

ST n° 29

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

Nicolas LERON

Docteur en science politique

Chercheur associé au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris

nicolas.leron@gmail.com

La dépolitisation structurelle du système politique européen

Sommaire

- Introduction : le système politique européen comme jeu complexe à deux niveaux
- L'Union européenne : une « polity without politics and policies »
 - *L'UE comme « policy without politics »*
 - *L'UE comme « polity without policy »*
- La dépolitisation du niveau politique national
 - *L'impact de l'intégration asymétrique sur les politiques nationales*
 - *L'impact de l'intégration asymétrique sur la politics nationale. De l'opposition classique à l'opposition de principe*
- La dissipation tendancielle de la légitimité démocratique au sein du système politique européen
 - *La déconnexion entre accountability et représentation*
 - *La contraction tendancielle du système politique européen sur les polities nationales et de l'UE*
- Conclusion : un déficit démocratique structurel

1. Introduction : le système politique européen comme jeu complexe à deux niveaux

Le système politique européen est fondamentalement un jeu complexe à deux niveaux composé du niveau politique des États membres et de celui de l'Union européenne (UE)¹. « Complexe » car il est bien plus qu'un simple effet stratégique de réduction de l'espace de négociation en jouant sur les contraintes domestiques pour maximiser le résultat d'un accord international, comme cela peut l'être en relations internationales².

Le système politique européen engage, en effet, de manière intense les trois dimensions de la politique (*polity*, *politics* et *policy*). L'UE constitue un nouveau niveau politique – disons supranational par commodité de langage – qui s'ajoute au niveau étatique. L'effet produit par le niveau supranational sur le niveau national est complexe et global. Chacune des trois dimensions de la politique des deux niveaux interagissent entre elles de manière non linéaire et multidirectionnelle (par exemple, la *policy* de l'UE n'interagit pas seulement avec la *policy* du niveau national, mais également avec la *politics* de l'UE et la *politics* nationale). Ainsi toute analyse d'ensemble – disons structurelle ou systémique – de l'Europe politique doit-elle prendre en compte l'ensemble formé par ces deux niveaux politiques, celui de l'UE et ceux des États membres ; ensemble que nous appelons le système politique européen ou « méta-polity européenne ».

Nous préférons caractériser le système politique européen de jeu complexe à deux niveaux³ au lieu de gouvernance multi-niveaux⁴. Cette dernière notion, si elle décrit bien les interactions complexes entre les niveaux politiques quant aux politiques publiques (*policies*) et aux mobilisations sociales (*politics*), peine en revanche à offrir un modèle théorique des transformations de l'État et de ses conséquences en termes de légitimité (*polity*)⁵. D'autre part, elle est trop centrée sur les relations entre la sphère publique et la sphère privée, c'est-à-dire sur la capacité d'acteurs non gouvernementaux de s'immiscer de manière transnationale dans les processus décisionnels (perméabilité de la frontière État-société). De même, la notion de gouvernance multi-niveaux surestime, à notre sens, la relation centre-périphérie, avec les phénomènes de régionalisation, c'est-à-dire de transfert de pouvoirs de l'État central vers des acteurs infra-étatiques. Si nous ne contestons pas l'existence de ces phénomènes et la pertinence de leur étude, ces deux dimensions constitutives de la notion de gouvernance multi-niveaux demeurent toutefois mineures pour l'explication macroscopique des dynamiques qui travaillent la structure de l'État souverain en Europe, sa *polity*, et plus largement le système politique européen. Le niveau étatique, à ce niveau d'analyse macroscopique, « écrase » les niveaux infra-étatiques – et donc la dimension multi-niveaux – du processus d'intégration européenne. De même, la présence d'acteurs privés demeure ici

1 La notion de jeu à deux niveaux (*two-level game*) a été développée par le sociologue américain Robert D. Putnam dans son célèbre article : « Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games », *International Organization*, 42 (3), p. 427-460. Il définit la notion de la sorte : « At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign. »

2 En tirant profit, lors des négociations au niveau international, de ses contraintes domestiques, c'est-à-dire en définissant à son profit l'espace des négociations internationales possible. Cf. Putnam (1988), *op. cit.*

3 Notre approche en termes de jeu complexe à deux niveaux est proche de celle de « *multilevel politics* » développée par Fritz Scharpf qui parle de « *two-level constellation of the European polity* ». Cf. Fritz W. Scharpf (2009), « Legitimacy in the multilevel European polity », *European Political Science Review*, 1 (2), 173-204, dont p. 179.

4 HOOGHE L. et MARKS G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001 ; HOOGHE L. et MARKS G., « Unravelling the central State, but how ? Types of multi-level governance », *American Political Science Review*, 97 (2), 2003, p. 233-243.

5 Pour une présentation critique de la gouvernance multi-niveaux, voir : PIATTONI S., « Multi-level governance : a historical and conceptual analysis », *Journal of European Integration*, 31 (2), 2009, p. 163-180.

secondaire⁶. En effet, à ce niveau d'analyse, la souveraineté étatique conserve son primat vis-à-vis des niveaux local et régional dans la détermination des rapports entre les États membres et l'UE⁷.

Enfin, notre appréhension du système politique européen comme jeu complexe à deux niveaux fait écho à la conception tripartite de la Fédération telle que théorisée par le constitutionnaliste français Olivier Beaud⁸. Celui-ci rejette la conception binaire du fédéralisme qui conduit mécaniquement, selon lui, à la dichotomie entre l'État fédéral et la Confédération comme les deux seules formes politiques possibles car déterminées par le *locus* de la souveraineté. L'adoption d'une conception tripartite – avec la fédération et les États membres, ces instances formants une troisième, englobante : la Fédération – permet de penser les rapports multidirectionnels entre la fédération (ici, le niveau de l'UE) et les États membres. La fédération n'est pas la somme des États membres regroupés. Elle possède sa propre autonomie et interagit avec les États membres, eux-mêmes conservant leur autonomie, dans le cadre de la Fédération.

C'est précisément ces interactions complexes que nous voulons appréhender à travers la notion de jeu complexe à deux niveaux. La méta-polity européenne, qui correspondrait à la Fédération, n'est pas le troisième niveau d'un jeu complexe ; elle *est* ce jeu complexe, composé des deux niveaux de l'UE et des États membres.

*

Le système politique européen se compose donc essentiellement des deux niveaux national et supranational, chacun d'eux se décomposant, en outre, en trois dimension : le régime politico-institutionnel (*polity*), la politique au sens de compétition électorale et plus largement de participation citoyenne à l'espace public (*politics*), et les politiques publiques (*policy*). Nous obtenons le système suivant :

Fig. 1 – Le système politique européen comme jeu complexe à deux niveaux

| | | | |
|------------------|---------------|---------------|-----------------|
| Union européenne | <i>Polity</i> | <i>Policy</i> | <i>Politics</i> |
| États membres | <i>Polity</i> | <i>Policy</i> | <i>Politics</i> |

Au-delà des facteurs contextuels, qu'ils soient internes ou externes, économiques, sociaux, politiques ou culturels, notre hypothèse est que la structure du système politique européen produit ses effets propres en ce qu'elle contraint l'ordre des possibles politiques et guide de manière sous-jacente l'évolution de l'intégration européenne. Les institutions comptent en tant que système de contraintes et d'opportunités. Elles comptent également en tant que cadre normatif et, plus fondamentalement, en tant qu'espace des possibles envisageables⁹. Au niveau macro-structurel de la

6 Nous faisons notre l'analyse de Guy B. Peters et Jon Pierre pour qui « Multi-level governance [should not be] seen as an alternative but rather as a complement to intergovernmental relations defined in a regulatory framework. » (Guy B. Peters et Jon Pierre (2004), « Multi-level governance and democracy: a Faustian bargain? », in Ian Bache et Matthew Flinders (éd.), *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 75-90, dont p. 76)

7 Sur l'idée d'une « normalisation par le haut » des études européennes en réintégrant la dimension de souveraineté étatique, voir Sabine Saurugger (2009), *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 345.

8 Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF - Léviathan, 2007, spec. chap. IV.

9 Cf. James G. March et Johan P. Olsen (1998), « The institutional dynamics of international political orders »,

méta-polity européenne, les institutions jouent surtout aux niveaux des processus décisionnels, de la participation électorale et de la légitimité de l'ensemble, chacune de ces dimensions interagissant avec les autres. Notre thèse est que la méta-polity européenne produit de manière systémique une dynamique de dépolitisation¹⁰ globale, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national.

2. L'Union européenne : une « *polity without politics and policies* »

2.1. L'UE comme « *policy without politics* »

L'UE est souvent qualifiée de « *policy without politics* »¹¹. Elle équivaldrait à un système supranational fonctionnel, bâti et légitimé pour sa capacité à produire des politiques sectorielles supranationales apportant une plus-value par rapport à ce que pourraient faire les États membres pris individuellement au niveau national. Telle était bien la logique de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier. La fusion sectorielle d'intérêts, chère à Jean Monnet, permet de sortir de la non coopération entre entités politiques qui ont pourtant globalement intérêt à coopérer. L'UE, comme système de délégation de compétences sectorielles, se fonde alors sur une légitimité de résultats (*outputs legitimacy*).

N'étant ni une organisation internationale classique, ni un système parlementaire, ni un système de séparation des pouvoirs, mais un système d'équilibre institutionnel entre différentes légitimités¹², l'UE a pu être analysée par le politiste italien Giandomenico Majone comme se rapprochant du modèle de gouvernement mixte pré-moderne¹³. Est alors mis en avant le problème de la délégation au sein de l'UE comme système d'équilibre des pouvoirs, dès lors que toute délégation de pouvoir peut remettre en cause cet équilibre. Le gouvernement mixte se fonde sur la coopération loyale entre les différents niveaux de régulation. À ce titre, l'UE peut être vue comme le coordinateur d'un réseau de régulateurs nationaux, c'est-à-dire comme l'animateur d'un réseau transnational de régulation. Sa nature serait celle d'un État régulateur¹⁴. G. Majone met l'accent sur l'importance du rôle des institutions européennes non majoritaires (CJUE, Banque centrale européenne, Commission européenne et agences de régulation) en ce qu'elles permettraient de produire des politiques pareto-efficientes (avec des gagnants mais pas de perdants), selon une logique de coopération par régulation supranationale.

D'autres travaux de science politique démontrent, toutefois, que l'UE ne se limite pas à une fonction stricte de régulation pareto-efficiente et mène des politiques publiques, opérant de ce fait une certaine redistribution géographique et sociale. L'UE frappe alors par sa fragmentation sectorielle. Selon le secteur politique donné, l'UE sera tantôt intégrée et puissante – et redistributrice –, tantôt seulement présente à la marge. À côté du niveau d'intégration (transferts ou non de compétences à l'UE), doit être également prise en compte, en effet, la portée de l'intégration

International Organization, 52 (4), p. 943-969.

10 « Dépolitisation » au sens large de la diminution de la participation des citoyens dans la définition des politiques menées par les gouvernants *via* le vote sur des alternatives politiques identifiées. La dépolitisation renvoie à l'idée d'un évidement de la démocratie.

11 Cf. Vivien A. Schmidt (2006), *Democracy in Europe. The EU and national politics*, Oxford, Oxford University Press.

12 Cf. JACQUÉ J.-P., « Cours général de Droit communautaire », in CLAPHAM A. (dir.), *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. 1, livre 1, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1990, pp. 247-360.

13 MAJONE G., « Delegation of regulatory powers in a mixed polity », *European Law Journal*, 8 (3), 2002, pp. 319-339.

14 MAJONE G., *Regulating Europe*, Londres, Routledge, 1996.

(le degré de supranationalisme ou d'intergouvernementalisme du mécanisme décisionnel)¹⁵. Sur la base de cette différenciation sectorielle, certains verront d'abord dans l'UE un système de gouvernance fonctionnelle transnationale qui déstructure l'unité de l'État¹⁶, et utilisent la métaphore du « *marble cake* »¹⁷.

En revanche, point de véritable *politics*. La légitimité d'incarnation, d'identité ou encore de processus (*inputs legitimacy*) lui fait principalement défaut. Les citoyens européens n'existent, pour l'essentiel, que dans la sphère juridique, comme sujets de droits bénéficiant de la liberté de circulation au sein de l'UE, telle que définie par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)¹⁸. Le sentiment d'appartenance, « d'être Européen », n'existe réellement que chez certains individus militants ou certains groupes professionnels très circonscrits¹⁹. L'appartenance européenne est d'abord géographique et juridique, vécue sur un mode rationnel : « je suis Européen parce que je me situe géographiquement en Europe ». L'espace public demeure résolument national. Point de communauté imaginée européenne, seulement des communautés imaginées nationales²⁰. De ce fait, les élections européennes demeurent des élections nationales secondaires, de mi-mandat, qui mobilisent de moins en moins les électeurs européens²¹.

Fig. 2 – L'UE comme « *policy without politics* »

| | | | |
|------------------|---------------|---------------|----------------------------|
| Union européenne | <i>Polity</i> | <i>Policy</i> | <i>Politics</i> |
| États membres | <i>Polity</i> | <i>Policy</i> | <i>Politics</i> |

2.2. L'UE comme « *polity without policy* »

Toutefois, le modèle de l'UE comme « *policy without politics* » trouve une limite dans le fait

15 BÖRZEL T., « Mind the gap ? European integration between level and scope », *Journal of European Public Policy*, 12 (2), 2005, pp. 217-236.

16 DEHOUSSE R., « European Integration and the Nation-State », in RHODES M., HEYWOOD P. et WRIGHT V. (dir.), *Developments in West European politics*, Londres, Macmillan, 1997, p. 37-54.

17 DEHOUSSE R., BOUSSAGUET L. et JACQUOT S., « From integration through law to governance : has the course of European integration changed? », in KOCH H. et alii (dir.), *Europe: The New Legal Realism. Essays in Honour of Hjalte Rasmussen*, Copenhague, DJØF Publishing, 2010, pp. 153-169.

18 Sur la citoyenneté européenne, voir notamment : Anastasia Iliopoulou (2008), *Libre circulation et non-discrimination. Éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant ; Loïc Azoulai (2010), « La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale », dans *Mélanges Jean Paul Jacqué. Chemins d'Europe*, Dalloz ; Loïc Azoulai (2011), « Constitution économique et citoyenneté de l'Union européenne », *Revue internationale de droit économique*, 2011/4.

19 Cf. Juan Díez Medrano (2005), *Framing Europe. Attitudes to European integration in Germany, Spain, and the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press.

20 Pour reprendre la notion de « *imagined communities* » de Benedict Anderson. Cf. Benedict Anderson (1983), *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*, Londres, Verso.

21 L'analyse de Karlheinz Reif et Hermann Schmitt ne semble pas à ce stade être pouvoir être fondamentalement remise en cause. Cf. Karlheinz Reif et Hermann Schmitt (1980), « Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election results », *European Journal of Political Research*, 8 (1), p. 3-45. Au niveau de l'UE, le taux de participation connaît un déclin quasi-constant : 62% en 1979, 59% en 1984, 58,5% en 1989, 56,7% en 1994, 49,5% en 1999, 45,5% en 2004, 42,9% en 2009 et 43% en 2014. De même en France, avec un taux de participation de 60,71% en 1979, 56,72% en 1984, 48,8% en 1989, 52,71% en 1994, 46,76% en 1999, 42,76% en 2004, 40,63% en 2009 et 42,43% en 2014.

que la dimension de *policy* fait de plus en plus défaut. L'UE est de moins en moins capable de produire des politiques publiques structurelles contre-balançant les effets du marché intérieur, tandis que celui-ci s'approfondit de plus en plus, ou répondant à une crise économique.

L'asymétrie entre le marché intérieur, et plus largement l'espace de circulation intra-communautaire des agents économiques (travailleurs, capitaux, entreprises, marchandises, services) et non économiques (citoyens européens, étudiants, retraités, patients, conjoints ou parents non européens de ressortissants de l'UE), et les politiques publiques européennes redistributrices se creuse de manière structurelle. Cette asymétrie entre ce que le politiste allemand Fritz Scharpf nomme l'intégration négative (suppression des réglementations nationales contraires au droit de l'UE) et l'intégration positive (harmonisations législatives et politiques européennes)²² s'explique par la nature différente de leur moteur respectif et des acteurs en cause.

L'intégration négative repose essentiellement sur la capacité de la CJUE, aidée par la Commission européenne et les juridictions nationales, à interpréter de manière extensive les traités constitutifs européens. Elle correspond à la *polity*, la capacité du cadre juridico-institutionnel de l'UE à s'imposer et se développer à l'intérieur même des ordres juridiques nationaux (*politie*s nationales). Par le jeu notamment des dispositions relatives aux libertés de circulations et de non discrimination en raison de la nationalité, la CJUE parvient faire tomber quasiment n'importe quelle situation sous l'emprise du droit communautaire, et donc de son propre contrôle juridictionnel – d'où le « succès » de l'intégration juridique, amplement étudié²³.

Ainsi le père d'enfants binationaux, belges et espagnols nés et vivant depuis toujours en Belgique, pourra-t-il obtenir du droit de l'UE d'écarter, en Belgique, l'application de la loi belge réglementant l'attribution du nom patronymique (transmission du seul nom du père) au profit de la tradition espagnole (transmission des noms du père et de la mère), au motif que l'imposition de la loi belge pourrait, potentiellement, porter atteinte à la libre circulation de ces enfants si un jour ils désirent vivre en Espagne²⁴. Cette illustration peut paraître anecdotique. Elle montre néanmoins la capacité assez extraordinaire d'immixtion du droit communautaire dans à peu près n'importe quel domaine, y compris les plus régaliens et les moins prévus ni voulus dans l'esprit des rédacteurs des traités européens²⁵.

Autre exemple, le principe de subsidiarité consacré par le traité de Maastricht dans l'optique de limiter l'extension incontrôlée des compétences de l'UE a également été « retourné » par la CJUE qui s'est attribuée le contrôle de son interprétation et de son application en vertu de son monopole d'interprétation des traités européens. Ainsi la subsidiarité, qui a trait à la répartition des compétences entre l'UE et les États membres, et constitue donc un principe de nature constitutionnelle, confère-t-elle à la CJUE la compétence juridictionnelle de définir les compétences de l'UE, et donc par la négative celles des États membres. D'aucuns en déduisent que la CJUE détient la souveraineté juridique, la *Kompetenz-Kompetenz* judiciaire²⁶.

Cette capacité du droit communautaire à s'infiltrer « *in unlikely corners* »²⁷ se fait, toutefois, sur un mode particulier : celui de la sanction d'une réglementation nationale (réglementaire,

22 Cf. Fritz W. Scharpf (2000), *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.

23 Par exemple : Fritz W. Scharpf (2012), « Perpetual momentum: directed and unconstrained? », *Journal of European Public Policy*, 19 (1), p. 127-139.

24 Cour de justice des Communautés européennes, 2 octobre 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, Rec. p. I-11613.

25 Les juristes européens commencent, par exemple, à étudier l'émergence d'un droit de l'UE de la nationalité. Voir par exemple : Sabine Corneloup (2011), « Réflexion sur l'émergence d'un droit de l'Union européenne en matière de nationalité ». *Journal du droit international*, n° 3, p. 491-516.

26 Cf. Joseph H.H. Weiler et Ulrich R. Haltern (1998), « Constitutional or International ? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz », dans Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet et Joseph Weiler (dir.), *The European Court and National Courts-Doctrine and Jurisprudence. Legal Change in Its Social Context*, Hart Publishing, p. 331-364.

27 Alexander John Mackenzie Stuart (1977), *The European Communities and the Rule of Law*, Londres, Stevens, p. 1.

législative, voire constitutionnelle) contraire au droit de l'UE. L'intégration négative est une formidable machine à déréglementer les législations nationales qui constituent aux yeux du droit de l'UE autant d'entraves et de gênes potentielles à la libre circulation intra-communautaire. Et du fait qu'elle repose essentiellement, d'une part, sur un traité signé une fois pour toute, très difficilement modifiable, et, d'autre part, sur une juridiction supranationale dont l'intérêt institutionnel est d'étendre le champ d'application du droit de l'UE afin d'étendre mécaniquement le champ de son pouvoir juridictionnel, et sur laquelle les États membres n'ont que peu d'emprise²⁸, l'intégration négative connaît une dynamique qui ne s'est pas démentie depuis le début de la construction européenne. La *polity* de l'UE s'est ainsi constamment renforcée au cours du processus d'intégration par l'adoption et les révisions successives des traités européens²⁹ et peut-être plus encore par l'action jurisprudentielle de la CJUE.

L'intégration positive, en revanche, pour des raisons institutionnelles inverses, connaît un développement bien moindre. Elle repose, en effet, au mieux, sur un processus décisionnel intégré, la « méthode communautaire », où la Commission propose, le Conseil – au mieux à la majorité qualifiée³⁰ – et le Parlement européen adoptent, et la Commission, sous le regard du Conseil *via* la comitologie, exécute³¹. Les acteurs disposant d'un pouvoir de veto sont nombreux, et leurs intérêts et préférences divers, parfois irrécyclables, notamment pour des actions d'ampleur. Par exemple, l'harmonisation fiscale est extrêmement difficile. Il en va de même des régimes nationaux de protection sociale, et plus généralement de tout domaine structurant la société.

Nous mesurons aujourd'hui, par exemple, combien il est difficile de mener des politiques macro-économiques communes. Fritz Scharpf distingue sur ce point les harmonisations relatives aux produits (standards de qualité) et celles relatives aux processus de production (coût de la main-d'œuvre, fiscalité...). Pour les premières, les incitations à l'harmonisation sont assez fortes en raison de la capacité des États à établir unilatéralement – c'est-à-dire sans subir de pression économique à la baisse des niveaux de réglementations – des standards qualitatifs (santé et environnement notamment), car ceux-ci peuvent constituer un facteur de compétitivité grâce à l'« effet de certification »³² et/ou un certain effet protectionniste, mais nuisant alors au bon fonctionnement du marché commun. L'UE se montre alors capable de légiférer afin d'assurer un minimum d'harmonisation – et plutôt « par le haut » – en matière de standards qualitatifs. Il en va autrement pour l'harmonisation relative aux processus de production, autrement dit de l'environnement économique (salaires, droit du travail, fiscalité, droit des affaires...) qui, sans modifier la qualité commerciale du produit³³, diminue ou augmente son coût – c'est-à-dire sensible à la pression économique à la baisse des niveaux de réglementations. Les États membres bénéficiant sur ce plan d'un avantage comparatif seront incités à maintenant le *statu quo*, c'est-à-dire l'absence

28 Sur l'indépendance de la CJUE, voir : Daniel R. Kelemen (2012), « The political foundations of judicial independence in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 19 (1), p. 43-58.

29 Les nouveaux régimes relatifs à l'union bancaire, qui juridicisent toujours davantage les mécanismes de coordination macro-économique des États membres au profit de la Commission européenne et de la CJUE, sont topiques de cette dynamique. Cf. , Renaud Dehousse et Laurie Boussaguet (2014), « L'impact de la crise sur la gouvernance européenne », *Pouvoirs*, n° 149, p. 7-18.

30 Avec le traité de Lisbonne et à partir du 1^{er} novembre 2014, il s'agit désormais d'une double majorité qualifiée : 55% des États membres représentant au moins 65% de la population de l'UE.

31 La capacité décisionnelle de l'UE, dans le cadre de la méthode communautaire, est certes améliorée par la position stratégique de la Commission européenne, avec son monopole d'initiative, ce qui, d'une part, réduit la complexité dans la recherche d'une position acceptable par tous et, d'autre part, lui permet de mener au sein de l'espace des possibles acceptables son propre agenda politique.

32 L'« effet de certification » permet de pallier la déficience d'un marché lorsque les informations valables sur la qualité des produits manquent, ce qui empêche alors les produits de meilleure qualité d'être récompensés par le marché.

33 Sauf lorsque les caractéristiques du processus de production deviennent des caractéristiques du produit, comme le respect de l'environnement, l'absence de travail d'enfants... qui peuvent avoir un impact sur l'attrait commercial du produit.

d'harmonisation, ce que leur permettent l'unanimité ou la majorité qualifiée, par opposition aux États membres qui veulent harmoniser.

Cette « prime au *statu quo* » générée par la structure du système politique européen explique pour l'essentiel la faiblesse structurelle de l'intégration positive. Seul un passage à la majorité simple pourrait surmonter cette tendance à l'inertie, les tenants du changement étant alors au même niveau que les tenants de l'immobilisme. Mais des raisons évidentes de légitimité et d'intérêts interdisent – dans un futur envisageable – un tel passage à la majorité simple.

La difficulté d'harmoniser les niveaux nationaux n'est pas pour autant palliée par l'institution de politiques européennes venant en surplomb. Outre la faiblesse du budget de l'UE, aux alentours de 1% du PIB de l'UE – et qui va déclinant –, toute politique européenne, même financée, bute sur le jeu délicat des négociations entre gouvernements nationaux au sein du Conseil européen et du Conseil de l'UE. La difficulté de légiférer au niveau européen – ce que Fritz Scharpf appelle le « *joint-decision trap* »³⁴ – conduit à une certaine diminution tendancielle de sa capacité à agir et à apporter des solutions aux problèmes qui se posent (*problem-solving gap*), au fur et à mesure que l'UE intègre de nouveaux États membres et cherche à légiférer dans des domaines de plus en plus sensibles. Reste l'UE comme *polity*, sans *politics*, ni *policies*.

Fig. 3 – L'UE comme « polity without politics and policy »

| | | | |
|------------------|---------------|--------------------------|----------------------------|
| Union européenne | <i>Polity</i> | <i>Policy</i> | <i>Politics</i> |
| États membres | <i>Polity</i> | <i>Policy</i> | <i>Politics</i> |

3. La dépolitisation du niveau politique national

La non politisation du niveau de l'UE, à la fois dans sa dimension de participation des citoyens européens au jeu politique de l'UE et dans la capacité de l'UE à délivrer des politiques publiques structurantes, c'est-à-dire une UE qui tend à être une « *polity without politics and policies* », ne va pas sans impacter le niveau politique national. Le principe d'attribution des compétences de l'UE, selon lequel les États membres souverains délèguent au niveau supranational une partie de leurs compétences – tout en conservant la possibilité théorique de les rapatrier un jour –, pourrait laisser penser que la faible légitimité démocratique de l'UE ne pose pas problème, vu que cette dernière repose *in fine* sur la volonté des États souverains dans lesquels s'incarne et se vit la démocratie. Seuls ces derniers seraient alors véritablement concernés par la question de la légitimité démocratique³⁵. Nous pensons l'inverse : du fait que le système politique européen constitue un jeu complexe à deux niveaux, la *polity* non politisée de l'UE produit, au niveau national, une

34 Fritz W. Scharpf (1988), « The joint-decision trap : lessons from German federalism and European integration », *Public Administration*, 66 (3), p. 239-278 ; (2006), « The joint-decision trap revisited », *Journal of Common Market Studies*, 44 (4), p. 845-864. Le « *joint-decision trap* » (piège de la décision conjointe) peut se définir comme le maintien de la règle de l'unanimité ou quasi-unanimité, au prix de l'inefficacité fonctionnelle (*problem-solving gap*), par les gouvernements nationaux afin de garantir que le résultat du système décisionnel supranational n'aboutira pas à des décisions contraires à la fois aux préférences des électeurs des gouvernements nationaux, mais également à leurs propres intérêts institutionnels.

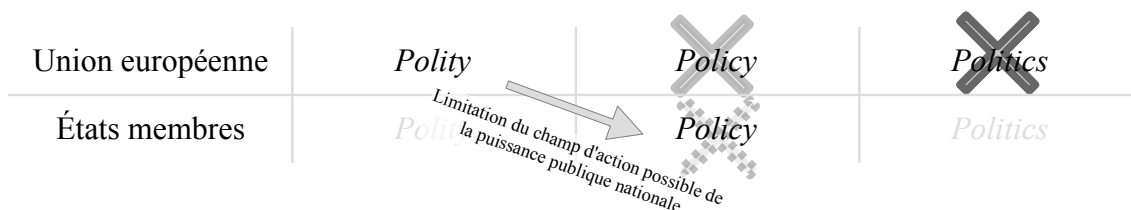
35 C'est en substance la thèse défendue notamment par Andrew Moravcsik. Cf. Andrew Moravcsik (2002), « In defence of the “democratic deficit”: reassessing legitimacy in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), p. 603-624.

dynamique de dépolitisation. C'est alors le système politique européen dans son ensemble qui voit son assise de légitimation s'effriter graduellement.

3.1. L'impact de l'intégration asymétrique sur les politiques nationales

La vigueur de la *polity* de l'UE, opposée à la faiblesse de sa *politics* et de ses *policies*, pèse sur le niveau politique national, dans ses trois dimensions. En effet, l'intégration négative, ci-dessus analysée, renvoie essentiellement à un processus continu de déréglementation des législations nationales contraires au droit de l'UE. Toute loi nationale, toute politique publique nationale, se doit de se conformer au droit de l'UE, notamment aux principes de libre circulation intracommunautaire et de non discrimination en raison de la nationalité. Des dérogations sont toujours possibles, mais il s'agit bien de dérogations qui doivent être dûment justifiées et proportionnées, sous le contrôle de la CJUE (et de la Commission comme autorité de la concurrence). Les politiques macro-économiques de transformation sociale, ou simplement de contrebalancement des effets négatifs du marché intérieur, sont alors prises dans une sorte de double-ciseaux : l'inefficacité de l'intégration positive au niveau de l'UE (*policy*) et le carcan de l'intégration négative (*polity*) pesant sur le niveau national.

Fig. 4 – La polity de l'UE comme carcan pour les politiques nationales



Cette dynamique structurelle d'effet-ciseaux qui pèse sur la capacité de la méta-polity européenne de délivrer une utilité fonctionnelle pour ses citoyens, c'est-à-dire de décider et de mener à bien des politiques publiques structurantes, n'est pas neutre politiquement. Le *statu quo*, soit l'absence d'intégration positive induit par le piège de la décision conjointe, ne se traduit pas par une inertie statique du système. Le *statu quo*, au contraire, donne libre cours à la dynamique structurelle de la méta-polity européenne : la déréglementation des législations nationales et, avec la contrainte budgétaire, des politiques publiques nationales, notamment sociales.

De ce fait, la gauche, en particulier la social-démocratie, plus que toute autre force politique, se retrouve confrontée à un double défi : celui de défendre à la fois l'intégration européenne et un projet de transformation sociale. Le premier défi est commun aux forces politiques « pro-européennes », de gauche et de droite. Les conservateurs et les libéraux font face à la même difficulté de lutter contre les partis eurosceptiques, c'est-à-dire de défendre la *polity* de l'UE contre les forces centrifuges. Ils bénéficient, en revanche, sur le plan des *policies* d'un avantage de taille sur les sociaux-démocrates : le primat de l'intégration négative sur l'intégration positive tend à favoriser un *statu quo* ordo-libéral (une économie de marché régulée, un encadrement fort de la dépense publique avec la règle d'or européenne des 3% de déficit et des 60% d'endettement, une pression à l'abaissement des fiscalités nationales et à l'assouplissement du droit du travail, c'est-à-dire à mettre en œuvre une politique de l'offre). Bref, le piège de la décision conjointe du système politique de l'UE bénéficie à la droite libérale-conservatrice ; la social-démocratie ne pouvant réaliser son programme progressiste qu'en surmontant la prime au *statu quo* caractéristique du

système politique européen.

3.2. *L'impact de l'intégration asymétrique sur la politics nationale. De l'opposition classique à l'opposition de principe*

Le premier défi, commun à la gauche comme à la droite, n'est pas déconnecté du second. Tout système démocratique, pour être viable, se doit de permettre l'existence d'une opposition classique, c'est-à-dire d'une opposition en matière de choix politiques (*policies*). La minorité accepte le principe majoritaire uniquement parce qu'elle sait qu'un jour elle pourra, *via* les règles institutionnelles et les évolutions socio-politiques possibles, être majoritaire et développer ainsi son programme politique. La reconnaissance du droit de la majorité de gouverner n'existe que dans la perspective où la minorité pense pouvoir accéder à terme par la voie légale à ce droit de gouverner. Mais accéder aux responsabilités formelles se sauraient suffire ; l'opposition doit, une fois au pouvoir, être en mesure de réellement mettre en œuvre son projet politique. C'est le principe même du constitutionnalisme qui définit un cadre d'exercice des pouvoirs, sans pour autant définir par avance ce que doivent être le résultat de l'exercice des pouvoirs³⁶.

Or, l'inefficience du système politique européen en termes de politiques publiques macro-structurelles et le primat du droit du marché intérieur sapent tant au niveau de l'UE qu'au niveau national la possibilité d'une véritable opposition classique. Au niveau national, car le cadre juridique et institutionnel de l'UE réduit considérablement les marges de manœuvre des gouvernements nationaux, qui n'ont plus l'instrument monétaire, ni vraiment l'instrument budgétaire. La seule option restante, avec ses variantes : la déflation compétitive – qui vise d'abord une compétitivité intra-communautaire, avec tous les risques d'un jeu non coopératif entre unités interdépendantes³⁷. Le succès grandissant du discours « UMPS » en France³⁸ et des populismes en Europe, la montée inexorable de l'abstention et la fragilité des partis de gouvernement sont le symptôme d'une opposition classique qui s'effrite pour se muer lentement mais sûrement en opposition de principe, et ce d'abord vis-à-vis de l'UE³⁹. La plus-value de l'Europe, autrefois admise par les peuples (« consensus permissif »), n'est plus si évidente à leurs yeux depuis les années 1990. Que leur soutien initial se soit transformé en « dissensus contraignant »⁴⁰ ou en indifférence⁴¹, les citoyens sont de plus en plus nombreux à remettre en cause sa légitimité et son existence même. Reposant essentiellement sur une légitimité fonctionnelle, autrefois solution, l'Europe apparaît de plus en plus comme le problème⁴².

Lorsque l'alternance politique (*policies*) semble – à tort ou à raison – improbable, se développe alors une opposition de principe au régime politique (*polity*). S'agissant de la méta-polity

36 Cf. Dieter Grimm (1995), « Does Europe Need a Constitution ? », *European Law Journal*, 1 (3), p. 282-302.

37 Cf. Michel Aglietta (2014), *Europe. Sortir de la crise et inventer l'avenir*, Paris, Michalon.

38 Le discours « UMPS » développé par le Front national, mais également par Debout la République, le parti de Nicolas Dupont-Aignan, est un discours anti-système, le système étant représenté par les partis de gouvernement, PS et UMP en tête, accusés de mener à tour de rôle la même politique alignée sur les Diktats de Bruxelles.

39 Sur les notions d'opposition classique et d'opposition de principe, voir Peter Mair (2007), « Political opposition and the European Union », *Government and Opposition*, 42 (1), p. 1-17.

40 Cf. Liesbet Hooghe et Gary Marks (2009), « A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus », *British Journal of Political Science*, 39 (1), p. 1-23.

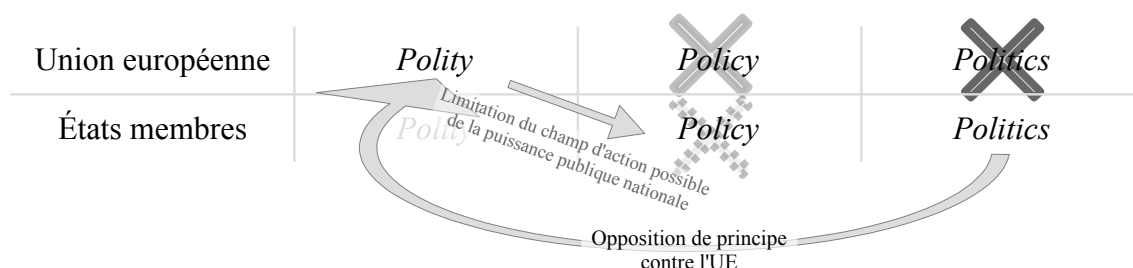
41 Cf. Virginie Van Ingelgom (2012), « Mesurer l'indifférence. Intégration européenne et attitudes des citoyens », *Sociologie*, 3 (1), p. 1-20.

42 Le niveau de défiance des citoyens vis-à-vis de l'Europe, avec de fortes disparités entre Etats membres, était de 36% à l'automne 2004 pour atteindre 50% à l'automne 2014, avec un pic à 60% aux printemps 2012 et 2013. À l'automne 2014, les quatre « grands » Etats membres, Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni affichent des taux de défiance respectivement de 53%, 52%, 54% et 61%, tandis que les citoyens de la Grèce, Chypre et l'Espagne semblent proche de la rupture avec respectivement 76%, 68% et 61% d'opinion défavorable (sources Eurobaromètre).

européenne, l'opposition de principe se focalise essentiellement sur la *polity* de l'UE, tout en exacerbant l'attachement à la *polity* nationale. *Polity* de l'UE et *polity* nationale sont mises en opposition. C'est le repliement sur la communauté nationale, seul lieu de la légitimité d'identité, lorsque la légitimité fonctionnelle semble faire généralement défaut – tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. Il est à noter, cependant, que la *polity* nationale n'est elle-même pas exempte d'attaques : les citoyens expriment des doutes accrus quant au bon fonctionnement de la démocratie⁴³, tandis qu'un nombre croissant d'entre eux se reporte sur les partis d'extrême-droite et se déclare en faveur d'un régime autoritaire⁴⁴.

C'est ainsi que cette dynamique générale produit une dépolitisation de l'ensemble du système politique européen : les citoyens votent peu aux élections européennes et votent de moins en moins aux élections nationales, ou alors votent de plus en plus aux extrêmes. Les politiques et plus largement la politique – mais également les journalistes et les corps intermédiaires – sont aux yeux des citoyens fortement discrédités⁴⁵. La perte de l'opposition classique (réelle ou perçue), c'est-à-dire de la possibilité de se faire entendre sur les grandes orientations en termes de politiques publiques (*voice*), se transforme en rejet du système (*exit*). Seul l'attachement (*loyalty*) à ce qui constitue et représente l'identité de l'unité politique de base (la *polity* nationale) permet au système de maintenir une assise de légitimation d'identité⁴⁶.

Fig. 5 – L'opposition de principe de la politics nationale à la polity de l'UE



4. La dissipation tendancielle de la légitimité démocratique au sein du système politique européen

Le prolongement de la perspective tracée par la dynamique de dépolitisation de la méta-polity européenne débouche sur une rétraction du système autour des *polities* de l'UE et des États membres, celles-ci se faisant face et s'affrontant sourdement. La *polity* nationale s'affirme comme le siège de la légitimité démocratique et donc de la souveraineté politique et juridique, comme le rappelle avec force la Cour constitutionnelle allemande⁴⁷. Mais si l'on suit ce postulat, on peine désormais à dessiner la chaîne de légitimité démocratique partant de sa source (le souverain

43 En décembre 2013, 69 % de Français répondent qu'en France la démocratie ne fonctionne pas très bien ou pas bien du tout, contre 48 % en décembre 2009, selon le baromètre de la confiance politique du CEVIPOF. <<http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof/>>, consulté le 2 septembre 2014.

44 **REFERENCE**

45 80% des citoyens européens déclarent, à l'automne 2014, ne pas avoir confiance dans les partis politiques, et 65% vis-à-vis de leur gouvernement (sources Eurobaromètre).

46 Pour reprendre le triptyque classique d'Albert O. Hirschman (prise de parole, défection et loyauté), in Albert O. Hirschman (1970), *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Harvard University Press.

47 Cour constitutionnelle allemande, 30 juin 2009, *Lisbonne*, 2 BvE 2/08, BverfGE 123, 267, trad. fr. In *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, p. 799.

national) jusqu'aux gouvernants de la méta-polity européenne (les gouvernements agissant tant au niveau national qu'au niveau de l'UE).

4.1. La déconnexion entre accountability et représentation

Le lien entre la *politics* au niveau national (sans parler de la *politics* au niveau de l'UE) et la *policy* (tant au niveau national qu'au niveau européen), soit l'action des gouvernants, est de plus en plus distendu, au risque de paraître fictif. La contrainte de la décision conjointe, ajoutée au cadre réglementaire de l'UE, tendent à ce que les gouvernements nationaux dépolitisent leurs actions gouvernementales. Ceux-ci ne sont en effet pas élus sur un programme européen et, de plus, recourent aux stratégies d'évitement de leur responsabilité européenne (le « c'est la faute à Bruxelles »)⁴⁸ – malgré une inflexion notable s'agissant des dernières élections nationales où la question européenne fut majeure, mais sur un mode d'opposition classique (renégocier le TSCG ou Schengen pour la campagne des présidentielles françaises de 2012, appliquer ou non le programme de la troïka pour les élections grecques de janvier 2015, sortir ou rester dans l'UE pour les élections britanniques de mai 2015). Cela renforce la tendance générale des partis politiques à se focaliser sur leur fonction gouvernementale, au détriment de leur fonction de représentation⁴⁹.

La méta-polity européenne souffre de l'incapacité croissante de connecter les préférences politiques des citoyens au processus décisionnel global, tant au niveau européen qu'au niveau national⁵⁰. Si des mécanismes de responsabilité politique (au sens d'*accountability*) existent et même démontrent une certaine effectivité, avec notamment l'inclusion des groupes d'intérêts dans le processus décisionnel, la méta-polity européenne, comme jeu complexe à deux niveaux, n'échappe pas au dilemme de la responsabilité politique à deux niveaux (*two-level accountability*), c'est-à-dire l'équilibre à trouver entre la responsabilité politique nationale (*accountability at home*) et la responsabilité politique entre pairs au niveau de l'UE (*peer accountability*). La prédominance de la fonction gouvernementale sur la fonction de représentation tend à faire pencher la balance en faveur de la responsabilité entre pairs, au détriment de la responsabilité politique nationale, c'est-à-dire de l'*accountability* démocratique⁵¹.

Les citoyens européens, en particulier ceux des États membres soumis à des programmes d'assénissement budgétaire, tendent à percevoir l'impact direct de la *polity* de l'UE sur leur quotidien, tandis qu'ils se sentent toujours pas leur capacité à élire ou démettre celles et ceux faisant la politique de l'UE. Ainsi, la circulation de la légitimité au sein du système politique européen ne correspond plus au schéma proposé par Fritz Scharpf (qui correspond à un système de jeu classique à deux niveaux, de type relations internationales) (cf. Fig. 6). Les deux sous-systèmes, celui des États membres et de l'UE ne sont plus autonome et imperméable. Le niveau politique de l'UE « descend » dans le niveau national, sans pour autant que ce dernier « monte » dans le niveau de l'UE (cf. Fig. 7), ce qui renforce la logique d'opposition de principe à l'UE de la part des citoyens⁵².

48 Sur les stratégies de *credit-claiming* et de *blame-avoidance* des gouvernements nationaux vis-à-vis de l'UE, voir : Mitchell P. Smith (1997), « The Commission made me do it: the European Commission as a strategic asset in domestic politics », in Neill Nugent (éd.), *At the heart of the Union. Studies of the European Commission*, New York, St. Martin's Press, p. 167-186.

49 Cf. Peter Mair (2008), « The challenge to party government », *West European Politics*, 31 (1-2), p. 211-234.

50 Cf. Peter Mair et Jacques Thomassen (2010), « Political representation and government in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 17 (1), p. 20-35.

51 Déséquilibre renforcé par la gouvernance de réseaux (*network governance*), caractéristique de l'UE. Cf. Yannis Papadopoulos (2010), « Accountability and multi-level governance: more accountability, less democracy? », *West European Politics*, 33 (5), p. 1030-1049.

52 Cf. *Supra*.

Fig. 6 – Les différents systèmes de légitimation des gouvernements multi-niveaux (selon Fritz Scharpf)⁵³

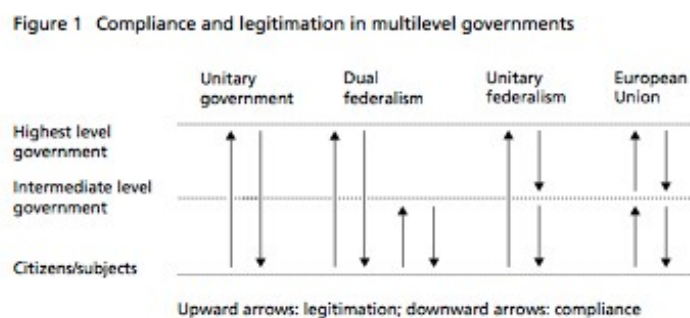
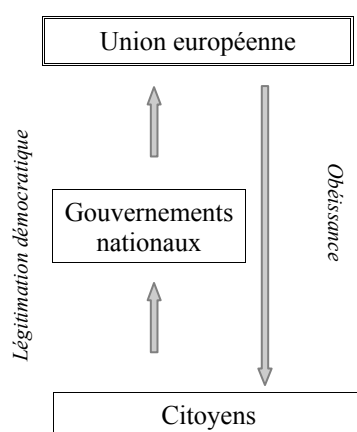


Fig. 7 – La déconnexion entre accountability et représentation au sein du système politique européen



4.2. La polarisation tendancielle du système politique européen sur les politiques nationales et de l'UE

L'asymétrie entre intégration négative et intégration positive au niveau de l'UE, et la réduction des alternatives macro-économiques au niveau national, causant une forte perturbation du système électoral, tendent à rétracter le système politique européen autour d'une polarisation des *politiques* nationales et de l'UE, c'est-à-dire *in fine* de leurs ordres juridiques. Reste, au fond, seuls face à face, la *polity* de l'UE et les *politiques* des États membres, dont la garde est assurée respectivement par la CJUE et les cours constitutionnelles nationales.

Le reflux des dimensions de *politiques* et, dans une moindre mesure, de *politics*, laissent presque à nu les ordres juridiques, leurs normes de références (constitutions pour les États membres et traités constitutifs pour l'UE), et leurs prétentions auto-référentielles inconciliables. Dernière instance de la souveraineté nationale, la suprématie de la constitution nationale, voire la suprématie

⁵³ Fritz Scharpf (2012), « Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the Euro crisis », *MPIfG Working Paper*, 12/6, p. 17.

du « noyau dur » de la constitution, devient l'*ultima ratio* du système politique national. Acculée, la *polity* nationale se cabre et abat sa dernière carte : le principe de souveraineté étatique, qui lui-même se reflète dans le principe démocratique. En première ligne, la Cour constitutionnelle allemande dresse patiemment un mur insurmontable pour la *polity* de l'UE. Cette dernière ne saurait franchir la double limite qui découle du principe démocratique, incarné dans le peuple allemand souverain : le principe d'attribution des compétences de l'UE (limite formelle de l'absence de compétence de la compétence) et le principe d'auto-détermination du peuple allemand qui doit, pour cela, retenir au niveau étatique l'essentiel des instruments politiques nécessaires à la conduite de sa destinée (limite matérielle du niveau de transferts de souveraineté)⁵⁴. Pour la Cour de Karlsruhe, il n'y a pas de peuple européen, le principe démocratique réside dans le peuple national, qui est et doit demeurer le seul souverain. De ce fait, toute émancipation de la lettre des traités européens de la part de l'UE est potentiellement une usurpation de pouvoir sanctionnée d'illégalité au regard de l'ordre juridique national, tout transfert de compétence qui éviderait l'État constituerait une atteinte à la Loi fondamentale, nous dit en substance la Cour de Karlsruhe qui s'érige en veilleur ultime du processus d'intégration européenne⁵⁵.

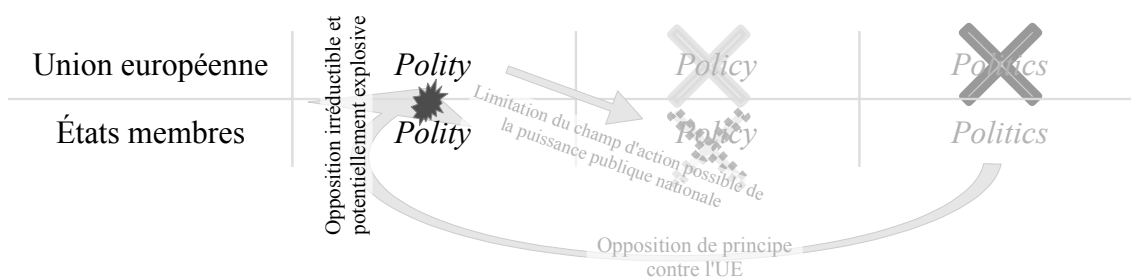
La CJUE développe une autre grammaire qui vise, cependant, la même conclusion s'agissant de la *polity* de l'UE. Les juristes l'appellent l'argument existentiel ou « *ruin argument* » : le droit de l'UE, par nature, tire son autorité (effet direct et primauté) au sein des ordres juridiques nationaux de lui-même, de sa nature propre, et non de ces derniers, autrement il ne saurait être effectif, utile, et donc existant. En effet, nous dit la CJUE, si l'application du droit de l'UE dépendait d'une habilitation nationale (constitutionnelle ou législative), possiblement réversible ou conditionnée, les dispositions relatives aux libertés de circulation sur lequel repose l'essentiel de la construction européenne connaîtraient une application non uniforme entre les États membres, faussant alors le principe cardinal de non discrimination en raison de la nationalité et sapant *in fine* le bon fonctionnement du marché intérieur qui repose sur une concurrence libre et non faussée, c'est-à-dire sur la confiance mutuelle des États membres. Conséquemment, la *polity* nationale ne saurait exciper devant la *polity* de l'UE le principe de souveraineté étatique, qu'il soit décliné en principe démocratique, en protection des droits fondamentaux ou en limite aux compétences attribuées ou transférées de l'UE. Seule la CJUE, dans une position ambiguë de juge suprême du système politique européen et partie du système politique de l'UE⁵⁶, est compétente, légitime même, pour dire la répartition des compétences entre l'UE et les États membres, tracer et valider la limite des limites constitutionnelles avancées par les *politiques* nationales, habiliter les ordres juridiques nationaux à déroger au droit de l'UE au sein du système juridique européen. L'antagonisme de ces deux perspectives est irréductible sur le plan logique.

54 Nous retons ici la distinction entre « *scope* » et « *level* » de l'intégration européenne mise en évidence par Tanja Börzel (2005), « Mind the gap : European integration between level and scope », *Journal of European Public Policy*, 12 (2), p. 1-20.

55 Les autres cours constitutionnelles des États membres tendent à s'aligner sur la position de la Cour constitutionnelle allemande.

56 Position problématique relevée par les juristes et les politistes. Par exemple, Hjalte Rasmussen (1986), *On law and policy in the European Court of Justice. A comparative study in judicial policymaking*, Dordrecht, Martinus Nijhoff.

Fig. 8 – La polarisation du système politique européen autour des politiques de l'UE et des États membres



5. Conclusion : un déficit démocratique structurel

Le système politique européen, tel qu'il est constitué en l'état, accuse un « déficit démocratique structurel », pour reprendre la formule du constitutionnaliste allemand Dieter Grimm⁵⁷. Sa structure macro-institutionnelle de jeu complexe à deux niveaux produit une dynamique systémique de dépolitisation. Cela ne veut pas dire qu'une dynamique opposée de politisation n'existe pas ou ne peut émerger. Mais celle-ci se heurte ou se heurtera à cette dynamique de dépolitisation, puissante car générée par la structure même du système politique européen. La conclusion provisoire et intuitive découlant de la présente étude est qu'une politisation du système politique européen ne pourra vraiment prospérer qu'à la condition de modifier le pacte constitutif européen, d'en déplacer un ou plusieurs piliers. À ce stade, nous voyons deux voies possibles : 1) soit par une modification du locus de la souveraineté, du niveau national au niveau de l'UE, selon une logique néofonctionnaliste aboutie (le *spillover* fonctionnel s'achevant dans le *spillover* politique), 2) soit par une modification de la nature essentiellement réglementaire du niveau de l'UE, en augmentant substantiellement le budget de l'UE pour lui donner la capacité de se muer en véritable puissance publique. L'une comme l'autre des deux voies implique une lutte politique pour la redéfinition de la nature du système politique européen.

57 Cf. Dieter Grimm (1995), « Does Europe Need a Constitution ? », *op. cit.*