

## **Le Parlement Populaire : Un Foyer pour la Démocratie Européenne**

**Article by Edouard Gaudot**

July 14, 2021

**Plus que toute autre institution européenne, le Parlement européen a la responsabilité de favoriser le développement d'une véritable citoyenneté transeuropéenne. Le chemin vers la construction de cette sphère politique et publique européenne est semé d'embûches, créées à la fois par l'écosystème politique de l'UE et par les acteurs politiques nationaux. Les initiatives passées, présentes et futures sont prometteuses, mais elles doivent être accompagnées d'une volonté et d'une ambition politiques suffisantes.**

Après la perturbation engendrée par le rejet de la constitution européenne en 2005 par les électeurs français et néerlandais, le processus constitutionnel de l'UE se remet enfin en marche. Rejoignant la mêlée, le Parlement européen prépare un énième rapport sur la "démocratisation de l'UE". Ce rapport repose sur un diagnostic valable, bien que quelque peu évident, selon lequel le déficit démocratique de l'UE est alimenté par quatre lacunes. Premièrement, un manque d'intelligibilité dans la prise de décision, car les responsabilités politiques sont diffuses, nombreuses et rarement assumées. Deuxièmement, l'absence d'une sphère publique européenne commune. Troisièmement, un manque d'esprit communautaire et d'approche européenne commune, exacerbé par un Conseil européen affirmatif et des approches de plus en plus intergouvernementales. Et enfin, un manque de pouvoir législatif pour le Parlement, ce qui entrave sa capacité à orienter la direction politique de l'Union.

Les efforts habituels du Parlement européen pour approfondir la démocratie européenne consistent à renforcer ses pouvoirs d'initiative, de contrôle budgétaire et de surveillance. Tels ont été les thèmes sous-jacents de ses rapports au fil des ans, et il est probable qu'ils demeurent ainsi. Comme toute institution, le Parlement européen se bat pour une centralité accrue au sein de son écosystème politique.

Si leurs solutions pour plus de démocratie au niveau européen semblent répétitives, c'est parce que le Parlement européen a toujours été un "agent du fédéralisme", militant pour une Europe plus politique et intégrée. Jusqu'à la fin des années 1980, la plupart de ses membres étaient des fédéralistes convaincus, incarnés par Altiero Spinelli et le "projet de traité" pour une Europe politiquement intégrée adopté en 1984. Même après que les élections proportionnelles et directes ont eu privé les fédéralistes de leur majorité culturelle, ce projet détaillé et son auteur sont restés une source d'inspiration fédéraliste, comme en témoigne l'initiative du groupe Spinelli en 2010.

### **Les politiques prennent le dessus**

Depuis sa création, et surtout après avoir obtenu un mandat démocratique direct, le Parlement européen n'a cessé de se battre pour obtenir une plus grande part du processus décisionnel européen. Tout au long des années 1970, comme tout nouveau parlement, il s'est concentré sur les questions budgétaires, se sculptant progressivement un droit de regard, d'amendement et de rejet d'une partie, puis de la totalité, des dépenses de la Communauté européenne de l'époque. Préparé à affronter des États membres imperméables, le Parlement européen a rejeté le budget dans son ensemble en 1979 ainsi qu'en 1984. Depuis lors, la procédure est devenue plus sophistiquée et moins sujette aux blocages, mais la volonté du Parlement de s'opposer aux États membres a également perdu de son acuité.

De l'Acte unique européen de 1986 au traité de Lisbonne de 2007, le Parlement est devenu un colégislateur à part entière pour toutes les politiques communes, sur un pied d'égalité avec le Conseil européen. En outre, l'élaboration de la législation européenne a évolué pour mettre l'accent sur son rôle procédural, à tel point qu'il attire désormais des foules de plus en plus nombreuses de lobbyistes bruxellois. Mais si ses pouvoirs ont été accrus, sa légitimité politique est restée incertaine, entamée par trois grandes tendances historiques. Premièrement, avant une remontée en 2019, le taux de participation aux élections européennes n'avait cessé de baisser. La participation dans de nombreux nouveaux membres orientaux de l'UE était particulièrement faible. Deuxièmement, les parlements nationaux ont continué à jouir d'un statut plus élevé en termes de politique et de carrière. Troisièmement, les crises culminantes des années 2010 (financière, migratoire, ukrainienne, Brexit) ont vu le Conseil s'élever inexorablement à la dominance dans l'ordre institutionnel de l'UE.

Le statut de bizarrerie politique du Parlement européen au sein d'un ordre institutionnel méconnu et à peine compris, et encore moins couvert, par les médias nationaux rend sa tâche d'établir une légitimité politique encore plus difficile. De plus, le mauvais comportement de certains membres a nui à sa réputation à plusieurs reprises, qu'il s'agisse de la corruption pure et simple du scandale de l' "argent contre influence" de 2011 ou de sa perméabilité générale aux représentants des intérêts des entreprises (lobbyistes). Certains animaux politiques ont prospéré dans cet environnement, réussissant à rehausser le profil politique du Parlement grâce à leur présence charismatique, leur attrait paneuropéen et leurs discours pléniers passionnés. Cependant lors de moments politiquement décisifs, en particulier en période de crise, même ses figures de proue n'ont pas réussi à placer le Parlement sur le devant de la scène.

*L'Europe demeure une affaire de stratégies,  
mais elle devient graduellement une affaire de  
politiques.*

Les choses évoluent tout de même dans le bon sens. Les crises des années 2010 (et du début des années 2020) ont peut-être jeté une ombre sur le Parlement, mais elles ont aussi rendu les débats politiques nationaux plus européens. Les élections de 2019 – disputées davantage sur des questions européennes, et avec un taux de participation jamais vu depuis 1999 – l'ont clairement démontré.

Bien sûr, l'Europe demeure une affaire de stratégies, mais elle devient graduellement une affaire de politiques. Les élections de 2019 étaient également un marqueur clair de la lente érosion du centre politique du Parlement. Le bloc dirigeant traditionnel du centre-gauche et du centre-droit fonctionnant de concert est désormais contesté en interne par les libéraux, à gauche par les Verts, et à droite par un nouveau courant de la droite radicale nationaliste. Cela a ouvert la voie à une réintroduction potentielle d'un clivage gauche-droite que les grandes coalitions avaient complètement dilué.

Cela étant dit, un Parlement européen plus politique ne serait pas nécessairement plus fort. Au sommet de son influence institutionnelle, lorsqu'il a imposé le système du "Spitzenkandidat" – l'obligation pour le président de la Commission d'avoir une sorte de mandat électoral – à un Conseil défiant, le Parlement était gouverné par une coalition majoritaire stable et disciplinée liée au soutien de la Commission. Les clivages de type gauche/droite ou gouvernement/opposition pourraient contribuer à rendre le Parlement européen plus intelligible pour le public et les médias – et donc à renforcer sa légitimité démocratique – mais, paradoxalement, ils pourraient affaiblir sa main dans l'équilibre institutionnel européen.

## **Donner vie à la démocratie européenne**

Cet apparent compromis entre légitimité démocratique et poids institutionnel doit nous inciter à sortir des sentiers battus en matière de démocratie européenne. Si l'UE est une construction politique *sui generis*, comme on le soutient souvent, voulons-nous vraiment le même type de politique au niveau européen qu'au niveau national ? Devrions-nous chercher à transformer l'UE en un système parlementaire plus reconnaissable ? Cela ne risquerait-il pas d'affaiblir, voire de perdre l'originalité du Parlement européen ?

Il est fort probable qu'à un moment ou à un autre, des modifications du traité accordent au Parlement des droits d'initiatives législatives et des pouvoirs budgétaires accrus, dont il a grandement besoin ; il est donc logique de continuer à les réclamer. Un autre débat bien établi consiste à donner aux élections européennes des perspectives plus européennes. Les mérites et démérites des listes transnationales, des circonscriptions continentales, du système de double proportionnalité et des partis européens ont été longuement discutés par les aficionados de la politique européenne. Il est probable que des éléments de ces réformes trouvent également leur place dans la loi électorale européenne. Mais quel que soit l'avenir de ces solutions institutionnelles, pour rendre notre système politique plus européen il faut avant tout rendre nos vies politiques plus européennes. Dans ce domaine, la pratique prévaut aux dispositions légales.

Un trait unique du Parlement européen est qu'il crée des Européens. Par un intéressant phénomène d'acculturation, ses membres, même les eurosceptiques les plus enragés, deviennent véritablement plus européens. Bien sûr, européen ne signifie pas nécessairement pro-UE mais, de manière significative, même les nationalistes ont adopté une dimension transnationale à leurs vues et stratégies. La réorganisation en cours de la droite radicale européenne à la suite du départ de Viktor Orbán du Parti populaire européen de centre-droit est la preuve de cette tendance. C'est là une force essentielle du Parlement européen : il est une usine à européaniser.

Dans cet esprit, il y a trois pistes à explorer pour renforcer à la fois la légitimité

démocratique de l'UE dans son ensemble et la pertinence politique du Parlement européen en particulier.

La première proposition – politique – consisterait à renforcer le lien entre le Parlement et la Commission. À l'heure actuelle, afin d'exercer les pouvoirs que lui confère le traité de Lisbonne, le Parlement européen sacrifie rituellement un commissaire désigné tous les cinq ans au cours de procédures d'auditions intenses et dramatiques. Mais cela pourrait aller beaucoup plus loin. La prochaine fois, le Parlement européen pourrait rejeter les candidats s'ils ne sont pas issus de ses rangs. Plutôt que d'avoir des commissaires qui doivent leur poste à leurs liens personnels et politiques avec les capitales, cela obligerait les gouvernements à envoyer leurs candidats potentiels face aux électeurs. Pour les hommes politiques, les partis et les électeurs, l'enjeu des élections européennes serait alors plus important.

*Pour rendre notre système politique plus européen, il faut avant tout rendre notre vie politique plus européenne également.*

La deuxième idée – institutionnelle – serait de trouver un moyen créatif de réinsérer le Conseil européen dans l'ordre démocratique de la séparation des pouvoirs. Le rôle ambivalent d'un organe assumant à la fois le leadership politique et les prérogatives législatives a brouillé la séparation des pouvoirs au niveau de l'UE.

Seuls les gouvernements nationaux ont un certain niveau de contrôle sur le Conseil, et cela ne vaut que dans les pays où les parlements jouent un rôle central. Si les dirigeants allemands, néerlandais, danois ou finlandais sont étroitement liés à leurs mandats parlementaires lorsqu'ils négocient au niveau européen, ailleurs ce contrôle est beaucoup plus ample. Dans certains cas, il est absent : en France présidentielle ou en Hongrie non-libérale, la politique européenne est menée plus ou moins sans contrôle.

Ce qui est nécessaire, c'est un contrôle du Conseil qui défende les intérêts de l'Europe comme un tout. À cet égard, le Parlement européen pourrait investir davantage de temps et d'énergie dans la coopération avec les parlements nationaux. Cela s'est avéré décevant jusqu'à présent, mais une option à explorer consisterait à donner à l'organe spécifique commun au Parlement européen et aux chambres parlementaires des États membres de l'UE (actuellement connu sous le nom de COSAC) un mandat conjoint pour superviser l'intérêt européen au sein du Conseil. Le Parlement européen deviendrait ainsi le lieu où les légitimités démocratiques nationales et européennes, au lieu de se concurrencer, convergent et s'informent mutuellement – apportant une perspective européenne aux parlements nationaux tout en rappelant aux députés européens qu'ils ne peuvent prétendre à un monopole sur les affaires européennes.

La troisième et dernière réflexion – citoyenne – serait de faire du Parlement européen un véritable foyer pour les Européens. Dans l'une de ses dernières interviews avant sa tragique mort accidentelle en 2008, l'éminent historien européen et polonais Bronisław Geremek, qui a siégé comme député européen à partir de 2004, a avoué qu'il lui avait fallu quelques années pour saisir les spécificités du parlement dans lequel il siégeait. Alors qu'à

première vue il était apparu comme une bizarrerie quelque peu limitée par rapport à ses homologues nationaux, M. Geremek a finalement constaté que le Parlement européen était le lieu où les citoyens forment réellement et physiquement le corps civique européen.

*D'une manière unique parmi les institutions européennes, le Parlement européen est le lieu où l'Europe se fait.*

Pour renouer avec cette fonction de canalisation de l'esprit européen, le Parlement européen devrait faire tout son possible pour organiser des débats européens et incarner la sphère publique européenne si nécessaire et qui fait pourtant tant défaut. L'initiative Agora, aujourd'hui disparue, que le Parlement a menée de 2008 à 2013, était une expérience pionnière de démocratie directe européenne qui a permis d'élaborer des recommandations sur des questions urgentes telles que la pauvreté, le chômage des jeunes et la crise climatique. Et le nombre croissant d'assemblées de citoyens à travers l'Europe permet de tirer de nombreux autres enseignements.

Le Parlement européen pourrait s'atteler à rendre ces expériences plus systémiques en organisant des forums sur tout le continent, en rassemblant les citoyens européens et en leur donnant la possibilité de concevoir les politiques qu'ils souhaitent voir prendre forme, sans la médiation habituelle des partis politiques. Dans cet esprit, la conférence sur l'avenir de l'Europe, une initiative de l'UE qui se déroulera de 2021 à 2022 et qui promet d'impliquer directement les citoyens, pourrait devenir le premier d'une longue série d'exercices de démocratie participative.

La démocratie n'est rien d'autre qu'une conversation entre les citoyens. Plus que des institutions et des rituels électoraux, c'est le sentiment de partager le même espace ; un processus sociologique qui rassemble les nombreux citoyens en une communauté partagée. En l'absence d'un demos continental et d'une "infrastructure démocratique" pour reprendre les termes de Jan-Werner Müller, à savoir une sphère publique européenne et des partis politiques européens, quel endroit plus approprié que le Parlement pour avoir cette conversation ?

À l'aube de sa cinquième décennie en tant qu'organe démocratiquement élu, le Parlement européen pourrait bien ressentir la morsure d'une crise de la cinquantaine. Plutôt que de se plaindre simplement des pouvoirs qui lui manquent, il devrait s'inspirer de ce qu'il a accompli jusqu'à présent. D'une manière unique parmi les institutions européennes, le Parlement européen est le lieu où l'Europe se construit. Il s'agit peut-être de sa contribution la plus importante à l'histoire du projet européen : fournir les conditions permettant d'encourager, de nourrir et de faire vivre la démocratie européenne naissante. En invitant les citoyens à y participer.

---



Edouard Gaudot is a historian and political scientist. He has worked at the College of Europe in Warsaw and in the European Parliament. He is the co-author of *Dessine-moi un avenir* (Actes Sud, 2020) and *L'Europe c'est nous* (Les Petits Matins, 2014).

Published July 14, 2021

Article in French

Translation available in English

Published in the *Green European Journal*

Downloaded from <https://www.greeneuropeanjournal.eu/le-parlement-populaire-un-foyer-pour-la-democratie-europeenne/>

*The Green European Journal offers analysis on current affairs, political ecology and the struggle for an alternative Europe. In print and online, the journal works to create an inclusive, multilingual and independent media space.*

*Sign up to the newsletter to receive our monthly Editor's Picks.*