

ENTRETIEN - Olivier Costa: "Le débat aujourd'hui porte sur la direction à imprimer au projet européen"

[jeudi 27 mars 2014 - 12:30]



Olivier Costa est directeur de recherche au CNRS (Centre Emile Durkheim, Sciences Po Bordeaux), directeur des études politiques et administratives au Collège d'Europe (Bruges). À l'occasion de la sortie de l'ouvrage d'Olivier Costa et Nathalie Brack *Le fonctionnement de l'UE*¹, nonfiction.fr a rencontré l'un des auteurs.

Dans votre ouvrage, vous écrivez que l'Union européenne a "une vocation essentiellement fonctionnelle. Elle existe avant tout à travers sa capacité à développer des politiques (...). Les responsables des institutions de l'Union ont du mal à s'imposer comme des acteurs politiques à part entière et à exister dans les espaces publics nationaux".

La volonté de politiser l'Europe est pourtant bien présente notamment au regard du lien qui existe désormais dans le Traité entre la désignation du Président de la Commission européenne et les élections européennes.

Pensez-vous que les chefs d'État et de gouvernement joueront le jeu ?

L'idée d'une "politisation" de la construction européenne est ancienne. C'est elle qui a motivé en 1976 la décision d'élire le Parlement européen (PE) au suffrage universel direct. Elle était également au cœur du projet de traité d'Union européenne (rapport "Spinelli") adopté par le PE en 1984. Elle sous-tendait aussi largement le traité de Maastricht, dont l'ambition était à la fois d'accroître les compétences de l'Union et de lui conférer un fonctionnement plus « politique », pour légitimer cela.

On retrouve, bien entendu, cette volonté dans de nombreuses dispositions du traité de Lisbonne, dont "l'élection" du Président de la Commission par le PE.

Il est toutefois difficile de prévoir comment les choses se passeront.

Les députés ont de solides arguments à faire valoir pour imposer le leader du parti qui, selon eux, aura gagné les élections : ils pourront rejeter autant de fois qu'ils le voudront le candidat à la Présidence de la Commission que le Conseil européen leur proposera s'ils estiment que les responsables nationaux ne jouent pas le jeu. "L'élection" du Président ne sera d'ailleurs pas facile, puisqu'elle nécessite la majorité des membres du PE (376) et non celle des votants. Il faut donc que le Conseil européen propose un homme ou une femme susceptible de rallier une large majorité des députés.

On peut toutefois imaginer que le Chef d'État ou de gouvernement du pays dont sera issu le candidat pressenti par le PE refuse clairement de le choisir, en raison de ses orientations politiques ou de sa personnalité. Rappelons que chaque État propose un seul candidat à la Commission, et qu'il y a là des enjeux symboliques et pratiques. Ce Chef d'État ou de gouvernement pourrait donc menacer de bloquer les institutions de l'Union, comme l'avait fait De Gaulle en 1965, pour imposer un autre candidat. Dans une telle hypothèse, il est possible que les parlementaires européens jouent l'apaisement et acceptent d'investir un candidat par défaut afin de ne pas compromettre le fonctionnement de l'Union.

On connaît désormais les candidats des principaux partis politiques européens pour le poste de président de la Commission. En revanche, aucun d'entre eux qu'il s'agisse de Martin Schulz (groupe des socialistes et des démocrates), de Jean-Claude Juncker (Parti populaire européen), Guy Verhofstadt (groupe des libéraux) ou même José Bové (Verts) ne fait campagne sur la base d'un programme clair...

La campagne n'a pas commencé : laissons le temps aux candidats de se faire entendre, notamment lors des débats contradictoires qui leur permettront de confronter leurs idées et propositions.

Ceci étant, la Commission européenne n'a pas vocation à être un gouvernement de régime

parlementaire. Les candidats à la présidence de la Commission n'auront donc pas un programme électoral comparable à celui que défendent les leaders des partis lors des élections législatives à l'échelle nationale. La Commission reste et restera un organe hybride, mêlant logiques technocratique et politique, dont la mission première est de servir les intérêts de l'Union, et non de mettre en œuvre le programme politique d'un parti.

En outre, le régime de l'Union ne peut s'accommoder d'un fonctionnement politique trop clivé : la démocratie est certes perçue en France comme le règne de la majorité, mais elle comprise dans les systèmes politiques moins unitaires comme l'art de trouver de larges consensus et de ménager les intérêts des minorités. Il y a dans l'Union une logique fondamentalement consensuelle qui n'a pas vocation à être balayée par le nouveau mécanisme d'investiture du Président de la Commission. À l'ignorer, on risque de susciter des conflits durables entre les institutions européennes (qui ne seront pas nécessairement dominées par les mêmes partis) et entre celles-ci et les gouvernements nationaux qui ne partagent pas leurs orientations idéologiques.

Vous exprimez vous-même la réticence que suscite l'intégration supranationale en vous interrogeant: "au nom de quoi les citoyens auraient à respecter une norme européenne adoptée contre l'avis de ses représentants au Conseil et au parlement ?" Ne remettez-vous pas là en cause le fondement même de la construction européenne?

Ce n'est pas une remise en cause de la légitimité de l'intégration européenne. Je pose simplement une question que beaucoup de citoyens se posent, et je dis que la réponse à cette question n'est pas simple. Qui peut y répondre en quelques mots ? Personne.

Pour le faire, il faut manier divers concepts et registres argumentaires, qui reflètent la complexité du système politique de l'Union. Il faut aussi accepter que des arguments contraires existent, et que certains citoyens peuvent être légitimement attachés à la Nation comme cadre d'exercice de la démocratie.

À la différence de ce qui prévaut (ou est censé prévaloir) à l'échelle nationale, il n'existe en effet pas de récit simple et communément admis pour justifier les contraintes que les institutions européennes font peser sur les citoyens, les acteurs économiques et les autorités publiques. On ne peut manier à l'échelle de l'Union les notions de "peuple", "nation", "souveraineté" et "contrat social" qui fondent la légitimité des systèmes politiques nationaux.

Vous vous demandez également comment justifier que des instances supranationales contraignent un gouvernement national à modifier ses politiques budgétaire, fiscale et sociale. Mais à partir du moment où l'on a décidé d'une monnaie commune, ne pensez-vous pas naturel que d'autres politiques soient coordonnées sinon harmonisées ?

Oui, ce serait logique. Mais les citoyens le pensent-ils et sont-ils prêts à l'accepter ? Si l'on est démocrate, il faut s'en remettre au regard que les citoyens portent sur la légitimité d'un système politique. La légitimité est un concept subjectif, qui renvoie aux perceptions des citoyens et non au jugement de l'expert. On ne peut se contenter d'asséner qu'il est bon, fonctionnellement ou économiquement parlant, ou logique, juridiquement ou politiquement parlant, que l'Union s'occupe de ceci ou cela. Encore faut-il en convaincre les citoyens, qui sont les principaux intéressés et ne peuvent se voir imposer des dispositifs institutionnels au nom de leur « efficacité » quand ils affectent à ce point les systèmes politiques et socio-économiques nationaux.

La principale difficulté que pose l'intégration européenne à cet égard est la persistance d'États-nations forts et souverains, voire de régions, auxquels les citoyens sont très attachés et qui restent les principaux lieux du débat politique. Il n'y a pas eu de transfert d'allégeance massif vers l'échelon supranational, ni après la première élection directe du PE, ni après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, et la constitution européenne a été un échec. L'espace public européen reste embryonnaire, faute de médias, de partis et d'organisations de la société civile suffisamment puissants et actifs à l'échelle européenne.

Aussi, est-il difficile de justifier auprès des citoyens que l'Union soit en capacité de limiter la liberté d'action des autorités nationales, ou même de sanctionner leurs choix budgétaires, économiques ou sociaux. Il faut sans cesse veiller à la légitimation de l'intégration européenne pour que cette action ne soit pas perçue comme arbitraire et anti-démocratique.

Pour vous, l'UE est "un concept ambigu et ambivalent". L'idée de légitimation par les résultats revient souvent au cours de l'ouvrage. Mais est-ce suffisant ? Surtout que comme vous l'écrivez: "les responsables des États membres ont jalousement conservé le contrôle des prestations sociales (santé, famille, chômage, invalidité, bourses...), du budget et de la

fiscalité qui sont les instruments couramment utilisés par les gouvernements afin d'assurer leur popularité auprès des électeurs".

C'est tout le problème de l'Union. À l'origine, elle a surtout puisé sa légitimité dans l'efficacité de ses politiques : l'intégration européenne se justifiait par sa capacité à assurer la paix entre les nations, à œuvrer à la reconstruction de l'économie et de l'agriculture, et à intégrer les marchés et les peuples. Aujourd'hui, tous ces registres de légitimation sont en crise : la paix semble un acquis définitif, l'action de l'Union n'est plus perçue comme nécessairement bénéfique pour l'économie et l'emploi, et certains citoyens sont peu désireux de voir les frontières nationales s'estomper.

En outre, l'Union n'exerce toujours pas de compétences susceptibles d'apporter des bénéfices directs à de larges franges de la population. Elle s'occupe, aujourd'hui encore, surtout de politiques de régulation, qu'il est facile de railler (les normes sur la courbure des concombres ou la taille des roues de tracteur) et qui sont peu susceptibles de déclencher l'adhésion des foules.

Des efforts ont été faits pour permettre une légitimation de l'Union par la participation (élections européennes, reconnaissance de la société civile européenne, procédures de consultation, statut des partis politiques européens, etc.), mais les résultats ne sont pas spectaculaires.

Les États et les collectivités territoriales ont jalousement gardé les compétences dans les domaines qui permettent d'apporter une satisfaction immédiate aux citoyens, et bénéficient d'une capacité budgétaire 50 fois plus importante que celle de l'Union. Ils restent aussi les principaux lieux du débat politique.

La Commission européenne est-elle définitivement reléguée à un rôle de second plan face au Conseil européen ? Vous évoquez dans votre ouvrage le poids du contexte actuel qui selon vous fait obstacle à une approche ouvertement supranationale...

À l'origine, la Commission était l'acteur central de l'intégration européenne. La politique de la chaise vide menée par De Gaulle en 1965 pour protester contre la dérive « fédérale » de l'intégration européenne, a remis cause cette centralité, au profit du Conseil. Au milieu des années 1980, l'Acte unique européen et la perspective du marché unique ont remis la Commission au centre du dispositif institutionnel, et restauré sa capacité d'initiative.

Les difficultés rencontrées par l'intégration européenne dans les années 1990 et 2000 ont toutefois redonné un tour plus intergouvernemental au fonctionnement de l'Union. Le Conseil européen (pleinement institutionnalisé par le traité de Lisbonne) a ainsi été le principal acteur de la gestion de la crise financière qui frappe l'Europe depuis 2008.

La situation actuelle est ambivalente. Le Conseil européen demeure la seule instance capable de définir de nouveaux objectifs et de surmonter les blocages, mais la Commission bénéficie de nouvelles compétences au titre de la régulation de la zone Euro et exerce désormais un droit de regard sur les politiques budgétaires et fiscales des États membres.

Doit-on prendre en compte également la personnalité du président de la Commission ?

Sa personnalité compte indéniablement. Il faut se méfier de l'idée d'homme providentiel, mais la personnalité de Jacques Delors a, par exemple, joué un rôle certain dans le regain d'influence de la Commission à partir de 1985. Le cadre institutionnel de l'Union est relativement souple et permet toutes sortes de configurations entre les quatre principales institutions : Commission, Conseil, Conseil européen et Parlement européen.

Le profil du Président de la Commission, son charisme, son expérience, ses relations avec les Chefs d'État et de gouvernement, son leadership, sa vision de l'Europe et des politiques à mener, sa personnalité, ses réseaux... sont autant d'éléments qui contribuent à déterminer la capacité de la Commission à remplir son rôle et à orienter l'action de l'Union.

La nouvelle procédure d'investiture devrait, a priori, favoriser des candidats ayant un profil plus marqué que le passé et leur donner une plus grande autorité politique.

Pour vous la Commission européenne a-t-elle un rôle politique ?

Tout dépend de ce qu'on appelle "politique".

Le rôle de la Commission est politique en ce sens qu'elle prend des décisions qui ne sont pas que techniques et qui ont des conséquences importantes sur l'économie, la société, l'environnement. Il est

également politique dans la mesure où ces décisions ne sont pas que le résultat de l'application des traités ou de l'identification des solutions les plus pertinentes, sur le mode de l'expertise, mais de choix entre des alternatives politiques. On peut, par exemple, mener une politique agricole plus productiviste, plus respectueuse de l'environnement, plus attentive à la situation sociale des agriculteurs ou plus conforme aux engagements internationaux de l'Union. Et ce choix s'opère en fonction d'une certaine vision de cette politique et, plus largement, d'une certaine vision du monde.

En revanche, la Commission n'a pas vraiment un rôle partisan. Elle opère des choix, mais ne le fait pas principalement en fonction d'orientations idéologiques. Elle doit composer avec les points de vue des représentants des États, des destinataires des politiques et des parlementaires européens, et base largement ses propositions et décisions sur des expertises. Même après 2014, la Commission n'aura pas une couleur politique uniforme (puisque les commissaires continueront à refléter les orientations partisans de leur gouvernement respectif) et ne sera pas liée au PE par un accord de coalition. Elle conservera donc sa nature hybride.

Un des chapitres porte sur la segmentation des intérêts dans la prise de décision au sein des institutions (entre les directions générales de la Commission, les formations du Conseil, les commissions parlementaires) qui aurait d'ailleurs favorisé le renforcement du rôle des lobbys. Quelle influence leur attribuez-vous ?

Les groupes d'intérêt ont une influence sensible dans le fonctionnement de l'Union européenne et la définition de nombreuses politiques, notamment de celles qui ont trait au fonctionnement du marché intérieur (à l'exception notable de la politique de la concurrence). Il y a Bruxelles environ 20.000 personnes dont l'activité professionnelle consiste, au moins pour partie, à s'informer sur les activités des institutions de l'Union et à essayer de les influencer.

Il faut toutefois se garder de stigmatiser trop hâtivement leurs pratiques, et distinguer trois aspects de la représentation d'intérêts dans l'Union.

En premier lieu, on rappellera que la « méthode communautaire » est basée sur l'ajustement des positions de la Commission, des États membres et des destinataires des politiques. S'agissant de politiques souvent très techniques, il a été jugé utile d'associer étroitement les acteurs concernés à la définition des normes européennes, car ils détiennent une expertise qui fait souvent défaut aux institutions.

En second lieu, depuis le début des années 1990, les institutions de l'Union ont cherché à élargir le spectre des intérêts représentés à Bruxelles et Strasbourg, et de structurer un dialogue civil européen. On a assisté à une multiplication des formes de consultation des acteurs de la société civile, parmi lesquels on trouve aussi bien des représentants d'intérêts publics que privés. Qualifier l'ensemble des acteurs qui gravitent autour des institutions européennes de « lobbyistes », avec ce que cela a de péjoratif, est donc réducteur.

En dernier lieu il faut néanmoins noter que les acteurs des institutions européennes subissent un fort lobbying, dont ils se passeraient parfois très bien. Il est orchestré par les nombreux acteurs économiques et sociaux qui sont concernés par les politiques de l'Union, et prend place à tous les stades de la décision et dans toutes les institutions. Cette pratique a fait l'objet depuis la fin des années 1990 d'une réglementation assez étroite, destinée à encadrer les comportements, à garantir une certaine transparence des intérêts représentés et à sanctionner les lobbyistes indécents. De nouveaux efforts sont certainement nécessaires afin d'assurer une représentation plus transparente et plus équitables des divers intérêts.

Vous évoquez clairement le manque d'intérêt des parlementaires nationaux pour les affaires européennes. Pensez-vous que les Parlements nationaux qui ont vu leur rôle renforcé avec le Traité de Lisbonne vont s'impliquer plus dans la construction européenne ?

Oui. Pendant longtemps, les questions européennes ont suscité très peu d'intérêt de la part des parlementaires nationaux, à l'exception d'une poignée d'élus spécialisés. Mais les choses évoluent, à la faveur notamment des nouveaux pouvoirs dont ils disposent au titre du traité de Lisbonne. Le changement est déjà sensible : les parlementaires nationaux ont un nouveau rôle à jouer dans la fabrique des politiques de l'Union. Ils ont déjà activé, contre toute attente, les mécanismes prévus par le traité, et cherché à étendre la portée de ces mécanismes au-delà du seul contrôle de la subsidiarité prévu par le traité de Lisbonne.

L'importance croissante des décisions prises par les institutions européennes et la montée en puissance du rôle formel des parlements nationaux à cet égard vont certainement inciter les parlementaires

nationaux à accorder davantage d'importance aux enjeux européens.

Vous écrivez : "Aujourd'hui l'UE est une réalité incontournable. Le débat aujourd'hui ne porte plus tant sur la nécessité ou non de poursuivre et d'approfondir l'intégration européenne, mais sur la direction à lui imprimer, sur la nature des politiques à développer...". Cet enjeu ne paraît très clair pour les citoyens qui s'interrogent encore sur la nécessité de l'Europe. Les politiques manquent-ils de courage à cet égard par rapport à leur opinion publique ?

À l'évidence. Les responsables politiques nationaux ont du mal à évoquer les enjeux de la construction européenne, et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, il y a souvent un problème de compétence de la part des responsables politiques nationaux, dont certains n'entendent pas grand-chose aux questions européennes et s'y intéressent peu. Leur formation, leur expérience politique et leur socialisation ne sont pas très favorables à la prise en compte de la dimension européenne de l'action publique et les portent plutôt à se focaliser sur le niveau national.

En deuxième lieu, les responsables nationaux n'ont pas réellement intérêt à reconnaître l'importance des décisions qui se prennent à l'échelle européenne. Il leur revient d'entretenir l'illusion que l'échelon national, auquel ils appartiennent, est le principal niveau de l'action publique. La France est un cas emblématique de cela : toute la vie politique et médiatique tourne autour de l'élection présidentielle et de l'interaction entre le gouvernement et le Parlement, mais il apparaît de plus en plus clairement que la capacité des autorités publiques françaises à mener des réformes de fond et à répondre aux inquiétudes des citoyens est limitée. Pourtant, la grande majorité des responsables politiques nationaux fait comme si de rien n'était, pour préserver le caractère national de la vie politique.

En dernier lieu, les questions européennes suscitent souvent des divisions au sein des partis politiques nationaux, notamment des partis de gouvernement. En France, le PS comme l'UMP sont ainsi tiraillés entre pro et anti-européens. Leurs responsables sont donc peu enclins à ouvrir ce débat.

Le double discours sur les questions européennes rend peu clair le processus de décision. Comment dépasser cette opacité ?

C'est difficile. La vie politique reste, pour l'essentiel, concentrée aux échelons nationaux et locaux, tandis qu'une partie substantielle du pouvoir est exercée à l'échelle supranationale.

Le système politique de l'Union est intrinsèquement complexe, en raison de son histoire tourmentée, mais aussi du besoin de trouver des ajustements entre de multiples positions, nationales, partisans, institutionnelles et sectorielles. Toute simplification radicale du régime de l'Union susciterait rapidement des conflits et des blocages.

A l'inverse, les systèmes politiques nationaux et locaux, même s'ils sont eux aussi complexes, sont faciles à décoder par les citoyens. Ils peuvent s'appuyer sur des récits simples pour appréhender le régime (le peuple délègue sa souveraineté au parlement, qui contrôle le gouvernement) et sur les nombreuses prises de position des responsables politiques, des éditorialistes et des leaders d'opinion pour juger l'action politique des gouvernants. Le citoyen, même peu informé, a une idée positive ou négative de la politique qui est menée par son gouvernement, mais il n'a généralement pas d'opinion précise sur les actions menées à Bruxelles, au-delà d'une conception positive ou négative de l'intégration européenne.

Dans ces conditions, il est facile pour les responsables nationaux de blâmer systématiquement les décisions de l'Union, quand bien même ils en sont à l'origine ou les ont approuvées.

Il est difficile de remédier à cette situation. Cela passe par une meilleure éducation des citoyens aux mécanismes et enjeux de l'intégration européenne, et par une meilleure information sur ces questions. Mais il n'y a pas de miracle en la matière.

Pensez-vous comme des auteurs ont pu l'écrire récemment que la construction européenne est bancale et qu'il faut aller vers plus d'intégration ? Je pense notamment à la députée européenne Sylvie Goulard qui évoque "l'impuissance de l'entre-deux"?

La construction européenne est un hybride, qui puise à différentes sources d'inspiration et résulte d'un processus long, complexe et heurté. Elle est bancale, en ce sens qu'elle comporte, de fait, plusieurs vitesses et plusieurs logiques de décision. Le régime de l'Union n'est quant à lui pas bancal, mais atypique, et difficile à expliquer en termes simples. Pour toutes ces raisons, l'Union souffre d'un déficit d'image et se prête aux malentendus et aux anathèmes.

Ceci étant, peut-on réellement faire mieux actuellement, compte-tenu des positions des responsables

politiques nationaux, de l'état des opinions publiques et de la situation budgétaire des États membres ? Qui veut aujourd'hui d'un État fédéral européen ? Quel en serait le modèle institutionnel ? Quelles en seraient les compétences ?

Je suis partisan d'un certain réalisme : les institutions doivent être en phase avec les politiques, l'économie et la société. Il ne servirait à rien de créer de toutes pièces une "vraie" fédération européenne : en l'état actuel des choses, elle serait impuissante, car elle se heurterait aux résistances des responsables politiques nationaux et des opinions.

L'Union européenne actuelle présente certes une architecture byzantine et exerce des compétences limitées, mais elle a le mérite de fonctionner malgré un contexte politique et économique des plus difficiles.

Olivier Costa et Nathalie Brack
Le fonctionnement de l'UE, Éditions de l'ULB, 2014

rédacteur : Estelle POIDEVIN, Critique à nonfiction.fr

Illustration : CC Laurent BRANCALEONI / Flickr

Notes :

1 - Éditions de l'ULB, 2014