conforme, la procédure de coopération et la procédure de codécision se sont ajoutées à la procédure de consultation. La procédure d'avis conforme confère au Parlement un droit de veto. Plus constructives, les procédures de coopération et de codécision invitent le PE et le Conseil à travailler en étroite collaboration. Dans le cas de la coopération, le PE a la possibilité de déposer des amendements sans toutefois pouvoir bloquer l'adoption d'un acte. En revanche, la procédure de codécision oblige les deux ins-

titutions à trouver un accord pour que l'acte soit adopté. Avec la procédure de codécision – qui s'est étendue au fil des ans à un nombre croissant de domaines malgré les critiques concernant sa longueur et sa complexité et qui devrait devenir la procédure ordinaire pour l'adoption des actes avec le traité de Lisbonne –, le Parlement européen est devenu un organe entièrement impliqué dans le processus d'élaboration des normes juridiques communautaires. Également sur le plan législatif, le Parlement européen a progressivement vu son pouvoir d'initiative renforcé. Dans les faits, contrairement à la grande majorité des institutions parlementaires, le PE ne dispose toujours pas du pouvoir de lancer la procédure d'adoption d'un acte. Si cette prérogative demeure à l'heure actuelle une compétence exclusive de la Commission européenne, le Traité de Maastricht donne la possibilité au PE de demander à la Commission de « soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte communautaire » (article 192, paragraphe 2). Dans la pratique, le Parlement exerce ce droit lorsqu'il soumet des résolutions d'initiative à l'appréciation de la Commission.

Parallèlement au renforcement de ses pouvoirs dans l'adoption des actes communautaires (en particulier avec l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen et du traité de Maastricht), le PE s'est efforcé de saisir, au fil des ans, certaines opportunités offertes par les traités afin d'étoffer son rôle. Par le biais d'accords interinstitutionnels, de son propre règlement interne et de déclarations conjointes, les différentes procédures interinstitutionnelles ont donc lentement évolué pour permettre à l'institution représentative des citoyens européens d'exercer son influence de manière plus efficace.

Prenons l'exemple de la procédure d'avis conforme : pour permettre au PE de s'exprimer sur le contenu d'un acte, et donc d'influencer le Conseil, le règlement interne du Parlement précise à l'article 75 que « lorsque l'avis conforme du Parlement est requis pour une proposition législative, la commission compétente peut décider, en vue de favoriser une issue positive de la procédure, de présenter au Parlement un rapport intérimaire sur la proposition de la Commission, qui contient une proposition de résolution comprenant des recommandations concernant la modification ou la mise en œuvre de la proposition considérée. Si le Parlement adopte au moins une recommandation, le Président demande la poursuite de l'examen avec le Conseil. » Dans le cas de la procédure de codécision, le règlement interne du

Parlement prévoit que ce dernier doit être consulté de nouveau lorsqu'une proposition pour laquelle il a déjà été consulté est modifiée. De plus, dans l'optique de renforcer le contrôle exercé sur le Conseil, le règlement précise que lorsque le Conseil a approuvé les amendements du Parlement, le président de ce dernier se charge de vérifier si les éventuelles adaptations techniques apportées par le Conseil ne modifient pas le fond de la proposition (article 66).

Notons également que le Parlement européen adresse fréquemment des résolutions et des recommandations aux autres institutions communautaires et/ou aux États membres.

Bien souvent, les convergences sur certaines thématiques au sein du Parlement, déjà visibles en filigrane lors de la formation des alliances entre groupes parlementaires, exercent une influence sur l'orientation de la procédure de codécision par laquelle le PE est impliqué de différentes manières dans l'élaboration des actes communautaires.

Le Parlement est également parvenu à consolider son rôle dans le cadre de la conclusion des accords internationaux. Dans la pratique, le PE a désormais voix au chapitre concernant les accords pour lesquels les traités ne prévoient aucune consultation parlementaire, et a obtenu une compensation concernant les accords pour lesquels les traités ne prévoient de consultation que lorsque la phase de négociation est terminée. D'une part, selon la procédure Westerterp (1973), le Parlement a le droit d'être informé sur les questions concernant les accords relatifs au commerce et aux tarifs douaniers avant l'ouverture des négociations et après leur conclusion. D'autre part, le règlement du PE ainsi que certains actes atypiques (tels que l'accord interinstitutionnel entre la Commission et le Parlement du 5 juillet 2000) prévoient que le Parlement sera pleinement informé de tout éventuel accord avant le début des négociations et au cours de celles-ci. Enfin, la formulation relativement vague utilisée à l'article 300 du TCE pour définir les différents cas nécessitant l'avis conforme du PE et, plus spécifiquement, l'obligation de recourir à la procédure d'avis conforme pour les accords ayant des implications budgétaires notables, ont permis au Parlement de profiter des opportunités offertes pour jouer un rôle dans la procédure.

S'agissant de sa fonction de contrôle, le PE est habilité à demander des informations concernant les activités de la Commission à des fins de vote et de censure, d'enquêter sur les questions budgétaires et de saisir la Cour de justice conformément aux articles 230 (recours en annulation) et 232 (recours en carence) du TCE.

Pour obtenir des informations directes, le Parlement recourt à divers instruments, principalement les questions parlementaires, les rapports soumis à son attention par d'autres institutions et la mise en place de commissions d'enquête (article 193 du TCE). Les informations indirectes proviennent du Médiateur européen, un organe nommé par le Parlement et chargé d'étudier les plaintes pour mauvaise administration déposées par « toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre », ou des pétitions adressées au Parlement européen par ces mêmes personnes (article 194 du TCE).

La procédure d'approbation budgétaire a quant à elle subi une transformation radicale. Alors que le PE ne disposait à l'origine que d'une simple fonction de consultation, il est désormais impliqué tout au long de la procédure et a le dernier mot concernant les dépenses non obligatoires. Le Parlement peut également, pour des motifs importants, rejeter le projet de budget (article 272 du TCE). Toutefois, en ce qui concerne les ressources propres, le Traité de Lisbonne ne modifie en rien la situation et rappelle (TUE/Lisbonne, article 311) que le Conseil se contente de consulter le PE pour les « décisions fixant les dispositions applicables au système de ressources propres de l'Union. ».

L'évolution du Parlement européen est encore plus parlante si l'on se penche sur la procédure de nomination de la Commission. À l'origine basée sur un accord entre les États membres, la procédure de nomination prévoit désormais que le Parlement donne son aval au président de la Commission et à l'ensemble des commissaires, de manière collégiale. Les États membres ont accepté d'adopter de telles mesures afin d'instaurer une sorte de relation de confiance entre le Parlement et la branche exécutive de la Communauté. Le PE a saisi l'opportunité qui lui était offerte d'influencer la composition de la Commission en instaurant un système d'audition des candidats commissaires, menaçant notamment de désapprouver l'ensemble de la Commission si la nomination d'un seul de ses membres jugé inconvenable

n'était pas reconsidérée (comme ce fut le cas lors de la nomination de la première Commission Barroso).

Le Parlement européen a toujours joui d'un pouvoir de sanction. Le Traité instituant la Communauté économique européenne (article 144) donnait déjà la possibilité au PE de voter une motion de censure obligeant les membres de la Commission à démissionner collectivement si la motion était approuvée à la majorité des deux-tiers et à la majorité des membres composant l'Assemblée. Aucune motion de censure n'a jamais été adoptée à ce jour, mais en 1999, les menaces brandies en ce sens par le Parlement ont contraint la Commission Santer à démissionner.

## 1.2 Le Traité de Lisbonne – toujours plus de pouvoirs

Si elle se concrétise un jour, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne devrait considérablement renforcer la fonction législative du Parlement dans la mesure où la procédure de codécision deviendra la procédure ordinaire. Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer les deux dispositions qui accordent au PE le « contrôle politique » sur la Commission (TUE/Lisbonne, article 14) et obligent le Conseil à tenir compte des élections au Parlement européen lorsqu'il propose le nom d'un candidat à la présidence de la Commission (TUE/Lisbonne, article 17, paragraphe 7). Le rôle politique et la légitimité démocratique du PE devraient en être significativement renforcés. De plus, le Parlement sera habilité à proposer d'éventuelles révisions des traités (TUE/Lisbonne, article 48), sans pour autant acquérir un statut de codécideur dans la procédure, qu'elle soit ordinaire ou simplifiée.

Le PE endossera également un rôle de codécideur dans le cadre de la « clause passerelle » qui permet de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée lorsque les gouvernements se prononcent à l'unanimité (TUE/Lisbonne, article 48, paragraphe 7). La fin de la distinction actuellement opérée entre dépenses obligatoires et non obligatoires devrait également renforcer les compétences budgétaires du Parlement.

Autre nouveauté, le Traité de Lisbonne renforce le rôle des parlements nationaux dans les procédures d'activation des politiques européennes, et en particulier dans le système législatif de l'Union (TUE/Lisbonne, article 12). Non seulement le texte instaure des procédures contraignantes pour faire en sorte que les informations concernant les projets de directive et de réglementation (protocole 1) arrivent dans les mains des parlements nationaux en temps opportun, mais il établit également une procédure précise leur permettant de s'opposer aux règles européennes qu'ils jugent en porte-à-faux avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité (protocole 2). En outre, chaque parlement national disposera du pouvoir de bloquer la clause passerelle susmentionnée (TUE/Lisbonne, article 48, paragraphe 7). Si toutes ces dispositions ont pour objectif de renforcer l'implication directe des États membres dans le processus d'intégration, l'UE pourrait au final voir sa progression en avant entravée par l'apparition de nouveaux freins.

Il ne fait aucun doute que le droit de participer à la nomination de la Commission et, à l'avenir, d'en élire le président en tenant compte des résultats des élections au Parlement européen, ainsi que la possibilité de retirer sa confiance à la Commission si celle-ci ne remplit pas ses obligations, contribuent à donner plus de poids politique au processus de nomination de la Commission et à bâtir une relation entre le Parlement et la branche exécutive plus en phase avec les principes d'une démocratie parlementaire. La disposition du Traité de Lisbonne stipulant que le fonctionnement de l'Union se base sur la démocratie représentative (TUE/Lisbonne, article 10, paragraphe 1) devrait sans aucun doute consolider davantage le rôle du PE.

### **1.3 Vers une utilisation plus efficace des pouvoirs conférés par les traités**

Au cours des deux dernières décennies, le rôle du Parlement s'est donc considérablement étoffé. Ceci est dû, d'une part, à l'acquisition de nouvelles compétences avec l'entrée en vigueur des traités en 1986, 1992, 1997 et 2000. D'autre part, il a su manœuvrer intelligemment pour étendre les pouvoirs conférés par les traités. Toutefois, il serait erroné de penser que le PE exploite pleinement les capacités et

les compétences qui lui ont été conférées (sans parler des dispositions du Traité de Lisbonne, qui doit encore entrer en vigueur).

Dans au moins deux domaines essentiels, le PE dispose encore d'une marge de manœuvre pour renforcer considérablement le rôle qu'il peut (et devrait) endosser au sein de l'Union européenne et ce, avant même la ratification du Traité de Lisbonne.

Premièrement, le PE devrait davantage tirer profit des compétences budgétaires acquises au fil des traités afin de mieux faire concorder les décisions avec les attentes et les besoins des citoyens européens. Le Parlement a le droit de désapprouver les propositions de budget élaborées par le Conseil européen. Il devrait exiger d'avoir son mot à dire pour toutes les questions – y compris le choix des éventuelles solutions et politiques – impliquant les ressources propres de l'Union. Si nécessaire, il devrait également faire usage de son droit de blocage. Lors de la première législature (1979-1984), c'est précisément cet instrument qui lui a permis de jouer un rôle prépondérant dans le cadre du projet de réforme de 1984 (le projet Spinelli), qui a finalement abouti à l'adoption de l'Acte unique européen en 1986.

Ensuite, dans l'exercice de son pouvoir de nomination du président de la Commission et des commissaires, le PE devrait non seulement contrôler les compétences personnelles et professionnelles des différents candidats, mais aussi exiger de chacun d'eux (et, en premier lieu, du candidat à la présidence) de soumettre un programme d'actions et d'initiatives concrètes pour leur mandat à venir. L'aval donné par le PE à la nouvelle Commission devrait l'être en fonction de son programme. De plus, le PE devrait régulièrement inviter le président de la Commission et les différents commissaires à rendre compte de la manière dont ils respectent concrètement leurs engagements. Lorsque cela s'avère nécessaire, il ne devrait pas hésiter à recourir à la censure (ou à tout le moins menacer d'y recourir).

## 1.4 Réformes futures

Malgré l'accroissement notable du rôle du PE depuis 1957, et malgré les possibilités offertes par les traités pour faire entendre sa voix (possibilités qui doivent encore être pleinement exploitées), il faudrait octroyer au PE un rôle similaire à celui des parlements nationaux pour qu'il dispose d'un véritable pouvoir politique à l'échelon européen. Si une telle évolution est assurément conforme au principe de subsidiarité, elle consisterait en une remise en cause pure et simple de la souveraineté des États membres dans les questions de politique économique pour lesquelles ils disposent d'un droit de veto et où la procédure de codécision ne s'applique toujours pas à l'heure actuelle. Il est toutefois peu probable qu'un tel changement se matérialise en tirant simplement profit des opportunités offertes par les traités existants ou à travers une interprétation extensive des compétences du PE. Un tel changement nécessiterait en réalité une nouvelle révision des traités.

Le même constat vaut pour les compétences (ou l'absence de compétences) du PE dans un autre domaine fondamental, celui de la politique étrangère. Le Traité de Lisbonne s'en tient à la consultation et à l'information, bien que sur une base régulière. Il convient toutefois de noter qu'une disposition prévoit que le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité veille à ce que les vues du Parlement européen soient « dûment prises en considération » (TUE/Lisbonne, article 36). En ce qui concerne la politique européenne de défense, si l'on excepte les mesures nécessitant une révision budgétaire, le rôle du Parlement européen est pratiquement nul.

Le postulat sur lequel reposent ces remarques laisse supposer qu'une transition intégrale vers un modèle fédéral (l'Union en tant que fédération des peuples et des États) s'impose, basé sur les principes de subsidiarité et de souveraineté des peuples, ainsi que sur un équilibre des pouvoirs (à ne pas confondre avec une stricte séparation des pouvoirs).

En d'autres termes, le pouvoir législatif devrait être partagé entre le Conseil (habilité à décider à la majorité qualifiée dans tous les cas et dans tous les domaines), le Parlement européen et la Commission. Le contrôle qu'exerce le PE sur les orienta-

tions politiques de l'Union doit être direct et réel en ce qui concerne la Commission et les questions qui relèvent de sa compétence, en particulier celles du premier pilier. Ce contrôle devrait être de nature plus indirecte concernant les activités du Conseil, qui devrait néanmoins tenir dûment compte des grandes orientations établies par le PE dans le cadre des trois piliers, et notamment sur le plan des questions liées à la défense, à la sécurité et à la politique étrangère. En tout état de cause, le Conseil ne devrait pas être habilité à prendre des décisions sans l'aval du PE pour toutes les questions liées aux politiques de l'Union impliquant les ressources propres et soumises à la procédure budgétaire.

En conclusion, l'évolution souhaitable du rôle et des compétences du Parlement européen peut se résumer comme suit :

- a) en ce qui concerne le budget de l'Union*, le PE devrait obtenir un statut de codécideur, avec le Conseil, concernant les ressources propres de l'Union, et notamment le pouvoir de prélever des impôts – un droit qui constitue l'un des fondements des parlements modernes et qui ne peut être refusé à une assemblée élue;
- b) en ce qui concerne la fonction législative*, le PE devrait disposer d'un pouvoir de codécision absolu pour tous les sujets (actuellement plus de quarante pour le seul premier pilier) pour lesquels le Traité de Lisbonne ne prévoit qu'une simple consultation et qui nécessitent une décision à l'unanimité au Conseil;
- c) en ce qui concerne la politique étrangère et de défense*, le PE devrait, à l'instar des parlements nationaux, être habilité à s'exprimer en votant sur les grandes orientations politiques, en particulier sur le plan des crédits d'engagement, des choix stratégiques, des alliances et des opérations militaires et de promotion de la paix;
- d) en ce qui concerne les révisions futures des traités*, le PE devrait endosser un rôle de codécideur, remplaçant l'obligation d'unanimité gouvernementale (dans le cadre des CIG) et d'unanimité de ratification par un vote à la majorité super-qualifiée (de type : trois quarts des gouvernements de l'UE représentant trois quarts de la population européenne) – la révision n'entrerait alors en vigueur que dans les pays ayant apporté leur soutien;

e) en ce qui concerne les coopérations renforcées et les politiques auxquelles les États membres choisissent ou non de participer (dont la monnaie unique), lorsque le PE est amené à jouer un rôle sur le plan décisionnel ou normatif, il devrait être possible d'organiser des séances de vote réservées uniquement aux députés européens issus des pays impliqués.

FRANCO MOSCONI ET ANTONIO PADOA-SCHIOPPA<sup>1</sup>

## Bibliographie

### Ouvrages universitaires

Blondel Jean, Richard Sinnot et Palle Svensson, *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy*, Oxford : Clarendon Press, New York : Oxford University Press, 1998.

Clinchamps Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris : LGD, 2006 (Bibliothèque constitutionnelle et de science politique; 124).

Corbett Richard, Francis Jacobs et Michael Shackleton, *The European Parliament*, 7<sup>e</sup> éd., Londres : John Harper, 2007.

Craig Paul et Gráinne de Búrca, *EU Law. Texts, Cases and Materials*, 4<sup>e</sup> éd., Oxford et New York : Oxford University Press, 2008.

Judge David et David Earnshaw, *The European Parliament*, 2<sup>e</sup> éd., Basingstoke et New York : Palgrave Macmillan, 2008 (*The European Union series*).

Kreppel Amie, *The European Parliament and Supranational Party System. A Study in Institutional Development*, Cambridge [etc.] : Cambridge University Press, 2001 (*Cambridge Studies in Comparative Politics*).

Steunenberg Bernard et Jacques Thomassen (eds), *The European Parliament. Moving toward democracy in the EU*, Lanham : Rowman & Littlefield, 2002 (*Governance in Europe*).

<sup>1</sup> Franco Mosconi enseigne à l'université de Pavie; Antonio Padoa-Schioppa est le président du *Centro Studi sul Federalismo* (CSF) de Turin et enseigne à l'université de Milan.

## II - Les partis politiques européens et la démocratie dans l'UE

Cinquante ans après la signature des traités de Rome, de plus en plus de voix s'élèvent pour critiquer le fossé croissant qui sépare Bruxelles et ses institutions d'une part, et les citoyens européens d'autre part. De nombreux citoyens de l'Union ignorent tout de la manière dont les décisions sont prises à l'échelon européen, des domaines que ces décisions touchent et de leur finalité. Nombreux sont ceux qui désirent être mieux informés et se voir davantage impliqués dans les affaires européennes. Ce déficit démocratique s'explique en grande partie par la disjonction, d'une part entre le jeu politique européen et les citoyens et d'autre part entre le vote des électeurs lors des élections européennes et l'impact de ce vote. À l'échelle nationale, cette absence de lien n'est pas aussi marquée dans la mesure où les partis politiques nationaux jouent un rôle de médiation et le résultat des urnes se matérialise par la formation d'un gouvernement. Au niveau européen, la situation est différente. Les traités européens n'ont en effet toujours pas donné au Parlement européen le pouvoir de former un gouvernement ou d'élire le président de l'exécutif européen (la Commission). Les partis politiques européens existants, qui pourraient endosser ce rôle médiateur entre les citoyens et les institutions européennes, sont encore bien trop faibles. Généralement constitués en association de droit national dans l'un des États membres, le plus souvent en Belgique,



ils ne disposent pas d'une personnalité juridique reconnue dans l'ensemble des États membres et ne sont donc pas en mesure de mener des actions transnationales ou de participer directement aux campagnes électorales européennes dans les différents États membres.

## 2.1 La nature et le rôle des partis politiques européens

Les institutions telles que la Commission européenne ou le Parlement européen s'efforcent d'informer les citoyens sur les grandes questions européennes et d'encourager les débats paneuropéens. Toutefois, pour ces institutions, il n'est pas toujours aisé d'atteindre le citoyen et de faire passer le message. D'autres acteurs, comme les gouvernements nationaux, peuvent apporter des informations régulières aux citoyens, mais de telles démarches restent trop limitées au regard du rôle prépondérant que ces acteurs jouent dans les affaires européennes. Lorsqu'ils participent au Conseil européen et qu'ils siègent au Conseil de ministres, les gouvernements nationaux exercent une grande influence sur les décisions européennes, mais leur vision du processus politique européen demeure largement tributaire des intérêts nationaux et non de l'intérêt communautaire. La plupart du temps, les gouvernements des États membres ne « vendent » pas les décisions prises à l'échelle européenne à leur opinion publique. Si ces décisions s'avèrent contraires aux intérêts nationaux, il leur est alors facile de blâmer « Bruxelles » et d'en faire le bouc émissaire. Cette communication négative contribue à accroître l'écart entre les citoyens et les institutions européennes.

De véritables débats européens sont nécessaires et devraient supplanter les débats sur les affaires européennes organisés depuis une perspective nationale, qui ne font que miner ou mettre en péril l'adhésion de la population à l'intégration européenne. De tels débats devraient en grande partie s'appuyer sur de véritables partis politiques européens. Conservateurs, sociaux-démocrates, écologistes, libéraux et autres familles politiques doivent organiser des débats sur des thématiques transnationales et clairement afficher leur orientation politique, en particulier à l'approche des élections européennes. Malheureusement, jusqu'à présent, les citoyens semblent considérer que les élections au Parlement européen n'ont aucune utilité sur le plan politique ou profitent de cette occasion pour sanc-

tionner leurs gouvernements respectifs pour des motifs économiques, sociaux ou autres. Manifestement, les élections du PE ne sont toujours pas intrinsèquement associées à la politique européenne ou à l'Europe en général. Il semble donc nécessaire d'améliorer la qualité et le contenu des élections européennes et de donner une autre dimension aux débats sur les affaires européennes. En deux mots, il faut établir à l'échelle européenne les conditions juridiques préalables nécessaires à l'apparition de partis politiques véritablement européens. En se livrant concurrence sur les propositions relatives à l'avenir de l'UE, ceux-ci instaurent un véritable espace public européen. En proposant des programmes politiques européens, des listes communes et des candidats à la présidence de la Commission européenne, ils contribueraient également à faire des élections du PE un événement d'envergure.

Les partis politiques nationaux n'ont pas réellement de programme politique européen qui orienterait leur action tout au long des cinq années de législature. Les administrations et les gouvernements des États membres s'en tiennent aux préférences nationales établies par leurs soins et, de temps à autres, prennent en considération les discussions entre partis membres du gouvernement, sans réellement se soucier des intérêts des familles ou groupements politiques européens. Les partis européens sont eux-mêmes confrontés au problème de l'élaboration de programmes concrets. L'un des aspects les plus problématiques réside dans le fait que les campagnes menées dans les États membres lors des élections européennes sont très rarement axées sur les affaires européennes. De plus, comme les médias n'accordent que peu d'attention aux élections et aux débats concernant l'Europe, de nombreux citoyens estiment que les élections européennes n'ont que peu ou pas d'importance. Tous ces éléments ne facilitent pas la tâche des partis politiques européens qui souhaiteraient se présenter sous un jour plus avantageux au grand public.

Les partis politiques européens se heurtent à un autre problème dans la mesure où ils n'exercent pratiquement aucune influence sur la sélection des futurs dirigeants européens. L'attribution de la présidence de la Commission se négocie à huis clos entre les États membres. Étant donné que le choix du président de la Commission intervient après les élections européennes, il est probable que la personne désignée appartienne à la famille politique qui s'impose à la suite de



ces élections. Toutefois, tant que le Traité de Lisbonne n'est pas entré en vigueur (voir ci-dessous), rien ne le garantit.

Une autre difficulté tient au fait que, à l'inverse des partis nationaux, les partis politiques européens ne sont pas composés de membres individuels. Les statuts du Parti socialiste européen précisent que l'adhésion se limite à celle des partis nationaux. De son côté, le Parti populaire européen prévoit dans ses statuts la possibilité d'adhésion individuelle, à l'image des Verts et des Libéraux. Toutefois, les membres individuels continuent de former une minorité marginale dans chacun des cas. Par ailleurs, les activités de communication relative à la politique européenne ne sont pas l'œuvre des partis politiques européens eux-mêmes. Ce sont en effet les partis nationaux qui les composent qui se chargent de la communication dans les différentes enceintes politiques des 27 États membres.

Il n'est pas réaliste de vouloir transposer purement et simplement, au cas par cas, les systèmes de partis nationaux à l'échelon européen. Pourtant, pour le bien de la démocratie représentative dans l'UE, il n'y a pas d'autre possibilité que de rechercher les moyens de consolider le rôle des partis politiques européens et de les transformer peu à peu afin d'en faire des acteurs politiques de poids. C'est notamment pour cette raison que la Convention européenne (et la Constitution européenne, par la suite) confère au Parlement européen le droit d'élire le futur président de la Commission en fonction du scrutin européen et sur proposition ad hoc du Conseil européen. De la sorte, le vote des citoyens européens influencera le choix d'une importante personnalité politique de la législature à venir et, indirectement, le « programme gouvernemental » rédigé par la Commission européenne. Les élections européennes de 2004 montrent qu'il est possible d'appliquer déjà partiellement ce type de procédure avant même l'entrée en vigueur de la Constitution européenne ou du nouveau Traité de Lisbonne. À l'époque, le PPE avait clairement exprimé le souhait de voir le nouveau président de la Commission choisi parmi les membres de sa famille politique s'il venait à s'imposer comme le plus important groupe politique au Parlement européen.

## 2.2 Le renforcement progressif des partis politiques européens par le droit primaire et dérivé avant le Traité de Lisbonne

L'émergence des partis politiques européens par le droit est le fruit d'un long processus. Peu de temps après la création de l'Assemblée parlementaire de la Communauté du charbon et de l'acier (CECA), certains membres de l'Assemblée aspiraient déjà à établir des associations ou des coopérations transnationales sur une base idéologique ou programmatique. Cependant, il a fallu attendre la période précédant les premières élections directes du Parlement européen en 1979 pour que se déploie une véritable dynamique institutionnelle. Dans la seconde moitié des années 1970, la coopération entre partis s'est considérablement renforcée, établissant un lien entre le développement institutionnel du Parlement européen et la volonté de mettre en place des partis politiques européens.

Toutefois, les premiers résultats se firent quelque peu attendre. La première avancée réelle se matérialisa avec l'article 138a du Traité de Maastricht qui établissait une base, bien que modeste, pour un futur système de partis politiques européens. Cependant, les partisans d'un article digne de ce nom ne cachèrent pas leur déception face au compromis dégagé lors de la CIG sur le Traité de Maastricht dans la mesure où l'article en question se contentait de reconnaître le rôle potentiel que les partis politiques au niveau européen pourraient jouer dans le développement du processus d'intégration, par leur contribution à la formation d'une conscience européenne et à « l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union » (TCE, article-138 a).

En l'absence de base juridique claire régissant l'existence et le financement des partis politiques européens, il leur était particulièrement difficile (et c'est encore partiellement le cas à l'heure actuelle) d'exprimer leur potentiel de démocratisation du processus d'intégration européenne. Cette absence a régulièrement fait l'objet de critiques depuis l'apparition de l'article 138a dans le Traité de Maastricht et, par la suite, de l'article 191 du Traité d'Amsterdam (dont la formulation est mot pour mot identique à celle de son prédécesseur). Sur ce point, le Traité d'Amsterdam ne fut pas à la hauteur des attentes, notamment compte tenu des différentes initiatives prises par certains États membres et, plus important

encore, par le Parlement européen avant la CIG et lors des négociations. Le rapport Tsatsos élaboré par la commission des affaires constitutionnelles du PE insistait très clairement sur l'importance des partis politiques européens dans le processus d'unification et plaidait en faveur de la création d'une base financière et juridique solide. Le rapport Dimitrakopoulos/Leinen paru au printemps 2000 réitérait cette demande et suggérait de compléter la première phrase de l'article 191 par une autre précisant que le Parlement européen et le Conseil adoptent, conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité, les conditions de reconnaissance des partis politiques européens, de leur statut et des modalités de financement (notamment au titre du budget communautaire).

Malgré les difficultés rencontrées lors des négociations entre gouvernements sur le Traité de Nice et les questions laissées en suspens, des progrès certains ont été accomplis concernant l'article 191. Se basant sur les propositions du Parlement européen et de la Commission, le Traité de Nice ajoutait à l'article 191 la phrase suivante : « Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, fixe le statut des partis politiques au niveau européen, et notamment les règles relatives à leur financement ». Cet ajout créait non seulement la base requise pour une proposition législative, mais il introduisait également le vote à la majorité sur les questions liées aux partis politiques européens, jusque-là soumise à l'unanimité au Conseil. Cette évolution a donc permis de surmonter le blocage au Conseil et d'aller de l'avant.

Autre étape importante, en 2000, la Convention sur la Charte des droits fondamentaux a choisi d'intégrer à l'article 12, paragraphe 2 de la Charte, une phrase rappelant l'importance des partis politiques européens pour la démocratie au sein de l'UE. Cependant, la formulation relativement vague de cet article illustre de manière flagrante les difficultés qui entourent la question des partis politiques dans un cadre supranational.

Après l'entrée en vigueur du Traité de Nice en février 2003, le Conseil et le Parlement, statuant selon la procédure de codécision et au vote à la majorité qualifiée, ont conclu le 4 novembre 2003 un accord sur une proposition de règlement de la Commission, le règlement (CE) 2004/2003, qui régissait les activités et le financement des partis politiques au niveau européen. Cette étape marque un progrès indé-

niable sur la voie du développement de partis politiques européens et ce, malgré les réticences de la part de la Commission et plus encore du Conseil à accepter la notion de « parti politique européen », lui préférant celle de « parti politique au niveau européen ». Bien que cette étape concrète n'en était pas moins modeste, d'autres progrès devraient être réalisés sur le plan du droit primaire et dérivé. Ce dont les partis européens ont besoin, c'est d'un statut ou d'une réglementation instaurant une personnalité juridique paneuropéenne pour leur permettre de s'impliquer sur les questions européennes (exclusivement) dans les États membres et de participer directement aux campagnes lors des élections européennes. Ce statut les protégerait également d'éventuelles difficultés avec les administrations des États membres et de la rivalité avec les partis nationaux. De plus, un plafond devait être établi concernant les donations financières dont bénéficient les partis européens, et notamment concernant l'application des principes démocratiques aux procédures internes et le respect des droits fondamentaux tels qu'établis par la Charte européenne des droits fondamentaux, les Traités européens et la jurisprudence de la Cour de justice européenne.

Avec le rapport Leinen sur l'amélioration du financement des partis politiques européens et la résolution correspondante du 23 mars 2006, le Parlement a pris l'initiative. Le Parlement a également continué à débattre du financement des partis, mais aussi de la définition et du financement des fondations politiques européennes au titre du budget communautaire – ces fondations, considérées comme des organisations affiliées à un parti politique européen, seraient bien plus flexibles pour donner l'impulsion au débat sur l'avenir de l'Europe. Le 18 décembre 2007, le Parlement et le Conseil ont trouvé un accord sur une proposition de la Commission : le règlement (CE) n° 1524/2007 modifiant le règlement (CE) n° 2004/2003 sur les partis politiques européens. Bien que ce règlement amendé ne prévoyait pas de statut pour les partis européens comme mentionné ci-dessus, il établissait une définition claire des fondations politiques européennes, dont la tâche serait « d'analyser et de contribuer au débat des questions de politique d'intérêt général européen » par « l'organisation et le soutien de conférences, formations, études et séminaires » entre « les acteurs concernés » et « des représentants de la société civile » (article 1/addendum à l'ancien article 2 du règlement 2003/2004). Le nouveau texte stipule également que les fondations politiques au niveau européen ne peuvent soumettre leur demande de finance-

ment au titre du budget général de l'Union européenne que via le parti politique au niveau européen auquel elles sont affiliées et que les partis politiques eux-mêmes peuvent bénéficier d'un financement de personnes morales ou juridiques sous la forme de dons en complément de ce qu'ils perçoivent au titre du budget communautaire. Ces dons doivent être publiés s'ils dépassent les 500 euros et les partis ne peuvent accepter de dons anonymes ou dépassant les 12.000 euros par an.

L'adoption du règlement 2004/2003 marquait la première étape concrète garantissant le financement des partis politiques européens et le contrôle du financement de leurs activités politiques par l'intermédiaire d'un organe/comité au sein duquel le Conseil, la Commission et le Parlement sont représentés. Cependant, ce règlement était également révélateur de l'excès de prudence des États membres, de leurs gouvernements et des partis nationaux face à la naissance d'un système supranational de légitimation politique. Malgré les légères améliorations obtenues avec l'entrée en vigueur du règlement de décembre 2007, une avancée réelle vers un véritable système de partis politiques transnationaux n'est pas possible, ou tout du moins pas en l'état actuel des choses – pas tant que le Traité de Lisbonne n'est pas entré en vigueur et que l'attitude adoptée par les différents acteurs reste caractérisée par une extrême prudence.

### 2.3 Les partis politiques, le Traité de Lisbonne et la Constitution

Le Traité constitutionnel européen et le Traité de Lisbonne intègrent tous deux des dispositions susceptibles d'influencer la formation et les activités des partis politiques européens transnationaux. Ces dispositions peuvent toutefois être interprétées et mises en œuvre de bien des manières. Les critiques de ces deux traités considèrent l'ambivalence des documents – critiques qui ne s'arrêtent pas au traitement des partis politiques – comme une faiblesse politique et intellectuelle, contribuant à l'opacité des textes pour le lecteur non averti. De leur côté, les partisans des traités affirment que tout changement constitutionnel apporté à un système politique implique un élément de compromis et que les nouveaux cadres décisionnels doivent en tout état de cause faire preuve de suffisamment de flexibilité pour permettre plusieurs issues et refléter l'évolution des circonstances et des préférences idéologiques des électeurs et des représentants politiques.

Deux éléments envisagés par les traités ont plus spécifiquement retenu l'attention des partisans d'un renforcement de la démocratie de l'UE par l'instauration d'un système de partis : les réflexions générales concernant le rôle central de la « démocratie représentative » dans les activités de l'Union et le renforcement (potentiel) du rôle du Parlement européen dans la procédure d'élection du président de la Commission européenne. Ces différentes dispositions sont interdépendantes, mais leur formulation est à ce point spécifique qu'elles méritent qu'on s'y attarde séparément.

Sous l'intitulé « Principe de la démocratie représentative », l'article I-46 du Chapitre II du Traité constitutionnel européen et l'article 8 du Traité de Lisbonne énoncent deux importantes déclarations de portée générale sur la vision commune que partagent les signataires à propos du fonctionnement démocratique de l'Union européenne. Le paragraphe 1 de ces articles stipule que « le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative ». Le paragraphe 4 précise que « Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. » Ce dernier paragraphe n'est que la conséquence logique du premier. Aucune société moderne ne peut prétendre à la démocratie représentative sans disposer d'une structure de partis politiques afin d'assimiler et de canaliser les préférences politiques subtiles des millions d'électeurs dans un système politique donné. Ces considérations ont poussé les partis nationaux à se livrer une concurrence féroce et se retrouvent à l'échelle de l'Union européenne. En effet, la concurrence que se livrent les partis politiques au niveau européen peut être envisagée comme le prolongement et le complément des luttes politiques et électorales nationales.

Toutefois, il ne faudrait pas partir du principe que ces engagements de nature générale en faveur de la démocratie représentative dans l'UE et en faveur du rôle des partis politiques « au niveau européen » soient porteurs d'une quelconque importance opérationnelle dans l'immédiat. À l'avenir, il se peut que les dirigeants européens choisissent de faire de ces dispositions la base juridique de nouvelles initiatives politiques ou financières destinées à encourager la création ou les activités de partis politiques paneuropéens. En soi, ces dispositions ne constituent en rien de telles initiatives. Celles-ci seront en définitive tributaires de la

volonté des décideurs européens et des gouvernements nationaux, une volonté qui se cantonne jusqu'ici au niveau de la rhétorique et qui tarde à prendre une forme concrète. Les partisans du concept de partis politiques européens salueront la reconnaissance de leur rôle spécifique par le Traité de Lisbonne et le Traité constitutionnel. Les opposants au concept devraient quant à eux être confortés dans l'idée que cette reconnaissance est de nature purement générale et ne constitue en rien un engagement.

En revanche, il semble que l'application du nouveau système d'élection du président de la Commission envisagé par les deux traités pourrait influencer de manière plus directe l'évolution de la démocratie représentative à l'échelon européen. Les deux textes précisent que le Conseil, « prenant en considération » les élections européennes, sera chargé de proposer au Parlement un candidat pour la présidence de la Commission. Le candidat ne pourra entrer en fonction que s'il obtient l'assentiment du Parlement européen. Certains observateurs considèrent cet arrangement – qui n'est en réalité pas totalement neuf – comme une nouvelle étape importante pour la consolidation des partis politiques transnationaux, permettant aux familles politiques existantes (socialistes, démocrates-chrétiens, libéraux, écologistes) de désigner leur porte-drapeau avant les élections européennes dans l'espoir légitime de décrocher un bon résultat aux élections et de donner une impulsion décisive dans le processus de désignation du président de la Commission. Un tel système devrait, selon ses défenseurs, grandement contribuer au prestige et à la visibilité des élections européennes en valorisant clairement les vainqueurs du scrutin et, plus important encore, en offrant une victoire politique claire aux électeurs ayant apporté leur soutien au candidat sorti vainqueur.

Un certain nombre de réserves doivent toutefois être émises face à ce que l'on peut à première vue considérer comme une possible avancée significative pour la démocratie représentative que représentent les dispositions du Traité de Lisbonne – qui, rappelons-le, doit encore être ratifié – concernant l'élection du président de la Commission européenne. Le texte se contente d'enjoindre le Conseil à « prendre en considération les élections européennes », une formulation relativement vague qui constitue une version édulcorée du texte proposé par la Convention – lequel souhaitait que le Conseil « prenne en considération le résultat des élections euro-

péennes ». Il est difficilement concevable qu'une famille politique quelconque émerge des élections de 2009 avec une majorité absolue au Parlement européen. Par conséquent, les élections devraient très certainement laisser suffisamment de marge d'interprétation quant au message que le Conseil en tirera, ce qui ne sera pas sans influence sur le nom du candidat proposé. Par ailleurs, rien ne prouve que les principales formations politiques qui se présenteront aux élections européennes choisiront de nommer une personnalité bien en vue qu'elles proposeront à la candidature au poste de président de la Commission. Pour que le système envisagé fonctionne pleinement, il est bien entendu primordial que les familles politiques désignent un candidat privilégié pour la présidence de la Commission et qu'elles le fassent connaître de tous. Même si l'ensemble des formations politiques européennes désignent une personnalité spécifique avant le scrutin, on imagine aisément les débats politiques controversés qui animeront le Parlement européen au lendemain des élections : les résultats engrangés par une personnalité donnée lors des élections permettront-ils de rallier le soutien de celles et ceux qui sont opposés à sa nomination ? Si, au lendemain des élections de 2009, le Conseil nomme, par exemple, un chrétien-démocrate à la présidence de la Commission, l'on est en droit de se demander si les députés européens chrétiens-démocrates rejeteront cette candidature en faveur d'une personnalité de la famille socialiste au simple motif que les socialistes ont obtenu de meilleurs résultats aux élections, sans qu'aucune des deux formations ne décroche la majorité absolue à Strasbourg.

En résumé, l'élection du président de la Commission européenne basée (indirectement) sur le suffrage populaire se heurte à des obstacles de taille. Ces dernières années, ces obstacles ont déjà empêché le Parlement européen d'adopter des mesures – comme il aurait été habilité à le faire au titre des précédents traités – afin de renforcer son rôle dans la procédure d'élection du président de la Commission. Jusqu'à présent, la contribution du Parlement est au mieux marginale et n'est certainement pas de nature à marquer l'esprit de l'électeur lambda. C'est précisément l'absence de répercussions politiques clairement visibles aux yeux de l'électeur moyen qui amène les observateurs universitaires et politiques à considérer le plus souvent les élections européennes comme un événement d'« ordre secondaire ». Le lien potentiel entre le scrutin européen et l'identité du président de la Commission européenne reste toutefois l'un des rares outils dont dispose

le Parlement européen pour apporter consistance et visibilité aux élections européennes.

Ceux qui suivent de près les travaux du Parlement européen savent que ses pouvoirs se sont considérablement accrus au cours des dernières décennies. Les efforts déployés par les différents acteurs socio-économiques pour influencer le Parlement témoignent à l'envi de cette réalité. Indéniablement, le profil idéologique du Parlement européen dénote objectivement du ton et du contenu de la législation européenne. Toutefois, ce renforcement des pouvoirs et son influence croissante sur le processus législatif européen restent en général encore largement méconnus des électeurs européens. Quoi qu'il en soit, le Parlement n'est qu'un des trois piliers du triangle législatif et doit composer avec la Commission et le Conseil. Le Parlement européen est contraint de s'intégrer dans un processus continu de négociations et de compromis, une « grande coalition » sans fin qui empêche les candidats de présenter des promesses préélectorales tranchées comme le font les partis politiques lors des scrutins nationaux. Cette « grande coalition » intervient non seulement entre les différentes institutions européennes, mais aussi au sein même du Parlement européen. Contrairement à ce qui se passe dans les parlements nationaux, où les textes de loi classiques se décident généralement à la majorité simple des voix exprimées, le Parlement européen ne peut exercer pleinement son influence que lorsqu'il rassemble une majorité absolue autour d'un texte spécifique. Dès lors, la culture politique de l'Union européenne est on ne peut plus consensuelle : les deux plus importants groupes politiques s'efforcent d'atteindre le plus haut degré d'accord possible, que ce soit sur les grandes questions institutionnelles, sur la présidence du Parlement ou sur les points de détail des textes législatifs au jour le jour.

La nature générale et non contraignante des manifestes publiés par les formations politiques transnationales en prélude aux élections européennes reflètent parfaitement bien cette complexité institutionnelle. Leur formulation vague ne s'explique pas uniquement par l'éventail d'opinions politiques qui se retrouvent au sein de ces groupements – une diversité analogue à celle qui caractérise certains grands partis politiques nationaux et, plus encore, les deux grandes familles de la scène politique aux États-Unis. Contrairement à la plupart des partis politiques qui se livrent concurrence lors d'un scrutin national, les groupements politiques

qui se présentent aux élections européennes ne peuvent s'engager, s'ils sont élus, à mettre en œuvre un programme politique ou législatif spécifique. Les structures institutionnelles de l'Union européenne empêchent tout simplement celles et ceux qui aspirent à devenir députés européens de faire de telles promesses.

Toutefois, si les aspirants députés européens doivent faire preuve de prudence dans le cadre de leurs promesses, ils ont tout intérêt à exiger la plus grande clarté concernant la présidence de la Commission. Dans tout scrutin national qui se respecte, le choix des grandes personnalités politiques qui occuperont des fonctions officielles revêt autant d'importance que les différences entre les programmes politiques. L'instauration d'un lien de causalité direct entre les suffrages enregistrés et le prochain président de la Commission offrirait une nouvelle dimension à la démocratie dans l'Union européenne, et plus spécifiquement à la vie démocratique basée sur un système de partis. Le fait que les électeurs votent collectivement et directement pour une pièce majeure de l'échiquier gouvernemental de l'Union européenne contribuerait non seulement à accroître la transparence et la légitimité de l'Union, mais cela constituerait par ailleurs un élément fondateur pour la formation d'un « démos » européen. Dans ce cadre, il ne fait aucun doute que des élections européennes dignes de ce nom ont un rôle essentiel à jouer. À leur tour, les partis européens transnationaux sont essentiels si l'on entend donner un sens aux élections européennes.

Les détracteurs les plus critiques de l'Union et ses partisans les plus enthousiastes s'accordent le plus souvent pour dire qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas de « démos » européen. Rares sont les citoyens de l'Union qui attribuent une identité politique associée à l'Union européenne aussi forte et solide que celle qu'ils associent à l'État membre où ils vivent. De plus, rares sont ceux à considérer les procédures politiques et législatives de l'Union comme aussi légitimes que celles qui régissent la vie politique nationale. De nombreux détracteurs de l'Union estiment qu'il n'y aura jamais de « démos » européen et que celui-ci ne devrait pas exister : à leurs yeux, la démocratie est un phénomène national par essence et ne peut se transposer à l'échelon de l'Union européenne. De leur côté, les plus fervents adeptes de l'Union évoquent un « démos » embryonnaire, qui finira par émerger progressivement à mesure que se renforcera le processus d'intégration économique, sociale et financière. Pour des raisons différentes, ces analyses ne

tiennent pas la route. D'une part, rien ne porte à croire que l'État-nation européen constitue l'expression géographique et politique ultime de la légitimité démocratique. Et d'autre part, aucun élément tangible n'indique qu'un « démos » européen soit à l'heure actuelle en train de prendre forme et consistance pour émerger à un moment indéterminé dans un avenir proche.

Historiquement parlant, la formation d'un « démos » politique, d'un groupe d'individus désireux de prendre des décisions politiques importantes de manière collective, le plus souvent par l'intermédiaire d'institutions communes, a rarement suivi une dynamique spontanée. Au contraire, l'apparition d'un « démos » est le plus souvent le fruit d'un processus d'interaction entre ses membres potentiels et les institutions politiques qui les gouvernent. Dans la plus grande majorité des États-nations européens, les institutions politiques ont joué un rôle essentiel dans la création et le maintien du « démos » national. Parfois, comme ce fut le cas en Tchécoslovaquie et dans l'ex-Yougoslavie, l'existence d'institutions communes n'a pas suffi à donner naissance ou à consolider un « démos » en soutien à l'État. Dans d'autres cas, comme au Royaume-Uni, le « démos » national n'aurait jamais vu le jour si des institutions politiques propices à la création de ce « démos » n'avaient pas existé. Il serait très surprenant de voir le « démos » européen se développer d'une manière radicalement différente du mode de formation du « démos » dans ses États membres. Dans tous les pays de l'UE, les élections nationales sont essentielles au maintien et à la consolidation du « démos » national. Compte tenu de la contribution insignifiante des élections européennes à la création d'un « démos » européen, le contraste avec les élections nationales est d'autant plus frappant. Cette lacune s'explique notamment par le fait que les élections européennes n'ont pas d'impact clairement identifiable en termes de politique ou de personnel. Tant que les élections européennes seront dénuées d'un tel impact, il est difficile de concevoir comment celles-ci pourraient un jour concrétiser leur potentiel à la formation d'un « démos » européen.

Un point semble toutefois clair : dans l'hypothèse où une réponse efficace à ce défi devait voir le jour à court terme, celle-ci incombera aux formations politiques qui se livrent concurrence lors des élections européennes. Si toutes ces formations acceptaient de désigner des candidats à la présidence de la Commission à qui elles apporteraient un soutien indéfectible lors de la campagne électorale, et

si toutes ces formations acceptaient de surcroît de soutenir l'un de ces candidats lors des négociations avec le Conseil au lendemain des élections et de rejeter tous les autres candidats proposés par le Conseil, l'intérêt politique et constitutionnel des élections européennes de 2009 seraient radicalement transformé. Notons à ce stade que ces étapes ne nécessiteraient pas la ratification préalable du Traité de Lisbonne. Si les députés européens et leurs alliés politiques dans les différentes capitales nationales font preuve de la volonté politique requise, les traités en vigueur et les compétences dont bénéficie le Parlement européen permettent dès aujourd'hui de mettre en œuvre de telles mesures. Malheureusement, ce serait faire preuve d'un optimisme démesuré que de croire qu'il est possible de susciter cette volonté politique dans les mois à venir.

## 2.4 Le rôle essentiel des partis politiques européens

Si l'on s'arrête sur la proposition visant à inciter les partis politiques transnationaux à proposer chacun un candidat à la présidence de la Commission, il est possible de dresser un parallèle intéressant avec la vie politique aux États-Unis. Les deux principales familles politiques américaines mènent leur politique de manière fortement décentralisée et leurs positions et discours politiques varient énormément en fonction des régions. La désignation du candidat à la présidence tous les quatre ans reste l'une des seules décisions véritablement prises en commun par des partis quasi-indépendants menant une politique propre à leur État fédéré. En choisissant elles aussi un candidat à la présidence de la Commission tous les cinq ans, les formations politiques européennes offriraient un important élément de cohésion et de collaboration dans le cadre du développement des partis politiques européens, un développement nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie représentative à laquelle l'Union aspire. De plus, l'impact de cette procédure en termes de cohésion ne se limiterait pas à la désignation et à l'élection du président de la Commission. L'interaction politique entre le nouveau président et sa formation politique, de même que l'interaction entre les candidats malheureux et leurs formations politiques respectives, pourrait se poursuivre entre deux élections européennes. Une telle démarche contribuerait grandement à la création d'un « espace public européen », ce qui empêcherait peut-être les formations politiques transnationales de sombrer dans l'anonymat entre deux élections.



Les partis politiques européens ont sans conteste un rôle essentiel à jouer dans la formation d'un « démos » européen. Les dirigeants européens qui souhaitent réellement bâtir une Union démocratique et intégrée peuvent apporter leur pierre à l'édifice en facilitant l'émergence de véritables partis politiques européens et en appuyant leurs activités. Bien trop souvent, ces hommes politiques ont été incapables de joindre l'acte à la parole. La souveraineté des partis nationaux semble en effet plus résistante face au partage de souveraineté que ne l'est celle des gouvernements nationaux. Les dirigeants des partis nationaux n'ont guère fait preuve d'enthousiasme à l'idée de voir « leurs » candidats se présenter sur les listes électorales de groupements politiques transnationaux. Lorsqu'ils se trouvent dans les rangs de l'opposition, les dirigeants politiques nationaux sont parfois enclins à se servir des structures rudimentaires du parti politique européen dont ils sont membres pour se mettre en évidence sur la scène internationale et renforcer leur influence. Lorsqu'ils sont élus à une fonction officielle au niveau national, cet enthousiasme pour la politique transnationale cède bien souvent la place – et c'est bien compréhensible – aux préoccupations et aux opportunités liées à la fonction nationale qu'ils occupent.

Il n'est donc pas surprenant de constater que les États membres les moins enthousiastes face à une intégration européenne toujours plus poussée, comme le Royaume-Uni, se sont toujours montrés sceptiques à l'idée de créer de véritables partis politiques paneuropéens. En revanche, il est plus étonnant de voir le peu d'entrain dont ont fait preuve certains pays favorables à l'intégration, comme l'Allemagne ou l'Italie, dans leur approche de la question. Il serait en réalité difficile de nommer un seul gouvernement de l'Union qui se serait distingué par son action en faveur de la création d'une structure de partis politiques qui se livreraient une véritable concurrence à l'échelle européenne. Les fonds nationaux et européens pour les partis rudimentaires existants sont extrêmement limités, ce qui contraste de manière flagrante avec le financement privé et public considérable dont bénéficient les formations politiques nationales dont le rôle de garantes de la vie politique nationale est universellement reconnu. On entend parfois certaines voix exprimer le souhait que les élections européennes soient l'occasion de « rapprocher l'Union des citoyens ». En réalité, ce rapprochement ne sera possible que par l'intermédiaire de formations politiques européennes solides. En l'état actuel des choses, les élections européennes ne favorisent guère la qualité des activités

politiques au niveau de l'Union européenne. En transformant les élections européennes en une lutte politique pour la présidence de la Commission européenne, l'Union apporterait une contribution décisive à la mise en œuvre d'une démocratie représentative dynamique et basée sur un système de partis. Sans cela, Les élections européennes et la structure de partis dont leur crédibilité dépend sont condamnées à une existence obscure et incertaine en marge de la réalité politique et démocratique.

BRENDAN DONNELLY ET MATHIAS JOPP<sup>2</sup>

## Bibliographie

### Documents officiels

Statuts de l'aisbl « *European People's Party* », 31 mars 2006, article 5.

Rapport Dimitrakopoulos/Leinen, rapport A5-0086/2000 et résolution correspondante du Parlement européen sur la modification de l'article 191 du Traité d'Amsterdam pour améliorer le statut légal et le financement des partis politiques européens, Journal officiel des Communautés européennes C 40, 7.2.2000.

Rapport Dimitris Tsatsos sur les partis politiques européens, rapport A4-0342/1996 (1996).

ELDR, statuts, article 5 – Critères d'admission des membres, catégories de membres et droits et obligations des membres.

Communication de la commission européenne du 12 juillet 2000 sur la reconnaissance des partis politiques européens et les règles applicables à leur financement, COM 2000/444 final.

Parti vert européen, statuts, article 6, [www.europeangreens.org](http://www.europeangreens.org).

Rapport Jo Leinen, rapport A5-170/2003 et résolution correspondante du Parlement européen sur les partis politiques européens (2005/2224(INI)) du 23 mars 2006.

Règlement (CE) n° 1524/2007 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2004/2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen.

<sup>2</sup> Brendan Donnelly dirige le *Federal Trust for Education and Research* de Londres; Mathias Jopp dirige l'*Institut für Europäische Politik* (IEP) de Berlin.

Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen, JO L 297, 15 novembre 2003.

Rapport spécial de la Cour des comptes n° 13/2000, JO C 181, 28 juin 2000.

### Ouvrages universitaires

Andoud, Olivier (Ed.) : *Les partis politiques au niveau européen*, Cahiers du GERSE, n° 3/1999.

Bardi, Luciano : *Transnational party federations, European parliamentary groups and the building of Europarties*, dans : Kats, Richard S./Mair, Peter (Ed.), *How parties organise : Change and adaptation in party organisations in Western democracies*, Londres, 1994.

Bell, D.S./Lord, C. (Ed.) : *Transnational parties in the European Union*, Aldershot, 1998.

Bieber, Roland : *Les perspectives d'un statut pour les partis politiques*, RTDE 1999.

Bieber, Roland : *Commentary on Article 138a Para 9*, dans : von der Groeben, Hans/Thiesing, Jochen/Ehlermann, Claus Dieter (Ed.), *Kommentar zum EU/EG-Vertrag*, Vol. 4, Baden-Baden, 1997.

Day, Stephen/Shaw, Jo : *The Evolution of Europe's Transnational Political Parties in the Era of European Citizenship*, dans : Börzel, Tanja/Cichowski, Rachel (Ed.), *The State of the European Union*, Vol. VI : *Law, Politics and Society*, Oxford, 2003/2004.

Delwit, Pascal/De Waele, Jean-Michel (Ed.) : *La démocratisation en Europe centrale. La coopération paneuropéenne des partis politiques*, Paris 1998.

Fitzmorris, John : *The party groups in the European Parliament*, Westmeath (Saxon House), 1975.

Gaffney, John (Ed.) : *Political parties in the European Union*, Londres et New York (Rutledge), 1996.

Henig, Stanley (Ed.) : *Political parties in the European community*, 1979.

Henig, Stanley/Pinder, John (Ed.) : *European political parties*, Londres (Allen and Unwin) 1969.

Hix, Simon/Lord, Christopher : *Political Parties in the European Union*, Londres (Macmillan), 1997.

Hix, Simon : *Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU*, dans : Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Ed.), *Europäische Integration*, 2<sup>e</sup> édition, Opladen (Leske und Budrich), 2003, pp. 151-180.

Hölscheidt, Sven : *Commentary on Article 191 Para 1*, dans : Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard (Ed.), *Das Recht der Europäischen Union*, Munich, 2006.

Hrbek, Rudolf (Ed.) : *European Parliament elections 2004 in the ten new EU member states. Towards the future European party system*, Baden-Baden (Nomos), 2005.

Jansen, Thomas : *Die Entstehung einer europäischen politischen Partei – Vorgeschichte, Gründung und Entwicklung der EVP*, Berlin 1996.

Jansen, Thomas : *Pan-European political parties*, Londres (Federal Trust), 2001.

Johansson, Karl M./Zervakis, Peter (Ed.) : *European political parties between cooperation and integration*, Baden-Baden, 2002.

Kreppel, Amie/Tsebelis, George : *Coalition formation in the European Parliament*, dans : *Comparative political studies*, Vol. 32, n° 8, 1999, pp. 933-966.

Ladrech, Robert : *Political parties in the European Parliament*, dans : Gaffney, John (Ed.), *Political parties in the European Union*, Londres et New York (Rutledge), 1996, pp. 291-307.

Leinen, Jo, *Europäische Parteien : Aufbruch in eine neue demokratische EU*, dans : *integration*, 3/2006, S. 229-235.

Leinen, Jo/Schönlau, Justus : *Auf dem Weg zu einer europäischen Demokratie. Politische Parteien auf EU-Ebene : Neueste Entwicklungen*, dans : *integration*, 3/2003, S. 218-227.

Lightfoot, Simon : *The consolidation of Europarties? Party regulation and the development of political parties in the EU*, dans : *Representation*, Vol. 42, numéro 4/2006, pp. 303-314.

Mittag, Jürgen (Ed.) : *Politische Parteien und Europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa*, Essen (Klartext), 2006.

Nettesheim, Martdans : *Developing a theory of democracy for the European Union*, dans : *Berkeley Journal of International Law*, 23/2005.

Scharpf, Fritz W. : *Governing Europe : Effective and democratic?*, Oxford (University Press), 1999.

Tsatsos, Dimitris/Deinzer, Gerold : *Europäische Parteien : Dokumentation einer Hoffnung*, Baden-Baden, 1998.

Zürn, Michael : *Zur Politisierung der Europäischen Union*, dans : *PVS, Politische Vierteljahresschrift*, 47. Jg. 2006, numéro 2, pp. 242-251.



### III - Le rôle des programmes électoraux européens

Les programmes électoraux européens, aussi appelés « Euromanifestes », constituent l'expression la plus tangible de l'existence des « partis politiques européens » (appelés « europartis » ci-après). Cependant, si la plupart des europartis publient un Euromanifeste à l'occasion des élections européennes, il ne faut pas pour autant en conclure que ces documents revêtent autant d'importance que les manifestes publiés par les partis nationaux dans le cadre de scrutins nationaux. Le présent document a pour objectif d'analyser la pertinence de ces programmes. Bien qu'elle tienne compte des dix europartis actuellement reconnus, l'analyse se concentrera plus spécifiquement sur les six principaux d'entre eux<sup>3</sup> : le Parti populaire européen (PPE), le Parti socialiste européen (PSE), le Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR), le Parti démocrate européen (PDE), le Parti vert européen (PVE) et le Parti de la gauche européenne (PGE).

<sup>3</sup> Bien que les quatre autres europartis jouent un rôle lors des prochaines élections, ces derniers ne revêtent pas la même importance pour notre étude. Parmi ces quatre europartis on compte : l'Alliance pour une Europe des Nations (AEN), l'Alliance Libre Européenne (ALE) et EU-Democrats-Alliance pour une Europe des Démocraties (EUD). Quant à *Libertas*, le nouveau europarti créé par le millionnaire irlandais Declan Ganley pour s'opposer à la ratification du Traité de Lisbonne dans son pays, il a été reconnu comme europarti le 2 février 2009 par le Bureau du PE (cependant, ce processus a été suspendu puisque la validité de ses soutiens politiques ont été mis en doute). En ce qui concerne l'Alliance des Démocrates Indépendants en Europe (ADIE), ce parti a été dissous le 31 décembre 2008. Quelques uns de ses membres se présentent aux élections sous la bannière *Libertas*, ce qui est le cas pour le MPF de Philippe de Villiers.

### 3.1 Qu'est-ce qu'un Euromanifeste et quelle est son importance ?

Des chercheurs tels qu'Olivier Ihl ont mis en évidence l'intérêt théorique des programmes électoraux, qualifiés d'« *éléments majeurs de la théorie démocratique du mandat* » (Ihl, 2005). S'inspirant de travaux de certains de ses prédécesseurs (Rose, 1980; Rallings, 1987; Budge, 1994), il avance que, dans un système politique, les programmes électoraux assurent **deux grandes fonctions**: « *prouver que les mesures adoptées par les membres du parti constituent un véritable 'programme politique'* » et « *donner aux électeurs la garantie que ces mesures seront à l'ordre du jour du gouvernement en cas de victoire* ». Olivier Ihl observe également que les programmes électoraux assument une autre fonction, beaucoup plus terre à terre, en permettant aux électeurs d'opérer un choix entre les différents partis et hommes politiques.

Depuis 1979, le Parlement européen (PE) est élu au suffrage universel direct. Afin de participer aux élections, les fédérations européennes de partis nationaux (aujourd'hui appelées « partis politiques européens » ou « europartis ») ont été invitées à rédiger des programmes électoraux spécifiques pour les campagnes européennes.

Les dernières élections européennes (2004) illustrent bien ce consensus qui règne manifestement parmi les hommes politiques européens sur l'importance d'une telle plateforme puisque tous les europartis ont publié un Euromanifeste à l'occasion du scrutin. Le projet « Euromanifestos », dirigé par le Professeur Hermann Schmitt du MZES de l'université de Mannheim<sup>4</sup>, offre un aperçu digne d'intérêt des différents manifestes publiés par les principaux europartis depuis la première élection directe du PE en 1979. Ces recherches montrent notamment que, depuis leur création, les grands europartis ont tous publié un Euromanifeste spécifique à l'occasion des élections européennes<sup>5</sup>.

4 <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/manifestos/>. Le projet « Euromanifestos » couvre cinq des six grands europartis étudiés dans le présent document, soit tous sauf le PDE. Le projet porte sur l'ensemble des élections européennes, de 1979 à 2004.

5 Le PVE a vu le jour en mars 1984 et le PGE a été créé en avril 2004. Il est donc raisonnable d'envisager que leur première véritable campagne européenne porte sur les élections de 1989 et 2009 respectivement. Les deux partis ont publié un Euromanifeste à l'occasion de ces scrutins. Le PPE, le PSE et l'ELDR ont tous rédigé un Euromanifeste pour chaque élection depuis 1979.

Par conséquent, les dirigeants politiques nationaux et européens semblent bien conscients de l'utilité et du rôle des manifestes à l'échelon national et se sont efforcés de transposer cette pratique au niveau européen. Reste une question de taille : ces Euromanifestes sont-ils de véritables outils politiques (sont-ils efficaces ?) ou faut-il y voir de simples gadgets ?

Certains universitaires, comme Oskar Niedermayer (Niedermayer, 1983), estiment que l'existence des Euromanifestes ne démontre pas en soi que ces organisations sont véritablement intégrées. Niedermayer a construit un modèle théorique applicable aux organisations européennes de partis dans lequel il énonce trois stades d'interaction entre les partis nationaux : « contact », « coopération » et « intégration ». Selon ce modèle, les Euromanifestes font partie des critères permettant de considérer les europartis comme des structures allant au delà de simples « organisations-cadres » pour les partis nationaux. Cependant, Niedermayer insiste également sur le fait que la publication de ces Euromanifestes ne suffit pas pour affirmer que les europartis auraient atteint leur stade d'évolution ultime dans la mesure où ces documents peuvent être de nature purement symbolique. Le niveau d'interaction dépend en effet de la qualité et du contenu des Euromanifestes.

Afin de favoriser une intégration toujours plus poussée des europartis, et donc l'implication croissante des citoyens dans le processus d'intégration européenne, les Euromanifestes doivent donc être : 1) clairement définis; 2) pris en considération par les partis nationaux dans le cadre des campagnes électorales européennes; et 3) efficaces, soit capables de se traduire par la mise en œuvre de mesures concrètes via l'action des députés européens au PE.

### 3.2 La définition imparfaite des Euromanifestes

Comme le montre le tableau 1, seuls deux europartis mentionnent explicitement les Euromanifestes dans leurs statuts (le PSE et l'ELDR). Les autres partis ne font aucune mention d'un quelconque programme électoral pour les campagnes européennes (PPE, PVE et PDE) ou font une vague référence à des « lignes directrices communes » (PGE).

**TABEAU 1: RÉFÉRENCE AUX EUROMANIFESTES DANS LES STATUTS (1<sup>ER</sup> JANVIER 2009).**

MENTION D'UN « EUROMANIFESTE »	EUROPARTI	DÉTAILS
MENTION EXPLICITE	PSE	-ART. 3.3: « PLUS SPÉCIFIQUEMENT, LE PSE A POUR BUTS: [...] D'ADOPTER UN MANIFESTE COMMUN POUR LES ÉLECTIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN ». -ART. 20.3 : « LE CONSEIL ADOPTE LE MANIFESTE DU PSE POUR LES ÉLECTIONS EUROPÉENNES »
	ELDR	-ART.10: « LES POUVOIRS SUIVANTS SONT RÉSERVÉS AU CONGRÈS : [...] D. L'APPROBATION D'UN PROGRAMME POLITIQUE COMMUN POUR LES ÉLECTIONS EUROPÉENNES. » -ART. 15: « LES POUVOIRS SUIVANTS SONT RÉSERVÉS AU CONSEIL : [...] D. LA PRÉPARATION DU PROGRAMME POLITIQUE COMMUN POUR LES ÉLECTIONS EUROPÉENNES À APPROUVER PAR LE CONGRÈS »
MENTION INDIRECTE	PGE	-ART. 10 : « LE CONGRÈS : [...] ÉLABORE DES LIGNES DIRECTRICES COMMUNES POUR LES ÉLECTIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN »
NÉANT	PPE	
	PVE	
	PDE	

Bien que trois europartis aient modifié leurs statuts depuis 2004 (le PPE en mars 2006, le PSE en décembre 2006 et le PVE en juin 2008), aucun n'a ajouté de référence ou approfondi la question des Euromanifestes, ce qui pourrait témoigner d'un manque de volonté et/ou des difficultés qu'éprouvent les partis nationaux pour parvenir à un compromis politique sur ce thème.

Seul le PSE a apporté un point de détail : en 2004, les statuts prévoyaient que le Conseil adopte « un manifeste », tandis que le nouveau texte stipule que le Conseil adopte « le manifeste du PSE », ce qui laisse entendre que ce manifeste est désormais, pour les socialistes, un passage obligé lorsque se profile une élection européenne. Dès lors, cet Euromanifeste apparaît comme l'unique programme des socialistes européens, et non comme un programme parmi d'autres.

Non seulement les Euromanifestes sont pratiquement passés sous silence dans les statuts, mais leur contenu manque également le plus souvent de précision. De manière générale, ils peuvent être décrits comme de modestes tribunes idéo-

logiques présentant certains grands principes, idéaux et/ou objectifs partagés par les partis nationaux affiliés. Compte tenu de l'hétérogénéité qui caractérise les partis nationaux et de l'obligation de parvenir à un consensus, ces documents demeurent pour l'essentiel de nature abstraite et énoncent peu (voire pas) de propositions concrètes, ce qui amène certains universitaires à qualifier ces Euromanifestes de « *ternes, n'offrant rien de plus que des platitudes [...]* et ne contribuant guère à apporter des propositions politiques dignes de ce nom » (Smith, 1999).

Au vu des Euromanifestes déjà adoptés, en particulier le manifeste du PSE, les élections de 2009 pourraient quelque peu changer la donne. Le PSE a adopté son nouveau manifeste à l'occasion d'une réunion du Conseil organisée à Madrid les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2008. Le processus qui a présidé à l'élaboration de ce manifeste peut en soi être considéré comme une innovation. En octobre 2007, le PSE a lancé une campagne spécifique sur le manifeste<sup>6</sup>, qui s'est étalée sur plus d'un an et a permis aux militants de prendre part pour la première fois dans l'histoire du parti à l'élaboration du programme électoral commun. Ce procédé nouveau pourrait constituer une première étape vers une nouvelle approche des Euromanifestes par les partis et contribuer à une meilleure implication des militants dans la politique européenne<sup>7</sup>. Autre progrès remarquable, le manifeste du PSE pour les élections de 2009 se fait également plus précis sur le fond et recense 71 propositions en vue de la prochaine législature.

Néanmoins, ces évolutions doivent être nuancées et ce, pour au moins trois raisons :

- Les membres du PSE reconnaissent eux-mêmes qu'au final, ce sont les partis nationaux qui gardent la main sur l'agenda<sup>8</sup>. Toutes les propositions politiques énoncées dans le manifeste du PSE ont d'abord dû obtenir l'aval

<sup>6</sup> Pour plus d'informations, voir le site internet dédié à la campagne : <http://manifesto2009.pes.org/>

<sup>7</sup> Il existe un lien manifeste entre cette campagne et la possibilité récemment offerte par le PSE aux militants nationaux de devenir des « euromilitants » via le site internet du PSE (mai 2006). Aujourd'hui, le PSE recense près de 12.000 euromilitants (dont 4.000 membres du PS français).

<sup>8</sup> Voir le rapport spécial du MCSinfo consacré aux europartis et en particulier les articles « Au PSE les militants se cherchent une place » et « Dans le cambouis des europartis ». Une assistante administrative du PSE y affirme que « On n'adopte aucune position politique sans l'aval de nos partis [...] ». Lors de la rédaction du manifeste [...], le secrétariat était en contact permanent avec les partis nationaux pour trouver des compromis ». Pour de plus amples détails, voir : <http://mcsinfo.u-strasbg.fr/europartis/>

de l'ensemble des partis nationaux.

- L'implication des militants demeure particulièrement limitée : le PSE n'a reçu en tout et pour tout que treize contributions pour la rédaction de son manifeste, dont certaines collectives.

La plupart des 71 propositions contenues dans le manifeste demeurent évasives et ne précisent pas de mesures législatives univoques susceptibles d'aboutir à une mise en œuvre concrète.

Par conséquent, le premier critère permettant de qualifier les Euromanifestes de véritables programmes électoraux n'est pas entièrement satisfait. Les statuts de la plupart des europartis ne font aucune mention de la rédaction des Euromanifestes qui, pour l'essentiel, demeurent particulièrement vagues en termes de contenu. Les élections de 2009 pourraient à cet égard apporter quelques changements. Toutefois, même si ces changements venaient à se matérialiser, un second critère doit encore être satisfait pour que l'on puisse considérer les Euromanifestes comme des outils politiques efficaces : ils doivent être pris en considération par les partis nationaux lors des campagnes électorales européennes, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent.

### 3.3 Les partis nationaux et les Euromanifestes lors de la campagne électorale de 2004

À l'exception du PGE, tous les partis pris en considération dans le présent document ont publié un Euromanifeste à l'approche des élections européennes de 2004. Pourtant, comme le soulignent les chercheurs du **projet « Euromanifestos »**, les partis nationaux se sont montrés réticents à l'idée de reprendre à leur compte ces Euromanifestes publiés par leur organisation-cadre.

En réalité, la plupart des partis nationaux ont publié leur propre manifeste au lieu d'employer celui de leur europarti. D'autres recherches doivent encore être menées pour déterminer si ces manifestes nationaux étaient entièrement neufs ou s'il s'agissait de simples adaptations des Euromanifestes. Toutefois, les premiers

résultats de l'étude menée par le projet « Euromanifestos » permettent d'ores et déjà de mettre en exergue un point intéressant. L'analyse des différents tableaux montre en effet que seuls sept partis nationaux ont choisi d'endosser l'Euromanifeste publié par leur europarti pour leur campagne électorale :

- Trois partis issus du Parti vert européen : *Bündnis 90/Grüne* (Verts/Alliance 90) en Allemagne; *Los Verdes - Partido Verde Europeo* en Espagne; *DGA - Déi Gréng Alternativ* au Luxembourg
- Deux partis issus de l'ELDR : le SZDSZ (*Szabad Demokraták Szövetsége* - Alliance des démocrates libres) en Hongrie; le VVD (*Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* – Parti populaire pour la liberté et la démocratie) aux Pays-Bas
- un parti issu du PPE : *Forza Italia* en Italie
- un parti issu du PSE : Le MLP - *Partit Laburista* (Parti travailliste) à Malte.

Il n'est pas inintéressant de constater que, à l'exception notable de *Forza Italia*, il s'agit pour la plupart de petits partis issus de petits pays. Ce constat pourrait suggérer que les europartis seraient davantage sollicités par les petits pays et les petits partis (ou les partis en difficulté) que par les grands. Les europartis offrirait une aide utile et constitueraient une source d'idées de programme pour les membres les plus modestes, tandis que les partis affiliés plus importants se garderaient le droit de publier leurs propres manifestes. Quoi qu'il en soit, les europartis et les Euromanifestes peuvent parfois également servir de source de légitimation pour les grands partis nationaux : on ne peut en effet considérer *Forza Italia* (FI) comme un « petit parti » ou comme un parti issu d'un « petit pays », mais l'affiliation de FI au PPE est relativement récente (1998) et a fait l'objet de nombreuses critiques de la part de membres du PPE, ce qui fait de FI un parti en difficulté au sein du PPE et ce qui explique peut-être sa détermination à endosser l'Euromanifeste commun en 2004.

Des recherches qualitatives, dont une étude menée par l'auteur en 2005-2006 en France<sup>9</sup>, confirment l'absence d'intérêt d'une écrasante majorité de partis

9 ROA BASTOS, Francisco. *Des 'Fédérations européennes de partis' aux 'europartis' : une approche du phénomène partisan au niveau européen. Etude des interactions entre partis français, fédérations européennes de partis et groupes politiques*. Thèse de maîtrise, IEP de Paris, 2006.

nationaux à l'égard des Euromanifestes. Les différents acteurs politiques interviewés lors de cette étude (députés européens français, membres du Bureau international des partis nationaux, membres des europartis) s'accordent tous à dire que les Euromanifestes sont de nature purement « symbolique »<sup>10</sup>. Ceux-ci sont particulièrement utiles aux petits partis issus de petits pays qui apprécient la synthèse que leur offre l'organisation-cadre<sup>11</sup>.

Rien n'incite ou n'oblige les partis nationaux à adopter les Euromanifestes pour en faire leur propre programme électoral. Le pouvoir et l'influence des europartis sur les partis nationaux affiliés restent en effet particulièrement limités. À titre d'exemple, les partis nationaux sont entièrement libres dans le choix des candidats aux élections européennes puisque rien ne les contraint à en référer à leur europarti. Les europartis n'ont aucun pouvoir de supervision sur les activités électorales de leurs membres, pas plus qu'ils n'ont la possibilité de les obliger à adopter et à utiliser le manifeste commun. Par ailleurs, les partis nationaux ne voient aucun avantage ou intérêt à livrer une campagne réellement « européenne ». Les recherches ont en effet montré à l'envi que les élections européennes constituent avant tout des élections nationales « de second rang » (Reif & Schmitt, 1980). Et si l'on en croit les récentes déclarations de certains membres de partis nationaux, il ne faut pas s'attendre à ce que les choses changent en 2009<sup>12</sup>.

En conclusion, les Euromanifestes demeurent pour l'essentiel des tribunes « symboliques », publiées « pour la galerie ». Les dirigeants des partis nationaux sont parfaitement conscients des bénéfices qu'ils peuvent tirer en termes d'image d'un tel affichage de consensus. Toutefois, le contenu trop imprécis de ces manifestes n'est pas de nature à donner une réelle consistance programmatique aux europartis.

10 Entretien avec Arnold Cassola (ancien Secrétaire général du PVE) à Bruxelles, le 26 novembre 2008, lors d'une conférence organisée par l'association d'études politiques transeuropéenne TEPSA (« *Electing the European Parliament* »). Pour de plus amples détails, voir également l'article susmentionné, « Dans le cambouis des europartis ».

11 Voir le rapport spécial du MCSinfo et en particulier l'article « Avant tout une élection nationale pour l'UMP » : un membre de l'UMP y déclare notamment que « *Les européennes sont une élection nationale à thématique européenne* ».

12 Règlement n° 1524-2007 adopté par le Conseil et le PE le 18 décembre 2007.

### 3.4 La coordination parlementaire et le travail législatif, outils de définition concrète des programmes politiques

Depuis le début du processus d'intégration, les groupes parlementaires forment le principal foyer de coordination politique. Les travaux menés par les députés au PE ont permis d'aboutir à de nombreuses réalisations concrètes, en particulier depuis l'introduction de la procédure de codécision dans le Traité de Maastricht (article 251). À titre d'exemple, le travail législatif des groupes politiques du PE a largement influencé les directives REACH et Services récemment adoptées. Et de nombreux universitaires (Hix, 2001; Hix & Kreppel, 2003; Hix, Noury & Roland, 2005) ont constaté que la cohésion des groupes politiques du PE s'était renforcée. Toutefois, certains exemples récents démontrent que d'importantes divergences de point de vue subsistent entre les députés européens issus de pays différents et que des dissensions peuvent apparaître au sein des groupes politiques du PE lors de votes importants (voir par exemple la défection française au sein du PSE dans le cadre de la directive sur les services, le 15 novembre 2006). De plus, certains groupes, à l'image de la GUE, ne sont rien d'autre que des « groupes techniques » et ne peuvent être considérés comme des groupements homogènes. Cette hétérogénéité et ces désaccords localisés sont à la fois la cause et la conséquence de l'inefficacité des Euromanifestes. Si les dirigeants de partis européens souhaitent voir leurs europartis passer à un stade d'interaction plus intégré, ils devront faire en sorte de renforcer la coopération au sein des groupes du PE lors de la prochaine législature.

Comme indiqué au début du présent document, les manifestes sont censés établir des priorités politiques destinées au pouvoir exécutif (Ihl, 2005). Cette fonction programmatique est l'une des plus importantes qui soient pour tout manifeste à l'échelon national. Toutefois, sous leur forme actuelle, les Euromanifestes peuvent difficilement être considérés comme des programmes politiques concrets puisqu'ils se résument à de simples déclarations pratiquement dénuées de propositions concrètes. Le manifeste publié par le PPE en 2004 ne contenait ainsi que trois pages. Le document abordait 13 thèmes mais n'énonçait que 11 propositions concrètes (5 des 13 thèmes abordés n'étaient accompagnés d'aucune mesure concrète. *Pour de plus amples détails, voir tableau 2 à l'annexe*). Le même

constat pourrait être appliqué aux autres europartis. Il n'est donc guère surprenant de constater l'absence totale de lien entre ces manifestes et le « programme législatif » annuel de la Commission européenne. Cette dernière ne peut en effet compter sur les europartis pour déterminer les politiques à mettre en œuvre. Il serait à cet égard intéressant de mener des recherches complémentaires sur le sujet afin de procéder à une comparaison systématique entre les manifestes des majorités politiques au PE et les programmes législatifs de la Commission pour chaque législature.

Il n'existe donc aucune véritable tribune politique à l'échelle européenne et les citoyens européens n'ont aucun moyen de vérifier, au terme de la législature, si les europartis ont joué un rôle actif ou non. Cette absence pourrait en grande partie expliquer la persistance, voir l'intensification, des critiques soulevées à l'encontre dudit « déficit démocratique » de l'UE et à l'irresponsabilité des acteurs politiques européens. Pourtant, il existe une certaine marge d'évolution pour que les citoyens exercent davantage d'influence, de même que pour un certain degré de politisation de la fonction exécutive à l'échelon européen. L'élection du président de la Commission européenne à la majorité qualifiée depuis 2004 et les demandes favorables à la désignation de candidats à la présidence de la Commission avant les élections européennes pourraient renforcer le lien entre les programmes politiques et les activités du pouvoir exécutif.

La visibilité et la responsabilité auraient certainement beaucoup à gagner si les europartis présentaient des tribunes électorales précises, adoptées par tous les partis nationaux affiliés et soutenus publiquement par un candidat à la présidence de la Commission nommé par chaque europarti avant les élections européennes. Mais les partis nationaux et leurs dirigeants sont-ils disposés à trouver un accord sur ce point ?

### 3.5 Vers des Euromanifestes plus efficaces ?

L'objectif du présent document était d'aborder le concept d'Euromanifeste et de voir comment il pouvait contribuer à impliquer davantage les citoyens dans le processus d'intégration européenne. Pour la période couvrant 1979 à 2004, l'éva-

luation finale n'est guère positive. Pour commencer, les Euromanifestes ne sont pas suffisamment bien définis et restent pour l'essentiel de simples tribunes symboliques dénuées d'intérêt pour les partis nationaux. Ensuite, comme le démontrent les recherches qualitatives et quantitatives, les partis nationaux se servent très rarement des manifestes publiés par leurs europartis respectifs. Enfin, le caractère hétérogène de ces groupes ne favorise pas la précision et la dimension contraignante des Euromanifestes.

Cependant, certains éléments laissent à penser que nous pourrions assister à une transition vers un stade plus intégré d'interaction entre europartis.

Certains europartis semblent avoir adopté une nouvelle dynamique pour la rédaction de leur Euromanifeste. Pour les élections de 2009, le PSE a élaboré son manifeste en association avec les membres individuels des partis nationaux. Même si la participation de ces derniers était relativement limitée, cette démarche innovante pourrait s'ancrer dans le long terme et inciter les autres europartis à emboîter le pas au PSE.

Sur le plan technique, la participation directe des membres individuels des europartis à l'élaboration des Euromanifestes a été rendue possible par la généralisation de l'internet. Cette nouvelle technologie permet aujourd'hui aux europartis de se mettre à l'écoute des membres individuels dans les 27 États de l'UE et de les encourager à collaborer sur certains projets spécifiques, tels que l'élaboration des Euromanifestes, à moindre prix. En outre, l'existence de l'internet pose également un nouveau défi aux europartis : celui de l'adhésion de membres individuels. Cette question n'avait jusqu'à présent jamais été concrètement étudiée.

Autre point essentiel, le nouveau règlement sur les europartis adopté en décembre 2007 leur offre d'importantes possibilités :

- Premièrement, les europartis ont désormais la possibilité de créer des « fondations politiques européennes ». Celles-ci ont vocation à devenir les « *think tanks* » officiels de chaque europarti. Ces nouvelles organisations politiques pourraient former une importante source de propositions législatives et devenir des acteurs de premier plan susceptibles de



renforcer la précision et l'efficacité des Euromanifestes.

- Ensuite, ce nouveau règlement permet aux europartis de financer des campagnes de nature réellement européennes lors des élections du PE. Cette nouvelle règle pourrait annoncer un changement notable et transformer le rôle que jouent les europartis dans les campagnes électorales européennes, pour autant que les partis nationaux y consentent.

Les changements susceptibles de voir le jour à l'avenir sont néanmoins largement tributaires d'une seule interrogation : dans quelle mesure les partis nationaux et leurs dirigeants sont-ils disposés à favoriser de telles évolutions ?

Toutefois, une certaine marge de manœuvre existe pour inciter les acteurs politiques à publier des plateformes plus précises et à les respecter. La principale méthode consiste à mieux faire connaître leurs programmes du grand public, même si ceux-ci demeurent très vagues en termes de contenu. Les citoyens, les universitaires, les journalistes mais aussi les militants peuvent renforcer l'intérêt de ces Euromanifestes aux yeux des acteurs politiques tout simplement en les prenant davantage en considération. La diffusion et la dissémination des tribunes électorales pourraient en renforcer le poids en mettant au jour d'éventuelles contradictions. Par ailleurs, il doit être possible d'améliorer le contrôle et la supervision de la mise en œuvre de ces programmes. Certaines initiatives ont vu le jour afin d'attirer l'attention du public sur les travaux parlementaires qui marqueront la prochaine législature. À titre d'exemple, le *European Policy Centre* a lancé un projet intitulé « *Vote Watch EU* » (<http://www.votewatch.eu/>) dont l'objectif est de fournir des informations actualisées sur les votes de l'ensemble des députés européens lors de la prochaine législature. Cette initiative illustre les démarches que peuvent adopter celles et ceux qui souhaitent renforcer la responsabilité du travail législatif mené à l'échelle européenne. Une comparaison systématique des comportements de vote et des Euromanifestes qu'endossent en théorie les différents députés européens permettrait de se faire une idée intéressante de l'influence réelle de ces tribunes sur les travaux législatifs. Ce domaine de recherche pourrait par ailleurs s'avérer particulièrement bénéfique pour les acteurs politiques.

FRANCISCO ROA BASTOS<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Francisco Roa Bastos est professeur à l'Université de Saint-Quentin-en-Yvelines

## Bibliographie choisie

- Budge, I. (1994), A New Spatial Theory of Party Competition, dans *British Journal of Political Science*, 23 (2), p. 443-467.
- Hix, S. (2001), Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament: An Application of Nominate to the EU, dans *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), p. 663-688.
- Hix, S., Kreppel, A. (2003), From "Grand Coalition" to Left-Right Confrontation. Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament, dans *Comparative Political Studies*, 36 (1-2), p. 75-96.
- Hix, S., Noury, A., Roland, G. (2005), *Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament*, dans *British Journal of Political Science*, 35 (2), p. 209-234.
- Ihl, O. (2005), *Programme électoral*, dans DELOYE, Y., *Dictionnaire des élections européennes*. Paris: Economica, p. 568-571.
- Niedermayer, O. (1983), *Europäische Parteien ? Zur grenzüberschreitenden Integration politischer Parteien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*. Francfort s/ le Main : Campus.
- Reif, K., Schmitt, H. (1980), *Nine Second-order National Elections: a Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results*, dans *European Journal of Political Research*, 8 (1), p. 3-45.
- Rollings, C. (1987), *The Influence of Elections Programmes : Britain and Canada 1956-1979*, dans Budge, Robertson, Hearl (éd.). *Ideology, Strategy and Party Change*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Rose, R. (1980), *Do Parties Make a Difference?* Londres : Macmillan.
- Smith, Julie (1999), *Europe's elected parliament*. Sheffield : Sheffield academic press.

## Sites internet

- <http://manifesto2009.pes.org/> : Site internet du PSE consacré à la campagne pour le manifeste 2009.
- <http://mcsinfo.u-strasbg.fr/europartis/> : Rapport spécial de MCSinfo sur les europartis.
- <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/manifestos/> : Site internet du Projet « Euromanifestos » (MZES; Université de Mannheim).
- <http://www.votewatch.eu/> : Site internet du projet « *Vote Watch Eu* » du *European Policy Centre* (EPC), actuellement en construction.

# Annexes

**TABEAU 2: EUROMANIFESTES POUR 2009 – TOUR D’HORIZON DE LA SITUATION**

EUROPARTI	GROUPE AU PE	STATUT ACTUEL DE L’EUROMANIFESTE POUR 2009
<b>PPE</b>	PPE-DE	« <i>PROJET DE DOCUMENT DU PPE POUR LES ÉLECTIONS DE 2009</i> » APPROUVÉ PAR LE BUREAU POLITIQUE DU PPE LES 29 ET 30 JANVIER 2009 DOIT ENCORE ÊTRE OFFICIELLEMENT ADOPTÉ LORS DU CONGRÈS DE VARSOVIE (AVRIL 2009)
<b>PSE</b>	PSE	« <i>LES CITOYENS D’ABORD – UN NOUVEAU SENS POUR L’EUROPE</i> » ADOPTÉ LORS DE LA RÉUNION DU CONSEIL À MADRID, LES 1 <sup>ER</sup> ET 2 DÉCEMBRE 2008 <a href="http://www.pes.org/downloads/PES_MANIFESTO_2009-FR.PDF">HTTP://WWW.PES.ORG/DOWNLOADS/PES _ MANIFESTO _ 2009-FR.PDF</a>
<b>ELDR</b>	ADLE	« <i>LES 15 PRIORITÉS DES LIBÉRAUX EUROPÉENS POUR LES ÉLECTIONS DU PE</i> » ADOPTÉ LORS DU CONGRÈS DE STOCKHOLM, LE 31 OCTOBRE 2008 <a href="http://www.eldr.org/pdf/manifeste/ELDR-MANIFESTE-ELECTORAL-FR.PDF">HTTP://WWW.ELDR.ORG/PDF/MANIFESTE/ELDR-MANIFESTE-ELECTORAL-FR.PDF</a>
<b>ALLIANCE LIBRE EUROPÉENNE (ALE)</b>	VERTS/ALE	EN COURS D’ÉLABORATION
<b>PVE</b>	VERTS/ALE	« <i>A GREEN NEW DEAL FOR EUROPE</i> » DOIT ENCORE ÊTRE OFFICIELLEMENT ADOPTÉ LORS DU CONGRÈS DE BRUXELLES (MARS 2009) <a href="http://europeangreens.eu/menu/EGP-MANIFESTO/">HTTP://EUROPEANGREENS.EU/MENU/EGP-MANIFESTO/</a>
<b>ALLIANCE POUR L’EUROPE DES NATIONS (AEN)</b>	UEN	
<b>GAUCHE EUROPÉENNE</b>	GUE-NGL	« <i>TOGETHER FOR CHANGE IN EUROPE</i> » ADOPTÉ LORS DU CONGRÈS DE BERLIN, LES 29 ET 30 NOVEMBRE 2008 <a href="http://www.european-left.org/english/news/electoral_platform/">HTTP://WWW.EUROPEAN-LEFT.ORG/ENGLISH/NEWS/ELECTORAL _ PLATFORM/</a>

<b>PDE</b>	ADLE	« <i>RÉSOLUTION DU PDE – BÂTIR SUR LES DÉCOMBRES DE LA CRISE</i> » IL NE S’AGIT PAS OFFICIELLEMENT D’UN MANIFESTE : CE DOCUMENT SE COMPOSE DE DEUX RÉSOLUTIONS POLITIQUES ADOPTÉES LORS DU CONGRÈS DE BRUXELLES, LE 5 DÉCEMBRE 2008 <a href="http://www.mouvementdemocrate.fr/actualites/europe/telechargement/manifesto-pde-051208.pdf">HTTP://WWW.MOUVEMENTDEMOCRATE.FR/ACTUALITES/EUROPE/TELECHARGEMENT/MANIFESTO-PDE-051208.PDF</a>
<b>ALLIANCE DES DÉMOCRATES INDÉPENDANTS EN EUROPE (ADIE)</b>	ID	CET EUROPARTI A ÉTÉ DISSOUS LE 31 DÉCEMBRE 2008. LE PRINCIPAL PARTI NATIONAL DE L’AIE (LE « MOUVEMENT POUR LA FRANCE » - MPF) FERA CAMPAGNE EN FRANCE SOUS LA BANNIÈRE D’UN NOUVEL EUROPARTI : LIBERTAS.
<b>LIBERTAS</b>		EN COURS D’ÉLABORATION
<b>ALLIANCE POUR UNE EUROPE DES DÉMOCRATIES (EUD)</b>	ID	EN COURS D’ÉLABORATION

Par Maria PALLARES, Notre Europe. Situation au 1<sup>er</sup> février 2009.

**TABEAU 3: THÈMES ABORDÉS PAR LE MANIFESTE DU PPE EN 2004 ET PROPOSITIONS CONCRÈTES**

THÈMES ABORDÉS PAR LE MANIFESTE DU PPE EN 2004	ORIENTATION ET GRANDES LIGNES DU MANIFESTE DU PPE	PROPOSITIONS CONCRÈTES OU MESURES
<b>EUROPE DES CITOYENS</b>	<b>RENFORCER LA MOBILITÉ EN EUROPE</b>	<b>EXTENSION DES PROGRAMMES SOCRATES ET ERASMUS</b>
<b>ECONOMIE SOCIALE DE MARCHÉ</b>	RENFORCER « LA LIBRE ENTREPRISE, UNE DEVISE STABLE ET DES SYSTÈMES NATIONAUX DE SÉCURITÉ SOCIALE EFFICACES »	
<b>CHÔMAGE</b>	RENFORCER LA LIBRE ENTREPRISE (« AMÉLIORATION QUANTITATIVE MAIS AUSSI QUALITATIVE DE L’EMPLOI, EN CRÉANT LES CONDITIONS FAVORABLES À LA LIBRE ENTREPRISE EN EUROPE »)	
<b>SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE ET DE PENSION</b>	« DES RÉFORMES DANS CES DOMAINES SONT INDISPENSABLES POUR CONSOLIDER NOTRE SÉCURITÉ SOCIALE »	



<b>CROISSANCE ÉCONOMIQUE</b>	« RÉDUIRE LES OBSTACLES COMMERCIAUX ET LIBÉRALISER LES MARCHÉS »	
<b>RECHERCHE ET INNOVATION</b>	« SOUTENIR LA RECHERCHE DANS LES TECHNOLOGIES INNOVATRICES ET AXÉES SUR L'AVENIR, TELLES QUE LA BIOTECHNOLOGIE ET LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION »	
<b>ÉDUCATION</b>	« DÉVELOPPER LES SYSTÈMES ÉDUCATIFS ET DE FORMATION DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION ».	« NOUS RECOMMANDONS À CET ÉGARD QUE LES ÉTATS MEMBRES ADAPTENT LEUR SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT, AFIN QUE L'APPRENTISSAGE DE DEUX LANGUES ÉTRANGÈRES DEVIENNE UNE RÉALITÉ »
<b>STABILITÉ POLITIQUE ET SÉCURITÉ EN EUROPE</b>	« L'UNION DEVRAIT PARLER D'UNE SEULE VOIX DANS TOUS LES DOMAINES IMPORTANTS RELEVANT DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ. »	« CE QUI IMPLIQUE QUE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE DOIT ÊTRE ÉLABORÉE EN ÉTROITE COLLABORATION AVEC L'OTAN »
<b>TERRORISME</b>	« NOUS DEVONS RÉPONDRE AUX NOUVELLES MENACES TELLES QUE LE TERRORISME INTERNATIONAL, AVEC DES STRATÉGIES ADÉQUATES, DE NOUVEAUX MÉCANISMES DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES CONFLITS, AINSI QU'EN RÉAFFECTANT NOS CAPACITÉS DE DÉFENSE »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- « LES COMPÉTENCES D'EUROPOL DEVRAIENT ÊTRE ÉLARGIES »</li> <li>- « IL CONVIENT ÉGALEMENT DE DÉVELOPPER EUROJUST POUR EN FAIRE UN VÉRITABLE RÉSEAU DE COMMUNICATION ET D'ALERTE RAPIDE, RELIANT LES AUTORITÉS JUDICIAIRES NATIONALES »</li> <li>- « LES DÉFINITIONS DES CRIMES TELS QUE LE COMMERCE ET L'ESCLAVAGE DES FEMMES, LE TRAFIC DE DROGUE, LA CRIMINALITÉ SUR INTERNET, LE BLANCHIMENT D'ARGENT ET LES ACTES DE RACISME, DEVRAIENT ÊTRE HARMONISÉES DANS TOUS LES SYSTÈMES JURIDIQUES NATIONAUX, AFIN D'ÉTABLIR DES NORMES EUROPÉENNES COMMUNES MINIMALES »</li> </ul>

		- « NOUS SOMMES FAVORABLES À LA CRÉATION D'UN PARQUET EUROPÉEN »
<b>IMMIGRATION</b>	« MAÎTRISER ET GÉRER L'IMMIGRATION ET LUTTER CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE, LA CRIMINALITÉ ET LE COMMERCE ET L'ESCLAVAGE DES FEMMES [...] NOUS DEVONS ÉGALEMENT COMBATTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE À LA RACINE, EN AMÉLIORANT LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS D'ORIGINE ET LES PAYS TRANSITAIRES »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- « BIEN QUE CETTE QUESTION RELÈVE AVANT TOUT DU RESSORT DES ÉTATS MEMBRES, CES DERNIERS DEVRAIENT POUVOIR FAIRE APPEL À UN CORPS EUROPÉEN DE POLICE DES FRONTIÈRES, AFIN QUE CELUI-CI LES AIDE À RENFORCER LES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UNION »</li> <li>- « LE PPE EST FAVORABLE À DES PROCÉDURES D'ASILE HARMONISÉES, DEVANT ÊTRE TRAITÉES DANS UN DÉLAI DE SIX MOIS »</li> </ul>
<b>POLITIQUES DURABLES</b>	« NOUS PENSONS QUE L'ENVIRONNEMENT DOIT ÊTRE PROTÉGÉ SUR BASE D'UNE RÉGLEMENTATION STRICTE AU NIVEAU DE L'UNION ... »	« ... SE FONDANT SUR LE PRINCIPE DU 'POLLUEUR-PAYEUR' ET ASSURANT UN CONTRÔLE STRICT DU RESPECT DE CES RÈGLES »
<b>CHANGEMENTS CLIMATIQUES</b>	« LES EFFORTS RÉALISÉS À L'ÉCHELLE PLANÉTAIRE POUR ARRÊTER LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DOIVENT RESTER UNE PRIORITÉ ABSOLUE. [...] NOUS VOULONS ATTEINDRE CET OBJECTIF EN SOUTENANT LES ÉNERGIES RENOUVELABLES, LE RECOURS À DES TECHNOLOGIES NOUVELLES, AINSI QUE LES POLITIQUES DE TRANSPORT MOINS NUISIBLES POUR L'ENVIRONNEMENT »	« UNE FEUILLE DE ROUTE EUROPÉENNE VISANT UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE DU PROTOCOLE DE KYOTO, DOIT FAIRE DE L'EUROPE LE LEADER MONDIAL DANS CE DOMAINE »
<b>SÉCURITÉ ALIMENTAIRE</b>	« LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DOIT ÊTRE UNE PRIORITÉ... »	« ... EN FAVORISANT LES PRODUCTIONS AGRICOLES QUI RESPECTENT DAVANTAGE L'ENVIRONNEMENT, ET EN GARANTISSANT UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE ET UN CONTRÔLE EFFICACE DE L'ENSEMBLE DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE »

## IV - Les partis européens doivent-ils proposer un candidat à la présidence de la Commission européenne ?

---

La question relative à la nomination, par les grands partis européens, d'un candidat à la présidence de la Commission n'est pas si neuve que ça (cf. *Notre Europe*, 1998). Pour appréhender cette question, il convient de revenir sur le processus de réforme institutionnelle – aujourd'hui à l'arrêt après le coup de frein provoqué ces trois dernières années par l'échec de la ratification du Traité constitutionnel et du Traité de Lisbonne.

### 4.1 La crise du processus de réforme institutionnelle

La crise profonde que traverse actuellement le processus de réforme du système communautaire nous amène à nous pencher sur trois points spécifiques :

- Premièrement, le **rôle des citoyens européens**. Le fait que les deux échecs résultent de référendums populaires dans des États membres fondateurs de l'Union européenne atteste, au delà des diverses interprétations qui ont pu voir le jour, du détachement croissant des citoyens européens par rapport aux institutions/politiques de l'Union. Ce détachement semble

d'autant plus sérieux lorsque l'on analyse les données, irréfutables. Celles-ci montrent en effet une diminution progressive du taux de participation aux élections du Parlement européen, passant de 66 % en 1966 à 48 % lors du dernier scrutin en 2004. Les citoyens considèrent la Commission européenne comme la plus distante des institutions de l'Union<sup>14</sup> et ce, malgré les sondages Eurobaromètre qui indiquent que plus de la moitié des citoyens reste favorable au processus d'intégration (un pourcentage qui a toutefois suivi une tendance à la baisse ces dernières années). Pendant des années, les institutions de l'Union se sont efforcées de trouver des méthodes de communication plus modernes pour s'attirer les faveurs des citoyens (la dernière en date répondant au nom de « EU Tube »). Toutefois, les résultats sont loin de répondre aux attentes et n'ont en tout état de cause pas permis d'éviter le « non » aux référendums nationaux. Il importe donc d'envisager de nouveaux instruments qui permettraient un contrôle démocratique plus direct et que les citoyens interpréteraient comme tels.

- Ensuite, **la dynamique politique n'est plus garantie**. Le mécanisme d'intégration progressive et opérationnelle semble s'essouffler et ne peut plus compter sur la dynamique initiée par l'Acte unique européen (1986) qui a permis d'importants progrès sur le plan de l'unification de l'Europe. Les réformes institutionnelles ont toujours constitué d'importantes étapes politiques. Aujourd'hui, ces réformes sont bloquées et, pour la première fois, l'Union a procédé à un élargissement (considérable) sans contrebalancer ce dernier par un renforcement des procédures et des institutions. Dans la mesure où cette dynamique de réforme fait partie intégrante du processus d'intégration, l'on est en droit de se demander combien de temps l'Union pourra résister aux forces perturbatrices qu'un très grand nombre d'acteurs, psychologiquement et politiquement encouragés par l'échec du processus de réforme, pourraient déclencher. Il est dès lors urgent de réactiver les processus politiques – et pas uniquement celui des réformes institutionnelles –, seuls garants d'une dynamique forte pour le système communautaire.

- Enfin, le processus de réforme institutionnelle poussée par certains les politiciens nationaux et européens au cours des vingt dernières années ne bénéficie pas suffisamment du soutien de l'opinion publique européenne. En réalité, c'est même l'inverse qui se produit, tant et si bien que plusieurs experts européens n'hésitent pas à parler de « **lassitude** » face à cet approfondissement, en parallèle à la lassitude qui marque le processus d'élargissement. Ce constat est d'autant plus paradoxal lorsque l'on prend en considération les progrès extraordinaires réalisés au cours des vingt dernières années en termes de domaines de compétences de l'UE, des progrès de loin supérieurs aux attentes lors du lancement du marché unique/de l'Acte unique européen au milieu des années 1980.

Cette extension des compétences – obtenue grâce aux nouveaux traités, mais pas uniquement – ne s'est pas accompagnée d'un renforcement du contrôle et de la participation démocratiques des citoyens européens. Concrètement, les citoyens d'Europe ont pris l'habitude d'élire *directement* leurs représentants gouvernementaux au niveau national, régional et local, mais pas à l'échelle européenne.

Cette réalité explique notamment le paradoxe de la relation entre les citoyens et les institutions renforcées, relation qui n'a cessé de se relâcher au lieu de se consolider comme l'on aurait pu s'y attendre compte tenu des progrès institutionnels réalisés ces vingt dernières années. Par-dessus tout, il ressort très clairement des référendums relatifs aux traités et des élections au Parlement européen que ce sont les processus politiques nationaux qui prédominent (car plus faciles à contrôler sur le plan démocratique), tandis que l'accès à l'échelon européen demeure faible et limité.

## 4.2 Les origines de la crise

Deux questions se posent alors: pourquoi les processus politiques nationaux continuent-ils de prendre le dessus sur les processus européens, et quels remèdes pouvons-nous envisager ?

<sup>14</sup> Si l'on en croit le dernier sondage Eurobaromètre, à peine 22 % des Européens sont d'avis que leur opinion compte aux yeux de la Commission, contre 25 % pour le Parlement et les gouvernements nationaux. Eurobaromètre 69, novembre 2008, 4. « *The European Union and its citizens* », pp. 28 – 37. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_part2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_part2_en.pdf)

En ce qui concerne le premier point, divers experts et plusieurs rapports du Parlement européen (dont le récent rapport d'Andrzej Wielowieyski, 2008<sup>15</sup>) ont cherché à identifier les causes de la désaffection citoyenne par rapport à l'Europe. L'explication première trouve bien entendu son origine dans la **complexité inhérente au processus décisionnel** et dans la difficulté qu'éprouve le citoyen lambda à comprendre ces différents processus en se basant sur son modèle national comme point de référence.

La deuxième explication avancée réside dans l'affaiblissement des principes constitutifs du processus d'intégration. En quelque sorte, l'Union européenne est, paradoxalement, victime de son propre succès : la paix et la réunification du continent, le développement économique, le marché unique, les quatre libertés fondamentales, etc. En d'autres termes, la difficulté à identifier de nouveaux objectifs/horizons communs laisse place à une sorte de vide idéologique. Le modèle européen n'en devient donc que plus difficile à « vendre » et le place à la merci – surtout en période de crise – des modèles nationaux plus familiers et plus rassurants aux yeux des citoyens. Les attentes de ces derniers par rapport à l'Union européenne ont considérablement augmenté. L'Union est dès lors placée sous le feu des critiques et du mécontentement dès le moment où les citoyens estiment que leurs attentes – en particulier sur le plan social – ont été déçues. Plusieurs analyses du « non » français attestent de cette réalité.

Certains observateurs mettent également en cause la mondialisation, dans la mesure où le processus d'intégration n'apporterait pas d'instruments de protection efficace, ni même tangible, aux yeux des citoyens. Plus spécifiquement, la protection offerte sur le lieu de travail apparaît largement insuffisante alors que les citoyens assistent, dans le même temps, à un déclin des politiques sociales – un déclin qui paraît d'autant plus profond en période de crise économique et qui fait ressortir avec plus d'acuité encore le besoin pour l'UE d'expliquer sa finalité à ses propres citoyens.

15 Andrzej Wielowieyski, document de travail sur le défi pour la démocratie : autonomiser les citoyens de l'UE (PE 416.377v01-00), Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, 27 novembre 2008  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-416.377+01+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>

Par ailleurs, un débat spécifique devrait être mené sur l'échec de la politique de communication de la Commission et du Parlement européen. Malgré tous les efforts consentis, celle-ci n'a jusqu'ici produit que peu d'effets. Une fonction de « porte-parole », d'interlocuteur spécifique à l'échelle européenne – une personnalité capable d'interpréter les attentes des citoyens et de traduire les délibérations en messages politiques – fait toujours défaut. Par ailleurs, il n'y a pas assez d'événements suffisamment importants (aux yeux des citoyens) pour permettre de communiquer, et l'Union semble incapable de communiquer sur les points qui méritent réellement information (comme le rôle de l'euro dans le cadre de la récente crise financière).

Il n'est pas suffisant de proposer des palliatifs, tels le Plan D de la Commission ou autres initiatives similaires, qui ne sont pas liés à un exercice concret de droits démocratiques susceptible de renforcer la légitimité des actes et des politiques communautaires.

En fin de compte, le fait que les citoyens aient la possibilité de choisir plus ou moins directement leurs représentants gouvernementaux à l'échelle nationale et de confirmer ou non ce choix après une période d'essai contribue assurément au phénomène de désaffection croissante à l'égard des institutions communautaires, jugées toujours plus invasives mais dénuées de possibilités de contrôle.

Par conséquent, nous sommes d'avis que ces critiques reflètent dans leur ensemble un déficit structurel de légitimité démocratique et de représentativité, que l'on peut regrouper sous un thème : le « **responsabilité politique** ». Cette caractéristique facilement discernable – à différents niveaux – dans les systèmes nationaux fait clairement défaut à l'échelon européen.

En effet, sans même aborder la question du chevauchement et de l'entremêlement des compétences, des fonctions et des pouvoirs, la pluralité des centres décisionnels – Commissions, Conseil de l'Union européenne et Conseil européen, Haut-représentant, Banque centrale – ne facilite pas la tâche des citoyens lorsqu'ils cherchent un point de référence politique auquel ils pourraient attribuer les responsabilités d'un « gouvernement » et sur lequel un véritable contrôle démocratique pourrait être exercé (par l'intermédiaire du Parlement européen). Il ne sera

pas facile de simplifier la situation sous le système actuel, mais cette simplification doit d'une manière ou l'autre voir le jour si l'on veut éviter de creuser un peu plus encore le fossé entre les compétences et les institutions européennes d'une part (plutôt importantes à l'heure actuelle), et la volonté citoyenne d'en assurer le contrôle par des moyens démocratiques d'autre part.

#### 4.3 Le renforcement de la « responsabilité politique » du président de la Commission

Pour obtenir une définition plus claire de la « responsabilité politique », il serait peut-être judicieux de donner un contour plus politique à la fonction du président de la Commission, en créant un lien entre sa nomination, les élections du Parlement européen et le rôle des partis politiques européens.

L'idée d'une investiture « directe » a déjà été évoquée dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe en 2002. John Bruton, ancien Premier-ministre irlandais et actuel ambassadeur de l'UE à Washington, avait lui aussi formulé une proposition de ce type,<sup>16</sup> qui prévoyait un scrutin à deux tours et un bulletin de vote contenant les noms des candidats, selon une procédure rappelant vaguement le système électoral en vigueur aux États-Unis. La proposition avait en son temps suscité un débat intéressant lors de la Convention.

La « politisation » de la fonction de président de la Commission a connu un important précédent lors des élections européennes de 2004, lorsque le PPE – qui avait décroché une majorité relative au Parlement – s'était explicitement engagé à refuser la nomination d'un candidat qui ne serait pas issu de ses rangs, ce qui a été le cas pour José Manuel Barroso.

À différents niveaux, des mouvements issus de la société civile ont lancé des pétitions en ce sens à la suite d'initiatives populaires.<sup>17</sup> Ces pétitions ont rallié un large soutien grâce au pouvoir multiplicateur de l'internet. Par ailleurs, il convient d'observer que lorsqu'un sondage Eurobaromètre aborde la question de l'investiture directe du

président de la Commission, la majorité des répondants se disent favorables à une telle évolution.

#### 4.4 L'objectif de la proposition

Les arguments avancés jusqu'ici indiquent clairement que l'heure est venue de franchir un nouveau grand pas dans cette direction. La procédure (volontaire) se résumerait pour l'essentiel à convaincre au moins les grandes familles politiques européennes – populaire, socialiste, libéraux-démocrates – à choisir un candidat à la présidence de la Commission. Au lendemain des élections, le Conseil pourrait alors avancer le nom du candidat indiqué par le parti sorti vainqueur du scrutin.

Si cette proposition venait à se concrétiser, le processus de sélection du candidat à la présidence permettrait à lui seul de mieux identifier la responsabilité politique :

- 1) Ce mécanisme renforcerait la solidité et la cohésion des partis politiques européens, contraints de serrer les rangs autour d'une personnalité donnée, tout en apportant de la consistance à leurs programmes sur le plan idéologique. La présence d'un dirigeant politique obligerait en effet les partis à se différencier de leurs concurrents. De plus, cela pourrait inciter les forces politiques plus modestes ou marginales à former des alliances avec de plus grands groupes et éventuellement participer aux futures majorités parlementaires qui nommeront le candidat à la présidence de la Commission.
- 2) Cela permettrait de personnaliser – par le choix d'un nom et d'un visage – la concurrence politique européenne qui reste à l'heure actuelle toujours particulièrement abstraite.
- 3) Une nouvelle dynamique « européenne » serait insufflée dans les campagnes électorales, toujours plus axées sur des thématiques nationales, dans la mesure où les candidats seraient contraints de promouvoir des initiatives dans les 27 États membres et sur les différentes chaînes de télévision nationales. Parallèlement, cela permettrait de consolider les relations entre les parlementaires qui mènent campagne aux côtés de leur candidat ainsi que les liens entre

<sup>16</sup> <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/03/cv00/cv00476fr03.pdf>

<sup>17</sup> <http://who-is-your-candidate.eu/index.php?lang=en>, <http://www.whodoicall.eu/fr+en/>

les territoires couverts. De la sorte, les élections du Parlement revêtiraient une véritable dimension transnationale.

4) Cette procédure permettrait également d'affiner le contrôle politique exercé par le Parlement européen sur les questions liées à la Commission, en clarifiant le jeu politique entre majorité et opposition.

5) En donnant la possibilité aux citoyens de participer directement à la désignation du président de la Commission, l'Union contribuerait à réduire la distance qui sépare les citoyens et les dirigeants des institutions communautaires.

D'une manière plus générale, si l'on considère l'équilibre précaire entre les différents organes décisionnels de l'UE, une « investiture » populaire pourrait en partie **consolider le rôle du président de la Commission**, un rôle qui n'a cessé de se réduire au fil des ans. Depuis la Commission Santer, l'affaiblissement objectif de la fonction de chef de l'exécutif suscite la préoccupation et ce, en dépit des améliorations apportées par le Traité d'Amsterdam qui ont quelque peu renforcé sa légitimité par rapport au Parlement européen.

En effet, la transformation partielle du rôle traditionnellement joué par la Commission en tant que moteur et promoteur du processus d'intégration, le développement des « piliers » (PESC, PESD et Justice et affaires intérieures) extérieurs au système communautaire, la création de la fonction de Haut-représentant et le rôle toujours croissant du Conseil et du Conseil européen ont considérablement affaibli les pouvoirs du président de la Commission.

La révision à la hausse du nombre de commissaires – 27, un par État membre – a également contribué à amenuiser ses capacités décisionnelles. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne pourrait elle aussi nuire au rôle de la Commission puisque le texte prévoit la création d'un Haut-représentant/vice-président plus puissant encore qu'à l'heure actuelle et l'élection du président du Conseil européen pour une période de deux ans et demi (avec possibilité d'un second mandat).

La proposition de candidats propres aux différents partis et d'investiture citoyenne pourrait contribuer à enrayer le déclin de la fonction d'une institution qui demeure

essentielle pour différentes questions liées à l'intégration européenne. Elle permettrait aussi de stabiliser l'équilibre entre les organes de l'Union – un équilibre qui, pour diverses raisons, pourrait être mis à mal par le Traité. De plus, cette nouvelle procédure contribuerait à mettre en route certains processus politiques freinés et érodés par des changements institutionnels difficilement compréhensibles pour les citoyens. Enfin, la proposition suit la voie tracée par le Traité de Lisbonne qui, à l'article 9D, prévoit de renforcer la relation entre le Parlement européen et le président de la Commission. En résumé, cette proposition renforcerait la légitimité populaire de la Commission, une institution qui – et ce n'est certainement pas un hasard – est perçue comme la plus éloignée des citoyens.<sup>18</sup>

#### 4.5 La position centrale du citoyen européen

Par le passé, différentes propositions ont été avancées afin de rendre le processus de construction de l'Europe plus démocratique et plus valide, en impliquant davantage les citoyens, et afin de redonner aux élections du Parlement européen une véritable signification politique.

Le Traité de Lisbonne introduit plusieurs innovations en ce sens :

- Le texte propose, par exemple, que le nom du candidat à la présidence de la Commission soit avancé par le Conseil européen « en tenant compte des élections au Parlement européen », avant d'être élu par le Parlement, lequel conserverait donc le droit de rejeter la proposition des gouvernements nationaux;
- De plus, il prévoit de renforcer les compétences législatives du Parlement européen en généralisant la procédure de codécision et en supprimant la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires. Tous les accords internationaux devront également obtenir l'avis conforme du Parlement européen;

<sup>18</sup> 61 % des Européens considèrent que la Commission ne tient pas compte de leur opinion. Eurobaromètre 69, pp. 28 – 37.

- Le Traité consolide également le rôle des parlements nationaux, renforçant par-là même la valeur des contrôles démocratiques exercés sur ces assemblées, qui seront désormais plus impliquées dans les activités de l'UE. Les principaux changements portent sur l'information, le contrôle du principe de subsidiarité, les mécanismes d'évaluation dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice ainsi que sur la révision des traités;
- Enfin, les citoyens européens disposeront d'un nouveau mécanisme de participation aux processus politiques européens grâce au nouveau droit d'initiative qui permettra à un million de citoyens issus d'un certain nombre d'États membres d'adresser à la Commission une proposition concernant un domaine de compétence de l'Union donné.

Progressivement, le thème du « citoyen européen » réinvestit l'espace politique communautaire. Au delà du lancement (avec le Traité d'Amsterdam) d'une citoyenneté européenne en complément de la citoyenneté nationale, le droit de déposer une pétition individuelle au Parlement européen sera reconnu. Ces différents aspects liés au rôle prépondérant que jouent les citoyens sont d'ailleurs le sujet de propositions parlementaires, à l'image du rapport relatif aux initiatives des citoyens européens adressé à la Commission (rapport Kaufmann, 2008<sup>19</sup>). Rappelons également que l'article 8 du Traité de Lisbonne évoque explicitement la démocratie représentative et stipule que « le Parlement européen est composé de représentants des citoyens » en lieu et place des « représentants des peuples des États réunis dans la Communauté » (rapport Duff, 2008<sup>20</sup>).

La proposition visant à demander aux partis politiques européens de désigner un candidat à la présidence de la Commission pour les futures campagnes électorales va dans le même sens. Cette méthode pourrait s'avérer plus efficace que toutes les campagnes d'information et de communication destinées à rapprocher le citoyen du Parlement européen et de l'Union et contribuer à doter

19 Sylvia-Yvonne Kaufmann, document de travail concernant les orientations pour une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la mise en œuvre de l'initiative citoyenne (III) – Questions spécifiques (PE 414.327v01-00), commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, 15 octobre 2008 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-414.327+01+DOC+PDF+VO//EN&language=EN>

20 Andrew Duff, document de travail sur l'élection du Parlement européen (III) (PE 400.478v01-00), commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, 18 janvier 2008 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-400.478+01+DOC+PDF+VO//EN&language=EN>

la campagne européenne d'une connotation moins nationale et plus européenne, comme ce devrait être le cas.

#### 4.6 Les obstacles à surmonter

Plusieurs obstacles, tant de nature conjoncturelle que structurelle, doivent encore être surmontés..

Dans la première catégorie, citons l'opposition de certains gouvernements européens à la « politisation » de la fonction de président de la Commission, la réticence du Conseil européen à accepter une réduction de ses prérogatives dans les procédures de désignation du président de la Commission et la volonté affichée par différents premiers ministres (dont des socialistes) de reconduire Monsieur Barroso dans ses fonctions.

Au rang des difficultés structurelles, certains estiment que la fonction de président de la Commission – qui détient le pouvoir d'initiative, est garant des traités et se doit d'assurer la poursuite de l'exécution des politiques décidées par le Conseil des ministres – doit être bipartite. En cas d'investiture, le/la président(e) de la Commission serait lié(e) à un parti politique, et serait donc « partisan(e) » (Micossi, 2008<sup>21</sup>). Toutefois, au delà du fait que la plupart des présidents de la Commission peuvent être qualifiés de « partisans », il devrait être possible de trouver une compensation bipartite en nommant des personnalités issues des rangs de l'opposition à certains postes de contrôle, comme le Médiateur européen ou le président de la Cour des comptes.

Nous ne devrions par ailleurs pas être surpris de constater que certaines fonctions assumées par la Commission, dont certaines de nature administrative, réglementaire ou quasi-judiciaire, s'accompagnent de responsabilités politiques. En réalité, c'est déjà le cas la plupart du temps. La clarification du processus de sélection des candidats ne peut que renforcer la transparence et le contrôle, que ce soit pour le Parlement européen ou pour les citoyens.

21 Stefano Micossi, « *Un laboratorio di democrazia* », dans : Stefano Micossi e Gian Luigi Tosato (a cura di) *L'Unione europea nel XXI secolo*, Società editrice il Mulino, 2008, pp. 275-303.



Il convient également de se demander quelle pourrait être la réaction du Conseil européen en réponse à la recommandation que formulera le Parlement européen au lendemain du scrutin. Si les gouvernements refusent le candidat issu de la coalition gagnante, cela pourrait provoquer une crise politique et entraîner la paralysie des institutions. En réalité, la question est purement politique – il s’agit d’une question de relations entre le Parlement, les partis et le Conseil européen – et la réponse à apporter doit elle aussi être de nature politique. Toutefois, compte tenu de ce qui précède et de la tendance à la « démocratisation » des procédures de nomination du président de la Commission (telle que l’indiquent les textes des traités), il est difficile d’imaginer le Conseil souhaiter ou même être en mesure de s’opposer à une démarche dictée par les urnes. En tout état de cause, le jeu en vaut la chandelle.

Pour finir, si la Commission venait à traverser une crise au cours de la législature, obligeant son président à se retirer, il appartiendrait à la majorité électorale de proposer au Conseil européen le nom d’un nouveau candidat pour le remplacer. Dans l’éventualité peu probable où cette majorité traverserait elle aussi une période de crise, le candidat serait nommé par une nouvelle majorité (absolue ou relative) formée sur les « décombres » de la majorité sortante.

#### **4.7 La nécessité de renforcer la légitimité démocratique de l’Union**

Aujourd’hui, plus que jamais, l’Union européenne a besoin d’un leadership et de choix politiques courageux.

Un leadership à même d’établir la synthèse des compétences diffuses (et bien souvent dispersées) des différentes institutions, transformant les politiques en actions concrètes. Un leadership capable de faire valoir le point de vue européen face à la forte résurgence des pressions intergouvernementales et nationalistes. Un leadership légitimé non seulement par les gouvernements nationaux et le Conseil, mais aussi et surtout par le Parlement européen et les citoyens.

L’autorité de ses institutions, la précision de ses réglementations et la transparence des procédures de sélection sont les conditions préalables indispensables à l’émergence d’un tel leadership. Les méthodes de sélection du personnel politique sont essentielles si l’on souhaite voir les meilleurs candidats émerger dans le cadre d’une concurrence loyale et transparente. C’est précisément cet esprit que suit la proposition visant à donner aux citoyens européens la possibilité d’exprimer leur opinion sur les candidats à la présidence de la Commission.

L’heure du changement est venue, même s’il semble qu’il soit déjà trop tard pour les élections de 2009. Par divers moyens, les citoyens européens ont fait part de leur volonté de voir les choses évoluer en ce sens. Pour les dirigeants européens, le moment est venu de faire preuve d’écoute et de relever ce nouveau défi.

Cette proposition n’est bien entendu pas la seule possibilité qui s’offre à nous. D’autres moyens contribueront à asseoir la légitimité démocratique de l’Union :

- consolider les liens et les interactions entre le Parlement européen et les parlements nationaux;
- instaurer une relation plus étroite entre le Parlement européen et le Conseil des ministres dans le cadre des processus décisionnels;
- impliquer davantage le Haut-représentant dans les travaux de la Commission et du Parlement européen (ici aussi, les nouveaux articles du traité de Lisbonne ont un rôle important à jouer);
- renforcer les mécanismes de contrôle parlementaire sur l’Eurogroupe et la Banque centrale européenne.

Selon nous, le point à retenir peut se résumer comme suit : un président de la Commission légitimé par la majorité des électeurs européens et entretenant une relation privilégiée avec le Parlement ouvrirait la voie à un processus de clarification de la responsabilité politique, qui a aujourd’hui tendance à être évasive et à rebondir d’une institution à l’autre, suscitant des dysfonctionnements entre les organes décisionnels et la désaffection politique des citoyens de l’Union.



En donnant un visage à la démocratie européenne (Notre Europe, 1998), l'Union contribuerait à enrayer la baisse de confiance toujours plus marquée chez les citoyens, et peut être même à inverser la tendance.

GIANNI BONVICINI, GIAN LUIGI TOSATO, RAFFAELLO MATARAZZO

## Bibliographie

### Documents officiels

**Bruton John**, Proposition en vue de la nomination du président de la Commission, telle que prévue à l'article 18 bis du projet de traité constitutionnel (Conv. 476/03), Secrétariat de la Convention européenne, Bruxelles, 9 janvier 2003, <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/03/cv00/cv00476fr03.pdf>.

**Duff Andrew**, document de travail sur l'élection du Parlement européen (III) (PE 400.478v01-00), commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, 18 janvier 2008, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-400.478+01+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>.

**Kaufmann Sylvia-Yvonne**, document de travail concernant les orientations pour une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la mise en œuvre de l'initiative citoyenne (III) – Questions spécifiques (PE 414.327v01-00), commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, 15 octobre 2008, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-414.327+01+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>.

**Wielowiejski Andrzej**, document de travail sur le défi pour la démocratie : autonomiser les citoyens de l'UE (PE 416.377v01-00), commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, 27 novembre 2008, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-416.377+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.

### Ouvrages universitaires

Collegio europeo di Parma, Centro studi sul Federalismo, Istituto Affari Internazionali : *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Rome : Istituto

affari internazionali, 2004 (IAI Quaderni ; 21).

**Eilstrup-Sangiovanni Mette** (éd.), *Debates on European Integration. A Reader*, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan, 2007 (*The European Union series*).

**Ladrech Robert**, *Europeanization and Political Parties*, dans : *Living Reviews in European Governance*, vol. 4, n° 1 (2009), p. 4-19, <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2009-1/>.

**Matarazzo Raffaello** (éd.), *La politica europea dell'Italia. Un dibattito aperto*, Rome : Istituto affari internazionali, 2006 (IAI Quaderni ; 26).

**Micossi Stefano** et **Tosato Gian Luigi** (éd.), *L'Unione europea nel XXI secolo. Nel dubbio per l'Europa*, Bologne, il Mulino, 2008.

**Notre Europe** – Comité européen d'orientation et **Tommaso Padoa-Schioppa**, *De la monnaie unique au scrutin unique*, dans : *Agence Europe Documents*, n° 2089, 27 mai 1998, réimpression en 2008, disponible à l'adresse suivante : [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/TPS-CEO1998.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/TPS-CEO1998.pdf).

**Tosato Gian Luigi** et **Ettore Greco**, *The EU Constitutional Treaty : How to Deal with the Ratification Bottleneck*, dans : *The International Spectator*, vol. 34, n° 4 (octobre-décembre 2004), p. 7-24.

## Liste des Etudes et Recherches déjà parues

**La Ruée vers la Roumanie des entrepreneurs italiens** - Lynda Dematteo (avril 2009).

**La santé : un enjeu vital pour l'Europe** - Sébastien Guigner (janvier 2009).

**La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme** - Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé (décembre 2008).

**La Présidence tchèque du Conseil de l'UE : contexte et priorités** - Petr Drulák (décembre 2008).

**Les expérimentations sociales en Europe : vers une palette plus complète et efficace de l'action communautaire en faveur de l'innovation sociale** - Marjorie Jouen (novembre 2008).

**UE-ASEAN : il faut être deux pour danser** - David Camroux (juin 2008).

**L'économie politique de l'intégration régionale en Afrique australe** - Mills Soko (décembre 2007).

**Un élève prudent : une vue de l'intérieur de la présidence slovène du Conseil de l'UE** - Manja Klemenčič (décembre 2007).

**Une Europe ouverte dans un monde multipolaire : l'expérience portugaise** - Alvaro de Vasconcelos (octobre 2007).

**Power to the People - Promoting Investment in Community-Owned and Micro-Scale Distributed Electricity Generation at the EU Level** - Sheldon Welton (juin 2007).

**Intégration en Asie : le cas de l'industrie automobile** - Heribert Dieter (juin 2007).

**Financer l'Europe avec une véritable ressource propre : le point sur l'impôt européen** - Jacques Le Cacheux (mai 2007).

**Le vin et l'Europe : métamorphoses d'une terre d'élection** - Aziliz Gouez, Boris Petric (avril 2007).

**L'Allemagne et l'Europe : nouvelle donne ou déjà vu ?** Ulrike Guérot (décembre 2006)

**L'Union fait la force : l'intégration régionale et commerciale en Amérique du Sud** - Alvaro Artigas (décembre 2006).

**L'impact des médias télévisés dans la campagne référendaire française de 2005** - Jacques Gerstlé (novembre 2006).

**Plan B : comment sauver la Constitution européenne** - Andrew Duff (octobre 2006).

**Une présidence de transition ? Une vision nationale de la seconde présidence finlandaise de l'Union européenne**, juillet-décembre 2006 - Teija Tiilikainen (juin 2006).

**Quelle Europe en 2020 ? Contributions libres de douze intellectuels des nouveaux Etats-membres** - Gaëtane Ricard-Nihoul, Paul Damm et Morgan Larhant (mai 2006).

**Le système européen d'échange de quotas d'émission de CO2** - Coordonnée par Stephen Boucher en partenariat avec l'Université de Columbia (mai 2006).

**La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union** - Aziliz Gouez, Marjorie Jouen et Nadège Chambon (janvier 2006).

**Rapport sur l'intégration en Asie de l'Est : occasions avancées par une coopération économique avancée et obstacles prévisibles** - Coordonnée par Heribert Dieter, avec les contributions de Jean-Christophe Defraigne, Richard Higgott et Pascal Lamy (janvier 2006).

**Un médiateur honnête : la présidence autrichienne de l'Union** - Sonja Puntischer-Riekman, Isabella Eiselt et Monika Mokre (décembre 2005).

**Constitution européenne et délibération : l'exemple des Focus Groups délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005** - Henri Monceau (novembre 2005).

**Le «non» français du 29 mai 2005 : comprendre, agir** - Gaëtane Ricard-Nihoul (octobre 2005).

**Pour un nouveau contrat social européen** - Marjorie Jouen et Catherine Palpant (septembre 2005).

**La présidence britannique de l'Union européenne placée sous le signe de l'efficacité** - Anand Menon et Paul Riseborough (juin 2005).

**Le budget européen : le poison du juste retour** - Jacques Le Cacheux (juin 2005).

**Vers un espace public européen ? les élections européennes de juin 2004** - Céline Belot et Brunon Cautrès (juin 2005).

**Pourquoi ils ont voulu l'Europe** - Jean-Louis Arnaud (mai 2005).

**La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe** - Henri Oberdorff (avril 2005).

**Le Luxembourg aux commandes : détermination, expérience et abnégation** - Mario Hirsch (décembre 2004).

**Moteur malgré tout : les relations franco-allemandes et l'Union européenne élargie** - Martin Koopman (novembre 2004).

**L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli** - Stephen Boucher, Diego Cattaneo, Juliette Ebelé, Benjamin Hobbs, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Radoslaw Wegrzyn (octobre 2004).

**La présidence néerlandaise de l'Union européenne en 2004** - Mendeltje Van Keulen et Monica Sie Dhian Ho (juin 2004).

**Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires** - Matt Browne, Carlos Closa, Søren Dosenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro (avril 2004).

**L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ?** - Franciszek Draus (février 2004).

**Le Royaume-Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière** - Anand Menon (janvier 2004).

**L'Irlande et l'Europe : continuité et changement, la présidence 2004** - Brigid Laffan (décembre 2003).

**L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ?** - Timo Behr (novembre 2003).

**Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéenne** - Bénédicte Suzan (octobre 2003).

**L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003** - Roberto Di Quirico (juillet 2003).

**Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique** - Anand Menon et Jonathan Lipkin (mai 2003).

**Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre** - Kalypso Nicolaïdis et Paul Magnette (mai 2003).

**L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer** - Bérénice Picciotto (mai 2003).

**La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?** - Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild (avril 2003).

**Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie** - Eric Philippart (mars 2003).

**La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003** - George Pagoulatos (décembre 2002).

**La question du gouvernement européen** - Jean-Louis Quermonne (décembre 2002).

Le Conseil européen - Philippe de Schoutheete et Helen Wallace (septembre 2002).  
 Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence - Søren Dosenrode (juin 2002)  
 Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale  
 candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001) -  
 Michal Illner (juin 2002).  
 Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole  
 en 2002 - Carlos Closa (décembre 2001).  
 La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode  
 d'avenir ? - Florence Deloche-Gaudez (décembre 2001).  
 L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen  
 inédit - Dusan Sidjanski (juillet 2001).  
 La présidence belge 2001 - Lieven de Winter et Huri Türsan (juin 2001).  
 Le débat suédois sur l'Europe - Olof Petersson (décembre 2000).  
 Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays  
 candidats d'Europe Centrale et Orientale - Franciszek Draus (novembre 2000)  
 Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la prési-  
 dence française - Jean-Louis Arnaud (juillet 2000).  
 Portugal 2000 : la voie européenne - Alvaro de Vasconcelos (janvier 2000).  
 Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne - Esa Stenberg (août 1999).  
 Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability - Axel  
 Krause (avril 1999).  
 Réussir l'Union Economique et Monétaire - Partenariat Notre Europe - Centro Europa  
 Ricerche (mars 1999).  
 Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni - Stephen George (octobre 1998).  
 Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain - Centre for European Reform, Lionel Barber  
 (avril 1998).  
 L'Europe sociale. Historique et état des lieux - Jean-Louis. Arnaud (juillet 1997).  
 Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ? - Françoise de la Serre et Helen  
 Wallace (septembre 97).  
 Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération - Pierre-Alain Muet  
 (avril 1997).

**Toutes nos publications sont disponibles sur notre site Internet : [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)**

## Mentions légales

*Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine  
de la citoyenneté européenne active.*



*La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des infor-  
mations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.*

*dépôt légal*

© Notre Europe, mai 2009