

Congrès AFSP Paris 2013

ST 31 – La représentation politique au-delà de l'élection

Crignon, Philippe, SPH, Université de Bordeaux
philippe.crignon <at> wanadoo.fr

La représentation politique à l'épreuve de l'Europe

Le rapprochement effectif entre la représentation politique et l'Union européenne relève à la fois d'une actualité et d'un paradoxe. Prenant acte de l'une et précisant le second, nous essaierons d'établir les enjeux et la logique de cette relation afin de qualifier la tendance politique de fond de l'Union. D'un côté, les théories de la représentation politique se sont diversifiées ces dernières années et l'ont progressivement détachée de l'élection : le concept a été élargi afin d'y inclure la question de la représentativité de groupes non élus (syndicats comme organisations de la société civile) et afin également de prendre en compte plus finement l'impact des paroles publiques en contexte démocratique. La prétention à la représentation (le *claims-making*, M. Saward¹) ou le cercle dynamique de formation du jugement citoyen (l'*advocacy*, N. Urbinati²) illustrent la redéfinition conceptuelle que connaît la représentation et donnent une idée des nouvelles problématiques qui s'ouvrent sur cette base plus étendue. D'un autre côté, l'Union européenne semble avoir découvert la représentation politique tout récemment puisque le Traité de Lisbonne définit pour la première fois « le fonctionnement de l'Union [comme étant] fondé sur la démocratie représentative » (TL art. 10.1). Il est paradoxal que l'Union invoque le régime représentatif au moment précis où l'on ressent partout le besoin d'en modifier profondément la signification. Comment expliquer ce retard et surtout quel concept de la représentation est ainsi approprié par l'Union ? L'Union accentue-t-elle son décrochage en adoptant le principe de la représentation électorale, au gré d'une parlementarisation renforcée mais désormais obsolète ou, au contraire, y remédie-t-elle en déployant les nouvelles formes de représentation ?

La revendication de « démocratie représentative » dans le Traité de Lisbonne apparaît à plusieurs égards comme l'aboutissement d'un processus de démocratisation entamé depuis vingt ans. Jusqu'au Traité de Maastricht, en effet, le fameux « consensus permissif » a prévalu, laissant à l'écart la question de la légitimité des décisions politiques prises au niveau européen et plus généralement de l'intégration européenne elle-même. Les importants transferts de souveraineté qu'a introduits Maastricht a fait prendre conscience de la nécessité de la démocratisation de la politique communautaire, qui a d'abord été recherchée du côté d'une implication plus importante des divers agents concernés par le processus de décision, c'est-à-dire du côté d'une meilleure démocratie participative. Certains théoriciens comme E. Eriksen et J. Fossum ont, quant à eux, appelé à une démocratie plus délibérative³. C'est tout

¹ Michael Saward, *The Representative Claim*, Oxford, OUP, 2010.

² Nadia Urbinati, *Representative Democracy*, Chicago, UCP, 2006.

³ Erik Oddvar Eriksen et John Erik Fossum (éd), *Democracy in the European Union. Integration through deliberation ?*, Londres, Routledge, 2000.

récemment que l'on a assisté à ce que S. Kröger et D. Friedrich appellent un « tournant représentatif »¹ tant dans les études européennes que dans les recommandations des instances de l'Union. Il convient ainsi de départager clairement ce qui relève, dans cette actualité, d'une rencontre opportune entre la quête d'une légitimité démocratique européenne et un concept de la représentation politique étendu à des pratiques non électorales, et ce qui relève au contraire d'un effort mimétique pour calquer la gouvernance européenne sur ce qui s'est fait traditionnellement au niveau des États (au risque d'un double malentendu, puisque la représentation étatique n'est pas réduite à l'élection, et que l'Union n'est pas un super-État).

Nous commencerons par examiner quel sens il faut accorder à cette prétention inédite du Traité de Lisbonne ; ensuite, nous évaluerons l'importance reconnue à la représentation électorale au sein de l'Union pour en souligner les limites et les raisons qui poussent à identifier des formes non électorales de la représentation toujours davantage promues dans le but de combler le « déficit démocratique ». Enfin, nous montrerons que, loin d'y parvenir, les nouvelles formes de représentation qui prolifèrent dans et par l'Union entravent sa politisation.

La « démocratie représentative » de l'Union européenne, une nouvelle prétention

Comme souvent avec les traités européens, la déclaration relative à la « démocratie représentative » ne signifie pas que l'Union se dote d'institutions renouvelées ou qu'elle change brutalement de mode de gouvernement. L'article 10.1 manifeste plutôt une prétention, celle que l'Union fonctionne déjà comme une démocratie représentative, en même temps qu'elle enjoint de renforcer cet aspect. Il est simultanément descriptif et prescriptif ; à travers lui, l'Union s'identifie à ce qu'elle juge être un état de fait, tout en orientant ses efforts politiques vers une consolidation de ce type de fonctionnement. Cette représentation se trouve immédiatement déclinée à deux niveaux : « les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen » et « les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens ». Au premier abord, l'article semble retenir la représentation électorale comme concept-pivot du régime de l'Union : les citoyens seraient « directement » représentés au Parlement européen, et « indirectement » représentés au Conseil européen et au Conseil des ministres à travers leurs élus. En réalité, tel n'est pas le cas et la représentation « directe » des citoyens au PE n'est aucunement mise en parallèle avec une quelconque représentation « indirecte ». Ce sont bien les États eux-mêmes, et non leurs citoyens, qui sont représentés aux Conseils par les chefs d'États et les gouvernements. Représentés, les États n'apparaissent pas à leur tour comme les représentants de leurs citoyens ou de la majorité politique qui leur a donné mandat national. Ils ne forment pas un second canal par lequel les citoyens exprimeraient leur voix au niveau européen ; ils sont au contraire présents en tant qu'États, c'est-à-dire qu'ils défendent d'abord et avant tout l'échelle étatique au sein de l'Union. Les Conseils sont des institutions intergouvernementales qui font contrepoids aux institutions communautaires que sont le Parlement européen et surtout la Commission.

Le rappel que les exécutifs nationaux sont eux-mêmes responsables devant leur parlement ne signifie donc pas que l'élection – présidentielle ou législative – fonde leur représentation aux Conseils. Certes, le fait que chaque État y défende ses intérêts particuliers est un aspect qui les rapproche des organisations internationales. Mais deux caractéristiques

¹ Sandra Kröger et Dawid Friedrich, « The Representative Turn in EU Studies », *The Representative Turn in EU Studies, Journal of European Policy*, vol. 20, 2013, n° 2, p. 155-170.

les en éloignent définitivement. Tout d'abord, les États y affirment leur éminence : le niveau étatique contre la tendance fédérale et communautaire. Ensuite, ils exercent, au Conseil des ministres, un véritable pouvoir législatif en coopération avec le Parlement européen. La « démocratie représentative » de l'Union européenne n'est donc pas une transplantation du régime des États-nations à l'échelon supérieur, mais l'affirmation de la nature composite ou hybride de celle-ci ; l'Europe étant composée à la fois d'États et de citoyens, les deux éléments se trouvent représentés, c'est-à-dire présentés par des acteurs spécifiques, dans les institutions européennes. Cela a pour conséquence que la représentation directe des citoyens au Parlement européen est elle-même d'abord pensée comme une représentation d'échelle, celle du citoyen avant d'être celle des opinions des électeurs.

Le développement trompeur de la représentation électorale

En ce sens, les élections européennes ne ressemblent pas aux élections nationales, parce qu'elles valent d'abord par leur légitimité formelle, c'est-à-dire par la reconnaissance des citoyens comme composantes et comme agents de l'Union européenne. Si l'élection légitime cette représentation, c'est donc formellement plus que matériellement. Une telle formalisation tend à affaiblir la représentation électorale elle-même. Ce phénomène est-il compensé par le renforcement du parlementarisme au gré des traités successifs ? La réponse est ambiguë car si la gouvernance a montré les signes d'un intérêt croissant pour la légitimité par le vote, et si des pouvoirs accrus ont été peu à peu accordés à toutes sortes d'élus politiques, il n'est pas certain que la représentation électorale en soit sortie renforcée. Cela concerne le Parlement européen, les parlements nationaux ainsi que le Comité des Régions.

Un changement important du Traité de Lisbonne est de reconnaître enfin le caractère régulier du Parlement européen. Alors que les textes antérieurs mentionnaient que « le Parlement européen [était] composé des représentants des *peuples* des États réunis dans la communauté » (CEE art. 137, nous soulignons¹), le Traité de Lisbonne affirme désormais qu'il « est composé de représentants des *citoyens* de l'Union » (TL art. 14.2, nous soulignons), satisfaisant en cela une vieille demande allemande qui avait été écartée depuis Maastricht en raison de sa connotation clairement fédéraliste². Cela ne suffit cependant pas à normaliser, en quelque sorte, le Parlement européen. La représentation parlementaire n'a jamais été réduite, au niveau de l'État, à une députation ; elle a toujours en retour contribué à façonner la communauté civile en lui offrant un reflet d'elle-même. À la suite de Hobbes et de Sieyès, la représentation a été comprise comme un moyen de constituer le peuple ou la nation. Or cette dimension manque au Parlement européen, qui reste impuissant à sortir l'Europe de sa fragmentation. Une indétermination frappe en outre, dans la pratique et les consciences, l'identité de ce que le député européen représente : sa circonscription, des intérêts nationaux, son parti, l'intérêt communautaire³ ? Alors que l'on évoque des « partis européens » dûment reconnus comme tels (mais les traités mentionnent plus précisément des « partis politiques au niveau européen », TL art. 10.4), ce ne sont en réalité que des partis-parapluies fédérant un grand nombre de partis nationaux ; les programmes électoraux sont, dans presque tous les cas,

¹ Cf. « les représentants, au Parlement européen, des peuples des États réunis dans la Communauté sont élus au suffrage universel direct » (CEE 138.1).

² Cloos *et al.*, *Le traité de Maastricht, genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1993.

³ Roger Scully et David M. Farrell, *Representing Europe's Citizens. Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Representation*, Oxford, OUP, 2007 ; *id.*, « MEPs as Representatives: Individual and Institutional Roles », *Journal of Common Market Studies*, 2003, vol. 41, n° 2, p. 269-288.

rédigés au niveau national et ne reprennent que très rarement le texte validé au sommet¹. En plus d'être marginalisée par le caractère hybride de l'Union, la représentation parlementaire s'y trouve donc dissuadée par la prévalence du lien national et partisan. Les députés européens ne concourent pas pour un gouvernement européen inexistant ; les carrières, donc les allégeances, continuent de se faire au niveau national plutôt que communautaire (ainsi les candidats sont-ils désignés par les partis nationaux, et non par les partis européens). Enfin, la représentativité du Parlement européen est fortement compromise par la règle aberrante de la proportionnalité dégressive suivant laquelle il faut près de 830 000 Allemands mais à peine plus de 80 000 Maltais pour élire un député. Il est donc difficile de conclure que les députés européens représentent matériellement des citoyens européens ; ils relaient bien plus souvent des positions partisans nationales dans une enceinte qui peine à incarner la dimension communautaire.

Face au déficit de légitimité et devant la faiblesse de la représentation du Parlement européen, l'Union a cherché à impliquer des élus d'échelle inférieure dans le processus de décision ; elle les a trouvés dans les parlements nationaux et dans les représentants des régions. Écartés des délibérations jusqu'aux années 1990, les parlements nationaux ont vu leur rôle progressivement accru (protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au Traité d'Amsterdam, 1997 ; TL, art. 12). Les relations inter-parlementaires – entre parlements nationaux comme entre les parlements nationaux d'un côté et le Parlement européen de l'autre – s'organisent et se déclinent en plusieurs types de rencontres (Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne, créée en 1975 ; COSAC, créée en 1989 ; réunions conjointes ou sectorielles ; réunions des secrétaires généraux ; représentation des parlements nationaux auprès des institutions européennes). Cependant, alors qu'elle cherche à encourager une représentation citoyenne clairement établie par la voie électorale, l'Union européenne échoue à poser les bases légitimes d'une « démocratie représentative » pour la simple et bonne raison que l'élection nationale ne comporte aucun mandat européen. Tout se joue en effet dans le type d'objet que les députés nationaux sont amenés à discuter dans ce cadre. Les parlementaires sont certes amenés à échanger à propos de ce qui les concernent et ce pour quoi ils ont été élus, telles que la transcription des directives européennes au niveau national. Ils peuvent, à ce titre, débattre des difficultés rencontrées par les uns et par les autres et bénéficier des meilleurs procédés. Mais la COSAC, par exemple, cherche également à jouer un rôle dans la phase pré-législative de la politique européenne² – et plus généralement à institutionnaliser ses relations avec les autres instances – sans qu'aucun mandat ne lui ait été octroyé en ce sens. Elle a, pour la première fois en 2011, organisé un débat *politique* sur l'état de l'Union. Il est évident que la participation des parlements nationaux est un gain net lorsqu'il s'agit d'améliorer la communication et la diffusion des informations entre les multiples niveaux de l'Union (mission qu'ils remplissent d'ailleurs de façon fort variable) ; mais la représentation électorale se trouve détournée lorsque ces rencontres plus ou moins formelles se voient reconnaître, au motif de l'élection, le statut d'organes représentatifs consultatifs, en attendant plus.

Le détournement paraît encore plus manifeste avec le Comité des Régions, mis en place en 1992 sous la pression allemande (les Länder souhaitaient être parties prenantes au processus de décision). Le Traité de Maastricht qui l'instituait le définissait comme étant « composé de représentants des collectivités régionales et locales » (TM, art. 198.A), sans préciser sur quelle base cette représentation devait être fondée. Du fait de la diversité des situations nationales – certains États connaissant des entités régionales dotées d'une

¹ Emmanuel Sigalas et Johannes Pollak, « Political Parties at the European Level : Do They Satisfy the Condition of Programmatic Convergence ? », in Sandra Kröger et Dawid Friedrich (éd.), *The Challenge of Democratic Representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, p. 23-40.

² XLVIIème COSAC à Copenhague, avril 2012.

autonomie politique, d'autres étant fortement centralisés – l'élection n'a pas été retenue comme une condition nécessaire de représentativité et cette disposition demeure dans le Traité de Lisbonne (TL art. 300.3¹). Mais la raison principale est que le CdR, qui n'a qu'une autorité consultative, est d'abord un organe fonctionnel : il s'agit de recueillir auprès des responsables politiques locaux et régionaux leur expertise quant à l'impact des directives ou règlements européens à leur échelle. Cependant, le CdR a pris l'initiative de publier en 2009 un *Livre blanc sur la gouvernance multiniveaux*, où il se présente lui-même comme une instance non plus seulement fonctionnelle mais politique, représentative et destinée à permettre une meilleure démocratie participative. Il invite à réformer la méthode ouverte de coordination afin de la rendre plus inclusive et, spécifiquement, d'intégrer l'échelle locale et régionale au processus de décision. Le mandat régional devient le fondement d'une participation à la politique européenne, les trois niveaux de représentation – communautaire, national, régional – étant explicitement mis sur un pied d'égalité². Cette auto-politisation du CdR soulève des difficultés en raison du décalage entre le mandat local des membres et la prévalence supposée de « l'intérêt général de l'Union »³. L'élection, qui est devenue en pratique la règle, sert en fait d'argument pour légitimer une activité politique à un tout autre niveau que régional. Le sens d'une telle représentation en est brouillé, ce qui n'est pas sans effet inquiétant puisque les membres du CdR hésitent à définir cela même qu'ils représentent : leur circonscription locale, l'intérêt général de l'Union, l'échelon régional (contre le national et le communautaire) ou encore l'intérêt partisan⁴.

Sous l'apparence d'une démocratie représentative arrimée à l'élection – au niveau du Parlement européen, des parlements nationaux comme des régions – l'Union européenne témoigne en réalité d'une dissociation très nette entre l'élection et la représentation, celle-là étant captée pour justifier la participation à la gouvernance multiniveaux. Car c'est en fait avec un mandat particulier que les députés nationaux interviennent librement sur des questions générales lors des rencontres inter-parlementaires et ce sont en réalité les gouvernements qui nomment, sur proposition des associations régionales, les membres du CdR⁵.

La promotion stratégique des formes non électorales de la représentation

L'Union européenne s'est efforcée en parallèle de développer et d'encourager des modes de représentation non électorales. Le but affiché est de combler le « déficit démocratique », de se rapprocher des citoyens et de construire une « démocratie

¹ « Le Comité des régions est composé de représentants des collectivités régionales et locales qui sont soit titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue », TL, art 300.3.

² « Le Comité des régions conçoit la gouvernance à multi-niveaux comme l'action coordonnée de l'Union, des États Membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne. Celle-ci induit la responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoirs concernés et s'appuie sur toutes les sources de la légitimité démocratique et sur la représentativité des différents acteurs impliqués », CONST-IV-020, p. 6.

³ « Les membres du Comité économique et social et du Comité des régions ne sont liés par aucun mandat impératif. Ils exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union » (TL art. 300.4).

⁴ Simona Piattoni, « The Committee of the Regions and the Upgrading of Subnational Territorial Representation », in Sandra Kröger et D. Friedrich (éd), *op. cit.*, p. 59-73, spécialement p. 68.

⁵ En France, une liste de candidats est proposée par l'Association des Maires de France, l'Association des départements français et les associations des régions françaises, sous la houlette du ministre de l'intérieur, qui remet ses choix au Premier ministre. Le gouvernement propose enfin les représentants de ses collectivités au Conseil. L'identité partisane et la géographie prévalent comme critère de recrutement.

représentative » adaptée au multiniveaux en faisant participer les différents acteurs et les différents secteurs concernés par la politique européenne. Il est incontestable que la représentation est devenue ces dernières années un concept cardinal de la gouvernance européenne, par défaut d'un gouvernement politique responsable devant une assemblée substantiellement représentative. Cette représentation d'intérêts, dissociée de la circonscription territoriale, est une représentation sectorielle et fonctionnelle, portée par des organismes et des structures variés. Parmi les nombreuses études consacrées aux groupes d'intérêts et au lobbying européens, la dimension représentative a retenu l'attention depuis quelque temps¹, mais la théorie normative ne s'y est intéressée que depuis une dizaine d'années². La faveur nouvelle de ce type de représentation s'inscrit dans le souci de faire davantage participer la société civile à travers ses représentants. De ce point de vue, il convient de distinguer deux cas de figure. L'Union organise tout d'abord la participation d'associations sectorielles au niveau transnational. C'est principalement le rôle du CESE (Comité économique et social européen, créé en 1957), un comité qui a vu son pouvoir consultatif, son statut et sa structure organisationnelle se renforcer au fil des traités. Il est, dit le Traité de Lisbonne, « composé de représentants des organisations d'employeurs, de salariés et d'autres acteurs représentatifs de la société civile, en particulier dans les domaines socio-économique, civique, professionnel et culturel » (TL art. 300). Les institutions européennes – Conseil, Commission, Parlement – sont obligées de consulter le CESE, qui a un agenda chargé, dans un grand nombre de cas avant de formuler des propositions ou des initiatives législatives. Le CESE est censé être la « voix » de la société civile auprès des institutions communautaires. Il rend autour de cent soixante-dix avis par an ; il pourvoit les responsables politiques en expertise de terrain et, surtout, il leur apporte le consentement des représentants reconnus de la société civile. Ce consentement fournit, évidemment, un surcroît de légitimité aux décisions prises à leur écoute. La faveur accordée au CESE doit être resituée à l'intérieur d'un effort entrepris au niveau des institutions et, avant tout, de la Commission depuis une dizaine d'années pour que la société civile européenne, introuvable au Parlement, s'exprime et prenne part aux délibérations. Le texte décisif, ici, est le *Livre blanc sur la gouvernance européenne* qu'elle a publié en 2001 ; celui-ci, cependant, se donnait pour objectif une meilleure « démocratie participative »³ et non une meilleure représentativité ou une représentation mieux garantie des acteurs sollicités. Ainsi, il recommandait une consultation du CdR et du CESE en amont plutôt qu'en aval des propositions législatives. L'accent était donc mis sur l'implication accrue des organismes supposés représentatifs des secteurs de la société civile, et non sur la légitimité de leur avis émis au nom des citoyens concernés.

Les organisations de la société civile sont également présentes au niveau européen et en relation avec la Commission à travers des structures *ad hoc* ou directement en tant qu'interlocuteurs privilégiés et recherchés. Là encore, cependant, la représentation, dissociée de tout mandat clair, est davantage supposée que vérifiée. On a ainsi pu relever

¹ J. Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, Londres, Macmillan, 1997 ; H. Wallace et A. Young, *Participation and policy-making in the European Union*, Oxford, Clarendon, 1997.

² R. Goehring, « Interest Representation and Legitimacy in the European Union: The New Quest for Civil Society Formation », in J. Fairbrass et A. Warleigh (éd.), *Influence and Interests in the European Union : The New Politics of Persuasion and Advocacy*, Londres, Europa Publications, 2002 ; S. Smismans, « Representation through interest committees. The case of the Tripartite Advisory Committee for Safety, Hygiene and Health Protection at Work », in S. Saurugger, *op. cit.*, p. 250-278.

³ « Cinq principes sont à la base d'une bonne gouvernance et des changements proposés dans le présent Livre blanc: ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence », *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, COM 2001/428, p. 12.

que le réseau européen anti-pauvreté (EAPN), créé en 1990 par Jacques Delors alors président de la Commission, revendique la représentation indirecte de plus de mille sept-cents associations européennes, sans que le chiffre d'adhérents puisse être calculé, ni que le mandat puisse être établi¹. Il s'agit moins, à ce stade d'une représentation de type *trustee* que d'une défense des citoyens les plus démunis par des responsables qui en captent la voix. Sans autorisation même formelle et sans reddition de comptes, ce type de structures brandit la représentation comme une prétention qui se trouverait authentifiée par le résultat obtenu, par l'efficacité à défendre les intérêts des plus pauvres, par l'*output*, et non par le mandat reçu. Dans le cas précis de l'EAPN, une évolution a permis d'inclure à la marge et peu à peu des personnes directement affectées par la pauvreté, lors de « rencontres européennes » à Bruxelles², mais ici comme ailleurs la représentativité de l'organisation en charge se trouve coupée de tout mandat clair, venant aussi bien des adhérents de base que des personnes défendues. La Commission subventionne ainsi un grand nombre d'organisations sans que la légitimité démocratique soit établie. Cela ne signifie pas qu'elle ne s'en soucie pas du tout. Mais ses préoccupations portent d'une part sur la transparence des activités de lobbying, de dialogue avec les groupes d'intérêts et les organisations, d'autre part sur leur représentativité structurelle. Des règles ont été édictées afin que ces organisations englobent, par exemple, des associations de tous les États membres, ou d'un nombre minimal d'entre eux. Très peu d'attention, en revanche, est accordée aux procédures de délégation de pouvoir à partir de la base. Il n'y a guère à s'en étonner puisqu'en encourageant les relations avec les organisations de la société civile, la Commission n'a pas pour priorité de mettre en œuvre une démocratie représentative étendue, mais de bénéficier d'une expertise de terrain, compétente et disponible, et de se prévaloir d'une légitimité plus importante que les autres institutions dans les rivalités qui les opposent.

Conclusion : la dépolitisation de l'Union européenne par la représentation

La prétention nouvelle de l'Union européenne d'avoir pour fonctionnement la démocratie représentative suppose un élargissement important du concept de représentation politique au-delà de l'élection. Même là où l'élection est présente, ce n'est pas elle qui fait la représentation. Le Parlement européen est le mieux élu, au niveau communautaire, mais il ne remplit pas les attentes traditionnelles de la représentation politique ; en l'absence de société européenne, la députation n'est pas clairement construite sur des bases idéologiques communautaires et les intérêts nationaux et fonctionnels priment encore, d'autant plus que la reddition de compte des députés européens vis-à-vis de leurs électeurs est rendue difficile par l'indifférence de ces derniers. La COSAC et le CdR se sont vus logiquement toujours plus impliqués ces dix dernières années, or ces élus n'ont aucun mandat européen, c'est pourquoi le glissement

¹ L'EAPN est un réseau de réseaux ; il inclut vingt-neuf réseaux nationaux et dix-huit organisations européennes. Les réseaux nationaux sont eux-mêmes composés d'associations, d'organisations et même de « parrains » individuels. Le nombre d'associations que comportent les réseaux nationaux est extrêmement variable et sans rapport avec la démographie des États et l'adhésion à l'EAPN semble rarement mentionnée par les associations elles-mêmes, suggérant des liens assez distendus. Voir aussi Håkan Johansson, « Whom Do They Represent ? Mixed Modes of Representation in EU-Based CSOs », in S. Kröger et D. Friedrich (éd), *op. cit.*, p. 74-91.

² Les « rencontres européennes des personnes en situation de pauvreté » ont été créées en 2001 par le gouvernement belge ; elles sont désormais soutenues par la Commission européenne et par l'EAPN.

progressif d'une mission d'échange d'informations ou d'un rôle fonctionnel d'expert à un statut politique manque de légitimité. L'effet réel est contraire du discours tenu : en lieu et place d'une politisation de ces acteurs, on assiste à une dépolitisation de la représentation, qui se transforme en défense d'intérêts organisée selon le multiniveaux, concept commode qui tend à dissoudre la question de la légitimité démocratique sous couvert de se rapprocher des citoyens. Ce phénomène s'accroît avec la manière dont les organisations de la société civile sont incluses dans la gouvernance européenne, conformément à la volonté de la Commission. La représentation démocratique de ces organisations a été délibérément écartée au profit d'une conception du représentant comme *avocat* d'intérêts sectoriels et d'une *représentativité* uniquement fondée sur le critère transnational. La dissociation de la représentation et de l'élection et l'élargissement du concept ont donc eu pour résultat de généraliser les instances dites représentatives et, conjointement, de dépolitiser la représentation, et avec elle toute l'Union européenne.

Au lieu de venir en complément de la représentation parlementaire, ces formes non électorales de la représentation, finalement rivales, contribuent à l'affaiblir toujours davantage. Les dispositifs actuels montrent combien l'Europe, c'est-à-dire les États, ne sont pas parvenus à sortir du « consensus permissif » ; l'Europe, c'est-à-dire les États, sont seulement entrés dans sa seconde phase, celle qui s'abrite derrière le discours de la représentation non électorale pour poursuivre une politique en manque de légitimité démocratique. Pour échapper à cette issue, il y a, en fait, peu d'alternatives à un renforcement des attributions du Parlement européen, qui se trouverait politisé s'il travaillait face à une Commission transformée en gouvernement européen.