

ST 29 / Pour une théorie politique appliquée à l'intégration européenne. État des lieux d'un champ de recherche en construction

Aliénor Ballangé

IEP de Paris

alienor.ballange@sciencespo.fr

Quel est le peuple de l'Union européenne ?

Populisme, politisation négative et démocratie radicale

INTRODUCTION

Depuis les « non » français et néerlandais au projet de Traité constitutionnel (2005) jusqu'au succès des partis dits populistes et europhobes lors des élections européennes de mai 2014, la multiplication des mouvements de résistance populaire au processus d'intégration ainsi qu'un rejet généralisé du « règne des élites » et des « technocrates bruxellois » indiquent qu'il en est définitivement fini du modèle d'un « consensus permissif », tel que décrit par Lindberg et Scheingold en 1970. Face aux « querelles d'experts » impuissants à contenir la crise économique, face aux dérives « post-démocratiques » de gouvernements européens accusés de contourner la *vox populi* pour éviter de déstabiliser les marchés financiers, des mouvements de résistance populaire tentent de s'organiser pour palier, « par le bas », le « déficit démocratique » de l'UE. Depuis 2005, le « retour du refoulé » populaire européen s'exprime notamment par l'indignation, l'insurrection sporadique et pacifique, l'occupation de places urbaines, la mobilisation des réseaux sociaux, ainsi que par une « citoyenneté critique » notamment fondée sur l'idée de « contre-démocratie », et un vote contestataire, « antisystème ». Il s'agit alors de se demander si ces modalités, souvent désignées comme des « radicalités », marquent un processus de sortie hors de l'ordre démocratique ou si elles contribuent à la mutation, voire au renouvellement, de celui-ci, notamment dans le contexte spécifique de l'UE.

J'ai souhaité diviser cette communication en trois temps. Premièrement, je verrai en quoi l'Union européenne interroge les conditions de possibilité d'un système politique inédit : celui d'une « démocratie sans *demos* ». En effet, depuis les célèbres conclusions de la Cour de Karlsruhe (1990) jusqu'à la ratification du Traité de Lisbonne (2007) et à la montée en puissance d'organes souverains tels que la Banque centrale européenne ou le Conseil européen, l'UE se présente comme le terrain d'expérimentation d'une légitimation institutionnelle presque exclusivement façonnée « d'en haut ». Je montrerai alors que cette constitutionnalisation purement procédurale, que d'aucuns nomment « post-démocratique », suscite en retour un nombre croissant de résistances de la part d'une base qui exige désormais de peser sur l'agenda de l'intégration européenne. Cette politisation de la conscience citoyenne européenne s'exprime *grosso modo* par trois voies, qui se croisent mais ne coïncident pas : la représentation, la participation, l'insurgence. J'analyserai les forces et les faiblesses de chacune d'entre elles, avant d'aborder l'hypothèse d'un populisme européen, à la fois singulier et transnational, capable de renforcer « par le bas » la légitimité de l'Union.

PREMIERE PARTIE – LA RESISTIBLE ASCENSION D’UNE DEMOCRATIE DEMOPHOBE EN EUROPE

Dans un premier temps, j’aimerais revenir sur l’idée fortement ancrée – et parfois savamment orchestrée – selon laquelle l’Union européenne s’est construite *sans, malgré, ou contre* son peuple¹. Pour cela, je commencerai par proposer une courte généalogie conceptuelle, qui aura je l’espère, le mérite d’éclaircir les termes du débat.

**« Démophilie », « Déficit démocratique », « Post-démocratie » :
de quoi parle-t-on ?**

« *Démophilie* ». – Je propose d’introduire ma démarche par le concept qui est certainement le moins connu du discours sur l’intégration européenne : celui de « démophilie ». Néologisme né sous la plume de Marc Crépon², ce terme se réfère à une méthode de contournement ou de rejet implicites de la « parole » du peuple qui procède de l’allergie, de l’appréhension ou de la défiance que ce même peuple suscite³. L’attitude « démophilie » renvoie plus précisément à deux types d’allergies qui se recoupent et se superposent : celles du nombre (du *plethos* inhérent au *demos*) et de l’ignorance (ou, comme le dirait Rancière, du droit de *n’importe qui* à peser sur les affaires publiques et les choix qui touchent la communauté politique). Comme l’écrit lui-même Marc Crépon :

Cette accusation d’ignorance, c’est un déni de reconnaissance. Elle renvoie aux oubliettes de la politique à la fois les *multiples* canaux par lesquels l’information circule qui ne se laissent pas tous reconduire à des sources officielles et les efforts des uns et des autres, militants de toutes causes, pour s’informer et alerter. Elle ne veut rien savoir des initiatives citoyennes innombrables, locales ou nationales, des réseaux, des pétitions qui tentent de *rendre possible l’impossible*. [...] Mais cette *allergie à l’ignorance* n’est pas tout. Elle se redouble d’une *allergie au nombre*. [Les démophobes ne font] pas confiance au « peuple », parce qu’ils se méfient du nombre qui, dans son abstraction, rend *égaux* les savant et les ignorants, ceux qui connaissent l’état du monde et sont conscient des enjeux réels de la politiques et les autres, supposés voter d’après leurs affects⁴.

Si j’ai choisi d’appliquer cette idée de « démophilie » à la marche actuelle de l’intégration européenne, c’est qu’elle me semble décrire finement l’attitude phobique – *i.e.* un mélange de méfiance et de défiance – que Bruxelles entretient à l’encontre de son peuple, cet « introuvable *demos* ». Davantage que les autres termes, la « démophilie » renvoie à l’idée d’une construction européenne faite et pensée *sans* le peuple, plutôt que *malgré* ou *contre* lui. En effet, il s’agit moins ici de s’opposer à l’immixtion du populaire que de lui dénier la capacité même à prendre part à l’élaboration d’une organisation politique inédite. L’Union serait trop technique, trop procédurale, trop abstraite pour requérir l’engagement et la pleine participation d’individus « ignorants », et par conséquent trop éloignés de ses enjeux spécifiques. Cette tendance « démophilie » de l’Union européenne est, me semble-t-il,

¹ « Peuple » (« *demos* ») est ici entendu dans son acception politique, en tant qu’il renvoie à l’idée d’une « nation civique » (Habermas), ou bien encore d’une « communauté de citoyens » (Balibar). Il s’oppose ici au peuple-*ethnos* qui est, lui, plus substantiel en ce qu’il partage une identité culturelle commune.

² Marc Crépon, *Elections. De la démophilie*, Paris, Hermann, 2012.

³ A ce sujet, voir également Etienne Balibar, *La Crainte des masses. Politique et philosophie avant et après Marx*, Galilée, 1997.

⁴ Marc Crépon, *op. cit.*, pp. 47-49.

particulièrement pertinente pour décrire le premier âge de la construction européenne, c'est-à-dire *grosso modo* jusqu'à l'élection des eurodéputés au suffrage universel direct (1979). En effet, jusqu'alors, la méthode dite « communautaire » n'accordait qu'un rôle limité au Parlement européen et ne prévoyait pas d'espace politique défini à la constitution d'une société civile européenne. Je reviendrai sur ce sujet aux points suivants.

« **Déficit démocratique** ». – Il me faut maintenant m'arrêter sur l'un des plus solides lieux communs de la pensée politique européenne : celui du « déficit démocratique » de l'Union européenne. De par son indétermination sémantique, cette expression a été utilisée par un nombre considérable de théoriciens et de politiques qui en ont brouillé le sens au gré des circonstances et des contextes politiques. Comme le résume Yves Mény :

for all it's imprecision, this too simple, not to say simplistic, slogan was effective in promoting change and forcing European political leaders to step (...) into a more open and accountable system of government⁵.

Si, de manière générale, l'expression de « déficit démocratique » renvoie aux divers manquements de l'UE en termes de légitimité institutionnelle, on peut s'appuyer sur l'exhaustivité définitionnelle qu'en donne Hans Ver Meerten⁶. Le « déficit démocratique » renverrait alors à la dominance du pouvoir exécutif ; au caractère non-démocratique de la législation européenne avec pour cause l'influence des lobbies ; à la distance accrue entre les citoyens et le niveau de prise de décision due aux transferts de compétences ; à la complexité des compétences ; et enfin, au déficit de contrôle juridictionnel dans les deuxième et troisième piliers.

Ainsi, contrairement à la « démophobie » qui renvoyait plutôt à une attitude, on voit poindre à travers la polysémie du « déficit démocratique » son caractère plus proprement procédural – limité qu'il est aux champs non couverts par la procédure de codécision et où l'on applique le vote à majorité qualifiée. Il ne s'agit plus alors de nier l'existence d'un *demos* européen – du moins en tant qu'il apparaît sous la forme proto-républicaine du « peuple-électoral⁷ » en 1979 – mais de poursuivre le processus d'intégration *malgré* lui ; c'est-à-dire en dépit du statut quasi cosmétique qui lui a été accordé. Il est d'ailleurs intéressant de noter le contexte dans lequel naît l'expression de « déficit démocratique ». On doit cette expression à David Marquand⁸, député travailliste britannique, qui l'emploie pour la première fois dans le contexte des débats sur l'Assemblée européenne, avant que ne soient élus les premiers eurodéputés. Il s'agit alors de dénoncer le manque de légitimité de l'Union, qui ne repose sur aucune base représentative élue. C'est notamment à partir de ce moment que les débats sur le « déficit démocratique » de l'Union s'accompagneront d'une réflexion théorique plus large sur le caractère légitimant de l'adhésion populaire. J'y reviendrai à la fin de ce premier temps.

⁵ Yves Mény, « Making Sense of the EU: The Achievements of the Convention », in *Journal of Democracy*, vol. 14, n° 4, 2003, p. 58.

⁶ Hans Van Meerten, *Een Europese Unie: efficiënt, transparant en democratisch*, Rotterdam, Kluwer, 2004. Je me permets ici de recourir au résumé et à la traduction qu'en a donnée Olivier Coudeville dans *La problématique du déficit démocratique traitée par la Convention. La question du rôle des parlements nationaux dans l'Union*. Source : http://www.thesis.net/convention/convention.htm#_ftn8.

⁷ Pierre Rosanvallon, « Penser le populisme », in Catherine Colliot-Thélène et Florent Guénard (dir.), *Peuples et populisme*, Paris, PUF, 2014, p. 37.

⁸ David Marquand, *Parliament for Europe*, London, Cape, 1979.

« *Post-démocratie* ». – Quant à l'idée de « post-démocratie » européenne, elle apparaît, dans le contexte européen, au début des années 2010, à travers Jürgen Habermas⁹ et Etienne Balibar¹⁰, notamment. Fortement connoté idéologiquement, le terme de « post-démocratie » sert initialement à désigner

le paradoxe qui fait valoir sous le nom de démocratie la pratique consensuelle d'effacement des formes de l'agir démocratique. La post-démocratie, c'est la pratique gouvernementale et la légitimation conceptuelle d'une démocratie d'après le *demos*, d'une démocratie ayant liquidé l'apparence, le mécompte et le litige du peuple, réductible donc au seul jeu des dispositifs étatiques et des compositions d'énergies et d'intérêts sociaux¹¹.

Elargie au contexte européen, la « post-démocratie » désigne le contournement, cette fois explicite, par les institutions européennes de la *vox populi* lorsque celle-ci menace les intérêts des classes dirigeantes – politique et financière. Plusieurs exemples ont ainsi été fréquemment invoqués à l'appui de cette thèse, depuis 2008. L'expression démocratique, référendaire, est d'abord contournée de manière emblématique avec la signature du Traité de Lisbonne (2007) qui devait pallier la non-ratification du projet de Constitution par les Français et les Néerlandais¹². Mais d'autres faits récents viennent amplifier la dérive « post-démocratique » de l'UE. On peut penser à la décision de Géorgios Papandreou, alors Premier ministre grec, de renoncer (3 novembre 2011), sous la pression des partenaires financiers et européens, au projet de référendum qui devait s'assurer du soutien populaire face au plan de sauvetage décidé par l'UE, le Fonds monétaire international (FMI) et la BCE lors du Conseil européen et du Sommet de la zone euro (26 octobre 2011). Un autre exemple couramment cité est le remplacement non soumis aux urnes de gouvernements élus par des gouvernements technocratiques en Italie (13 novembre 2011), où Mario Monti est nommé par le Président de la République italienne à la présidence du Conseil et auto-nommé Ministre de l'Économie et des Finances, et en Grèce (10 novembre 2011) où Loukás Papademos – un ancien Gouverneur de la Banque de Grèce accusé d'avoir truqué les comptes publics du pays au moyen d'instruments financiers proposés par Goldman Sachs – est placé au poste de Premier ministre pour remplacer Géorgios Papandreou et mettre en place la politique d'austérité décidée par l'UE, le FMI et la BCE.

Selon Etienne Balibar, ce contournement du peuple-*demos* justifié par une forme d'« état d'exception » dû à la crise, s'assimile à l'instauration d'un « protectorat de fait », à

⁹ Jürgen Habermas, *La Constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard, 2012.

¹⁰ Etienne Balibar, « Présentation », *Actuel Marx*, n° 54, 2013. L'auteur y appelle à « lutter contre ces politiques anti-populaires et post-démocratiques qui prédominent en Europe »

¹¹ Jacques Rancière, *La Mésentente : politique et philosophie*, Paris, Galilée, 1995, p. 142.

¹² D'après Valéry Giscard d'Estaing (*Le Monde*, 26 octobre 2007), le Traité de Lisbonne ne serait qu'une « pâle copie » du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, dans laquelle seule la forme a été changée, mais pas le contenu : « Les juristes n'ont pas proposé d'innovations. Ils sont partis du texte du traité constitutionnel, dont ils ont fait éclater les éléments, un par un, en les renvoyant, par voie d'amendements aux deux traités existants de Rome (1957) et de Maastricht (1992). Le traité de Lisbonne se présente ainsi comme un catalogue d'amendements aux traités antérieurs. Il est illisible pour les citoyens, qui doivent constamment se reporter aux textes des traités de Rome et de Maastricht, auxquels s'appliquent ces amendements. Voilà pour la forme. Si l'on en vient maintenant au contenu, le résultat est que les propositions institutionnelles du traité constitutionnel — les seules qui comptaient pour les conventionnels — se retrouvent intégralement dans le traité de Lisbonne, mais dans un ordre différent, et insérés dans les traités antérieurs. [...] La conclusion vient d'elle-même à l'esprit. Dans le traité de Lisbonne, rédigé exclusivement à partir du projet de traité constitutionnel, les outils sont exactement les mêmes »

une mise sous tutelle de l'État grec et à une confiscation du pouvoir constituant du peuple souverain par des institutions « post-démocratiques »¹³. De manière plus générale, il écrit :

La crise actuelle, favorisant l'accroissement des pouvoirs d'une technocratie sans légitimité directe et d'une minorité de chefs d'Etats aux intérêts plus ou moins divergents, négociant entre eux des compromis qui ne sont pratiquement jamais soumis au jugement de la masse, ne fait que renforcer ce constat¹⁴.

Pour Jürgen Habermas, les tentations « post-démocratiques » s'expliquent par la dérive intergouvernementaliste de l'intégration européenne, portée à son comble par la crise économique. Dans cette conception, la « post-démocratie européenne » renvoie à la concentration du pouvoir politique dans le cénacle des chefs de gouvernement, notamment français et allemand, ceux-ci étant alors en mesure d'imposer leurs accords aux parlements nationaux.

Suivant les constats de ces deux auteurs, on peut voir dans la « post-démocratie » européenne la dernière étape d'une construction visant non plus à *faire avec* ou *malgré* le populaire mais à s'édifier *contre* lui dans une stratégie d'évitement et de repli technocratique et/ou diplomatique. Ce qui n'empêche pas, comme je le montrerai dans un deuxième temps, d'adopter vis-à-vis des citoyens européens un discours en « clair-obscur » qui consiste à mettre en lumière certains éléments d'ouverture démocratique pour mieux dissimuler les éléments de carence démocratique.

« L'Union européenne s'est construite sans le concours du peuple »

Une fois ces précisions conceptuelles posées, il s'agit de comprendre comment et pourquoi l'Union européenne s'est construite à l'abri de son peuple. En quel sens peut-on dire que l'UE a tout d'une démocratie – procédurale, libérale, institutionnelle – moderne sinon un peuple constituant sur lequel reposer ?

Le 12 octobre 1993, la Cour constitutionnelle allemande rend un arrêt polémique qui fait date dans l'histoire européenne. Alors que l'ensemble des États membres de la Communauté économique européenne vient de signer le Traité de Maastricht, le 7 février 1992, la Cour de Karlsruhe déclare, qu'en l'état actuel, l'UE n'est pas un acteur démocratique crédible et qu'elle ne peut se passer de la médiation des États, seuls détenteurs de la légitimité politique. Deux arguments étayaient cet argument : non seulement l'UE serait dépourvue d'acteurs exécutifs directement responsables devant un parlement, mais de surcroît, le développement de la législation européenne se serait fait aux dépens d'une réelle compensation démocratique – étant entendu que l'influence législative du Parlement européen était jusqu'alors limitée. Vingt ans plus tard, les pouvoirs du Parlement européen et des parlements nationaux ont été largement renforcés, les idées de « citoyenneté européenne » et de « démocratie » ont fait leur apparition dans le Traité de Maastricht, et le peuple-électoral a désormais le pouvoir d'influer sur le choix du président de la Commission. Pourtant, il n'est toujours pas question d'un quelconque « *demos* européen ». L'Union européenne semble donc, à rebours des conclusions de Karlsruhe, avoir mis en place un système inédit de

¹³ Voir l'intervention d'Etienne Balibar « Tous Grecs, tous Européens » à la rencontre-débat du 31 mars 2012 avec les signataires de l'appel « Sauvons le peuple grec de ses sauveurs » (Théâtre de l'Epée de Bois, Cartoucherie de Vincennes). Source : <http://aletheiareview.wordpress.com/2012/04/02/etienne-balibar-tous-grecs-tous-europeens/>

¹⁴ Etienne Balibar, « Comment résoudre l'aporie du peuple européen ? », *Le Symptôme grec*, Paris, Lignes, 2014, p. 20.

« démocratie sans *demos* ». Et ce à mesure même que sa méfiance vis-à-vis de l'immixtion populaire se renforçait. Comment, dès lors, expliquer ce paradoxe ?

Je souhaiterais ici aborder l'hypothèse suivante, qui m'a été inspirée par la lecture de Jacques Derrida. J'estime que la démocratie est, en quelque sorte, l'autre de l'Union européenne : nécessaire, incontestable mais inassimilable. La démocratie est à la fois ce qui fait la spécificité de l'UE – qui n'était au départ qu'une nouvelle organisation internationale – et ce qui risque de la défaire. L'UE semble se battre contre ce pour quoi elle s'est battue, et ce, précisément, au nom de la démocratie. Pour mieux comprendre ce phénomène de démocratie auto-immune, je propose une courte digression : l'exemple de la jeune démocratie algérienne, dont témoigne ainsi Jacques Derrida :

De quelque côté qu'on l'examine, la suspension du processus électoral en Algérie [en 1992] serait un événement typique de toutes les atteintes à la démocratie au nom de la démocratie. Le gouvernement algérien et une partie importante, quoique non majoritaire, du peuple algérien (voire de peuples étrangers à l'Algérie) ont considéré que le processus électoral engagé conduirait démocratiquement à la fin de la démocratie. Ils ont donc préféré y mettre fin eux-mêmes. Ils ont souverainement décidé de suspendre du moins provisoirement la démocratie *pour son bien* et pour en prendre soin, pour l'immuniser contre la pire et la plus probable agression¹⁵.

Bien qu'outre-méditerranéen, cet exemple illustre finement ce qui se passe dans l'UE de la crise et en quoi cela affecte la démocratie européenne. Avec les outils démocratiques dont s'est progressivement dotée l'UE, celle-ci a permis à un certain nombre de « sans-part » de s'exprimer sur son évolution politico-économique. Les voix opposées au projet européen se sont libérées et ont gagné en audibilité. Face à un mécontentement populaire sans précédent, le péril démocratique est plus évident, de sorte que la démocratie européenne se retrouve face à une fausse alternative : soit elle continue de soutenir la démocratie, en tant que régime qui donne part aux « sans part », au risque de se parer d'oripeaux anti-démocratiques et de ne pas en sortir indemne ; soit elle contient, borne et « suspend » son « paraître-démocratique » pour préserver la démocratie, au risque de passer outre la souveraineté populaire et d'être taxée de « post-démocratie ».

Aujourd'hui, l'Union semble avoir opté pour la seconde option. Si, contrairement à l'Algérie de 1992, l'UE ne peut pas annuler un processus électoral – comme celui du Parlement européen – au motif que celui-ci risque d'être entaché par une inquiétante fièvre populiste, elle peut, en prévision de cela, modifier son rapport de force institutionnel, en renforçant par exemple considérablement les prérogatives d'un organe post-populaire tel que le Conseil européen. Elle peut également pousser les institutions nationales à suspendre au sein des États-membres des processus électoraux potentiellement dangereux, au nom de la démocratie. Elle peut, enfin, mener à suspendre un processus de consultation populaire – comme en Grèce, le 3 novembre 2011 – si elle estime que celui-ci risque de surinfecter la démocratie déjà malade d'elle-même. L'auto-immunité de la démocratie comme démocratie contre elle-même, pour reprendre et infléchir le titre de Marcel Gauchet. Le risque étant que le retour du refoulé populaire, ce peuple qu'on voulait croire périmé, rappelle la démocratie à ses promesses en recourant à la carte radicale-populiste – ce qui condamnerait potentiellement la démocratie européenne au suicide, en l'occurrence à la dislocation.

¹⁵ Jacques Derrida, *Voyous*, Paris, Galilée, 2003, p. 57.

« *L'Union européenne a besoin du concours du peuple* »

Car c'est bien là la malédiction de l'Union européenne : celle-ci a besoin d'une légitimation populaire, quand bien même ses institutions seraient démophobes et son peuple europhobe, ou pour le moins eurosceptique. Et ce pour deux raisons qu'il me faut désormais expliquer plus précisément. Je m'appuierai ici principalement sur les récentes analyses d'Etienne Balibar¹⁶.

Pourquoi l'Union européenne a-t-elle besoin de renforcer sa légitimité ? – Confrontée, depuis l'échec du projet constitutionnel, à un blocage politique et institutionnel, l'Union européenne semble plus que jamais à la recherche d'une légitimité forte qui soit en mesure de justifier et de soutenir la poursuite du processus d'intégration. Comme le résume Etienne Balibar :

Il s'agit de savoir quel type de légitimité est susceptible d'imposer la construction d'un fédéralisme européen contre les forces qui lui résistent ou lui font obstacle de l'intérieur et de l'extérieur¹⁷.

La légitimité renvoie à l'idée d'une conformité du pouvoir politique exercé avec les règles de souveraineté et d'exercice du pouvoir. Elle est donc ce qui justifie l'autorité et repose sur l'émergence d'une souveraineté qui ne souffre aucune contestation. La légitimité est ce qui permet à une entité politique d'exercer son autorité dans un climat de confiance et de consentement. En ce sens, la légitimité peut revêtir diverses formes : politique (« par le haut » ou « par le bas »), juridique, scientifique. Jusqu'au début des années 2000, le processus de légitimation européen suivait essentiellement le modèle juridique. L'Union apparaîtrait légitime, et ferait autorité dans ses domaines de compétence – amplement élargis au cours des traités successifs – à partir du moment où ses acquis seraient entérinés dans un texte de loi, de type constitutionnel en l'occurrence. Avec l'échec du Traité établissant une constitution pour l'Europe, l'UE est forcée de chercher sa légitimité en dehors du champ juridique, ce à quoi elle est mal préparée : l'imbrication de ses organes de décision et son manque de lisibilité politique en font un acteur lointain, obscur et incompréhensible pour les citoyens sur lesquels sa légitimité est censée s'exercer. Depuis la crise, l'UE a expérimenté deux autres voies de légitimation : la légitimation par l'expertise, *i.e.* la technocratie (ou « expertocratie¹⁸ », à laquelle on pourrait associer le mécanisme de « comitologie »), et la légitimation politique « par le haut », *via* un renforcement de la méthode intergouvernementale. Au sujet du premier type de légitimation, *i.e.* technocratique, voici ce qu'en dit notamment Etienne Balibar :

Dans une situation de crise en particulier [...] ce qui peut l'emporter est l'efficacité (réelle ou supposée) d'une structure de pouvoir qui se présente comme détenant les moyens du « salut public ». On vient de voir avec la Banque centrale européenne esquisser une tentative de légitimation de ce type, qui lui confère du même coup une dimension de « souveraineté » concurrente des souverainetés nationales¹⁹.

Au sujet du second type de légitimation, *i.e.* porté par la classe politique dirigeante, Jürgen Habermas n'est pas plus optimiste :

D'après les projets les plus récents qui circulent, la gouvernance commune des dix-sept pays de la zone euro doit être prise en charge par ses chefs de gouvernement, et donc par

¹⁶ Je renvoie notamment à Etienne Balibar, « Comment résoudre l'aporie du peuple européen ? », *op. cit.*

¹⁷ Etienne Balibar, *op. cit.*, p. 26.

¹⁸ Jürgen Habermas, *op. cit.*, p. 51.

¹⁹ *Ibidem*, p. 25.

un « noyau dur » du Conseil européen. [...] Nous aurions alors un Conseil européen des dix-sept s'étant lui-même habilité pour produire un « fédéralisme exécutif » qui deviendrait un parangon d'autocratie post-démocratique²⁰.

En outre, ce canal de légitimation est menacé à la fois par la montée en puissance des partis europhobes et par une base qui lui conteste son droit à agir en son nom. Face à ce double échec, les institutions européennes cherchent désormais à rallier l'opinion publique, son consentement et son soutien, mais par un biais démocratique cette fois.

Pourquoi cette légitimation populaire doit-elle passer par une démocratisation ? – Ce qui consiste, pour les autorités européennes, à susciter une « légitimité "émergente" qui soit une légitimité forte et non une légitimité populaire "par défaut" ». Et Etienne Balibar de poursuivre :

Le paradoxe apparent, c'est ici que, pour obtenir la légitimité, il faut en réalité la subordonner à une demande de démocratisation qui vaut pour elle-même, et ne se subordonne pas *a priori* à un objectif institutionnel²¹.

En effet, une légitimation « par le bas » de l'intégration européenne ne pourra passer que par la politisation et le renforcement de la capacité participative d'un peuple européen, qui pourra alors se concevoir en « pouvoir constituant » à part entière. Seulement, cela implique l'émergence d'une citoyenneté active dont la constitution n'est pas sans risque pour les institutions européennes telles qu'elles fonctionnent aujourd'hui dans l'Union. Cette dernière réflexion nous amène à penser les voies possibles d'une légitimation démocratique fondée sur une conception active de la citoyenneté européenne.

SECONDE PARTIE – LES VOIES D'UNE RE-POLITISATION DE L'INTEGRATION EUROPEENNE : REPRESENTATION, PARTICIPATION, INSURGENCE

Dans ce second temps, j'aimerais revenir avec vous sur les différents *media* qui s'offrent à l'Union européenne pour re-politiser son peuple et ainsi renforcer la légitimité démocratique sur laquelle elle entend désormais s'appuyer. Pour ma part, je considère que ces *media* sont au nombre de trois : à commencer par la voie représentative – qui permet au peuple d'être fictivement/indirectement présent à chaque étape de la prise de décision –, la voie participative – qui l'encourage à s'engager et à peser sur l'agenda politique européen –, et enfin, la voie « insurrectionnelle²² » fondée sur l'idée wébérienne d'une « légitimité illégitime ».

La voie représentative

Les origines de la démocratie représentative européenne. – La voie représentative est le *medium* de légitimation démocratique auquel les institutions européennes recourent historiquement le plus tôt. En effet, si le Parlement est élu au suffrage universel direct en 1979

²⁰ Jürgen Habermas, *op. cit.*, p. 14.

²¹ Etienne Balibar, *op. cit.*, p. 26.

²² *Ibidem.*, p. 25.

– alors qu’il n’est encore question ni d’« Union européenne », ni de « citoyenneté européenne » (Maastricht, 1993) – le principe d’une représentativité politique européenne est évoquée dès le Congrès de La Haye (1948). Y est alors soumise l’idée d’une assemblée parlementaire supranationale qui exprimerait l’opinion publique européenne. Ses députés seraient alors élus au sein des parlements nationaux, ou en dehors de ceux-ci, et se verraient attribuer la compétence d’examiner « les problèmes juridiques et constitutionnels posés par la création d’une union ou d’une fédération européenne²³ ». S’ensuit un bras de fer avec le Conseil de l’Europe qui souhaite limiter drastiquement les pouvoirs de cette assemblée. De fait, l’idée d’une assemblée parlementaire n’est même pas évoquée lors de la déclaration Schuman du 9 mai 1950. Pourtant, un an plus tard, une timide « Assemblée commune » sort des limbes du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l’acier (CECA, 1951) : elle n’est alors qu’une institution purement consultative mais se pose déjà en organe composé des « représentants des peuples » (article 20 CECA). Le traité créant une Communauté européenne de défense (CED, 1952) propose de franchir un pas supplémentaire avec l’établissement d’une Assemblée « élue sur une base démocratique » (article 38), dont les députés seraient élus au « suffrage universel direct » (article 13 du projet de traité portant statut de la Communauté européenne, 1953). Ce projet échoue, et une « Assemblée unique » vient remplacer l’« Assemblée commune » en 1957, au moment de la signature du traité de Rome. Cette nouvelle Assemblée siège pour la première fois en 1958, sur la base de compétences extrêmement limitées (définies aux articles 1^{er} et 2 de la Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes).

Vers l’édification d’un régime parlementaire fort ? – Comme le résumé Paul Magnette :

Conçu comme un organe « délibératif » privé de pouvoir de décision, composé de délégations nationales qui ne se réunissaient qu’épisodiquement, [le Parlement] était à l’origine le parent pauvre du « modèle communautaire ». Mais [...] il a su utiliser ses maigres pouvoirs et son autonomie d’organisation pour s’imposer comme l’un des éléments clefs du système institutionnel²⁴.

Si l’Assemblée unique du traité de Rome ne bénéficiait que d’un pouvoir limité au simple rôle consultatif – la Commission proposait la législation et le Conseil l’adoptait –, force est d’observer que ses compétences ont été fortement accrues à mesure que s’intensifiait le processus d’intégration. Le Parlement européen (nommé ainsi en 1986 avec la promulgation de l’Acte unique européen) est désormais co-législateur à égalité avec le Conseil dans la majorité des domaines (article 14 du TUE) et la consultation est devenue une procédure législative spéciale, utilisée dans un nombre limité de cas (article 289 du TFUE). La consultation du Parlement est également requise lorsque des accords internationaux sont adoptés dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Enfin, le Parlement a un pouvoir d’initiative politique : il peut demander à la Commission de présenter des propositions législatives au Conseil (article 225 du TFUE). Sans oublier, qu’avec le traité de Lisbonne, les citoyens européens peuvent désormais élire – certes indirectement – le président de la Commission.

Parallèlement à cet accroissement du parlementarisme supranational, l’on assiste à la consolidation des compétences des parlements nationaux grâce au renforcement du principe

²³ Site du CVCE, « Le Parlement européen », 2014 : <http://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/4b950d4f-ddb9-4daa-a6b2-2352765de9fd>

²⁴ Paul Magnette, *Le Régime politique de l’Union européenne*, Paris, Les Presses de SciencesPo., 2009, p. 153.

de subsidiarité (article 12 du TUE) avec le Traité de Lisbonne. En vertu de ce principe, et dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, « l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » (article 5 du TUE). Si un parlement national estime qu'une proposition n'est pas conforme à ce principe, il peut alors engager une procédure contraignante pour la Commission. Ainsi, le traité de Lisbonne permet aux représentants nationaux de participer davantage aux travaux de l'Union. Désormais, les citoyens de l'UE sont donc doublement représentés²⁵ : *via* leurs députés nationaux *et* leurs députés européens, qu'ils ont investis d'une légitimité démocratique incontestable, bien qu'essentiellement formelle : comment garantir que les assemblées de l'Union soient *effectivement* les « grands forums de la [post-]nation²⁶ » ?

Les enjeux de la démocratie représentative européenne. – Comme l'écrit Etienne Balibar :

la représentation fait incontestablement partie [de ce processus de légitimation démocratique], à condition qu'elle ne se fige pas dans une institution de délégation du pouvoir à une classe politique professionnelle, mais évolue en direction d'*un contrôle réel de l'activité gouvernementale* par la masse des citoyens²⁷.

Ce qui se dessine ici c'est la volonté de permettre au Parlement européen de se constituer en véritable contre-pouvoir de l'intergouvernementalisme européen post-crise. Etienne Balibar rejoint en cela Jürgen Habermas pour qui l'avenir de la construction européenne repose sur un rééquilibrage institutionnel en faveur d'un Parlement fort, capable de demander des comptes au Conseil européen, sur lequel il n'a que des pouvoirs extrêmement limités.

A l'idée de « pouvoir constituant » du peuple s'ajoute donc celle de son nécessaire « pouvoir constitué²⁸ ». Non seulement le peuple est une instance de légitimation (« pouvoir constituant »), mais il est, ou devrait être, de surcroît une instance de contrôle réel (« pouvoir constitué »), de contre-pouvoir même intermittent exercé sur les appareils politiques. En ce sens, il s'agirait de doter le Parlement européen d'un pouvoir de surveillance généralisé à tous les organes de l'Union, y compris les institutions souveraines et indépendantes telles que la BCE. Tant que le peuple – *via* ses représentants élus – n'aura pas la possibilité de contrôler les avis et recommandations rendus par ce type d'organe occulte, l'Union européenne peinera à expliquer à ses citoyens qu'elle est *plus qu'*une simple organisation internationale. Mais les défis qui entourent le système représentatif européen ne s'arrêtent pas là.

²⁵ Il est d'ailleurs intéressant de noter que l'expression même de « démocratie représentative » apparaît dans les textes européens avec le Traité de Lisbonne, qui affirme que « le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative » (article 10 du TUE).

²⁶ Selon l'expression que Paul Magnette attribue à John Stuart Mill, *op.cit.*, p. 153.

²⁷ Etienne Balibar, *op. cit.*, p. 26-27 (je souligne).

²⁸ Comme le note Etienne Balibar (dans *Nous, citoyens d'Europe ?*, Paris, La Découverte, 2001), l'on doit cette expression à l'abbé Sieyès (« Bases de l'ordre social ou série raisonnée de quelques idées fondamentales de l'état social et politique. An III ») ; elle a par ailleurs été plusieurs fois reprise, notamment par Carl Schmitt et Antonio Negri.

Les limites de la voie représentative dans l'Union. – Les limites du canal représentatif résident principalement dans deux éléments : l'apathie électorale et l'illisibilité politique du Parlement européen.

Je commencerai par la question de l'apathie électorale. La représentation ne peut être un canal de légitimation démocratique effectif que si elle repose sur un « peuple-électoral » conscient de son pouvoir et pour lequel le vote est un transfert de souveraineté crédible et porté à satisfaire ses besoins. Or qu'observe-t-on à propos du « peuple-électoral » de l'UE ? Depuis la première élection du Parlement au suffrage universel direct, le taux de participation n'a cessé de décroître. Ainsi, en 1979, le taux de participation s'élève à 62% ; en 1989, il passe pour la première fois sous la barre des 50% ; en 1999, il est de 49% ; enfin, en 2004, il s'effondre à 45%. Les élections européennes sont perçues comme des événements démocratiques secondaires ou des occasions de plébiscite pour juger des politiques nationales. Ce qui tend à montrer qu'il n'existe pas (encore ?) réellement de conscience commune transnationale de la part des électeurs de l'UE. D'où l'idée d'une démocratie représentative pour le moins fictionnelle.

Quant au flou qui règne sur les clivages politiques du Parlement européen, ils ne font qu'amplifier le désintérêt des électeurs pour une assemblée qu'ils jugent lointaine et consensuelle. Non seulement les partis politiques européens restent peu structurés et peu visibles, mais encore reflètent-ils de moins en moins les antagonismes populaires. En effet, alors que la parlementarisation de l'UE aurait dû s'accompagner d'une polarisation des positions politiques, on observe le contraire. Nulle part ailleurs qu'au Parlement européen, des partis dits antagonistes misent autant sur le compromis et le consensus. Comme l'écrit Maignette, la polarisation politique « n'est, au mieux, que relative et sporadique²⁹ ». Cet ethos du compromis rend la politique du Parlement peu lisible et donne l'impression que la légitimité démocratique y est sacrifiée sur l'autel de l'efficacité technique. Ainsi, selon une étude réalisée en 2008 par Jan Å Johansson³⁰, le groupe du PPE-DE, qui rassemble les partis de centre-droit en Europe et le groupe PSE ont voté dans le même sens sur 97% des textes (vote final) examinés par le Parlement européen au cours de l'année 2008. La conséquence de cette culture du consensus est double : non seulement les partis politiques européens semblent incapables de représenter les divergences idéologiques des citoyens qui les élisent, mais de surcroît cela favorise la dépolitisation des institutions européennes et la montée de l'euro-scepticisme. Parce que les citoyens européens ont le sentiment que les partis politiques européens jouent le même jeu politique, ils sont peu à se déplacer pour les élections européennes.

La voie participative

Le deuxième canal de légitimation démocratique que propose Etienne Balibar concerne la participation active des citoyens aux affaires de l'Union européenne. Eloignée des préoccupations premières de l'Union européenne, cette idée commence à faire son (timide) chemin et à s'imposer, au moins théoriquement, comme vecteur essentiel de politisation.

Un medium qui ne va pas de soi. – Contrairement au projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe qui distinguait explicitement la démocratie représentative de la

²⁹ Paul Maignette, *op. cit.*, p. 178.

³⁰ Source : http://www.observatoiredeleurope.com/Majorites-sovietiques-au-Parlement-europeen-l-etude-qui-derange_a1162.html.

démocratie participative (article I-47), le traité de Lisbonne ne fait aucune mention de la seconde. Peut-on pour autant en conclure que la « démocratie participative » demeure la grande oubliée du processus de légitimation « par le bas » de l'UE ? Un texte comme celui de la Déclaration de Laeken (2001) est assez intéressant à ce sujet. Il y est écrit qu'« il faut rapprocher les institutions européennes du citoyen », et qu'il s'agit de répondre à la critique de ceux qui continuent de penser que « tout se règle bien trop souvent à leur insu et veulent un meilleur contrôle démocratique ». En conclusion :

L'Union doit devenir plus démocratique, plus transparente et plus efficace. [Ainsi], comment rapprocher les citoyens, et en premier lieu les jeunes, du projet européen et des institutions européennes?

Afin d'éviter les critiques populaires visant son technocratisme ambiant, l'UE souhaite intégrer, dans de strictes limites, le citoyen européen au processus décisionnel et législatif de l'Union. Depuis le traité de Maastricht déjà, il existe un « droit de pétition » (article 227 du TFUE) qui permet à tout citoyen de l'UE d'adresser une pétition au Parlement européen, sous la forme d'une plainte ou d'une requête, au sujet d'une question relevant d'un domaine de compétence de l'Union. Combiné au droit de chaque citoyen européen de saisir le médiateur européen³¹ s'il se sent lésé par le « mauvais comportement » d'une administration supranationale (article 228 du TFUE), ce droit de pétition reconnaît la légitimité de *n'importe quel* citoyen à participer au processus législatif européen. Quant à l'Initiative citoyenne européenne (ICE), mise en place par le traité de Lisbonne³², elle entend augmenter la capacité des citoyens à peser sur le processus décisionnel en leur conférant, aux côtés de la Commission, un « droit d'initiative ».

Le cas de l'Initiative citoyenne européenne. – Si j'ai choisi de m'arrêter sur le cas de l'ICE, c'est qu'elle entend permettre une interaction directe entre les citoyens et l'exécutif européen. Une initiative citoyenne européenne est une invitation faite à la Commission européenne de présenter une proposition législative dans un domaine dans lequel l'UE est habilitée à légiférer. L'initiative doit être soutenue par au moins un million de citoyens européens issus d'au moins sept pays sur les vingt-huit que compte l'Union. Tous les citoyens de l'UE en âge de voter aux élections du Parlement européen ont la possibilité d'organiser une initiative. Ils doivent toutefois d'abord constituer un « comité des citoyens » composé d'au moins sept citoyens européens résidant dans au moins sept pays différents de l'UE. Parce qu'elle n'est pas médiée par les autorités nationales, et qu'elle doit rassembler au-delà des frontières, cette initiative s'inscrit parfaitement dans le cadre transnational. Parce qu'elle permet à la *vox populi* européenne de se faire entendre par le seul organe européen qui bénéficiait jusqu'alors du droit d'initiative, elle semble renforcer la légitimité démocratique de l'UE. Cette initiative serait un cheval de Troie démocratique dans l'arène technocratique de l'exécutif européen. Toutefois, l'ICE pose plusieurs questions qu'il serait naïf d'ignorer. Premièrement, peut-on dire d'un million de signataires qu'il est représentatif des cinq-cents millions de citoyens européens ? Peut-on dire, par exemple, de l'initiative citoyenne pro-vie « Un de nous » que son million et demi de signataires est représentatif des opinions d'une majorité de citoyens européens ? Deuxièmement, le fait que la décision d'approuver ou de rejeter l'initiative citoyenne appartienne *in fine* à la Commission interroge le caractère hiérarchique et vertical de la distribution des pouvoirs au sein de l'architecture européenne.

³¹ Elu par le Parlement européen.

³² L'initiative citoyenne européenne a été introduite par l'article 11 du TUE tel que modifié par le traité de Lisbonne. La proposition détaillée des procédures et conditions requises de l'initiative citoyenne européenne a été présentée par la Commission européenne le 31 mars 2010 et son règlement a été adopté le 15 décembre 2010. Le règlement relatif à l'ICE est applicable depuis le 1er avril 2012.

Le pouvoir de rejeter étant *de facto* supérieur au pouvoir de proposer, l'on peut se demander dans quelle mesure l'ICE n'est pas une simple mesure cosmétique permettant à l'UE de se parer d'un voile démocratique à moindre frais.

La voie insurgeante

Les deux voies précédentes de légitimation démocratique – représentative et participative – sont donc indispensables à la politisation de l'Union mais elles ne semblent pas suffisantes pour combler le processus de post-démocratisation que décrivent aujourd'hui Jürgen Habermas et Etienne Balibar. Comment créer un véritable espace public transnational pleinement investi par les peuples d'Europe ? Mon hypothèse de recherche est la suivante : partant du principe que la démocratie consiste avant tout dans l'ouverture d'un espace de revendications commun et qu'elle ne peut se penser sans l'émergence d'une conscience collective publique, je me demande dans quelle mesure seul un transnationalisme agonistique, reposant sur la constitution d'un commun dissensuel au sein de l'Europe, est à même de contrebalancer l'euro-indifférence ambiante. Autrement dit, en quel sens et jusqu'à quel point le « conflit civil » peut-il conférer – et ce de manière certes paradoxale – à l'Union européenne la légitimité démocratique qui lui fait actuellement défaut ?

La « légitimité illégitime ». – S'il attribue cette formule oxymorique à Max Weber, c'est Etienne Balibar qui lui donne tout son sens dans le contexte contemporain de l'Union européenne. Ainsi définit-il « la légitimité illégitime » :

Une démocratie dans laquelle la lutte des classes, le conflit des intérêts dominants et dominés, des mouvements sociaux et de l'administration, engendre une tendance à l'élargissement du pouvoir des classes populaires qui forment la majorité³³.

Partant, il s'agit pour le philosophe d'interroger l'hypothèse suivante :

La construction européenne acquerrait une légitimité démocratique dans la mesure où elle autoriserait la contestation de ses propres politiques par la majorité de la population. [...] Si les résistances aux politiques actuelles de l'UE pouvaient s'organiser de façon, non pas à imaginer un retour du conflit sur le terrain purement national, mais à contester l'autorité de l'Europe elle-même, alors celle-ci serait forcée de se transformer, mais sa légitimité s'en trouverait aussi, paradoxalement, renforcée³⁴.

Cette conception, nourrie de la démocratie radicale, accorde au conflit et à l'insurgeance une place fondamentale dans la constitution du politique et de la mobilisation collective. En effet, l'apparition d'un dissentir public conduit des citoyens qui n'avaient jusqu'alors rien en commun à exprimer le sentiment d'un tort partagé et à former une scène polémique commune à la fois déterritorialisée et post-identitaire. En s'auto-constituant, cette scène polémique acquiert une légitimité – « illégitime » parce que transgressive – et une visibilité politique qui exerce une influence double sur la classe dirigeante. D'un côté, ce groupe auto-constitué dans le conflit représente une menace pour la stabilité, l'autorité, et la bonne marche des institutions ; de l'autre, cette contestation civique offre l'opportunité au système de se réformer et ainsi de profiter d'une légitimité renforcée ou renouvelée.

³³ Etienne Balibar, *op. cit.*, p. 27

³⁴ *Ibidem*, pp. 27-28.

Qu'observe-t-on actuellement en Europe ? Depuis 2005, un « retour du refoulé » populaire européen s'exprime notamment par l'indignation, l'insurrection sporadique et pacifique, l'occupation de places urbaines, la mobilisation des réseaux sociaux, ainsi que par une « citoyenneté critique » notamment fondée sur l'idée de « contre-démocratie ». Ces « radicalités » politiques, qui ont en commun de critiquer la suprématie de la représentation pour en appeler directement à la puissance du peuple, s'inscrivent dans un processus de « politisation négative », lui-même fondée sur l'idée de « légitimité illégitime ». Les individus reviennent à l'action publique, à la mobilisation politique, mais sur un mode volontairement conflictuel, pour rejeter le système en place et en désavouer les acteurs. Ainsi, l'un des slogans les plus repris par ces nouveaux mouvements de résistance populaire à l'Europe austéritaire est-il : « *no nos representan* » [ils ne nous représentent pas].

Quel est le peuple insurgant de l'Union européenne ? – À quelle idée de peuple ce nouveau « populisme civique » fait-il appel ? Dans l'approche conceptuelle et définitionnelle qui sera la mienne, il s'agira de penser les conditions de possibilité d'un peuple transnational de la lutte, qui se différencie : du peuple identitaire de la communauté ethnique ; du « peuple-principe³⁵ », uni autour d'une communauté de valeurs et d'une commune allégeance aux valeurs et principes de l'État de droit ; du « peuple-électoral³⁶ », ce peuple civique, républicain, uni dans son engagement au « contrat social ». Le peuple du « populisme européen » est un peuple-contestant, un « peuple des tumultes³⁷ », uni par l'action, la lutte et la conflictualité ; un peuple qui « existe à travers des revendications liées à des conflits, à travers la formation de communautés d'épreuves, à partir de morceaux d'histoire vécus en commun³⁸ ».

Au nom de leur citoyenneté européenne, les individus se font sujets politiques transnationaux grâce à la création d'une scène polémique qui leur permet d'obliger les institutions à les entendre et à les écouter. C'est d'ailleurs ce qui conduit Pauline Tambakaki à affirmer que « la citoyenneté européenne est le meilleur instrument pour promouvoir ces différends agonaux que la théorie agonistique place au cœur de la vie démocratique³⁹ ». Elle précise :

Parce qu'elles consistent en un vaste répertoire d'actions dissensuelles (*oppositional actions*), allant de la simple manifestation à la confrontation politique, les controverses citoyennes encouragent ce que l'on pourrait décrire comme une « démocratisation du dissensus »⁴⁰.

En ce qui concerne maintenant plus précisément les acteurs des mouvements contemporains de résistance populaire européens, il s'agit principalement des *Indignados* espagnols (qui intègrent en leur sein des organisations telles que *Democracia Real Ya*, *Juventud Sin Futuro* et ATTAC España), des Indignés français, des militants italiens de *Sinistra Critica* (Gauche critique), et des « insurgants » grecs de la place Syntagma. Ce tropisme euro-méditerranéen s'explique par le fait que les mouvements insurgants se sont d'abord constitués en réaction contre les politiques d'austérité, commandées par Bruxelles, et

³⁵ Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, p. 38.

³⁶ Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, p. 37.

³⁷ Nicolas Machiavel, *Discours sur la première décade de Tite-Live*, 1531.

³⁸ *Ibidem*, p. 37.

³⁹ Pauline Tambakaki, « Agonism and the Reconceptation of European Citizenship », *The British Journal of Politics & International Relations*, vol. 13, n° 4, 2011, p. 574.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 575.

que celles-ci ont logiquement affecté les pays les plus endettés, en l'occurrence le Portugal, l'Espagne, la Grèce et l'Italie. Certains de ces mouvements se sont constitués en partis politiques : je pense notamment à Podemos en Espagne et à Syriza en Grèce – dont la récente victoire électorale nous permet d'observer la manière dont les mouvements d'insurgence sont amenés à s'institutionnaliser, et donc à avoir à leur tour recouru au canal représentatif. Ce portrait de la résistance « contre-démocratique » est certes bien trop rapide. Mais au-delà de leurs divergences, tous ces mouvements ont, me semble-t-il, en commun de proposer une vision alternative de la démocratie européenne, fondée à la fois sur des « liens toujours plus étroits entre les peuples d'Europe », et sur l'idée de remettre les populations au centre de la prise de décision, de permettre à *n'importe qui* – dans son incompetence même – de peser sur l'avenir et le destin de l'Union, et ce à égalité avec les professionnels de la politiques et les experts.

Les défis de la voie insurgente. – Etienne Balibar relève deux défis primordiaux à l'idée d'une légitimation par l'insurgence :

Une telle modalité de « démocratisation » comporte des obstacles, des risques et des difficultés considérables, car elle implique, non seulement de *hiérarchiser les conflits* et les revendications, mais de *leur conférer une forme « civique » aléatoire*, quelque part entre les deux extrêmes de la « guerre sociale » qui détruit le corps politique, et du simple « pluralisme » libéral, qui peut faire fonctionner un système de représentation existant, mais certainement pas le transformer⁴¹.

Il s'agit donc à la fois de veiller à ce que la polyphonie des désaccords ne se transforme pas en une cacophonie des intérêts, et que la contestation ne s'informe pas en une sorte de guerre civile (« sociale ») larvée dans laquelle la *stasis* aurait remplacé l'*âgon*. Si le conflit est bénéfique à la démocratie en ce qu'il permet de mobiliser les passions en les canalisant et de re-politiser une scène publique désertée par des citoyens désabusés par des années de politiques consensuelles, cette position théorique est délicate dans le contexte d'une société en crise, dans laquelle les peuples sont non seulement divisés mais de surcroît défiants les uns vis-à-vis des autres. Sans un minimum de confiance, l'agonisme ne se transforme-t-il pas en antagonisme ? Comme le note Pascal Perrineau :

L'Europe fait clivage et rejoint les figures de l'« ami » et de l'« ennemi » qui définissent le cœur de la politique. Lorsque l'Europe est entrée en politique, lorsqu'elle a voulu se doter d'institutions et de moyens pour gouverner, le consensus mou et permissif d'antan a laissé la place à un vrai combat politique qui partage l'Union en profondeur⁴².

Pour l'auteur, cette « déliaison [...] laisse la place au vote protestataire et ouvre des perspectives à des populismes souvent très chargés en europhobie, qui trouvent dans les institutions européennes le bouc émissaire idéal de tous les maux nationaux⁴³ ». Souffler sur les braises d'une Union, non pas apathique mais profondément disjointe, en jouant la carte du dissensus devient alors un pari audacieux mais risqué.

⁴¹ Etienne Balibar, *op. cit.*, p. 28.

⁴² Pascal Perrineau (2012), « Quelques questions », in J-L. ZARKA (dir.), *Refaire l'Europe – Avec Habermas*, Paris, PUF, 2012, p. 75.

⁴³ *Ibidem*, p. 76.

TROISIEME PARTIE : VERS L'AVENEMENT D'UN POPULISME EUROPEEN ?

Pour les mouvements « insurgeants », nous avons vu qu'il s'agissait avant tout de remettre le désaccord, notamment populaire, au centre de la vie publique. Partant, peut-on considérer, avec Etienne Balibar, qu'un « populisme européen », constitué à partir d'un « nous » populaire et transnational uni dans son rejet de l'Europe austéritaire, n'est que « l'autre face du civisme dans une conjoncture déterminée », en l'occurrence celle d'un « état d'exception » dû à une crise économique que l'on pourrait dire « sans fin » ? Le « populisme européen » n'est-il qu'un avatar contemporain et « nécessaire » du civisme, ou bien existe-t-il, à contre-courant de la position d'Etienne Balibar, une différence de nature entre ces deux notions, l'une étant considérée comme consubstantielle à la démocratie, l'autre étant souvent considérée comme sa forme dégénérée ?

Dans cette dernière partie, je ne ferai qu'esquisser un certain nombre de questionnements fondamentaux concernant cette notion de « populisme européen ». L'idée d'un peuple européen constitué par et dans un transnationalisme de la lutte amène de fait à repenser le cadre théorique dans lequel on se place pour penser l'Europe.

Premièrement, – un « nous » politique européen peut-il naître d'une « communisation » des diverses résistances populaires que l'on observe actuellement un peu partout en Europe ? Comment passer de l'indignation, d'insurrections sporadiques et territorialisées à l'institution d'un autre « ordre démocratique » européen ? Dans quelle mesure un peuple-contestant peut-il s'informer en peuple-instituant ? Pour répondre à cet enjeu, je suis amenée à m'intéresser au contenu des propositions et manifestes rédigés par les divers mouvements de contestation européens. Par exemple, comment est pensé ou repensé le *design* institutionnel de l'UE ? Existe-t-il une politique économique commune à ces mouvements ? (De) Que modèle (se) revendique-t-elle ? Ces mouvements ont-ils élaboré des *scenarii* de sortie de crise ? Travaillent-ils avec des économistes – par exemple, pour le cas de la France, les « économistes atterrés » ?

Deuxièmement, – si les peuples des résistances populaires ont en commun le fait de critiquer, parfois violemment, l'idée de médiation politique, revendiquant le droit de n'importe quel citoyen européen non-expert à s'exprimer sur la crise de la dette et sur les réformes à apporter au système institutionnel de l'UE, se pose la question du gouvernement et de la représentation d'un tel peuple-*plethos*, ou « peuple des tumultes », qui n'a rien d'autre en commun que le commun de vouloir renverser le processus de post-démocratisation en cours dans l'Europe austéritaire. Une démocratie directe, ou « protagonique⁴⁴ », est-elle envisageable à l'échelle transnationale, c'est-à-dire à l'échelle d'un peuple virtuel et foncièrement hétérogène ? Il s'agira alors notamment d'explorer la notion de « souveraineté générale », pour laquelle « tout pouvoir réside dans le peuple » afin de déterminer les possibles limites d'un « populisme européen ».

Troisièmement, – il convient de s'intéresser à la manière dont s'organise et s'orchestre le concert de la protestation européenne. Comment est pensée la tension entre d'une part la nécessité d'unité propre à tout mouvement de résistance collective et d'autre part le respect d'un pluralisme au fondement de ces regroupements populaires « post-catégoriels » ? Si ces

⁴⁴ Le concept de démocratie « protagonique » a été inventé par Chavez et est repris depuis dans toute l'Amérique du sud. Il s'agit d'un système dans lequel le citoyen a le premier rôle (protagoniste), c'est lui qui propose et initie lois et réformes, de manière directe et non médiée par une quelconque autorité politique.

mouvements ont en commun de prôner l'égalité absolue des voix et une distribution équitable de la parole, comment éviter que la « polyphonie » ne se transforme en cacophonie ? De même, si ces regroupements populaires partagent la volonté de replacer le désaccord et le dissensus au cœur de la vie politique, il convient d'étudier la manière dont ils appréhendent en leur sein la divergence et le dissensus. Si l'idée de résistance populaire exprime en effet le refus d'une uniformisation forcée, n'est-elle pas elle-même la constitution ou le retour à une constitution uniformisante ? Ainsi quel rôle joue le consensus dans ces mouvements de résistance et comment projettent-ils une nouvelle unité autrement que par le consensus ?

Conclusion

En quelques années, l'Union européenne est passée d'une critique visant son « déficit démocratique » à la condamnation de ses tentations post-démocratiques. Dans ce climat de défiance populaire et dans le sillage d'un rendez-vous constitutionnel manqué, il devient urgent pour les institutions européennes de repenser le type de légitimité sur lequel elles entendent désormais reposer. Au cours de cette présentation, j'ai pu montrer qu'au moins deux formes de légitimation avaient échoué à rapprocher les citoyens des institutions européennes : la légitimation « expertocratique » et la légitimation politico-diplomatique du Conseil européen. Dans les deux cas, ces canaux ont été accusés de vouloir contourner la « vox populi » et d'adopter une position de plus en plus démophobe. Pourtant, l'Union européenne a besoin du consentement de son peuple pour pouvoir poursuivre le processus d'intégration. Partant de ce constat, l'enjeu consiste alors à s'interroger sur la manière dont l'Union peut aujourd'hui donner chair à un peuple-constituant transnational et engagé. A cet effet, j'ai proposé trois voies de légitimation démocratique : la représentation, la participation et l'insurgence. Chacune de ces voies présente des avantages et des limites, de sorte qu'une démocratisation qui parviendrait à mêler les trois serait, je pense, optimale. Enfin, j'ai ouvert ma réflexion sur la notion de « populisme européen » en tant qu'elle constitue un apport théorique intéressant aux maux dont souffre aujourd'hui la construction européenne : non seulement elle permet de dépasser l'idée selon laquelle qu'il n'existe pas de « peuple européen » – celui-ci étant encore *de facto* inféodé au contexte national-identitaire – mais de surcroît elle me semble apporter une réponse risquée mais audacieuse au phénomène ethno-populiste à l'œuvre en Europe aujourd'hui.

Bibliographie

- BALIBAR Etienne, « Comment résoudre l'aporie du peuple européen ? », *Le Symptôme grec*, Paris, Lignes, 2014.
- BALIBAR Etienne, « Présentation », *Actuel Marx*, n° 54, 2013.
- BALIBAR Etienne, *La Crainte des masses. Politique et philosophie avant et après Marx*, Galilée, 1997.
- BERTRAND Christine, « La démocratie participative dans le système institutionnel de l'Union européenne », *Siècles*, n° 37, 2013.
- CREPON Marc, *Elections. De la démophilie*, Paris, Hermann, 2012.
- DERRIDA Jacques, *Voyous*, Paris, Galilée, 2003.
- HABERMAS Jürgen, *La Constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard, 2012.

- MACHIAVEL Nicolas, *Discours sur la première décade de Tite-Live*, Paris, Gallimard, 2004 [1531]
- MAGNETTE Paul, *Le Régime politique de l'Union européenne*, Paris, Les Presses de SciencesPo, 2009.
- MARQUAND David, *Parliament for Europe*, London, Cape, 1979.
- MÉNY Yves, "Making Sense of the EU: The Achievements of the Convention", in *Journal of Democracy*, vol. 14, n° 4, 2003.
- PERRINEAU Pascal, « Quelques questions », in J-L. ZARKA (dir.), *Refaire l'Europe – Avec Habermas*, Paris, PUF, 2012, pp. 71-76.
- RANCIERE Jacques, *La Méésentente : politique et philosophie*, Paris, Galilée, 1995.
- ROSANVALLON Pierre, « Penser le populisme », in Catherine Colliot-Thélène et Florent Guénard (dir.), *Peuples et populisme*, Paris, PUF, 2014.
- TAMBAKAKI Pauline, "Agonism and the Reconception of European Citizenship", *The British Journal of Politics & International Relations*, vol. 13, n° 4, 2011, pp. 567–585.
- VAN MEERTEN Hans, *Een Europese Unie: efficiënt, transparant en democratisch*, Rotterdam, Kluwer, 2004.