

**Section Thématique 29**

**« Pour une théorie politique appliquée à l'intégration européenne. État des lieux d'un champ de recherche en construction »**

**Thierry Chopin, Fondation Robert Schuman/CERI, Sciences Po Paris**

[t.chopin@robert-schuman.eu](mailto:t.chopin@robert-schuman.eu)

**Pour une théorie de la politisation de l'Union européenne**

Les tentatives de réforme institutionnelle de l'UE depuis près de 25 ans ont été émaillées de difficultés et ont été marquées par le désaveu populaire manifesté par les referenda négatifs sur le projet de Constitution européenne puis sur le traité de Lisbonne ; l'évolution des attitudes des opinions publiques met en évidence une défiance grandissante vis-à-vis de l'UE et de ses institutions ; la légitimité démocratique des principaux pouvoirs de l'UE – qui sont des technocraties spécialisées – est relativement faible ; les populismes progressent et, en dépit de leur diversité nationale, convergent tous autour d'un discours anti-européen dénonçant la « confiscation » du « pouvoir du peuple » par les « élites » européennes : tous ces éléments montrent de manière exemplaire que le statu quo n'est plus guère tenable.

Si la ratification du traité de Lisbonne entérine le statu quo en ce qui concerne le partage des compétences entre l'Union et ses Etats membres ou la composition des institutions et les règles de prise de décision, force est de constater qu'il ne résout pas les problèmes liés au mode d'exercice de ces compétences ni à la logique du fonctionnement de ses institutions. Bref, il ne répond pas à la crise de légitimité démocratique que traverse l'Union européenne.

Répondre à cette crise de légitimité démocratique suppose de réunir les conditions d'un véritable débat politique sur les orientations qu'il convient de prendre au niveau européen et sur lesquelles les citoyens doivent, à juste titre, avoir le sentiment de pouvoir peser. Sortir l'UE de la « crise de légitimité » qui l'affecte implique un travail de politisation de la démocratie européenne. Dans le droit fil de certains travaux récents<sup>1</sup>, il semble que l'une des leçons que l'on doit tirer des évolutions de ces dernières années réside précisément dans le besoin de politiser le système de l'UE afin de l'adapter au changement de nature que cette dernière connaît depuis le début des années 90 et plus encore depuis la crise que connaît l'UE depuis le milieu des années 2000.

**1. L'Union européenne : une « démocratie impolitique »**

La « justification du pouvoir » est la question clé qui est placée au cœur du problème de la légitimité. Au regard de ces différents éléments, il semble que c'est précisément parce que le cadre institutionnel européen ne remplit pas suffisamment la fonction politique de justification que les normes et les décisions communautaires sont parfois mal perçues par les citoyens qui

---

<sup>1</sup> Voir par exemple les travaux de Simon Hix, dont *What's wrong with the European Union and How to Fix it ?*, Cambridge, Cambridge Polity Press, 2008 ou encore ceux de Loukas Tsoukalis, « Pour une Europe plus politique », in *Raison publique*, n°7, presses universitaires de la Sorbonne, 2007. Je me permets également de renvoyer à T. Chopin, « The Limits of the Functionalist Method : Politicization as an Indispensable mean to Settle the EU's Legitimacy Deficit », in O. Cramme (ed.), *An EU "Fit for Purpose in the Global Age"*, Policy Network, Eliamep, London School of Economics, vol. 1, 2009 et T. Chopin., L. Macek, « Après Lisbonne, le défi de la politisation de l'Union européenne », in *Les études du CERI*, n°165, CERI / Sciences Po, 2010.

ressentent alors l'effet d'une domination, certes très particulière. C'est dans ce contexte que s'établit un lien étroit entre la « crise de légitimité » et le fameux « déficit démocratique », et que cette « crise de légitimité » correspond aussi et surtout à un « déficit politique ». Pour reprendre le mot de Pierre Rosanvallon, on pourrait dire que l'Union européenne souffre aujourd'hui d'être une « démocratie impolitique » et nous souhaiterions appliquer ce concept au cas de l'UE.

### *1.1. Le cadre théorique de la « démocratie impolitique »*

En dépit de difficultés lors du processus de ratification – notamment en Irlande en 2008 –, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a permis de sortir l'UE de la situation de blocage engendrée par les « non » français puis néerlandais de 2005, qui n'avaient pas seulement « gelé » le processus de ratification du projet de « Traité constitutionnel », mais aussi affecté le dynamisme de la construction européenne. Pour autant, cette sortie de « crise institutionnelle » ne dissipe pas le sentiment qu'il existe une sorte de désarroi affectant l'Union qui s'exprime au moins dans certains Etats membres, notamment dans les pays fondateurs, qui nourrissent des interrogations quant à l'avenir de la construction européenne. Notre argument est que ce désarroi peut être compris comme le produit d'un « déficit politique » au cœur de la crise de légitimité de l'UE.

Pour tenter de décrire la crise de légitimité que traverse l'UE, il est utile de se tourner vers les analyses récentes de ce que l'on nomme aujourd'hui la « démocratie impolitique »<sup>2</sup>. Cette expression renvoie au constat selon lequel l'UE incarne aux yeux des citoyens la difficulté à faire « vivre » la dimension politique. Pour le dire autrement, le problème européen actuel réside notamment dans le fait que l'UE exacerbe la distance entre les pouvoirs exerçant des fonctions de régulation et les pouvoirs exerçant des fonctions plus directement politiques. Comme on l'a mentionné rapidement plus haut, le problème posé par la crise de légitimité de l'UE ne réside donc pas tant dans l'existence d'institutions régulatrices (Banque centrale européenne, Commission européenne, etc.) dont l'indépendance à l'égard des institutions démocratiquement élues les priverait de la légitimité indispensable pour agir en démocratie, mais davantage dans le déséquilibre entre les fonctions techniques de régulation et la fonction politique d'« institution collective ». La crise que traverse l'UE depuis le début des années 1990 – sous des formes diverses, que celles-ci soient institutionnelles ou bien économiques et sociales –, révèle les limites de la logique régulatrice et des formes de légitimité par l'indépendance et l'« impartialité », qui ont certes leur place dans les systèmes démocratiques contemporains comme dans l'UE, mais qui ne peuvent constituer à elles-seules le fondement exclusif de la légitimité au sein de l'UE. En bref, un système politique démocratique ne « vit » pas que de régulation mais aussi, et surtout, de délibération et de débats politiques et démocratiques sur la définition des finalités collectives mais aussi sur le juste partage et l'orientation des politiques publiques. C'est dans cette perspective générale que s'inscrit la problématique de la politisation de l'UE.

L'une des clés d'entrée dans l'analyse de la « démocratie impolitique » réside dans la notion de « gouvernance », qui a fait l'objet d'une littérature scientifique abondante pour décrire le système politico-juridique de l'UE. Le terme vague et imprécis de « gouvernance » a d'abord été développé au niveau national et international dans les années 80 et 90, notamment dans le contexte de l'entreprise puis de l'Etat où le principe de « bonne gouvernance » renvoie à une

---

<sup>2</sup> Les développements qui suivent doivent beaucoup à P. Rosanvallon, *La Contre-démocratie. La démocratie à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil, 2006.

gestion financière durable et à l'exigence d'efficacité administrative<sup>3</sup>. Il a été appliqué au cas de l'Union européenne<sup>4</sup> afin de rendre compte de l'articulation complexe des différents niveaux de gouvernance<sup>5</sup> dans le cadre d'un système de prise de décision polycentrique où les modes de coordination et de régulation prévalent aux dépens des notions plus claires d'autorité politique et de gouvernement<sup>6</sup>. Dans cette perspective, la gouvernance est définie par plusieurs caractéristiques aisément identifiables : d'abord, une pluralité d'acteurs (autorités politiques, administratives, agences de régulation indépendantes, entreprises, groupes d'intérêts, ONG, etc.) et un réseau pluraliste de niveaux de pouvoirs qui s'opposent à l'idée d'un décideur unique aisément identifiable auquel est imputable la responsabilité de ses actions et de ses décisions<sup>7</sup> : en ce sens, « la gouvernance se distingue du gouvernement en ce qu'elle caractérise les relations entre un ensemble d'institutions et d'acteurs publics et privés, plus que l'activité d'un organe centralisant l'autorité exécutive »<sup>8</sup>; ensuite, une conception de la décision irréductible à un choix opéré clairement à un moment facilement identifiable ce qui n'est pas sans poser des problèmes en termes de responsabilité et de reddition des comptes (*accountability*) et par là de légitimité démocratique ; par ailleurs, une flexibilité des instruments d'interventions et des modes de gouvernance<sup>9</sup> irréductibles au pouvoir politique discrétionnaire lié à la forme gouvernementale : consultation, concertation, comparaison (*benchmarking*) et accent mis sur les meilleures pratiques (*best practices*), recommandation, coordination<sup>10</sup>, évaluation par les pairs (*peer review*) ; enfin, une conception du choix comme règle qui ne s'inscrit pas nécessairement dans un système hiérarchique<sup>11</sup> mais davantage dans un système de production de normes pluriel mêlant plusieurs sources de droit (national, communautaire, européen,

---

<sup>3</sup> Cf. Banque Mondiale, *World Development Report. The State in a Changing World*, Oxford, Oxford University Press, 1997 et OCDE (ed.), *Governance in the 21<sup>st</sup> Century*, Paris, OCDE, 2001.

<sup>4</sup> Cf. Commission européenne, *European Governance. A White Paper*, Bruxelles, 2001, COM 428 final. Voir à ce sujet, L. Hooghe, *The European Commission and the Integration of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001 et aussi A. Follesdal, "The Political Theory of the White Paper on Governance : Hidden and Fascinating", in *European Public Law*, 9(1), 2003, p. 73-86.

<sup>5</sup> C'est ce à quoi renvoie notamment le concept de "multilevel governance"; cf. G. Marks and L. Hooghe, *Multi-Level Governance and European Integration*, Boulder (Colo.), Rowman & Littlefield, 2001.

<sup>6</sup> Cf. par exemple Simon Bulmer, « The Governance of the European Union : A New Institutional Approach », in *Journal of Public Policy*, 13(4), 1994, p. 351-380. On pourra également se reporter à Jack Hayward and Anand Menon (eds.), *Governing Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2003. v. également S. Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de Sciences Po, 2009, chap. 7.

<sup>7</sup> V. Gary Marks, Liesbet Hoghe and Kermit Blanc, « European Integration since the 1980s, State-Centric versus Multilevel Governance », in *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), 1996, p. 343-378.

<sup>8</sup> Richard Balme et Didier Chabanet, « Introduction : action collective et gouvernance de l'Union européenne », in R. Balme, D. Chabanet et V. Wright (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 108.

<sup>9</sup> Cf. Manuele Cini and Martin Rhodes, « New Modes of Governance in the EU : Common Objectives versus National Preferences », in *European Governance Paper* (Eurogov), N-07-01, 2007 et des mêmes auteurs, « New modes of Governance in the European Union : A Critical Survey and Analysis », in K. E. Jorgensen, M. Pollack and B. Rosamond (eds.), *The Handbook of European Union Politics*, 2007, p. 463-482; on pourra se reporter également à Pierre Lascoumes et Patrick Le Gakès, (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004 et à Isabelle Bruno, Sophie Jacquot et Lou Mandin, "L'eupéanisation saisie par son instrumentation", in B. Palier, Y. Surel, et. al., *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007.

<sup>10</sup> Voir par exemple la « méthode ouverte de coordination » introduite par la stratégie de Lisbonne. Cf. Renaud Dehousse (dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, L'Harmattan, 2004 ainsi que les travaux de Susanna Borràs, notamment : avec Kerstin Jacobsson, « The Open Method of Coordination and the New Governance Patterns in the EU », in *Journal of European Public Policy*, 11 (2), 2004, p. 185-208 et avec Thomas Conzelmann, « Democracy, Legitimacy and Soft Modes of Governance in the EU : the Empirical Turn », in *Journal of European Integration*, 29 (5), 2007, p. 531-548.

<sup>11</sup> V. par exemple sur ce point Thomas Risse, "Global Governance and Communicative Action", in *Government and Opposition*, 39(2), 2004, p. 288-313.

international) formant un ensemble complexe difficile à saisir, trait caractéristique qui pose à son tour des problèmes en termes d'exigences démocratiques et civiques<sup>12</sup>.

### ***1.2. La démocratie : gouvernance ou « art de gouverner » ?***

Quel que soit le jugement que l'on porte sur ces évolutions, la gouvernance révèle des modes d'organisation, de gestion et de régulation<sup>13</sup> fragmentés qui entraînent une dépolitisation comprise comme « décentrement », « dissémination » en ce sens que, non seulement, elle rend complexe l'effectivité des mécanismes d'identification de celui qui prend des décisions (au cœur des mécanismes de représentation) et de reddition des comptes – la fragmentation conduisant à une déresponsabilisation –, mais qu'elle fait également perdre l'idée d'une direction orientant l'action<sup>14</sup>, exigence politique primordiale. C'est cela fondamentalement la « démocratie impolitique » : ce type de régime où la gouvernance ne parvient plus à remplir les exigences de représentation et de responsabilité politiques – au fondement du régime démocratique – mais *in fine* à fournir du sens à la vie de la communauté. Comment sortir de cette impasse ? Précisément, par la « politisation de la démocratie européenne », c'est-à-dire en « surmont(ant) l'éclatement et l'émiettement » par la « (re)constitution de la vision d'un monde commun » pour combler le « vide de sens »<sup>15</sup>. Au-delà de cette conception philosophique de la démocratie comme définition des finalités collectives d'une communauté de citoyens, politiser implique que soient disponibles les modalités de cette politisation, c'est-à-dire que soient disponibles et visibles les moyens d'organiser la délibération et le débat public puisque la légitimité au sein de l'UE doit être démocratique. Il est en effet essentiel que les citoyens puissent percevoir les mécanismes qui rendent compte de leur influence (même indirecte) sur les orientations générales ainsi que sur les décisions qui sont prises : en d'autres termes, il est indispensable, notamment, que les citoyens soient en mesure de saisir l'articulation de son vote sur la nature des décisions prises. C'est ici que se pose la question de la politisation comme questionnement sur les modalités institutionnelles concrètes permettant de rendre visible l'influence démocratique de chacun et d'organiser les conditions d'une confrontation entre visions concurrentes des finalités collectives et, plus prosaïquement, des orientations souhaitables des politiques publiques européennes.

Cela signifie que, au-delà de sa fonction technique de régulation, l'UE doit aussi remplir une fonction politique, incontournable, d'institution collective et cela implique de concevoir cette fonction politique autrement que comme une simple « technique de gestion » mais aussi, et

---

<sup>12</sup> Burkard Eberlein and Dieter Kerwer, "New Governance in the EU : A Theoretical Perspective", in *Journal of Common Market Studies*, 42(1), 2004, p. 121-142; Arthur Benz and Yannis Papadopoulos, "Actors, Institutions and Democratic Governance : Comparing Across Levels", in A. Benz and Y. Papadopoulos (eds.), *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*, London, Routledge, 2006, p. 273-295; Y. Papadopoulos, "Cooperative Forms of Governance : Problems of Democratic Accountability in Complex Environments", in *European Journal of Political Research*, 42, 2003, p. 473-501; et enfin Y. Papadopoulos, "Problems with Democratic Accountability in Network and Multi Level Governance", in *European Law Journal*, 13 (4), 2007, p. 469-486.

<sup>13</sup> Volker Schneider, « State Theory, Governance and the Logic of Regulation and Administrative Control », in A. Warntjen and A. Wonka (eds.), *Governance in Europe*, Baden-Baden, Nomos, 2004, p. 25-41.

<sup>14</sup> Cf. P. Rosanvallon, *La Contre-démocratie*, *op. cit.*, p. 266. En ce sens, il devient clair que la représentation de l'UE à partir du modèle de « gouvernance à niveaux multiples » (*multilevel governance*) par laquelle la très grande majorité des politistes décrivent l'UE révèle ici ses insuffisances. On se reportera ici aux travaux de Liesbet Hooghe et Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Boulder (Colo.), Rowman & Littlefield, 2001.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 312.

surtout, comme un « art de gouverner »<sup>16</sup>, qui ne semble pas caractériser le système institutionnel de l'UE, tant les pouvoirs technocratiques exerçant des fonctions de régulation semblent prédominants au sein de l'Union, aux dépens des institutions politiques et tant la « règle » semble prédominer sur le « choix » discrétionnaire. C'est précisément ce qui nous semble rendre compte de la fragilité de la légitimité des pouvoirs dans l'UE, sur un plan démocratique, fragilité qui constitue une traduction institutionnelle de la « démocratie impolitique » européenne.

## **2. Qu'est-ce que la politisation de l'Union européenne ?**

### ***2.1. Éléments de définition du concept de « politisation »***

La littérature scientifique a défini le concept de « politisation » selon un certain nombre de caractéristiques qu'il convient de rappeler ici. Tout d'abord, la politisation est définie par une logique de *spécialisation* qui renvoie à l'existence d'une sphère d'activité politique - conséquence du principe libéral de division du travail au fondement du système représentatif moderne - qui a conduit historiquement à l'institutionnalisation d'une sphère représentative et électorale autonome<sup>17</sup> ; ce principe de spécialisation conduit à un questionnement sur la nature de la représentation politique et des mécanismes de délégations de pouvoir et son corollaire la dialectique distance / proximité entre gouvernants et gouvernés. Ensuite, la politisation se caractérise par une logique de *conflictualisation*<sup>18</sup> qui suppose que les désaccords entre les préférences individuelles ou / et collectives soient portés dans l'espace public puis dans la sphère politique pour faire l'objet de débats publics informés qui doivent précéder la prise de décision<sup>19</sup> : « en d'autres termes, un des intérêts d'utiliser le terme de conflit tient au fait qu'il met l'accent sur l'expression publique et la prise de contact entre forces antagonistes dans une communauté politique démocratique »<sup>20</sup>. En bref, pour reprendre la définition qu'en ont donnée Sophie Duchesne et Florence Haegel, « la politisation est conçue ici comme la combinaison des deux logiques que sont la spécialisation et la conflictualisation » et ces « deux dimensions constitutives de la politisation sont clairement combinées dans l'analyse des systèmes politiques : les conflits émergents de la communauté politique sont supposés trouver une représentation dans les clivages partisans et idéologiques, être mis en jeu dans la compétition électorale »<sup>21</sup>.

Dans cette perspective, certains auteurs ont distingué entre deux niveaux de politisation : le premier niveau (« politisation I ») par lequel les sujets de différends passent de la sphère privée à la sphère publique, le second lorsqu'ils passent de la sphère publique à la sphère politique où la décision est prise (« politisation II »)<sup>22</sup>. Dans cette perspective, la politisation renvoie de manière corrélative à trois critères distincts qui recourent trois étapes dans le processus de politisation : la « prise de conscience » (*awareness*) qui désigne un plus grand intérêt et un

---

<sup>16</sup> Ibid., p. 313.

<sup>17</sup> Cf. J. Lagroyes (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.

<sup>18</sup> V. aussi P. Bacot, « Politisation et conflictualisation », VIIe congrès de l'Association française de science politique, Lille, septembre 2002. Cf. P. C. Schmitter, « Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration », in *International Organization*, vol. 23, n°1, p. 166.

<sup>19</sup> M. Zürn, M. Binder and M. Ecker-Ehrhardt, "International Political Authority and Its Politicization", Paper presented at the ISA Annual Convention, Montreal, 16-19 March 2011.

<sup>20</sup> Sophie Duchesne et Florence Haegel, « La politisation des discussions, au croisement des logiques de spécialisation et de conflictualisation », in *Revue française de science politique*, vol. 54, n°6, 2004, p. 878 et 879-880.

<sup>21</sup> Ibid., p. 880.

<sup>22</sup> C. Hay, *Why we Hate Politics*, Cambridge, Polity Press, 2007, p. 79.

engagement plus important des citoyens dans les « Affaires européennes » ; la « mobilisation » qui renvoie à l'utilisation croissante de ressources dans la gestion de tel ou tel conflit ainsi que le nombre d'acteurs politiques impliqués ; enfin, la « polarisation » qui désigne une mise en concurrence publique des divergences entre les préférences collectives ainsi que des désaccords entre les demandes formulées dans l'espace public et dans la sphère politique<sup>23</sup>. Cette analyse nous semble bien rendre compte de la « prise de conscience » que les enjeux européens doivent faire l'objet d'un débat public (dans les années 1980), du processus de structuration progressive des opinions et de « mobilisation » (dans les années 1990) puis de « polarisation » (révélée lors des *referenda* en France et aux Pays-Bas au printemps 2005 puis en Irlande en 2008)<sup>24</sup>. De ce point de vue, les décisions, les institutions et le processus de prise de décision (*politics*) conduisant à la définition des politiques publiques (*policies*) constituent les « objets de la politisation » ; en ce sens, si les décisions mais aussi le système de prise de décision sont politisés, le système institutionnel de l'entité politique elle-même (*polity*) est soumis au critère « politique ». Les « sujets ou les agents de la politisation » sont ici tous les acteurs (individus, groupes d'intérêts, médias, partis politiques, etc.) qui participent au processus de prise de décision de manière directe ou indirecte et qui contribuent à organiser la mise en concurrence politique sur tel ou tel enjeu<sup>25</sup>.

Pour terminer ce travail de clarification de ce qu'est la « politisation », introduisons le concept de « structure d'opportunité politique »<sup>26</sup>. Celui-ci renvoie à l'idée que deux types de facteurs constituent des « opportunités », « discursives » et « institutionnelles »<sup>27</sup>, favorisant la politisation d'un système.

Tout d'abord, des « *opportunités discursives* » qui désignent essentiellement les récits politiques (*narratives*) justifiant et légitimant la construction européenne aux yeux des différentes opinions publiques nationales. On sait que l'Europe est un « produit national », que « la diversité des motivations des Etats est une réalité durable. Elle s'exprime par des visions distinctes, dont la nature idéale est tempérée par la confrontation avec celles des partenaires. Chaque Etat a ses propres attentes mais la similarité des démarches est frappantes »<sup>28</sup>. Dans une telle perspective, Zbigniew Brzezinski a par exemple décrit dans des termes limpides les visions allemande et française de l'Europe : « A travers la construction européenne, la France vise la réincarnation, l'Allemagne la rédemption »<sup>29</sup>. On pourra compléter cette lecture en distinguant quatre logiques à l'œuvre dans les rapports qu'entretiennent les différents Etats avec la construction européenne<sup>30</sup> : à côté des logiques de « réincarnation » et de « rédemption », il est

---

<sup>23</sup> Cf. Pieter De Wilde, « No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing Politicization of European Integration », in *Journal of European Integration*, vol. 33, n°5, p. 559-575.

<sup>24</sup> Cf. I. Down and C. J. Wilson, « From "Permissive Consensus" to "Constraining Dissensus": A Polarizing Union? », in *Acta Politica*, 43(1), p. 26-49.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Le concept de « structure d'opportunité politique » est emprunté à R. Koopman and P. Staham, « Ethnic and Civic Conceptions of Nationhood and the Differential Success of the Extreme Right in Germany and Italy », in M. Giugni, D. McAdam and C. Tilly (eds.), *How Social Movements Matter*, Minneapolis, MN, University of Minnesota Press, 1999.

<sup>27</sup> Cf. P. De Wilde and M. Zürn, « Can the Politicization of European Integration be Reversed? », in *Journal of Common Market Studies*, 50(1), 2012, p. 143-146.

<sup>28</sup> Cf. Michel Foucher, *La République européenne*, Paris, Belin, 2000, p. 66-68.

<sup>29</sup> Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard*, trad. française, Hachette, 1997, p. 91-92. Nous nous permettons de renvoyer sur l'analyse des rapports entre la France et l'Europe à partir de cette approche « culturelle » à T. Chopin, *France-Europe : le bal des hypocrites*, Paris, Editions Saint-Simon, 2008.

<sup>30</sup> Naturellement, ces logiques doivent être analysées d'un point de vue dynamique et non pas statique, celles-ci pouvant évoluer dans le temps ; par ailleurs, ces différents idéaux-types pouvant coexister de manière variable au sein d'un même pays.

possible d'ajouter celles de « résurrection » (qui correspond assez bien aux pays du Sud de l'Europe et aux pays d'Europe centrale et orientale qui ont rejoint un espace positivement connoté, aussi bien sur le plan économique que sur le plan politique) et d' « optimisation » (qui correspond assez bien à la démarche plus « utilitariste » du Royaume-Uni et de manière générale des pays de l'AELE)<sup>31</sup>. Dans cette perspective, dans un contexte d'érosion des récits justificateurs du projet européen, l'un des enjeux de la politisation pour l'UE aujourd'hui, au-delà du seul registre institutionnel, réside dans l'énonciation d'un nouveau récit qui permette de légitimer l'UE<sup>32</sup> mais qui fasse droit en même temps à la diversité ainsi qu'à l'évolution des « narratives » nationaux vis-à-vis de l'Europe<sup>33</sup>.

Ensuite, la seconde composante de la « structure d'opportunité politique » réside dans les « opportunités institutionnelles » qui renvoient à la logique de compétition politique au sein des systèmes politiques démocratiques. Au niveau européen, deux types de facteurs renvoient à de telles opportunités institutionnelles. D'abord, la compétition entre partis politiques<sup>34</sup> et encore le rôle croissant des médias dans la mise en forme de l'hétérogénéité des préférences et des intérêts, deux acteurs essentiels d'un espace public européen en formation<sup>35</sup>, constituent des facteurs favorisant la politisation de l'UE. Ensuite, les négociations comme les processus de ratification des traités européens ou encore les crises et chocs externes auxquels l'UE est confrontée favorisent également un tel processus. Dans le premier cas, les référenda qui ont été organisés sur des nouveaux traités ces dernières années ont conduit à une politisation des débats sur les enjeux européens. Dans le second : historiquement, les crises consécutives à la fin de la Seconde Guerre mondiale (la guerre froide, la crise de Suez, la décolonisation, la chute du Mur de Berlin et l'effondrement de l'URSS, etc.) ont joué un rôle d'aiguillon favorisant le processus d'unification – même partielle – de certains États européens ; plus récemment, la crise économique et financière depuis 2008 et ses conséquences sur l'Union économique et monétaire ont révélé que la zone euro était une construction incomplète, que le *statu quo* n'était plus tenable et que de nouvelles étapes dans le processus d'intégration était sans doute nécessaires mais exigeaient en même temps l'organisation d'un débat politique sur les enjeux d'une telle poursuite de l'intégration, la pression de la crise ne pouvant suffire à elle seule à justifier politiquement la légitimité d'une telle évolution aux yeux des peuples européens. La question se pose également aujourd'hui de savoir dans quelle mesure la crise russo-ukrainienne produira ou pas les mêmes effets.

---

<sup>31</sup> On pourra se reporter pour une analyse des « narratives » vis-à-vis de l'Europe en Allemagne, au Royaume-Uni et en Espagne à J. Diez Medrano, *Framing Europe : Attitudes to European Integration in Germany, Spain and the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press, 2003. Je me permets également de renvoyer sur ce point à y. Bertoncini et T. Chopin, *Politique européenne, op. cit.*, p. 66-78.

<sup>32</sup> Cf. T. Chopin and C. Lequesne, « 20 Years after the Fall of the Berlin Wall : Freedom is the New Common Narrative of Europe », in *Schuman Report on Europe. State of the Union 2010*, Springer, 2010. Plus largement, nous avons conduit un travail à ce sujet au sein du CERI à Sciences Po, travail qui a conduit à la publication d'un ouvrage visant à formuler un tel récit renouvelé : T. Chopin, J.-F. Jamet, C. Lequesne, *L'Europe d'après. En finir avec le pessimisme*, Paris, Lignes de repères, 2012.

<sup>33</sup> Cf. K. Nicolaïdis, J. Pelabay, « Comment raconter l'Europe tout en prenant la diversité narrative au sérieux ? », in *Raison publique*, dossier consacrée à la « Démocratie : la voie européenne », Presses universitaires de la Sorbonne, 2007. V. aussi J. Lacroix and K. Nicolaïdis, *European Stories. Intellectual Debates on Europe in National Contexts*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

<sup>34</sup> Cf. P. Mair, « Popular Democracy and the European Union Polity », *European Governance Papers*, Vol. C-05-03, 2005.

<sup>35</sup> V. R. Koopmans and J. Erbe, "Towards a European Public Sphere? Vertical and Horizontal Dimensions of Europeanized Political Communication", in *Innovation*, 17(2), 2004, p. 97-118; et aussi R. Koopmans and P. Staham (eds.), *The Making of A European Public Sphere : Media Discourse and Political Contention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

### 2. 2. *Politiser l'UE : « no policies without politics »*

Dans cette perspective, et appliqué au cas de l'Union européenne, le terme de « politisation » est à mettre en relation avec celui de « démocratisation ». Tout en étant distincts, ils se rejoignent très largement. Les institutions politiques communautaires bénéficient certes d'une légitimité institutionnelle de type démocratique, quoique sous des formes différentes<sup>36</sup>, néanmoins cette légitimité s'avère insuffisante. Elle l'est d'abord en raison de la disproportion flagrante entre les choix éminemment politiques que les institutions communautaires doivent désormais assumer et la faiblesse du lien direct entre celles-ci et les choix électoraux des citoyens. Les institutions communautaires ne sont pas soumises à l'obligation de rendre compte directement aux citoyens à travers le mécanisme démocratique par excellence que sont les élections. Or, l'un des éléments majeurs du fonctionnement des démocraties modernes est la possibilité pour les citoyens de sanctionner directement et efficacement le pouvoir au moment des élections, en imposant une alternance politique. Ce mécanisme n'existe guère au niveau communautaire, en raison précisément du caractère indirect de la légitimité démocratique de la Commission et du Conseil des ministres.

Cette disproportion implique aussi un manque d'efficacité. Un pouvoir qui doute de sa légitimité peut-il être efficace ? En effet, l'action de l'Union européenne est constamment fragilisée par la méfiance croissante des citoyens. Les élites nationales portent une lourde responsabilité, en transformant volontiers l'Union européenne en un bouc émissaire commode. L'incapacité de ceux qui représentent le niveau communautaire – la Commission européenne notamment – à se défendre face aux mises en cause de la part des politiques nationaux tient certainement en grande partie au fait que le jeu est très inégal entre les élites politiques nationales, sûres de leur légitimité, et les représentants du niveau communautaire qui le sont moins, voire ne se pensent pas comme des détenteurs d'une réelle légitimité démocratique. Leur légitimité démocratique étant principalement déduite de celle des élites nationales, une certaine logique de subordination s'installe. Alors qu'elle n'existe pas, par exemple, au niveau des Etats membres entre les élus nationaux et locaux, les deux niveaux étant dotés - et sûrs - d'une légitimité démocratique directe.

De manière générale, la « politisation de l'Union européenne » doit s'entendre comme l'évolution de celle-ci vers un fonctionnement où les processus politiques deviennent essentiels, voire prépondérants. Il s'agit d'introduire un lien direct entre le vote des Européens, les décisions des institutions communautaires et l'orientation des politiques publiques. En bref, politiser l'UE comme « *polity* » renvoie à l'idée qu'il est nécessaire de ressouder « *policies* » (les politiques publiques) et « *politics* » (la politique comme activité compétitive d'où découlent les choix et les décisions). Cela implique aussi le rééquilibrage de la logique du consensus, pour accepter celle de choix sans cesse renouvelés parmi des alternatives d'inspirations idéologiques diverses, arrêtés et assumés à l'issue d'un débat démocratique par l'expression d'une volonté majoritaire à travers les élections et le travail parlementaire<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Par exemple, la légitimité démocratique des ministres qui siègent au Conseil, ainsi que des membres de la Commission européenne, désignés par des gouvernements issus d'un processus démocratique et, de surcroît, investis par les députés du Parlement européen, élus au suffrage universel.

<sup>37</sup> Cf. K. Nicolaïdis, J. Pelabay, « Comment raconter l'Europe tout en prenant la diversité narrative au sérieux ? », in *Raison publique*, dossier consacrée à la « Démocratie : la voie européenne », Presses universitaires de la Sorbonne, 2007. V. aussi J. Lacroix and K. Nicolaïdis, *European Stories. Intellectual Debates on Europe in National Contexts*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

### **3. Des précautions préalables**

Cette thèse en faveur de la politisation de l'Union européenne est à distinguer de différentes visions parfois formulées dans le débat politique et académique.

#### ***3.1. Politiser ou « dépolitiser » la démocratie ?***

Tout d'abord, il faut être attentif au fait que le mot même de « politisation » revêt parfois une connotation péjorative. Il renvoie à toute une série de mécanismes susceptibles d'alimenter un rejet de la « politique » entendue au sens de « politique politicienne ». La « politique » est alors définie comme le lieu par excellence des manœuvres partisans, des conflits, des marchandages incessants et des calculs personnels et intéressés afin d'acquérir et de conserver le pouvoir (renvoyant à une conception machiavélienne – caricaturale – de l'essence du politique), ce qui peut conduire à une aversion des citoyens à l'égard de celle-ci. C'est en ce sens, par exemple, que certains auteurs contemporains appellent à « dépolitiser la démocratie »<sup>38</sup> alors qu'il s'agit au contraire de la « repolitiser ». Cette confusion est dommageable et il convient d'en sortir afin de réhabiliter l'affrontement entre programmes concurrents et le conflit entre une variété d'options politiques que les citoyens sont amenés à trancher en vertu d'un choix majoritaire.

La politique implique des choix ouverts et évoluant dans le temps qui ne peuvent pas se réduire à la seule logique du consensus. Au-delà de la définition large selon laquelle elle serait l'activité par laquelle on organise la vie en commun d'un groupe d'individus, la « politique » renvoie aussi, et peut-être surtout, à la définition des règles contraignantes pour une communauté donnée, règles qui sont choisies à l'issue d'une discussion informée – qui suppose en démocratie la participation du plus grand nombre. En ce sens, la « politique » est l'activité qui recouvre l'ensemble des mécanismes de décision issue d'une délibération commune ; c'est pour cette raison qu'elle est une activité compétitive, un lieu d'affrontement sur les enjeux qui sont communs à la communauté. Par conséquent, cette activité se traduit par une lutte entre des intérêts et des arguments divers et potentiellement opposés, portés à l'intérieur d'une communauté politique par des forces politiques et des structures partisans<sup>39</sup>.

Néanmoins, la légitimité du conflit (ou logique de « conflictualisation ») – qui est comme on l'a vu plus haut un élément clé de la notion de « politique »<sup>40</sup> – ne doit pas conduire à nier complètement la légitimité du consensus, sur laquelle repose fortement l'Union européenne. Il ne s'agit pas ici d'affirmer ni la suppression complète de la culture du consensus – caractéristique du fonctionnement du système institutionnel de l'UE – ni la nécessaire politisation de l'ensemble des organes du système institutionnel communautaire y compris des institutions indépendantes. On sait aujourd'hui, dans le droit fil des théories du « public choice » - que les institutions dotées d'une légitimité électorale ne sauraient avoir le monopole du bien public. En effet, la soumission à la sanction électorale peut conduire gouvernements et parlementaires à adopter des décisions de court terme, contraires à l'intérêt général. Suivant ces

---

<sup>38</sup> Cf. Philipp Pettit, « Depoliticizing Democracy » *Ratio Juris*, vol. 17, n°1, mars 2004.

<sup>39</sup> Moses Finley, *Politics in the Ancient World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

<sup>40</sup> Voir sur ce point Carl Schmitt, *La notion de politique. Théorie du partisan* ; trad. française, Paris, Calmann-Lévy, 1972. Néanmoins, notre lecture du « politique », si elle intègre cette dimension du « conflit », ne conduit nullement à étendre la théorie décisionniste schmittienne jusqu'à faire de la distinction binaire « ami » / « ennemi », comme fondement de l'identité politique de la communauté, l'alpha et l'omega de ce que serait l'essence du politique. Dans une perspective plus « libérale » du lien entre politisation et conflit, on pourra se reporter à Pierre Birnbaum, « Conflits », in Raymond Boudon (dir.), *Traité de sociologie*, Paris, Presses universitaires de France, 4<sup>e</sup> édition, 1994, p. 227-261.

principes, il est alors préférable, par exemple, de confier la gestion de la politique monétaire ou encore la régulation de la concurrence à des institutions indépendantes.

Comme nous l'avons souligné plus haut, le problème européen ne réside donc pas dans le fait que l'UE se caractérise par l'exercice de pouvoirs de régulation dont la dépendance à l'égard des institutions démocratiquement élues les priverait de la légitimité indispensable pour agir en démocratie, et ce même si des progrès pourraient être envisagés pour que le fonctionnement de telles institutions indépendantes se rapproche de certaines exigences démocratiques (publicité des débats par exemple)<sup>41</sup>. En réalité, le problème réside bien plutôt dans le fait que l'UE incarne à l'intérieur de nos démocraties la difficulté de faire « vivre » une dimension politique pourtant incontournable sur certains enjeux qui sont de nature proprement politiques et qui relèvent davantage du choix discrétionnaire que de la règle<sup>42</sup>. L'apparente contradiction entre les deux types de légitimité – électorale d'un côté et régulatrice ou d'« impartialité »<sup>43</sup> de l'autre – peut être surmontée si l'on fait coexister ces deux types d'institutions au sein de la démocratie européenne en reconnaissant la spécificité de chacune d'entre elles plutôt que de privilégier la seconde aux dépens de la première. Il s'agit donc d'une « politisation limitée » dans le cadre du « dualisme démocratique » qui doit définir l'UE.

### **3.2. Politisation, fédéralisme et intergouvernementalisme**

Il faut également distinguer notre conception de la politisation de celle qui soutient qu'il faut passer par un renforcement de l'intergouvernemental. Cette vision, incarnée dans l'histoire de la construction européenne notamment par le général de Gaulle, part du présupposé que les seuls « producteurs du politique » sont les élites politiques nationales. La politisation de l'intégration européenne passerait donc par le renforcement de l'intergouvernemental, les institutions communautaires étant par définition technocratiques<sup>44</sup>. Par ailleurs, le caractère « politique » de la construction européenne ne serait pas lié aux règles de jeu de son fonctionnement, mais au champ de ses compétences. L'Union deviendrait « politique », car elle investirait des champs profondément « politiques » (notamment la politique étrangère ou la politique économique), pas parce qu'elle « politiserait » son fonctionnement.

Ce dernier point est d'autant plus important dans le contexte actuel qui se caractérise depuis le milieu des années 2000 par un renforcement de la logique intergouvernementale : volonté de renforcer le pouvoir de contrôle des parlements nationaux sur la production des décisions européennes ; création d'un Président stable du Conseil européen ; renforcement du rôle de ce dernier sous l'effet de la crise depuis 2008 ; en outre, ce sont les Etats, réunis au sein du Conseil européen, qui ont exercé un véritable leadership politique et qui ont formulé les réponses européennes face à la crise, comme le couple « Merkozy » l'a incarné. Cette évolution du fonctionnement de la gouvernance européenne, qui relègue la Commission au second plan, peut

---

<sup>41</sup> On pourra se reporter sur ce point par exemple à Antoine Vauchez, *Démocratiser l'Europe*, Paris, Le Seuil, 2014.

<sup>42</sup> Sur le couple conceptuel, « règle » vs. « choix discrétionnaire », on se reportera à l'article séminal de F. Kydland et E. Prescott, « Rules rather than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans », *Journal of Political Economy*, 1977 ; v. aussi J.-P. Fitoussi, *La règle et le choix. De la souveraineté économique en Europe*, Paris, Le Seuil, 2002.

<sup>43</sup> Pierre Rosanvallon a montré que les principes d'indépendance et d'« impartialité », au fondement des pouvoirs de régulation, constituaient l'une des formes de la légitimité et trouvent leur place à l'intérieur des régimes démocratiques contemporains, in *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Le Seuil, 2008.

<sup>44</sup> La période actuelle connaît des évolutions dans ce sens : cf. le renforcement du Conseil européen, notamment sous l'effet de la crise de la dette et de la crise bancaire dans certains Etats membres de l'Union économique et monétaire.

être défini à partir de l'expression de « transgouvernementalisme intensif »<sup>45</sup> ou encore de celle de « multilatéralisme intergouvernemental »<sup>46</sup>. Comme nous le verrons plus bas (partie 4), la prééminence des gouvernements nationaux en matière décisionnelle a des conséquences ambivalentes sur la gouvernance européenne face aux crises, non seulement en termes d'efficacité mais aussi en termes de légitimité démocratique. Pour ce qui concerne spécifiquement la question de l'articulation entre « politisation » et « intergouvernementalisme », cette approche nous semble intrinsèquement contradictoire, fondée sur une confusion entre les différents sens du mot « politique », en français, entre la forme et le contenu : au lieu de permettre la mise en place d'une politique européenne (*politics*), elle l'empêche en affirmant un monopole des politiques (*politics*) nationales sur la formulation des politiques (*policies*) européennes. Or, il convient de favoriser précisément l'émergence d'un véritable espace de représentation politique européen, autrement dit d'une politique (*politics*) européenne comme espace de formation des politiques (*policies*) communautaires. Pour le dire autrement, et en termes de légitimité démocratique, accepter l'idée que le renforcement de l'intergouvernementalisme constituerait un levier de la politisation de l'UE reviendrait à considérer que la juxtaposition et l'addition de légitimités démocratiques nationales produirait une légitimité démocratique européenne, ce qui n'est pas le cas.

Pour autant, la politisation ne débouche pas nécessairement sur une fédéralisation de l'Union européenne. Si la fédéralisation de certaines compétences au niveau de l'Union, par exemple en matière de renforcement des politiques budgétaires nationales au profit de la Commission européenne suppose un renforcement de la légitimité démocratique de cette institution et, par là, une forme de politisation des fondements de ses pouvoirs et de son fonctionnement, l'inverse n'est pas forcément évident. En effet, il est possible de concevoir une politique (*politics*) européenne sans pour autant postuler une évolution de l'Union européenne vers un Etat fédéral européen. Une analogie permet de mieux saisir cette nuance : à titre d'exemple, ce n'est pas parce que la France a accepté la politisation de l'échelon régional qu'elle est devenue un Etat fédéral. Or, nul ne songerait à nier la réalité de l'existence d'un espace politique régional en France. Et pourtant, les régions françaises sont bien éloignées du statut des Länder allemands. Ainsi, la politisation de l'Union européenne peut s'apparenter à sa « fédéralisation », mais elle peut aussi emprunter un autre chemin.

Il est donc essentiel d'éviter la confusion entre ces deux concepts et ces deux débats. Si l'Union européenne devrait être davantage politisée, dotée d'une représentation politique autonome et sûre de sa légitimité démocratique, cette évolution pourrait rester, au moins à moyen terme, éloignée du modèle fédéral. En effet, une fédéralisation nécessiterait une redéfinition des compétences de l'Union, un renforcement significatif de son budget ou encore un net affaiblissement de la dimension intergouvernementale dans les processus de décision. Or, il n'est pas du tout certain que le consensus politique actuel en Europe permette d'envisager ce type d'évolutions aujourd'hui, contexte qui semble davantage favoriser ce que l'on pourrait appeler le « statu quo consolidé » sur la base des innovations qui ont été introduites sous l'effet de la crise en matière de renforcement de la coordination budgétaire des Etats membres de l'UEM et de la construction progressive d'une Union bancaire à l'échelle de l'Union.

---

<sup>45</sup> Cette expression est empruntée à Helen Wallace, "The Institutional Setting", in H. Wallace and W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 3-37.

<sup>46</sup> Selon le mot de Pieter de Wilde et Michael Zürn, « Can the Politicization of European Integration be Reversed ? », *op. cit.*

### 3.3. Politisation versus méthode communautaire

Par ailleurs, une lecture majoritaire dans le débat académique présente la politisation de l'UE comme étant incompatible avec la « méthode communautaire ».

Rappelons d'abord les caractéristiques de celle-ci : « La méthode communautaire (...) assure le traitement équitable de tous les Etats membres, des plus grands aux plus petits. Elle fournit un moyen d'arbitrer entre divers intérêts au travers de deux filtres successifs : le filtre de l'intérêt général, au niveau de la Commission ; le filtre de la représentation démocratique, européenne et nationale, au niveau du Conseil et du Parlement, qui constituent ensemble le pouvoir législatif de l'Union.

La Commission européenne est la seule à formuler des propositions législatives et des politiques. Son indépendance renforce sa capacité d'exécuter les politiques, d'être la gardienne du Traité et de représenter la Communauté dans les négociations internationales.

Les actes législatifs et budgétaires sont adoptés par le Conseil des ministres (représentant les Etats membres) et le Parlement européen (représentant les citoyens). L'emploi du vote à la majorité qualifiée au Conseil est un élément essentiel pour assurer l'efficacité de cette méthode. L'exécution des politiques est confiée à la Commission et aux autorités nationales.

La Cour de justice des Communautés européennes garantit le respect de l'état de droit »<sup>47</sup>.

L'argument développé contre la politisation du système institutionnel de l'UE consiste à avancer que la politisation impliquerait *ipso facto* le recours au système majoritaire. Dans cette perspective, la Commission deviendrait « politisée » et soutenue par une majorité parlementaire ; dès lors, comment pourrait-elle continuer d'incarner l'intérêt général de l'Union, remplir sa fonction de « gardienne des traités » et exercer ses fonctions de régulation notamment en matière de concurrence<sup>48</sup>?

Le problème de cet argument théorique est qu'il résiste difficilement à la réalité des faits. Tout d'abord, le pouvoir de désignation de la Commission par le Parlement européen prévu par le traité de Lisbonne entérine une évolution perceptible depuis plusieurs années. Le Parlement européen a toujours été à l'avant-garde de la politisation des institutions européennes, par opposition à la logique technocratique et fonctionnaliste : après son élection au suffrage universel en 1979, il s'est approprié en 1981 un pouvoir d'investiture de la Commission européenne, confirmé dans les traités au moment de Maastricht, et est associé depuis le Traité d'Amsterdam à l'étape préalable du choix du Président de la Commission; son pouvoir est en principe accru depuis Nice, puisque les chefs d'Etat et de gouvernement sont censés choisir le président puis la Commission à la majorité qualifiée (et non plus à l'unanimité), le Parlement européen devant confirmer chacune des deux étapes. Cette évolution ouvre la voie à la politisation des élections européennes, comme les élections de mai 2014 l'ont montré, même si le choix du Président de la Commission continue d'obéir à une diversité de logiques – notamment étatique et nationale - qui ne relèvent pas exclusivement de la logique électorale. Quoi qu'il en soit, la responsabilité de la Commission européenne devant le Parlement européen<sup>49</sup> fait de cette dernière non plus une entité technocratique indépendante mais un organe politiquement responsable, On peut se réjouir ou bien regretter ce type d'évolution

---

<sup>47</sup> Commission européenne, *Gouvernance européenne*. Un livre blanc, 2001, p. 9-10.

<sup>48</sup> Voir par exemple R. Dehousse, "Constitutional Reforms in the European Community : Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue?", in *West European Politics*, 18/3, 1995, p. 118-136 et encore Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

<sup>49</sup> Cf. article 17, paragraphe 8 du Traité sur l'Union européenne.

institutionnelle, mais c'est là une réalité difficile à nier et qui doit conduire à réexaminer le rôle à venir de la Commission européenne.

Cette politisation de la Commission affectera nécessairement l'indépendance et la neutralité et donc, non seulement l'autorité qui découlent de sa nature d'entité technocratique<sup>50</sup>, mais aussi par là même, la nature des compétences que la Commission exerce. Mais, comme cela a été très bien formulé : « dans les faits, cette autorité est déjà contestée. Du reste, l'élargissement des compétences de l'UE et de la Commission aux questions de politique économique et sociale entraînera forcément la politisation de la Commission. Seule la nature de cette politisation pose question. La situation dans certains Etats membres indique déjà clairement que la Commission ne parviendra pas à préserver son image de neutralité technocratique dans un contexte de vives controverses sur des questions politiques. Elle sera même perçue comme une entrave à la démocratie et à la politique, *non plus comme l'organisme qui introduit de la raison dans les passions politiques nationales mais comme une source de passion sans politique* (c'est nous qui soulignons). Pour exercer efficacement et légitimement le rôle qui lui incombe dans la nouvelle gouvernance de l'UE, la Commission devra s'inscrire dans une sphère politique où la légitimité de la raison qu'elle imposera aux Etats profitera à son autorité durant la délibération politique »<sup>51</sup>.

Notre argument ne conduit pas à dire que la Commission serait une institution obsolète<sup>52</sup> mais bien plutôt que sa nature doit évoluer afin d'être adaptée non seulement au changement de nature de l'UE mais aussi aux exigences politiques et démocratiques révélées par la crise institutionnelle depuis le début des années 1990 et encore renforcées depuis la crise qui a éclaté en 2008. Dans un tel contexte, la fonction de définition et de représentation de l'intérêt général européen – irréductible aux intérêts nationaux – que doit exercer la Commission nous paraît d'une grande actualité, et ce d'autant plus dans un contexte de renforcement de la logique intergouvernementale qui privilégie par définition la défense des intérêts nationaux (qui n'est pas illégitime en soi naturellement mais qui a un impact négatif en termes d'efficacité et de légitimité). Pourtant, si la Commission doit chercher à représenter l'intérêt général européen qui dépasse, voire sublime, les intérêts nationaux, il n'y a certainement pas qu'une vision possible de cet intérêt général. De ce point de vue, la politisation doit aussi être comprise comme la mise en concurrence des différentes visions de cet intérêt général européen. D'ailleurs, le renforcement de la légitimité démocratique de la Commission lui procurera plus d'efficacité dans sa défense de l'intérêt européen face aux élites politiques nationales. De ce point de vue encore, la politisation de la Commission ne correspond donc pas à une renonciation à l'ambition d'incarner l'intérêt général de l'Union, bien au contraire.

En outre, le postulat selon lequel la politisation signifierait nécessairement le recours au système majoritaire est lui aussi discutable, comme le montre assez bien l'exemple des pays de l'Union qui connaissent des systèmes politiques à forte tendance au consensus et des gouvernements de coalition (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, pays scandinaves en particulier): leur vie politique et démocratique est aussi riche que celle des pays au système politique majoritaire (France et

---

<sup>50</sup> Notons que, sur un plan strictement empirique, la sociologie des membres de la Commission européenne (dont les profils sont quasi exclusivement « politiques ») jette un doute sur la nature technocratique de cette institution.

<sup>51</sup> Miguel Maduro, « Politiser l'UE pour renforcer la méthode communautaire », *Tribune*, Notre Europe, 5 octobre 2012, p. 3.

<sup>52</sup> Cf. R. Dehousse (ed.), *The "Community Method". Obstinate or Obsolete ?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.

Royaume-Uni, en particulier)<sup>53</sup>. Il est d'ailleurs notable que la très grande majorité des Etats membres de l'Union européenne se caractérisent par des systèmes politiques qui reposent davantage sur la culture politique du compromis négocié plutôt que sur celle du clivage binaire droite / gauche.

### ***3.4. Faut-il politiser l'ensemble des enjeux européens ? Surmonter la crainte de la démocratie***

Enfin, reste une question essentielle : faut-il politiser l'ensemble des questions européennes ou bien distinguer entre les enjeux « ordinaires » liés au processus décisionnel législatif communautaire et les enjeux fondamentaux ou encore « constitutionnels »<sup>54</sup>, les premiers pouvant faire l'objet d'une politisation plus importante tandis que les seconds ne devant surtout pas l'être ? Stefano Bartolini met en avant les risques, voire les dangers, de divisions que comporterait une telle politisation des questions « constitutionnelles », liées par exemple à l'élargissement et aux frontières de l'Union, aux transferts de compétences, etc. Plus précisément, cet argument consiste à souligner : d'abord, que les partis et les électors nationaux sont le plus souvent divisés sur les questions « constitutives » que sur les questions « isomorphes » ; ensuite que les mouvements anti-UE font porter leur critique davantage sur les questions d'identité, de souveraineté et de démocratie que sur les enjeux législatifs ordinaires ; enfin, dans ce contexte, que de tels clivages et de telles divisions sur les problématiques constitutives d'appartenance et des pouvoirs de l'Union peuvent conduire à déchirer l'opinion publique de certains Etat membres comme l'a montré le processus de ratification de nouveaux traités – notamment par référendum. De ce point de vue, la politisation de l'UE serait « catastrophique » selon le mot de Bartolini.

Il nous semble tout d'abord que l'opposition placée au cœur de cette argumentation entre questions « constitutives » et « isomorphes » peut apparaître fragile dans certains cas : la législation communautaire portant sur le niveau d'approfondissement du marché intérieur et de libéralisation / réglementation de tel ou tel secteur économique ou encore sur la politique d'asile et d'immigration ne nous semble pas moins importantes dans le positionnement des citoyens à l'égard de l'Union que dans les questions « constitutives » ; en outre, la réalité empirique des grandes difficultés à réformer le système politique et institutionnel de l'Union doit nous conduire à prendre le contre-pied de cette thèse. En effet, il semble qu'il faille précisément politiser aussi certaines questions d'ordre « constitutionnel », parce que ce sont elles précisément qui mettent en jeu le sens même du projet européen aujourd'hui. Or, ce qu'ont révélé les referenda négatifs sur le traité constitutionnel et sur le traité de Lisbonne (sans méconnaître les différences entre eux), c'est que le sens même de ce projet – sa signification comme son orientation – échappe à bon nombre de citoyens et que cela conduit à un grand

---

<sup>53</sup> Voir sur ce point, Paul Magnette and Yannis Papadopoulos, « On the Politicization of the European Consociation : a Middle way between Hix and Bartolini, in *European Governance Paper*, Eurogov, janvier 2008. Cet argument s'inscrit dans la perspective visant à analyser l'Union européenne à partir du concept de "démocratie consociative" que l'on doit aux travaux d'Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1977. On se reportera notamment à Dimitris N. Chrysochoou, « Democracy and Symbiosis in the European Union : Towards a Confederal Consociation ? », in *West European Politics*, 17 (4), 1994, p. 1-14 ; O. Costa and P. Magnette, « The European Union as Consociation ? A Methodological Assessment », in *West European Politics*, 26 (3), 2003, p. 1-18.

<sup>54</sup> Voir sur ce point, la distinction de Stefano Bartolini entre questions « constitutives » et « isomorphes », in *Restructuring Europe. Center Formation, System Building and Political Structuring between the Nation State and the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; voir aussi la contribution de S. Bartolini, in « Faut-il politiser l'Union européenne ? Perspectives et risques », in « La politisation de l'UE : remède ou poison ? » *Notre Europe, Policy Paper* n. 19, 2006.

désarroi et parfois à une grande anxiété, en l'absence d'un débat régulier et continu sur ce type d'enjeux fondamentaux. Le consensus « obligatoire » affiché par les élites politiques a été une condition nécessaire à la mise en place de l'intégration européenne. Mais il devient désormais son plus grand ennemi, le monopole de la critique ouverte de tel ou tel aspect de la construction européenne étant abandonné à des forces populistes ou/et extrémistes.

Par ailleurs, les risques éventuels de la politisation de la façon dont l'UE aborde ce type d'enjeux seraient limités par le fait que les questions « constitutionnelles » impliquent en général des décisions prises à l'unanimité. Il y a donc bien, *in fine*, un impératif de consensus. Il reviendrait aux institutions communautaires – à la Commission et au Parlement – d'adopter une ligne politique claire sur ces questions, et aux candidats aux postes de députés et de commissaires européens d'afficher ouvertement leur position sur ces sujets lors des élections européennes. Dans cette perspective, le choix entre des lignes politiques clairement identifiées serait arbitré par les citoyens. Au lieu de se positionner autour du plus petit dénominateur commun entre les Etats membres, la Commission, appuyée par une majorité au Parlement européen (même sous la forme d'une coalition majoritaire entre divers groupes politiques), devrait être porteuse – y compris sur les questions « constitutionnelles » – d'une vision politique lisible par les citoyens, correspondant aux vœux majoritaires des Européens exprimés lors des élections. Les représentants politiques du niveau européen devraient par ailleurs chercher à s'impliquer activement et à peser sur les débats nationaux sur ces questions. Cela implique aussi la nécessité de privilégier, en ce qui concerne la ligne politique de la Commission, une logique d'alternance par rapport à la logique de continuité.

L'élargissement et la question des limites de l'UE en fournissent un cas exemplaire. C'est précisément parce que le processus d'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale n'a pas fait l'objet d'une mise en récit (*narrative* en anglais) politique ni d'un débat public continu que cette question est revenue comme un boomerang sous une forme très négative et a pesé sur l'issue des referenda notamment en France et aux Pays-Bas en 2005. C'est pour cette raison qu'il convient de « politiser » aussi – et peut-être surtout – les questions « constitutionnelles »<sup>55</sup> : d'abord pour organiser les conditions d'un débat régulier – et non pas simplement épisodique comme à l'occasion d'un référendum – sur des enjeux fondamentaux, ce qui est le minimum en démocratie quand il s'agit de questions qui mettent en jeu les finalités collectives des Européens. Ensuite, et de manière encore plus fondamentale, afin de (re)donner du sens au projet européen lui-même, ce qui est la tâche essentielle du politique. Face aux tentations fréquentes des élites politiques nationales d'escamoter les enjeux européens, c'est aux représentants du niveau politique européen qu'incombe la tâche de porter et d'animer le débat public européen. Enfin, la politisation permettra de sortir de la logique actuelle, où des désaccords politiques partiels entraînent souvent un rejet en bloc. Le fait d'avoir, par exemple, au gré des élections, un Président de la Commission et un commissaire à l'élargissement tantôt partisans, tantôt adversaires de l'adhésion de la Turquie, éviterait que certains électeurs considèrent que l'unique opportunité de s'opposer à celle-ci consiste à bloquer l'intégration européenne elle-même par exemple à l'occasion d'un référendum.

En outre, Stefano Bartolini a raison, à notre sens, quant au défi que cette évolution représentera pour les partis politiques européens qui, dans leurs formes actuelles, ne sont guère à la hauteur de l'enjeu. Mais nous sommes en désaccord avec lui sur l'appréciation de ce constat. Nous

---

<sup>55</sup> A titre d'exemple, il aurait été souhaitable que, lors des élections européennes de 1999, 2004 et 2009, les partis politiques européens aient présenté des candidats à la présidence de la Commission qui s'engageraient sur une vision politique forte de la question des frontières de l'UE – et que, par la suite, la Commission adopte une position tranchée et politiquement lisible sur cette question.

## Congrès AFSP Aix 2015

considérons que la pression sur les partis politiques européens pour qu'ils fassent un effort de travail idéologique et politique commun, visant à les rendre plus homogènes et cohérentes, quitte à entraîner leur recomposition, est éminemment positive et souhaitable.

La politisation de l'Union européenne sera un processus lent, progressif, irrégulier dans le temps et dans l'espace, certaines élites politiques nationales étant sans doute plus mûres que d'autres pour intégrer pleinement le niveau politique européen dans leurs visions et stratégies. Il y aura des conflits et des crises, des retours en arrière. Mais n'est-ce pas le quotidien d'une communauté politique ? Par contre, le catastrophisme de certains auteurs nous semble injustifié, précisément parce que la politisation ne pourra que s'exercer progressivement et dans le cadre très contraignant des Traités : une lente transformation de la logique du fonctionnement des institutions, pas une révolution.